Julho | Dezembro 2004

República Portuguesa

42 REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

42
Julho
Dezembro
2004

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

Director: ***Presidente do Tribunal de Contas,***
Alfredo José de Sousa
Conselho de Redacção:
João Pinto Ribeiro, Conselheiro da 2ª Secção
Adelino Ribeiro Gonçalves, Conselheiro da 1ª Secção
Amável Dias Raposo, Conselheiro da 3ª Secção
António Cluny, Procurador-Geral Adjunto
Coordenação:
Director-Geral do Tribunal de Contas,
José F. F. Tavares
e *Auditora-Coordenadora do DCP,*
Eleonora Pais de Almeida
Composição e Paginação:
Isabel Trigo
Apoio Técnico:
Departamento de Consultadoria e Planeamento
Propriedade: *Tribunal de Contas* (www.tcontas.pt)
Direcção, Redacção e Administração: *Sede do Tribunal de Contas, Av. Barbosa du Bocage, 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 42 – Julho a Dezembro de 2004
Tiragem: 1500 exemplares
ISSN: 0871 3065
Depósito Legal: 93097/95

II Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal
León, Espanha 23 e 24 de Setembro de 2004

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

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

DOUTRINA

O Estado no Sec XXI; redefinição das suas funções? 25
Alfredo José de Sousa

O Tribunal de Contas de Portugal – A função jurisdicional. 43
Amável Raposo

O governo electrónico numa perspectiva de controlo financeiro. 67
Ana Cristina Varela Morgado, Ana Margarida Albuquerque Menezes Portugal Mello, Carlos Alberto Simões Dias David e Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Conhecer o universo de controlo do Tribunal de Contas. 143
Helena Abreu Lopes

Concessão de subsídios e outros apoios por entidades públicas. 211
Paulo Nogueira da Costa

DOCUMENTOS

INTERNOS

Intervenção do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, na homenagem da Associação fiscal Portuguesa ao Professor Doutor António de Sousa Franco 247

INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

A contribuição do Tribunal de Contas para o combate à corrupção

na Grécia: A doutrina da estratégia institucional anti-corrupção objectiva 261
Ioannis Karkalis

Privatização: 10 anos de experiência do Grupo de trabalho da INTOSAI em auditoria sobre privatização. 273
Sir John Bourn

Auditoria em assuntos hídricos: experiência das entidades fiscalizadoras superiores (EFS). 285
Sylvia van Leewen

Auditoria da gestão de resíduos. 303
Bjarne Mork-Eidem

Os indicadores na auditoria de gestão 315
Sir John Bourn

Tribunal de Contas Francês - relatório público de 2004 329

ACÓRDÃOS SENTENÇAS E OUTROS ACTOS DO TRIBUNAL
(Transcrição integral)

CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO)

Acórdão nº 15/2004, de 15 de Julho — *Acordo de colaboração. Anulabilidade. Atribuições e competência. Contrato de compra e venda. Empresa pública municipal. Habitação social. Minuta. Poder discricionário. Subsidio a fundo perdido* 347

Acórdão nº 16/2004, de 20 de Outubro — *Aplicação da lei no tempo. Contrato de empréstimo. Endividamento municipal. Investimento municipal. Principio da anualidade orçamental. Sucessão das leis.* 357

Acórdão nº 19/2004, de 30 de Novembro — *Ajuste directo. Capacidade técnica. Concurso limitado. Recusa de visto.* 365

Acórdão nº 22/2004, de 21 de Dezembro — *Área urbana de génese ilegal (Augi). Concurso público. Empreitada de obras públicas. Nulidade do acto. Protocolo. Recusa de visto.* 377

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO)

Sentença nº 5/2004, de 13 de Julho — *Conta de gerência. Tesoureiro de finanças. Prestação de conta. Infracção financeira. Responsabilidade financeira sancionatória. Negligência. Falta de cuidado. Infracção continuada.* 391

Sentença nº 7/2004, de, 9 de Novembro — *Responsabilidade financeira sancionatória. Despesa pública. Cabimento orçamental. Responsável financeiro. Interpretação jurídica.* 411

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Decisão nº 23/2004, de 4 de Agosto — *Concurso público. Contrato de empreitada de obras públicas. Nulidade. Obra nova. Trabalhos a mais.* 429

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Decisão nº 58/2004, de 11 de Novembro — *Empreitada de obra pública. Concurso público. Concurso por negociação. Preterição de formalidade essencial. Nulidade. Recusa de visto.* 439

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS 451

CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO) 459

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO) 481

RELATÓRIOS DE AUDITORIA:
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTROLO CONCOMITANTE – 1ª SECÇÃO

Deliberação nº 2/2004 — *Acção de fiscalização concomitante aos contratos de natureza financeira celebrados por autarquias locais*..... 489

Relatório de Auditoria nº 5/2004 — *Acção de fiscalização concomitante ao Município de Odivelas.* 493

Relatório de Auditoria nº 8/2004 — *Acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal do Vimioso.* 499

CONTROLO SUCESSIVO – 2ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 31/2004 — *Auditoria aos dividendos e remuneração de capitais – Sector Empresarial do Estado*..... 503

Relatório de Auditoria nº 33/2004 — *Auditoria ao exercício de 2002 do Município de Setúbal* 515

Relatório de Auditoria nº 35/2004 — *Auditoria orientada ao controlo da legalidade e utilização dos fundos públicos atribuídos ao Instituto Português de Reumatologia.* 521

Relatório de Auditoria nº 40/2004 — *Indemnizações compensatórias a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes*..... 525

Relatório de Auditoria nº 41/2004 — *Auditoria financeira à Universidade de Coimbra – gerência de 2000.* 531

Relatório de Auditoria nº 42/2004 — *Auditoria às operações e consolidação da conta da segurança social/2003.* 539

Relatório de Auditoria nº 45/2004 — *Auditoria ao programa/projecto PIDDAC "Construção do Tribunal Judicial de Sintra"*. .. 543

Relatório de Auditoria nº 46/2004 — *Auditoria às contas de 2002 da Alta Autoridade para a Comunicação Social.* 553

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Relatório de Auditoria nº 7/2004-FC — *Auditoria à aplicação do regime de descongelamentos na Administração Regional* 559

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Relatório de Auditoria nº 38/2004-FS — *Auditoria operacional à Empresa Intermunicipal da RAM – 2000 a 2002.* 563

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

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdão de 2 de Dezembro de 2004 – 1ª Subsecção do CA — *Responsabilidade extracontratual por facto lícito. Prejuízo especial e anormal.* 575

Acórdão de 9 de Dezembro de 2004 – 3ª Subsecção do CA — *Reprivatização de empresa nacionalizada. Avaliação. Liquidação de impostos efectuadas depois da avaliação. Principio da igualdade. Direito de audiência. Parecer.* 587

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Julho a Dezembro de 2004 605

RECENSÃO BIBLIOGRÁFICA

Portugal: Relatório sobre a observância das normas e códigos do FMI sobre transparência das Finanças Públicas. 621

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas 637

Índice de autores. 649

Índices de assuntos 655

ESTATUTO EDITORIAL

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

O sistema de fiscalização financeira externa portuguesa é influenciado por um princípio que, vindo do Direito Romano e tendo expressão tanto do Direito Privado como no Direito Público português desde há muito, não deixa de poder documentar-se também em outras experiências jurídicas, algumas bem mais antigas: *quem administra bens alheios presta contas*.

Ora, bom exemplo de bens alheios são os bens públicos que, por serem da comunidade (ou de instituições nascidas da sua auto-organização) não são individualmente de ninguém que zele pela sua integridade e pela fidelidade e transparência da respectiva gestão.

Surge, assim, *a obrigação de prestar contas* como dever incontornável dos que administram, a qualquer título, dinheiros ou outros activos públicos.

Como forma apurada de tomar essas contas, com independência, imparcialidade ou isenção, surge a jurisdição de Contas, aspecto central de uma jurisdição das finanças públicas que pode estender-se a poderes mais amplos.

Tal jurisdição é exercida pelo Tribunal de Contas que, na linha de continuidade acima referida, é afirmado pela Constituição democrática de 1976, sobretudo a partir da Revisão de 1989, como um Tribunal integrado no aparelho judiciário e vem progressivamente a afirmar-se como órgão supremo de controlo financeiro do Estado de Direito democrático[1].

É neste contexto que se insere a Revista do Tribunal de Contas, assumindo-se, no actual formato, desde 1989 como espaço para reflexão, estudo, investigação e informação nos domínios do Direito Financeiro e das Finanças Públicas e, bem assim, do controlo financeiro externo e independente.

Sem perder de vista o cunho científico, bem patente na secção de Doutrina, ocupa especial relevo nos seus objectivos a preocupação de proporcionar utilidade prática a todos os que, de algum modo, têm de lidar

---

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

com o Direito Financeiro e as Finanças Públicas e o seu controlo, traduzida na divulgação da actividade do Tribunal mediante a publicação de jurisprudência, estudos, pareceres, relatórios de auditoria e outros documentos sobre matérias conexas com as suas atribuições.

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

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

— **Doutrina**

— **Documentos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Despacho n.º 82/01—GP

Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas*

O Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas* (abreviadamente designada *Revista*), foi aprovado pelo Despacho DP nº 197/88, de 23 de Dezembro, que, por sua vez foi objecto de alterações através dos Despachos DP nº 33/94, de 20 de Abril, 33/95, de 22 de Março e 72/98, de 23 de Julho.

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

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

Artigo 1º
(Finalidades da *Revista*)

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

Artigo 2º
(Propriedade e administração)

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

Artigo 3º
(Direcção)

1. A Direcção da *Revista* cabe ao Presidente do Tribunal de Contas.

2. Compete ao Director da *Revista*:
   a) Definir a linha de orientação da *Revista*;
   b) Planificar, previamente, os temas a abordar em cada número da *Revista*;
   c) Seleccionar os textos referidos no artigo 5º a publicar em cada número;
   d) Estabelecer contactos e endereçar convites a pessoas de reconhecida competência, que queiram colaborar na *Revista*;
   e) Decidir que publicações devem ser objecto de permuta, de distribuição gratuita ou de assinatura mais favorável.
   f) Fixar a remuneração dos Colaboradores da *Revista*.

3. No exercício da sua competência, o Director da *Revista* é coadjuvado por um Conselho de Redacção de 4* membros por si designados, com um mandato trienal, renovável.

4. Compete ao Director-Geral, com o apoio técnico do Departamento de Consultadoria e Planeamento, propor e submeter previamente à aprovação do Director a organização e o conteúdo de cada número da *Revista*.

5. O apoio técnico atinente à montagem e edição da *Revista* incumbe ao Departamento de Consultadoria e Planeamento, sendo o apoio administrativo prestado pelo Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, nos termos definidos pelo Director-Geral, com o acordo do Presidente do Tribunal.

Artigo 4º
(Regime financeiro)

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

---

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

Artigo 5º
(Estrutura)

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

I — Estatuto Editorial
II — Doutrina
III — Documentos
- A — Internos
- B — De Instituições congéneres
- C — De Organizações internacionais

IV — Acórdãos e sentenças (seleccionados para publicação na íntegra)
- A — Do Plenário Geral
- B — Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
- C — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)

V — Crónica da Jurisprudência (Sumários seleccionados)
- A — Do Plenário Geral
- B — Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
- C — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)

VI — Relatórios de Auditoria: Conclusões e Recomendações
- — Da 1ª Secção (Controlo concomitante)
- — Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)

VII — Jurisprudência de outros Tribunais com relevância para a actividade do Tribunal de Contas
VIII — Pareceres da Procuradoria Geral da República com relevância para a actividade do Tribunal de Contas
IX — Arquivo histórico
X — Notícias
XI — Recensão bibliográfica
XII — Informação bibliográfica

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

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

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

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

Artigo 7º
(Periodicidade)

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

Artigo 8º
(Preparação dos trabalhos para tipografia)

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

Artigo 9º
(Revogação e vigência)

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

Lisboa, 15 de Novembro de 2001.

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

O Conselheiro Presidente

Alfredo José de Sousa

DOUTRINA

O ESTADO NO SÉCULO XXI:

REDEFINIÇÃO DAS SUAS FUNÇÕES?*

Alfredo José de Sousa

* Intervenção do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no Seminário organizado pelo Tribunal de Contas e pelo Instituto Nacional de Administração. Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, Auditório Cardeal Medeiros, 19 de Outubro de 2004.

1. Antes do mais, impõe-se clarificar a **razão de ser da organização de um seminário**, sobretudo com este tema, pelo Tribunal de Contas em parceria com o INA.

Explicação que, de resto, passa pela descodificação do tema "O Estado no Século XXI: redefinição das suas funções?" (interrogativa).

Não se pretende qualquer "aproach" a uma nova teoria do Estado.

Isso cabe aos cultores da teoria política!

Continua válido o simples **conceito de Estado** como a sociedade politicamente organizada para satisfação dos seus interesses colectivos e dos cidadãos.

Como válido continua o axioma de que a organização do Estado e as suas funções hão-de buscar-se na **Constituição da República**.

Axioma que nem sequer parece perturbado pela **futura Constituição para a Europa**, já que existe uma harmonia entre esta, os Tratados e as Constituições dos Estados Membros.

Ou não fosse o **princípio da subsidiariedade** a trave mestra da União Europeia.

Portanto, a redefinição das funções do Estado sobre que reflectimos há-de reportar-se ao **Estado modelado pela nossa Constituição**.

Será o **modo do exercício dessas** funções, postulado pela constante evolução da realidade económico-financeira, social, demográfica, cultural, ambiental, de segurança interna e externa, no contexto comunitário e internacional a ser objecto de reflexão eventualmente prospectiva.

E porquê inserir tal tema nas **preocupações do Tribunal de Contas**?

É que qualquer que seja o conteúdo e os meios de exercício das funções do Estado, estas consubstanciam actividade financeira, isto é, a **utilização de dinheiros retirados aos cidadãos contribuintes**.

Na verdade é incontornável que **o funcionamento do Estado se faz à custa dos impostos** cobrados em cada ano e nos anos futuros (caso da dívida pública) conforme as respectivas previsões orçamentais.

O controlo externo independente das finanças públicas deve pois **acompanhar, senão prospectivar, a evolução do conteúdo e forma das funções do Estado**, para melhor compreender da sua expressão financeira.

E para o fazer eficazmente, nada melhor do que uma **parceria com o INA** (Instituto Nacional de Administração) enquanto organismo que no interior do Estado melhor perscruta as necessidades de exercício das suas funções para formar com excelência os seus agentes e dirigentes.

2. Quando se questiona, mesmo para efeitos de aprofundamento, a redefinição das funções do Estado, exclui-se liminarmente o núcleo essencial das funções de soberania.

Tais funções são exercidas pelos competentes órgãos do Estado em regime de monopólio, e consubstanciam actos políticos, legislativos, administrativos ou judiciais.

É o princípio da **indelegabilidade dos poderes** dos órgãos de soberania.

Ninguém imagina a transferência para o sector privado, ainda que em parceria decisional, com o poder político, da função legislativa ou judicial e designadamente dos poderes tributários, policiais coactivos, de segurança interna e externa.

É que tais funções porque assentes na soberania do Estado, só podem ser exercidas com **legitimidade democrática representativa, outorgada pelo eleitorado**.

Não é sobre os meios e os fins do exercício dessas funções de soberania que nos propomos reflectir.

É das **tarefas sócio-económicas do Estado**, das que se traduzem em **produção e (ou) prestação de bens e serviços à comunidade** em geral e aos cidadãos em particular, que nos propomos ocupar, ou melhor, preocupar.

Efectivamente, a Constituição da República é clara ao definir como tarefas fundamentais do Estado (art. 9.º), além doutras, a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo bem como a **efectivação dos direitos económico-sociais, culturais e ambientais**.

Mais. Estipulou como prioritários, dentre essas tarefas, a promoção do aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, bem como da igualdade de oportunidades e das necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento (art. 81.º).

Como contraponto destas funções do Estado aparecem elencados os diversos direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos, que são direitos à prestação dos inerentes bens e serviços a produzir ou a garantir pelo Estado.

Pela actualidade e sobretudo pela expressão financeira da sua satisfação, destacamos as tarefas do Estado que visam garantir o acesso de todos os cidadãos aos **cuidados de saúde**, de **ensino**, incluindo a formação profissional, a um **ambiente sadio e equilibrado**, e à solidariedade social (artos 63.º, 64., 66º e 74.º).

São de resto os mesmos pilares que estão presentes nos objectivos da União Europeia, na Constituição para a Europa e nos Tratados por ela reproduzidos.

Com efeito, **o desenvolvimento sustentável da Europa** e de cada Estado membro assenta "numa **economia social de mercado** altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social", no **combate à exclusão social** e às discriminações, na promoção da **justiça e da protecção sociais**, na **solidariedade entre as gerações**.[1]

Desenvolvimento sustentável que tem também como pressuposto fundamental a **preservação do meio ambiente**, que postula políticas públicas da maior expressão financeira presente e futura.

No Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa estão consagrados como direitos fundamentais os **direitos** à **educação** e ao acesso à formação profissional contínua à **segurança social e assistência social,** à **protecção da saúde** e de **acesso a serviços de interesse económico geral e da protecção do ambiente** (Artigos II – 74.º, 94.º, 95.º 96.ºe 97º).

[1] Cfr. Artigo I – 3.º, n.º 3, do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa

É pois aquilo que se convencionou chamar o **modelo social europeu**.

A redefinição das funções do Estado no século XXI, que nos propomos reflectir neste seminário não pode pois afastar-se destes parâmetros.

Não se trata da necessidade de retrocesso do Estado Social e do regresso ao "Estado mínimo circunscrito a actividades definitórias (segurança externa, ordem interna, fornecimento de meios financeiros para certas actividades)"[2].

Trata-se de reflectir sobre **a evolução deste modelo de Estado** abordando questões como o crescente aumento de custos dos serviços públicos por ele produzidos ou garantidos.

Aumento de custos que decorre do aumento quantitativo e qualitativo das prestações sociais (saúde e segurança social), do aumento do número de beneficiários em virtude do aumento da duração média de vida, da inelasticidade dos meios financeiros que os suportam e da ineficácia da sua gestão, entre outras causas.

Aumento da despesa pública que desde logo deverá ter como limite o respeito da obrigação de evitar os défices orçamentais excessivos e da contenção da dívida pública, no âmbito do **Pacto de Estabilidade e Crescimento**.

O que postula a **Reforma da Administração Pública**, no sentido da sua eficácia e da racionalidade dos respectivos encargos orçamentais.

A este propósito merecia ser objecto de maior debate público o **relatório final de Dezembro de 2003** do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

Nele se procedeu ao **levantamento e caracterização das funções exercidas pelo Estado**, no âmbito da Administração Central.

Entre as constatações mais relevantes figura a de que mais de metade (52,5% – 12.753 produtos) dos produtos dos seus organismos e serviços se destina ao **interior da própria Administração Central**.

Menos de metade são pois actividades viradas para os utentes.

---

[2] J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 4.ª edição, Almedina, p. 338.

Isto para além da existência de elevadíssimo número de organismos e serviços que desempenham funções sobrepostas.

Acresce por fim que no quadro do mercado único europeu, há que conciliar, o regime da **concorrência** entre as entidades prestadoras dos inerentes bens e serviços públicos, entidades públicas ou privadas, com o financiamento directo ou indirecto pelo Estado às respectivas actividades.

3. A este respeito importa fazer uma sumária excursão pelo **Livro Branco da Comissão Europeia sobre os serviços de interesse geral** recentemente tornado público.

Estes serviços fazem parte do modelo social e político europeu e são essenciais para **garantir a qualidade de vida de todos os cidadãos** e superar problemas de exclusão social e isolamento.

Para além disso, a sua eficácia e qualidade são imprescindíveis para a **promoção de uma economia competitiva**.

O principal desafio que se coloca nesta matéria é o de encontrar um modo de conciliar as exigências inerentes ao bom funcionamento do mercado (concorrencial) com o imperativo de salvaguarda do interesse geral, em especial a satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos.

Em particular, há que pensar nas **especificidades dos serviços de interesse social e cultural**, e em que medida é que lhes serão aplicáveis soluções adoptadas para os serviços de interesse económico.

Na verdade, sectores como a saúde ou a educação, pela sua importância social exigem um cuidado extremo nas soluções a adoptar.

Todavia, não podem ficar à margem de critérios de boa gestão, atendendo a critérios de economia, eficiência e eficácia, sem que, obviamente, sejam ameaçados direitos fundamentais dos cidadãos.

É imprescindível clarificar a forma de conciliar, para cada sector, as **exigências de universalidade, continuidade, qualidade, acessibilidade de preços, protecção de utilizadores e consumidores**, entre outras, com soluções mais vantajosas do ponto de vista da **utilização racional dos dinheiros públicos**.

Um dos principais problemas que se colocam em sede de serviços de interesse geral é o da **compensação das obrigações de serviço públic**o às empresas delas encarregadas.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias pronunciou-se recentemente, no acórdão *Altmark*, sobre esta matéria, tendo estabelecido que a compensação das obrigações de serviço público **não constitui auxílio do Estado proibido**, desde que essas obrigações bem como os **parâmetros** com base nos quais é calculada a compensação sejam **previamente definidos**. O que o financiamento público não pode é ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público[3].

Resulta do Livro Branco sobre os serviços de interesse geral que **a Comissão pretende adoptar, até Julho de 2005, um quadro comunitário** relativo aos auxílios estatais concedidos sob a forma de compensação para o serviço público.

Caberá aos Estados Membros apoiar a Comissão, designadamente "através da definição clara das obrigações de serviço público e da aplicação de regras transparentes em matéria de compensação"[4].

A promoção da **boa governança** em matéria de serviços de interesse geral implica a definição das obrigações a escolha da organização, das formas de financiamento e dos **mecanismos de avaliação e controlo** dos mesmos, impondo-se a discussão de cada um destes aspectos.

4. No que diz respeito aos desafios e tendências de redução da **intervenção do Estado no domínio económico e social, há um conjunto de questões que devem ser equacionadas**:

Quais as funções prioritárias que cabem ao Estado?

Quais aquelas que devem ser por ele exercidas em regime de monopólio?

---

[3] Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Julho de 2003.

[4] COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *Livro Banco sobre os serviços de interesse geral*, p.16 (cf. sítio da *Internet* "europa.eu.int/eur-lex/pt").

Quais as funções que se traduzem em exercício de autoridade coactiva e de benefício gratuito para o cidadão, exclusivamente suportadas pelos impostos?

Quais as prestações de bens e serviços fundamentais à comunidade em geral a suportar total ou parcialmente pelos utentes?

Poderão as funções que exigem autoridade coactiva ser exercidas pelos privados, ainda que sob o controlo do Estado?

Que razões substantivas poderão justificar esta privatização?

Será o mercado desses bens e serviços o critério determinante da transferência da sua produção e prestação para o sector privado?

Que instrumentos tem o Estado para superar as fragilidades do mercado na produção de bens e serviços de interesse colectivo?

Como separar a propriedade, o financiamento, a gestão e o respectivo controlo da produção desses bens e serviços?

Deverá tal controlo ser garantido pelo Estado, ainda que através de entidades reguladoras independentes, ou deverá ser reservado à concorrência entre os diversos produtores e às preferências dos utentes?

Poderá a produção de bens e serviços de interesse colectivo ser atribuída aos privados em regime de monopólio?

Neste caso, de que instrumentos de controlo da suficiência quantitativa e qualitativa desses bens e serviços se deve munir o Estado?

Que bens e serviços podem ser produzidos pelo Estado e pelos privados em regime concorrencial?

Financiamento directo da produção e prestação de bens e serviços de interesse geral ou financiamento, total ou parcial, da sua aquisição e utilização pelos cidadãos?

As respostas a estas e outras questões de redefinição das funções do Estado hão-de ser dadas antes de tudo como deixamos sublinhado pela Constituição da República à luz do Modelo Social Europeu, que vem sendo

consagrado nos Tratados da União Europeia e estará corporizado na futura Constituição para a Europa.

Para além da transferência para entidades privadas de serviços tradicionalmente prestados pela Administração Pública, tem-se ainda verificado o recurso a **parcerias entre os sectores público e privado**, a **empresarialização de organismos públicos** e a alterações ao estatuto dos funcionários públicos, num movimento de "fuga para o direito privado".

A crescente complexidade das realidades económicas e sociais, bem como a crescente exigência da sociedade e a necessidade de contenção da despesa levaram a Administração a socorrer-se de instrumentos e formas de actuação com características inovadoras.

Quais as formas alternativas de gestão que a Administração tem à sua disposição? Quais as modalidades de parceria e participação do sector privado na gestão de bens e serviços públicos? Qual a natureza do regime jurídico aplicável: pública ou privada?

Quaisquer que sejam as respostas, a alteração nas formas de actuação da Administração Pública não se pode traduzir num afastamento da sua responsabilidade nem numa fuga às suas vinculações jurídico-públicas, em particular à vinculação aos direitos fundamentais e aos princípios estruturantes do Estado de Direito.

É que, mesmo quando o Estado recorre a instrumentos jurídico-privados de actuação, estão sempre em causa fins públicos.

5. Neste contexto de privatização e de "fuga para o direito privado" da Administração, torna-se imprescindível uma eficaz **avaliação do desempenho de políticas, programas e serviços públicos**.

Esta avaliação de desempenho é um factor de promoção da transparência, proporcionando, simultaneamente, bases para opções políticas mais correctas dos Governos e dos Parlamentos e para um debate democrático mais esclarecido, para além, naturalmente, da racionalidade e rigor na utilização dos dinheiros públicos.

Mas para que a avaliação de políticas públicas seja possível é **imprescindível a clara definição de objectivos, dos respectivos programas**.

A este propósito é de realçar a ênfase dada à **gestão por objectivos** no texto da actual *lei de enquadramento orçamental*[5], que se impõe seja efectivamente implementada em cada Lei do O.E. com a clara definição qualitativa e quantitativa dos respectivos programas.

O que não se tem verificado!

A avaliação do desempenho assume particular relevo nos serviços de interesse geral, pela importância que estes têm para a economia e para a qualidade de vida dos cidadãos.

A tarefa de **avaliação dos serviços de interesse geral** é uma tarefa complexa, abrangendo aspectos políticos, económicos, sociais e ambientais e exigindo uma abordagem pluridisciplinar, pelo que é imperioso discutir as formas de organização e os instrumentos a utilizar para o desempenho cabal desta tarefa.

É também uma tarefa que exige o envolvimento dos diversos órgãos e instituições de fiscalização, com **destaque para o papel que cabe ao Parlamento e para a colaboração bidireccional que deve existir entre este e as Instituições Supremas de Controlo Financeiro**.

Refira-se, a este propósito, o exemplo francês.

Constatou-se **em França** que, tendo a natureza do Parlamento mudado ao longo dos tempos, este já não era capaz de ter um papel decisivo nas escolhas orçamentais, definidas anualmente pelo Governo na proposta de lei orçamental, sem lhe deixar significativa margem de manobra.

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

Foi até reconhecida dignidade constitucional ao princípio da sinceridade das contas públicas!

---

[5] Cfr. arts. 15.º e 64.º, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º /2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

Neste sentido, a Assembleia Nacional tem vindo a desenvolver, no âmbito da *comissão de finanças, de economia geral e do plano*, diversas *missões de avaliação e controlo* das políticas públicas, assumindo através da sua acção que "**controlar a despesa pública, é retornar às origens da democracia parlamentar**"[6].

Na *loi organique relative aux lois de finances*, de 2001, que corresponde, em Portugal, à lei do enquadramento orçamental, foi consagrada a passagem de um orçamento de meios para um orçamento de objectivos e resultados, articulado em missões e programas[7] [8].

Foi também criada uma articulação entre a análise e aprovação da Conta Geral do Estado do ano n-1 e a discussão e aprovação do projecto de lei do Orçamento para o ano n+1.

Desta forma, a **análise da eficácia dos créditos utilizados e dos resultados obtidos por cada programa no ano anterior são colocados no centro do debate sobre a alocação de créditos orçamentais para o ano vindouro. De tal modo que o Parlamento impedido de discutir o projecto de lei do Orçamento para o ano vindouro** sem antes votar a CGE do ano transacto.[9]

Também em Portugal deve ser repensada a acção do Parlamento em sede de Orçamento do Estado, sublinhando-se a necessidade de avaliação dos resultados esperados e os resultados obtidos com os programas e políticas públicas implementadas, como forma de fundamentar e aperfeiçoar as decisões de distribuição de recursos, de garantir a prestação de melhores serviços aos cidadãos e de assegurar a responsabilidade e a prestação de contas.

6. A avaliação de programas, e das políticas públicas que os integram, reveste-se pois da maior importância no quadro da necessidade de redefinição das funções do Estado.

---

[6] Cfr. LAURENT FABIUS, *Rapport d'information*, n.º 1781, Assemblée Nationale, 7 juillet 1999, cit. p.3.

[7] Cfr. DIDIER MIGAUD, «Un double objectif: modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie», in *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 76, Novembre 2001, cit. p. 11.

[8] Cfr. art. 7 e art. 54, 4.º, Loi organique n.º 2001-692 du 1.er août 2001 relative aux lois de finances.

[9] Cfr. art. 41º, LOLF.

Na última década, esta avaliação tem sido também uma preocupação cada vez maior de um cada vez maior número de **Instituições Superiores de controlo das Finanças Públicas** (ISC).

De tal modo que no âmbito da **INTOSAI** a comissão de normas de auditoria sentiu a necessidade de estabelecer linhas directrizes para a implementação de normas nesta matéria.

Foi mesmo constituído um **Grupo de Trabalho**, com representação de ISC dos cinco continentes, coordenado pelos Estados Unidos e pela França **sobre a avaliação de programas**.

Do relatório apresentado por essa Grupo de Trabalho na recente Congresso da INTOSAI em Budapeste, pode constatar-se que a avaliação de programas é preocupação actual também de numerosas **organizações internacionais** como a OCDE, a FAO e o Banco Mundial.

Por outro lado são cada vez mais numerosos os **organismos não governamentais**, nacionais e internacionais que têm por objecto a avaliação de programas e políticas públicas nas mais diversas perspectivas económicas, sociais, culturais e ambientais.

A avaliação de programas e políticas públicas foi nos últimos anos objecto de auditorias de I.S.C. do Canadá, dos Estados Unidos, do Brasil, da Finlândia, Holanda entre outras.

A I.S.C. da **Irlanda**, em 2003, publicou um relatório da avaliação do **programa de modernização dos serviços públicos** da maior importância.

Também as políticas públicas de **preservação do meio ambiente** têm sido objecto de auditorias de avaliação por parte das I.S.C., desde as águas e resíduos até aos recursos pesqueiros.

A INTOSAI no seu Congresso do Cairo, em 1995 decidiu constituir um grupo de trabalho que tem vindo a publicar normas directrizes nesta matéria, na sequência de análise de relatórios de diversas I.S.C. como p.ex. da Nova Zelândia, Grécia, Áustria e África do Sul.

Quanto a Portugal no sítio (www.europeanévaluation.org/29 de Março 2004, do E.E.A. (European Evaluation Association) dá-se notícia dos primeiros passos de constituição duma sociedade portuguesa de avaliação,

aquando do seminário organizado em Outubro de 2003 por iniciativa do Observatório do III QCA.

Por todas estas razões, o **Tribunal de Contas de Portugal** aprovou como **objectivo estratégico para o seu plano de acções do triénio 2005/7** a "avaliação de resultados de políticas públicas e de qualidade de prestações de entidades financiadas por dinheiros públicos".

Mas para que tal se torne viável como já se sublinhou é fundamental, além do mais, que seja implementada a **própria definição das políticas públicas** pelo Governo e Parlamento: a fixação quantificada dos seus objectivos das estratégias da sua prossecução de relação com os instrumentos de acção, designadamente os orçamentais. Sem rigor na definição das políticas públicas é difícil desenvolver a avaliação da sua execução. Avaliação que, na sua essência, se traduz na **comparação com independência**, num quadro técnico pluridisciplinar, entre as realizações dos programas **com o que não teria acontecido se não existissem**.

E a este propósito, parece-me adequado reproduzir o que é dito pelo **I.S.C. da Holanda no seu Plano Estratégico**: ***"... o público tem direito a um Governo que seja prudente no uso dos fundos e recursos públicos. O público tem direito a um Governo que seja efectivo e mantenha as suas promessas. Isso é importante não só para os cidadãos, individualmente considerados, e para a sociedade no seu conjunto, mas para o funcionamento da democracia. Um Governo que não cumpra as suas promessas perde legitimidade e autoridade. Nesta matéria a sociedade é muito sensível e atenta. O Governo deve tentar trabalhar com efectividade e transparência em todos os aspectos"***. E acrescenta o Tribunal de Contas holandês que crê ser sua tarefa dar um contributo para que assim seja.

7. No actual contexto de mudança o controlo financeiro está confrontado pois com **novos desafios**.

A privatização e a "fuga para o Direito privado" da Administração Pública, bem como o crescimento do Sector Empresarial do Estado, Regional e Autárquico e do Sector Fundacional e Associativo, impõem ao Tribunal de Contas (TC) uma especial atenção quanto à economia, eficácia e eficiência na prestação de bens e serviços públicos.

A desintervenção do Estado na economia tem impulsionado o movimento regulador. Ora, a **crescente importância da função regulatória** implica que a avaliação das entidades reguladoras mereça a atenção das instituições e órgãos com responsabilidades de controlo.

Também as reformas introduzidas na Administração Pública e o desenvolvimento do chamado "e-Government" se apresentam como desafios ao controlo financeiro.

Entre os factores que caracterizam esta nova realidade, encontram-se, ainda a crescente globalização da economia, com consequências, designadamente ao **nível da receita por força da concorrência fiscal internacional** para atracção de investimento.

Acresce a tudo isto a **crescente consciencialização dos cidadãos** relativamente ao seu direito de exigir maior transparência, rigor, eficácia e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Perante esta nova realidade complexa, impõe-se a **reflexão sobre as estratégias, modalidades e metodologias de controlo**, tendo em vista a contínua adaptação a novas circunstâncias, permitindo o desempenho eficaz de todas as entidades intervenientes nas tarefas de controlo.

8. É com o intuito de contribuir para o enriquecimento dessa discussão que aqui estamos hoje, beneficiando do contributo de nomes de reconhecido mérito e indiscutível competência.

Relativamente ao **Subtema I (Propriedade, Gestão e Serviços Públicos)**, o primeiro orador é o **Dr. Miguel Cadilhe**, que irá abordar a problemática das **fronteiras das funções do Estado**.

O Dr. Miguel Cadilhe é, como todos sabemos, um economista ilustre, docente na Faculdade de Economia do Porto. Com uma longa carreira em empresas de sector financeiro, exerceu em muitas delas os mais altos cargos de direcção. Desempenhou funções em Governos da República, designadamente como Ministro das Finanças. Neste aspecto particular deve-se sublinhar o seu relevantíssimo contributo para a reforma de 1989 do Tribunal de Contas e que constituiu, treze anos após a entrada em vigor da Constituição da República, o cumprimento do programa constitucional relativo à nossa instituição superior de controlo financeiro externo. É actualmente

também Presidente do Conselho de Administração da Agência Portuguesa para o Investimento.

Seguir-se-á um debate moderado pelo **Dr. Rui Machete**.

O Dr. Rui Machete é um eminente jurisconsulto na área do Direito administrativo, da teoria política e na ciência da administração pública. Docente na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, foi várias vezes membro do Governo da República, destacando-se as funções de Ministro dos Assuntos Sociais, Ministro da Justiça, Ministro da Defesa Nacional e Vice-Primeiro Ministro. Foi Administrador do Banco de Portugal e é actualmente Presidente da Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento.

O segundo orador é o **Dr. Joaquim Pina Moura**, que abordará a questão dos **modelos de gestão e de participação privada no sector público**.

O Dr. Joaquim Pina Moura, é um reputado economista, docente no Instituto Superior de Economia e Gestão, com pós-graduação em Economia Monetária e Financeira. Tem uma longa e conhecida carreira pública, destacando-se as funções de Ministro da Economia e de Ministro das Finanças. É autor de vários estudos sobre Indústria portuguesa. É deputado à Assembleia da República e Administrador de empresas em áreas estruturantes da economia do País.

O primeiro Subtema será encerrado com um debate moderado pelo **Dr. Jorge Abreu Simões**.

O Dr. Jorge Abreu Simões é economista, com pós-graduações em Altos Estudos Europeus, em Estratégia e Regulação de Serviços Públicos, Montagem de Parecerias Público-Privadas e Financiamento de Grandes Projectos, por universidades portuguesas e estrangeiras. Exerceu várias funções dirigentes em serviços da Administração Pública e em empresas. É consultor do INA e de diversas instituições internacionais, designadamente Banco Mundial e União Europeia, estando envolvido em missões e projectos de cooperação em inúmeros países. É o encarregado da Missão Parcerias.Saúde, no Ministério da Saúde, responsável pelo lançamento da iniciativa Parcerias Público-Privadas no Sector da Saúde.

O Subtema II (A Avaliação do Desempenho das Funções do Estado) terá como primeiro conferencista o **Professor Doutor António Correia de Campos**, com uma intervenção sobre **a avaliação de políticas, programas e serviços públicos.**

Como todos sabemos, o Professor Doutor António Correia de Campos é jurista, com um notável magistério nos domínios do Direito da Saúde e da Administração da Saúde, no plano nacional e internacional. É *Master of Public Health* pela Universidade de Baltimore. É professor catedrático e presidente do Conselho Científico da Escola Nacional de Saúde Pública da Universidade Nova de Lisboa. Perito do Banco Mundial, foi Presidente do Conselho Científico do Instituto Europeu de Administração Pública, em Maastricht e Presidente do INA. Foi Deputado à Assembleia da República, Secretário de Estado e Ministro da Saúde.

Seguir-se-á um debate moderado pelo **Engº Roberto Carneiro.**

O Eng. Roberto Carneiro, amplamente conhecido, é licenciado em engenharia química, especializado em Economia dos Recursos Humanos e reputado perito em questões educativas. É professor na Universidade Católica Portuguesa. Consultor do Banco Mundial, OCDE, UNESCO e Conselho da Europa. Membro de Governos da República, destacando-se as funções de Ministro da Educação. É o Director do Observatório da Inovação e Conhecimento, estrutura que acompanha o desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal.

A segunda intervenção caberá a Tim Burr **do *National Audit Office* do Reino Unido**, subordinada à problemática dos **desafios do controlo financeiro um contexto de mudança**. Tim Burr é muito conhecido na Administração e nos meios políticos ingleses e na comunidade internacional das instituições superiores de controlo. É Vice-Auditor Geral do Reino Unido. Nessa qualidade comparece com muita frequência perante a Comissão de Contas Públicas do Parlamento. Trabalhou antes no *Cabinet Office* e no Tesouro britânico onde era responsável pela articulação entre a gestão financeira global do Governo inglês e o Parlamento.

Seguir-se-á um debate moderado pelo **Conselheiro Dr. Ernesto Cunha, Vice-Presidente do Tribunal de Contas.**

O Cons. Dr. Ernesto Cunha é jurista, com uma longa e prestigiada carreira na Administração Pública, desempenhou inúmeros cargos dirigentes,

na Presidência do Conselho de Ministros, no Ministério da Agricultura e Pesas, no Ministério das Finanças e na Direcção Geral do Tribunal de Contas. É Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas desde 1990. Foi membro e presidente do Conselho de Auditores da Nato. É Vice-Presidente do Tribunal de Contas.

A intervenção de **encerramento** será feita pelo **Professor Doutor Luís Valadares Tavares**, incidindo sobre **o interesse público na sociedade do futuro.**

O Professor Doutor Luís Valadares Tavares é Doutor em Ciências da Engenharia e docente no Instituto Superior Técnico e em diversas universidades estrangeiras. Perito em Investigação Operacional, Gestão Estratégica e Administração Pública. Perito da ONU, do Banco Mundial e da OCDE, foi presidente do seu Conselho de Educação e Consultor junto de vários Governos de países estrangeiros. Exerceu vários outros cargos públicos destacando-se os de Director-Geral no Ministério da Educação e é actualmente presidente do INA.

O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

A FUNÇÃO JURISDICIONAL*

Amável Raposo**

---

* Texto preparado para a Conferência sobre o tema "O TRIBUNAL DE CONTAS NOS PAÍSES DO MEDITERRÂNEO: AS FUNÇÕES JURISDICIONAIS EM MATÉRIA DE CONTABILIDADE PÚBLICA" (Agrigento, 16-17ABR04).

** Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas.

I

O QUE FAZ E COMO SE ORGANIZA E FUNCIONA O TRIBUNAL

1. Apresentação

Permitam-me que comece por agradecer o convite para este encontro e felicitar vivamente os seus organizadores, em particular o Presidente do tribunal de contas da Itália, Professor Francesco Staderini e o Presidente da secção jurisdicional de recurso do tribunal de contas para a Região Siciliana e Presidente do ISEL, instituto de documentação, investigação e formação para as colectividades locais, Dr. Antonino Sancetta, que teve a ideia de nos reunir em Agrigento, esta magnifica cidade siciliana com mais de 25 séculos de história.

Temos esta iniciativa como feliz, por 3 ordens de razões:

- É a primeira vez que tem lugar um seminário especificamente dirigido a analisar a vertente jurisdicional dos tribunais de contas;
- É também a primeira vez que sobre essa matéria nos é dado trocar experiências com os membros dos tribunais de contas do bordo sul do Mediterrâneo, os nossos amigos de Marrocos, da Tunísia e da Argélia;
- E, last but not least, o Dr. Antonino Sancetta teve a gentileza de incluir Portugal entre os países do mediterrâneo, a justo título nos deixando perceber que as águas do meu País são o fluxo e o refluxo, são a síntese e confluência do atlântico e do mediterrâneo. E é bem sabido que nós temos com todos os países aqui representados fortes raízes históricas e culturais comuns.

O meu propósito é dar a conhecer como se organiza e funciona o Tribunal de Contas de Portugal quando tem de fazer o julgamento das pessoas que, estando incumbidas da administração dos dinheiros públicos, praticam infracções financeiras.

Antes, farei uma breve introdução que permita compreender como é que a jurisdição se reparte entre os vários tribunais, como está organizado o tribunal de contas para desenvolver as suas competências e em que sentido podem evoluir e aprofundar-se alguns dos aspectos mais marcantes que hoje caracterizam o estatuto e a acção do tribunal.

2. O tribunal de contas e os restantes tribunais

Segundo a Constituição da República Portuguesa, o tribunal de contas é o "orgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe", tendo, além de outras competências previstas na lei, a de dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e das Regiões Autónomas e a de efectivar a responsabilidade por infracções financeiras.

Tendo a natureza de tribunal, ele integra, com os restantes, a ordem judiciária portuguesa e como tal partilha com eles, como orgão de soberania, o exercício da chamada **função jurisdicional**.

Esta função é, pela Constituição, reservada aos juízes e aos tribunais e traduz-se, como o tribunal constitucional vem reiterando, numa composição de conflitos de interesses, levada a cabo por um orgão independente e imparcial, de harmonia com a lei, tendo como fim específico a realização do direito ou da justiça.

Ao tribunal de contas cabe a jurisdição financeira. O tribunal constitucional vela para que as leis e a interpretação que delas fazem os restantes tribunais sejam conformes à Constituição. Os tribunais comuns, tendo na cúpula o supremo tribunal de justiça, têm jurisdição sobre todas as matérias não atribuídas a outras categorias de tribunais. Para as matérias de índole administrativa e fiscal há uma jurisdição própria, organizada, como a dos tribunais comuns, em 3 instâncias, sendo o supremo tribunal administrativo a mais elevada[1].

3. Como está organizado o tribunal

Vejamos, agora, mais de perto, à luz da última reforma, que ocorreu em 1997 (lei nº 98/97, 26AGO) e que, em boa parte, aprofundou aspectos já consagrados na reforma anterior (lei nº 86/89, 08SET), o que faz o tribunal e como se organiza e funciona.

---

[1] Constituição da República Portuguesa, artº 202º ("função jurisdicional"), artº 209º ("categorias de tribunais") e artº 214º ("Tribunal de Contas").

3.1 A composição do tribunal

O tribunal é constituído, além do presidente, por 18 juízes, recrutados por concurso público, de entre juízes e magistrados do ministério público dos tribunais superiores, professores universitários e altos dirigentes da administração pública ou do sector privado.

A sede, que funciona em Lisboa, é dotada de 16 juízes, havendo secções regionais nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, que funciona, cada uma delas, com 1 juiz.

Os juízes têm um estatuto de inamovibilidade e de independência que é igual ao dos juízes dos restantes tribunais e têm prerrogativas, honras, tratamento, direitos e deveres em tudo semelhantes aos dos juízes conselheiros do supremo tribunal de justiça[2].

3.2 O plenário geral e as secções especializadas

O tribunal está organizado em plenário geral e em 3 secções especializadas:

- O **plenário geral** é constituído por todos os seus juízes. Compete-lhe programar a acção do tribunal, definindo as grandes linhas de acção para a 1ª e a 2ª secção e para as secções regionais, aprova o parecer sobre a Conta Geral do Estado, exerce, com a comissão permanente, o poder disciplinar sobre os juízes, examina e propõe à Assembleia da República ou ao Governo medidas administrativas e legislativas tendo em vista melhorar o controlo financeiro e fixa a jurisprudência quando reconheça contradição nas decisões tomadas pela 1ª ou pela 3ªsecção.

- A **1ª secção**, constituída actualmente por 4 juízes, está incumbida da fiscalização prévia dos actos de que resulte aumento da dívida pública fundada e, a partir de certo montante, dos contratos de obras públicas e de aquisições de bens e serviços que envolvam despesa, a fim de verificar se a despesa é legal e se o orçamento a comporta.

---

[2] Artºs 3º (sede e secções regionais), 14º ("composição" do tribunal), 18º, 19º (recrutamento e requisitos de provimento dos juízes) e 7º e 24º (independência e autogoverno do tribunal e estatuto dos juízes) da, como quando outra se não refira, lei 98/97, 26AGO.

Os actos e contratos que o tribunal recuse deixam de produzir efeitos após notificada a decisão.

- A 1ª Secção pode igualmente realizar auditorias sobre os actos e contratos que envolvam despesa, na fase da preparação e durante a execução deles.

- A **2ª secção**, tendencialmente constituída por 8 juízes, está incumbida de fazer o acompanhamento da execução do Orçamento do Estado, de preparar o parecer sobre a Conta Geral do Estado, de verificar as contas das entidades públicas e de fazer auditorias dirigidas à análise dessas contas ou de certos actos e procedimentos, no final aprovando um relatório que é transmitido às entidades auditadas, ao membro do Governo que sobre elas superintende e ao ministério público. O parecer sobre a Conta Geral do Estado é comunicado ao Parlamento.

- A **3ª secção**, tendencialmente constituída por 4 juízes, está incumbida de julgar as infracções financeiras e as infracções processuais ligadas à falta de colaboração com o tribunal. Estas dão lugar a multas, aquelas, como veremos melhor, a multas ou à reintegração das verbas ilicitamente despendidas.

O número de juízes de cada secção é deliberado pelo plenário geral[3].

3.3 O auto-governo

O tribunal é dotado de auto-governo, exercido através de órgãos próprios de que se destacam:

- O **plenário geral** que, além das competências referidas, aprova o Regulamento interno do tribunal;
- O **presidente do tribunal**, nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Governo, por um período de 4 anos, que representa o tribunal, preside às suas sessões e superintende na gestão administrativa e financeira;

[3] Artºs 15º ("Secções especializadas"), 74º a 79º (competências do presidente, do plenário geral, da comissão permanente e das secções) e 104º a 109º (secções regionais).

- A **comissão permanente**, orgão essencialmente consultivo, que compreende juizes das várias Secções do Tribunal;
- O **director geral**, que dirige e coordena os serviços administrativos, financeiros e de apoio do tribunal.

3.4 As entidades sujeitas aos poderes de controlo e de jurisdição

A lei distingue o poder de **controlo financeiro** e o poder de **jurisdição**, distinção que se reflecte no tratamento diferenciado de que são objecto as diferentes entidades conforme estão ou não sujeitas a ambos os poderes e conforme o controlo financeiro é mais forte ou mais atenuado.

As entidades onde é mais forte a acção do tribunal são as que integram o chamado **sector público administrativo** (SPA), que inclui o Estado, a administração pública central, regional e local, os institutos públicos e as instituições de segurança social.

Estas entidades estão sujeitas à fiscalização prévia, à fiscalização concomitante e à fiscalização sucessiva e os seus dirigentes e gestores podem ser sujeitos de responsabilidades financeiras, ou seja, o tribunal exerce aqui a plenitude dos seus poderes de controlo e de jurisdição.

Num segundo grupo incluem-se as entidades a que a lei dá tratamento idêntico ao das que integram o chamado **sector público empresarial** (SPE).

Os poderes de controlo financeiro sobre estas entidades (aqui a lei não alude a poderes de jurisdição pois que os dirigentes e gestores não podem ser sujeitos de responsabilidade financeira) traduzem-se essencialmente no seguinte:

- O tribunal verifica as contas que elas devem prestar;
- O tribunal pode realizar acções de controlo, nomeadamente auditorias, sobre a legalidade, a gestão e a avaliação dos sistemas de controlo interno;
- No relatório e parecer sobre a conta geral do Estado, o tribunal aprecia certos tipos de operações, nomeadamente, os fluxos financeiros entre o Orçamento de Estado e o sector empresarial e a concessão de avales e outros apoios.

Num terceiro grupo, a deixar claro que onde há dinheiros ou capitais públicos aí chega a "longa manus" do tribunal, a lei refere como sujeitas a controlo quaisquer **outras entidades do sector público ou privado** que tenham participação de capitais públicos ou sejam, a qualquer título, beneficiárias de dinheiros públicos.

O controlo destas é ainda mais ténue pois que não têm que remeter as contas ao tribunal e o controlo tem apenas em vista verificar da legalidade, regularidade e correcção económica da aplicação dos dinheiros públicos que tenham recebido[4].

4. Princípios que regem na actividade do tribunal e dos seus juízes

À semelhança do previsto para os demais tribunais, valem para o tribunal de contas princípios tão essenciais como:

- O princípio da independência do tribunal e dos seus juízes e a sujeição exclusiva à lei;
- O princípio da fundamentação obrigatória das decisões, tomadas em processo equitativo e com participação dos interessados;
- O princípio da obrigatoriedade das decisões jurisdicionais e da prevalência delas sobre as das demais autoridades;
- O direito à coadjuvação das autoridades administrativas;
- O princípio da publicidade.

No que respeita à secção jurisdicional do tribunal - a 3ª secção -, estes princípios estão sempre presentes a iluminar a actividade dos seus juízes, a dar força às decisões que são chamados a tomar, a garantir os direitos dos responsáveis que são chamados a prestar contas, a dar transparência aos actos do tribunal.

Iguais princípios são de tomar em consideração na restante actividade do tribunal, com a ressalva de que relativamente a uma importante par-

[4] Artºs 1º (jurisdição), 2º, 4º, 5º, 6º (entidades sujeitas ao controlo e jurisdição do tribunal, competência territorial, competência material essencial e complementar) e 51º ("das entidades que prestam contas").

cela dessa actividade é a própria lei a excluir que ela culmine em decisões obrigatórias, como é o caso das auditorias, realizadas pelas 1ª e 2ª secções, que dão lugar a relatórios onde apenas são feitas recomendações.

5. A situação actual e as linhas de evolução

Hoje, com uma longa história de mais de 150 anos - com a actual designação, o tribunal de contas foi criado por decreto de 10 de Novembro de 1849 -, penso que é possível detectar como **aspectos mais significativos de um certo sentido da evolução** que teve lugar no passado e que é desejável manter e aprofundar no futuro:

- A progressiva **independência do tribunal em relação ao poder executivo** que culminou em 1989 (Lei 86/89, 8SET) com um estatuto orgânico que por inteiro desligou o da tutela do Ministro das Finanças;

- O reforço das **garantias de imparcialidade e de independência dos juízes;**

- A **articulação com a Assembleia da República**, nomeadamente, no âmbito da fiscalização da execução orçamental e da preparação e apreciação do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado de que aquela é destinatária, podendo o Presidente e os juízes relatores ser solicitados a estar presentes nas sessões das comissões parlamentares **e** podendo a Assembleia solicitar ao tribunal auditorias a quaisquer entidades sujeitas ao seu controlo;

- A prevalência, salvo no que respeita à função jurisdicional, da **iniciativa,** do **planeamento** e da **selectividade** sobre a tradicional postura de passividade que é própria dos outros tribunais;

- A progressiva **extensão do controlo** a novas entidades, sendo que hoje, em teoria, não há dinheiros públicos que lhe escapem;

- O cauteloso avanço, a par do controlo da **legalidade**, para a avaliação e o controlo da gestão financeira em termos de **economia, eficiência e eficácia**;

- O aperfeiçoamento e **flexibilidade do controlo** ao nível das modalidades e dos métodos utilizados, com a progressiva substituição do controlo prévio pelos controlos concomitante e sucessivo;

- A passagem de um sistema essencialmente baseado na verificação interna e documental das contas para a verificação externa com recurso a **métodos de auditoria**;

- A clara **separação, no seio do tribunal**, entre as instâncias que auditam, averiguam, relatam e recomendam e as incumbidas de efectivar as responsabilidades financeiras dos que administram os dinheiros públicos;

- O aperfeiçoamento da organização e modernização dos métodos de trabalho, a dotação de auditores com formação académica de nível superior e experiência profissional, a dotação de técnicos e de juízes com **valências académicas e profissionais multidisciplinares**;

- A capacidade interna de dar **formação contínua**, de acompanhar as mudanças da Administração Pública e de gerir e actualizar o tratamento automatizado da informação;

- A progressiva **articulação com os serviços de controlo interno**, nomeadamente as inspecções gerais dos grandes departamentos da administração pública, os quais têm a obrigação de realizar acções de controlo a solicitação do tribunal e de remeter a este as acções que por sua iniciativa realizem;

- A progressiva **abertura aos meios de comunicação social** que, pela forma e pelo relevo que vêm dando aos relatórios, recomendações e decisões do tribunal, têm contribuído para lhes dar força junto dos poderes públicos e dos cidadãos em geral.

II

A FUNÇÃO JURISDICIONAL

1. Razão de ordem

Foi referido que, das entidades sujeitas ao controlo do tribunal, só as que integram o sector público administrativo (SPA) estão sujeitas ao poder jurisdicional, o qual é exercido pela 3ª secção, em processo próprio e mediante garantias apropriadas.

Requeridos ou demandados no processo não são as entidades públicas sujeitas a controlo, mas as pessoas que actuando, em nome ou no âmbito delas, pratiquem infracções financeiras, ou seja, factos susceptíveis de constituírem os respectivos agentes em responsabilidade financeira.

Veremos, pois, sucessivamente:

- Que competências tem a 3ª secção e como se organizam e funcionam os seus juízes;
- Quais são os factos que a lei qualifica de infracções financeiras;
- Quem pode ser responsabilizado pela prática dessas infracções;
- Como e por quem são averiguadas as infracções;
- Quem o promove, quem nele intervem e como se desenvolve o processo jurisdicional.

2. A 3ª secção

Tendo em vista a efectivação da responsabilidade financeira, são duas as competências da 3ª secção:

a) Fazer a preparação e o **julgamento em 1ª instância** dos processos;
b) Reapreciar, em **recurso**, as sentenças a que os referidos julgamentos conduzam bem como as decisões dos juízes das secções regionais.

O julgamento em 1ª instância é sempre feito por um só juíz, que fica impedido de intervir no recurso, este sendo decidido em plenário pelos restantes juízes da secção, em número não inferior a três.

Porque se trata de uma secção jurisdicional na qual os juízes devem ter bom domínio da lei substantiva e, especialmente, das leis processuais, incluindo dos processos civil e penal, que são subsidiariamente aplicáveis, a lei prevê que sejam prioritariamente colocados na 3ª secção os juízes do tribunal que sejam oriundos das magistraturas, judicial ou do ministério público[5].

3. As infracções financeiras

3.1 A noção de infracção financeira

A 3ª secção é chamada a intervir quando seja proposta acção para efectivar a responsabilidade financeira e esta apenas existirá quando tenha sido praticada infracção financeira.

A infracção financeira é, pois, o núcleo ou a matéria prima do processo e da função jurisdicional.

A lei portuguesa não diz o que seja a "infracção financeira", mas enuncia os diversos factos que podem determinar a existência de responsabilidade financeira.

A análise desses factos permite-nos dar a seguinte **noção da "infracção financeira"**: todo o facto culposo, punido com multa e podendo gerar a obrigação de repôr, praticado em violação da disciplina dos dinheiros públicos por aqueles que têm a obrigação de concorrer para que ela seja observada.

A lei designa de **sancionatória** a responsabilidade que dá lugar à aplicação de multa e de **reintegratória** a que se traduz na obrigação de restituir aos cofres os dinheiros ou valores que neles existiriam se a infracção não fosse praticada.

O facto pode determinar apenas responsabilidade sancionatória ou essa e também responsabilidade reintegratória: se uma despesa for realizada sem cabimento mas o pagamento for devido há apenas responsabilidade sancionatória, mas se é atribuido um subsídio que a lei proíbe ou se é paga remuneração que excede a legalmente prevista, isso pode determinar a aplicação de multa e a obrigação de reintegrar a verba despendida.

---

[5] Artºs 15º, 4 (colocação de juízes na 3ª secção) e 79º ("competência da 3ª secção").

O facto ilícito tanto pode consistir em **acção** como em **omissão**, conforme o agente actua contra proibição legal ou se abstem de agir, estando a isso obrigado. Exemplo do primeiro, é a contracção de empréstimo fora da capacidade de endividamento e do segundo, a não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas.

Só há infracção se o facto, além de ilícito, houver sido praticado com **culpa**. A indagação e graduação desta é um dos problemas mais delicados e complexos que ao juiz se coloca mas de que não pode abster-se de conhecer: é em função do grau da culpa, que pode ir do dolo directo à culpa leve, que o juíz fixa a multa a pagar, dentro da moldura legal, cujo mínimo é metade do vencimento mensal e o máximo, metade do vencimento anual dos responsáveis. O grau da culpa igualmente influi no montante que o juiz mandará reintegrar, pois que, a partir do valor do desvio, do alcance ou do pagamento indevido, o montante a reintegrar pode ser reduzido ou mesmo relevado na íntegra [6].

3.2 A responsabilidade reintegratória

Esta responsabilidade determina que o responsável tenha de fazer reverter ao ente público os dinheiros ou valores em falta por efeito dos factos geradores da obrigação de repôr.

Fontes ou factos geradores da obrigação de repôr são o alcance, o desvio de dinheiros ou valores públicos, os pagamentos indevidos e a falta de arrecadação de receitas.

Existe **alcance** quando o responsável não tenha em cofre ou com saída devidamente documentada qualquer quantia ou valor que aí devia existir.

O **desvio de dinheiros ou valores públicos** dá-se quando haja perda, absoluta ou relativa, deles, sem que tenha existido autorização formal de pagamento. Se o desvio for intencional ele envolverá, em princípio, concorrência da responsabilidade penal e da responsabilidade financeira.

---

[6] Artºs 61º, 5 (culpa), 64º, 65º, 3, 4, 6, 67º (avaliação da culpa) e 65º, 2 (mínimo e máximo da multa).

Pagamentos indevidos são os que, violando normas legais aplicáveis à despesa, causem dano à entidade pública por não terem contraprestação efectiva.

Despesa de que se obtenha a contrapartida que lhe é própria está, em princípio, excluída do conceito de pagamento indevido para o efeito da responsabilidade reintegratória.

A restrição expressa que a actual lei assim introduziu na noção de pagamentos indevidos teve na base a ideia de que a responsabilidade reintegratória, inexistindo danos efectivos, representaria enriquecimento sem causa do Estado.

Há, porém, casos em que, embora os pagamentos feitos tenham contrapartida, a mera multa pode ser insuficiente para prevenir graves riscos de utilização indevida dos dinheiros públicos, como acontecerá se uma obra de milhões de euros for realizada sem concurso ou se, contra normas imperativas, forem admitidos funcionários num determinado serviço. Por isso, que em leis especiais se vem prevendo a responsabilidade reintegratória dos dirigentes sem curar da existência ou não de contrapartida.

Esta é uma matéria que tem merecido reflexão no tribunal. Como também a possibilidade de vir a alargar a responsabilidade financeira reintegratória aos gestores do sector empresarial do Estado.

A não arrecadação ilegal de receitas só com a lei 98/97 passou a constituir fonte da obrigação de repôr. Obrigação que, como nas situações anteriores, pressupõe prejuízo e que, ao contrário do que nelas se passa, só existe se os responsáveis tiverem agido com dolo[7].

3.3 A responsabilidade sancionatória

São sancionados os actos que envolvam violação dos regimes:

a) Das receitas, quando tendo sido objecto de inscrição orçamental, elas não sejam liquidadas, cobradas ou entregues nos cofres do Estado;

[7] Artºs 59º e 60º (fontes da responsabilidade reintegratória).

b) Dos orçamentos, das despesas e dos compromissos;

c) Dos descontos obrigatórios nas remunerações ao pessoal quando não sejam feitos ou sejam indevidamente retidos;

d) Da gestão e controlo orçamental, da tesouraria e do património;

e) Dos adiantamentos por conta de pagamentos;

f) Dos empréstimos públicos, quando se exceda a capacidade de endividamento ou se utilizem em finalidade diversa da prevista;

g) Dos fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas.

Nuns casos, o que está em causa é a mera violação de normas preventivas ou procedimentais, independentemente do resultado, noutros, a infracção só existe quando tenha sido afectada a receita ou a despesa.

Nuns casos estão previstos com suficiência os elementos da infracção, noutros essa previsão, sendo demasiado genérica, obriga a complexos exercícios de pesquisa, de análise e de compatibilização de disposições erráticas, o que não é muito compatível com a certeza que se exige a normas de cariz sancionatório. Estão neste caso as situações que cabem na al. b) acima referida, na parte em que sanciona com multa a violação *"da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos"*, a elas se reconduzindo a maior parte das infracções que dão origem a processos de responsabilidade financeira. E se é certo que a directa incidência da norma é sancionatória, por ela passa boa parte dos factos que geram responsabilidade reintegratória, maxime, os pagamentos indevidos [8].

4. Os sujeitos da responsabilidade financeira

Conforme a posição mais ou menos próxima dos sujeitos perante o facto, assim a lei distingue a responsabilidade directa e a responsabilidade subsidiária.

[8] Artº 65º, 1 (fontes da responsabilidade sancionatória).

4.1 A responsabilidade directa

Segundo a lei, *"a responsabilidade directa recai sobre o agente ou agentes da acção"*.

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

Como possíveis agentes da acção e, portanto, sujeitos de responsabilidade directa, temos:

a) Os membros do Governo

A lei 98/97, colocando-os expressamente na alçada do tribunal como sujeitos de responsabilidade financeira, através da remissão para o decreto nº 22 257, de 25FEV33, veio desfazer as dúvidas que no domínio da lei anterior se colocavam a este respeito.
Mas têm de existir os seguintes pressupostos cumulativos para que um membro do Governo incorra nessa responsabilidade:

- Ter praticado acto de que resulte ou possa resultar dano para o Estado, devendo observar-se que, porque a responsabilidade reintegratória hoje depende da verificação de dano e da inexistência de contrapartida, a remissão para aquele diploma não dispensará estes requisitos, podendo as situações em que apenas exista risco de dano entender-se passíveis de responsabilidade sancionatória.

- Não ter ouvido os serviços competentes ou, tendo por eles sido esclarecido em conformidade com as leis, haver decidido de outro modo.

b) Os gerentes,dirigentes ou membros dos orgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados.

c) Os exactores, categoria em que são de incluir quantos manejam dinheiros públicos nas funções de arrecadar, guardar ou pagar.

d) Os funcionários ou agentes que nas suas informações para os responsáveis mencionados em a) e b) não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei. Não sendo agentes da acção, estes, só por extensão da noção de responsabilidade directa, nela podem incorrer[9].

4.2 A responsabilidade subsidiária

Quando não se verifiquem os pressupostos de responsabilidade directa em relação aos responsáveis referidos nas al. a), b) e c) de 4.1., ou seja, quando não sejam agentes do facto, eles podem ser ainda sujeitos a responsabilidade financeira.

São situações de culpa in permittendo, in ordinando, in eligendo, in vigilando, sendo que neste último caso a responsabilidade supõe culpa grave.

É uma responsabilidade subsidiária, o que significa, estando em causa a responsabilidade reintegratória, que não é de accionar se os cofres públicos foram reintegrados voluntariamente pelo agente do facto e só é de executar, obtida que seja decisão condenatória, depois de excutidos os bens do responsável principal[10].

5. A averiguação das infracções financeiras

Embora essa não seja a finalidade única ou mesmo a mais importante das auditorias que a 1ª e a 2ª secções realizam no âmbito dos respectivos poderes de controlo, quando nas auditorias detectem infracções financeiras, estas devem ser suficientemente averiguadas por forma a que no relatório que a secção venha a aprovar se faça, como a lei prevê, um "juízo sobre a legalidade e a regularidade das operações examinadas" e "a concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras e seus responsáveis".

O papel da 2ª secção, na averiguação das infracções financeiras, é decisivo por caber no seu âmbito a verificação interna e a verificação externa das contas, a fiscalização da execução do Orçamento do Estado e,

[9] Artºs 61º e 62º, 1, 2 (os sujeitos da responsabilidade directa).
[10] Artº 62º, 1, 3 (os sujeitos da responsabilidade subsidiária).

em geral, a realização de acções de controlo da actividade financeira de todas as entidades do sector público administrativo e empresarial.

Na Lei 86/89, a 2ª Secção reunia as funções que hoje são atribuídas à 2ª e à 3ª Secção: verificar contas, auditar ou realizar inquéritos às entidades sob seu controlo, averiguar factos e provas relativos a infracções financeiras, qualificar os factos, recomendar e julgar, com quitação ou sancionando as responsabilidades financeiras.

Destas funções, a actual Lei segregou a função de julgar e dela incumbiu a 3ª secção, por se ter entendido que não deve ser a mesma entidade a averiguar e a julgar. E, da função de acusar, incumbiu, como veremos melhor, o ministério público.

Foi flexibilizada a averiguação e o julgamento das infracções financeiras podendo agora ter lugar em procedimento autónomo, fora da verificação da conta, dirigido a *"determinados actos, procedimentos ou aspectos da gestão financeira"* e podendo incidir sobre *"uma ou mais entidades"* sujeitas ao controlo do tribunal.

Foi privilegiada a auditoria como método de verificação dos factos, mas dando toda a margem ao tribunal para optar pelo tipo de auditoria que entenda e pelos métodos e técnicas que melhor respondam ao fim em vista.

Os poderes dos juízes que dirigem os procedimentos e que hão-de preparar os projectos dos relatórios a aprovar pela secção foram reforçados, cabendo-lhes nomeadamente:

a) Estabelecer os métodos a adoptar na verificação externa de contas e nas auditorias;
b) Ordenar as diligências necessárias à instrução dos processos;
c) Propôr a coadjuvação dos orgãos de controlo interno ou o recurso a empresas de auditoria ou de consultadoria técnica;
d) Ordenar a comparência dos responsáveis para declarações;
e) Realizar exames, vistorias, avaliações ou outras diligências, podendo recorrer a peritos especializados.

É, por outro lado, a 2ª secção a principal destinatária das denúncias e participações feitas ao tribunal, incluindo dos relatórios dos orgãos de controlo interno, relatórios que, após avalizados pela secção que deva

examiná-los, têm servido de instrumento à instauração de processos de responsabilidade financeira.

A separação das funções de averiguação e de acusação das infracções financeiras pressupõe, como se disse, que quem averigua não possa perder de vista as condições e exigências de que depende a efectivação das responsabilidades: a identificação correcta dos responsáveis e a enunciação dos factos e das circunstâncias à luz das normas violadas, incluindo tudo o que induza num juízo de culpa leve, de culpa grave ou de dolo, a fim de o ministério público poder indicar a multa que deve pedir e a 3ª secção aferir do montante pedido. Devem igualmente ser recolhidas as provas indispensáveis.

Se os relatórios forem insuficientes, o ministério público pode não ter condições para, em processo jurisdicional, avançar com acção de responsabilidade financeira.

Quando os relatórios indiciem a necessidade de agir no foro penal (se o facto constituir crime), cível (se além da reintegração das verbas abrangidas pela infracção houver outros danos a ressarcir) ou administrativo (se houver que declarar a nulidade de actos ou contratos ou a dissolução do orgão ou a perda de mandato dos seus titulares), a secção que o aprove ou o ministério público transmitem os relatórios para a jurisdição competente, sem prejuízo da acção que este deva propor no tribunal de contas [11].

6. O processo jurisdicional

6.1 O início do processo: o poder de iniciativa

Ao destacar da 2ª para a 3ª secção a função de julgamento das infracções financeiras, o legislador entendeu que alguém deveria tomar a iniciativa de, precisando a causa de pedir e o pedido, requerer o julgamento e incumbiu dessa função o ministério público.

Fê-lo por estar **o ministério público** representado no tribunal de contas por magistrados com a experiência que lhes advem de estarem no topo

[11] Artºs 53º, 54º, 55º (verificação interna e externa das contas e auditorias) e 78º, 4 (competências dos juízes no âmbito das auditorias e outras acções de controlo).

da carreira, por terem autonomia relativamente ao poder executivo, por deverem agir com isenção, com objectividade e com respeito pela lei.

Só o ministério público pode requerer o julgamento das infracções financeiras. Ao requerê-lo, o ministério público indica quais são os demandados ou responsáveis, quais são os factos e as normas legais violadas e qual é o pedido. Junta as provas de que disponha, nomeadamente, o relatório da 1ª ou da 2ª secção, relatório que necessariamente há-de servir de suporte aos processos de julgamento de contas e de julgamento de responsabilidades financeiras não efectiváveis por processo autónomo de multa, e indica outras provas que entenda necessário produzir.

A função do ministério público, ao contrário do que sucede no foro criminal, não é a de averiguar os factos, mas a de promover o julgamento, acompanhando o processo na 3ª secção desde o seu início até ao seu termo. Por isso, o ministério público não participa nas auditorias, mas os relatórios finais que as 1ª e 2ª secções aprovem são-lhe obrigatoriamente notificados.

A lei vincula o ministério público a cingir-se aos factos que lhe são comunicados, mas deixa-lhe liberdade quer para avaliar da suficiência das provas que lhe apresentam quer para fazer a qualificação jurídica dos factos.

Este sistema tem as vantagens de separar as funções de averiguação e de acusação em entidades distintas, permite que a 2ª Secção faça um tratamento integrado das infracções, dá a todos os responsáveis as mesmas garantias, previne actuações paralelas e porventura contraditórias que ocorreriam se nuns casos fosse a secção, noutros o ministério público a averiguar as infracções[12].

6.2 As fases essenciais do processo

Após o **requerimento do ministério público**, se não houver razões para imediata rejeição, o juíz manda **citar** os responsáveis dando-lhes

[12] Artºs 29º (do ministério público), 54º, 4, 57º, 1 (notificação dos relatórios de auditoria e remessa dos processos ao ministério público), 89º, (vinculação do ministério público aos factos mas não à qualificação jurídica (pedido de julgamento).e 90º (requerimento de julgamento).

prazo ou para voluntariamente satisfazerem o pedido, o que põe termo ao processo, ou para contestarem.

Com a **contestação**, cuja falta não determina a condenação, os responsáveis oferecem as provas que entendam produzir e, apresentada a contestação ou decorrido o respectivo prazo, o juiz designa a data de julgamento, no qual não é obrigatória a presença dos responsáveis que podem fazer-se representar por advogado.

Se os responsáveis não indicarem **advogado** e o processo tiver por objecto responsabilidade sancionatória, é-lhes nomeado defensor para o julgamento e para o recurso.

O julgamento é feito em **audiência pública** presidida pelo juiz e nele se procede à produção das provas, incluindo a admissível audição dos responsáveis e a audição das testemunhas indicadas pelo ministério público e pelos responsáveis. Terminada a produção da prova, seguem-se as alegações, em matéria de facto, a fixação dos factos pelo juiz, as alegações de direito e, por fim, a **sentença.** Nesta, o juiz, após examinar os factos provados e a existência ou não de ilícito e de culpa, incluindo a graduação desta, concluirá pela absolvição ou pela condenação, tendo a faculdade de relevar no todo ou em parte a responsabilidade reintegratória.

À sentença poderá seguir-se o **recurso**, ordinário, para o que têm legitimidade o ministério público e os demandados, estes necessariamente representados por advogado que tenham constituído ou pelo defensor que lhes tenha sido nomeado.

O recurso tem uma tramitação simplificada: a petição de recurso, contendo as alegações é notificada à outra parte para responder e, após, o juiz relator prepara projecto que submete ao plenário da 3ª secção, a qual delibera em sessão que é dirigida pelo presidente do tribunal.

A lei prevê ainda o **recurso extraordinário** para fixação de jurisprudência, a julgar pelo plenário geral, quando decisões do plenário da 3ª secção ou das secções regionais dêem soluções opostas à mesma questão fundamental de direito[13].

[13] Artºs 91º a 94º (citação dos demandados, contestação, audiência, sentença) e 96º a 100º (recurso ordinário) e 101º a 103º (recurso extraordinário).

III

CONCLUSÃO

A solução de separar a função de auditoria e a função jurisdicional foi acolhida pelo legislador de 1997 na base de **princípios virtuosos**, como sejam:

- A garantia acrescida que é dada aos responsáveis, quer porque antes de instaurada a acção de responsabilidade hão-de ser ouvidos sobre os factos, audição que depois de accionados volta a ter lugar em sede de contestação e, eventualmente, em audiência de julgamento, quer por serem juízes diferentes os que auditam, averiguam e aprovam os relatórios e os que, com base neles, mas com total independência, julgam;
- O conhecimento dos factos em ambiente jurisdicional, mediante processo equitativo, com garantias de contraditório entre o ministério público e os responsáveis e com o juíz em posição "supra partes" e limitado pelos factos invocados pelo ministério público e pelos responsáveis;
- A imediação das provas, que são produzidas em audiência pública.

A experiência destes 6 anos mostra que o sistema funciona.

O **processo**, sendo simplificado, tem permitido conhecer dos factos com suficientes garantias de defesa para os responsáveis, sem que isso ponha em causa o interesse público de que seja feita justiça.

As **sentenças** são fundamentadas e o elevado número das que têm transitado sem recurso, indicia da sua aceitação. São em número aproximado as decisões de condenação e de absolvição, umas vezes se confirmando os factos e as apreciações constantes dos relatórios de auditoria, outras, não, o que também mostra como é indispensável que exista a fase jurisdicional.

Os **recursos** têm essencialmente visado matéria de direito, o que sugere um especial cuidado dos juízes no apuramento e fixação da matéria de facto. Boa parte dos recursos têm sido julgados procedentes, o que mostra que o facto de os juízes pertencerem à mesma secção não lhes coloca constrangimentos por terem de reapreciar decisões dos seus pares.

Ao contrário do que se passa nos outros tribunais, têm sido muito **raros os adiamentos**, o que se deve ao bom funcionamento da secretaria do tribunal e à boa colaboração do ministério público, dos advogados e dos demandados como responsáveis.

Mas há certamente **aspectos a suscitar reflexão e a aperfeiçoar**.

Não pode, como o sistema tende a favorecer, criar-se uma clivagem entre os juízes que auditam e os que julgam, como se a função de auditoria e a função jurisdicional fossem um fim em si e não instrumentos de um objectivo último que é o controlo financeiro adequado e eficaz, para o qual todos devem articuladamente contribuir. Porque o tribunal é um "organismo" e não uma soma de competências.

A separação das secções de auditoria e de julgamento, tendo inegáveis vantagens, tem também o inconveniente de, salvo no recurso extraordinário, não fazer participar todos os juízes do tribunal na formação da jurisprudência atinente à responsabilidade financeira, o que pode induzir cada uma das secções a cristalizar em interpretações próprias com custos para a coerência e a força que deveria emanar de orientações partilhadas e tendencialmente uniformes do tribunal.

Problemático é também que, sendo as auditorias conduzidas por juízes, com garantia de contraditório, não se lhes reconheça valor probatório acrescido, em particular, quanto aos factos pericialmente avalizados, e, porventura, definitivo, por exemplo, quanto aos factos que não fossem objecto de impugnação na auditoria. É que o regime actual submete tudo ao escrutínio do julgamento como se antes nada fosse possível estabelecer e até permite que os responsáveis ajam com reserva na fase da auditoria ou dela se alheiem, reservando toda a defesa para a fase de julgamento.

Também a separação entre as secções de auditoria e o ministério público (como se referiu em 6.1, o ministério público não intervem nas auditorias, limitando-se a receber os relatórios finais aprovados) não pode conduzir, como tem sucedido, a que este acabe por arquivar relatórios só porque não são realizadas diligências, ainda possíveis e oportunas, indispensáveis para estabelecer a infracção, nos seus elementos objectivo e subjectivo.

Há aspectos que a prática pode melhorar e corrigir, outros dependem de intervenção do legislador.

Necessário é que o sistema de controlo financeiro tenha credibilidade e eficácia.

Se a via da recomendação não basta, a função jurisdicional é incontornável. E as auditorias e demais acções de controlo hão-de ser conduzidas para dar lugar a relatórios aptos a viabilizá-la. Sob pena de nos resignarmos a constatar o que está mal, demitindo-nos de responsabilizar os que o fazem. Mas para isso, o tribunal é supérfluo.

O GOVERNO ELECTRÓNICO

NUMA PERSPECTIVA DE CONTROLO FINANCEIRO[1]

Ana Cristina Varela Morgado[2]
Ana Margarida Albuquerque Menezes Portugal Mello[3]
Carlos Alberto Simões Dias David[4]
Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes[5]

---

1 Texto produzido, em Julho de 2004, para o Módulo de Governo Electrónico do Curso de Alta Direcção em Administração Pública, ministrado no Instituto Nacional de Administração.

2 Chefe de divisão da Gestão de contratos do Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

3 Chefe de divisão da Documentação e Informação da Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas.

4 Técnico superior de 1ª classe do Instituto Nacional de Administração.

5 Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas.

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO

II. O GOVERNO ELECTRÓNICO

1. O que é o eGovernment
2. A estratégia europeia de eGovernment
3. O eGovernment em Portugal
4. Áreas e graus de desenvolvimento do eGovernment
5. Benefícios, Custos e Riscos do eGovernment
6. Em síntese

III. EM QUE É QUE O GOVERNO ELECTRÓNICO ALTERA O CONTEXTO E O CONTEÚDO DO CONTROLO FINANCEIRO

1. O eGovernment e o controlo financeiro
2. Riscos específicos associados ao eGovernment relevantes para o controlo financeiro
3. Alterações ao nível do controlo interno
4. Novas perspectivas e áreas a auditar
5. Exemplos de acções de controlo, conclusões e recomendações

IV. EM QUE É QUE O GOVERNO ELECTRÓNICO ALTERA OS MÉTODOS DE CONTROLO FINANCEIRO

1. A auditoria em ambiente informatizado
2. Ferramentas informáticas de apoio à auditoria
3. Auditoria a sistemas informáticos

V. CONCLUSÕES

I. INTRODUÇÃO

"...making government more accountable is American's biggest hope for e-government"
Mark A. Abramson e Therese L. Morin, in E-Government 2003

O eGovernment, ao tornar a informação e os serviços mais acessíveis aos cidadãos, e ao induzir a alteração da perspectiva, da organização e dos métodos administrativos, tem como um dos objectivos e potenciais benefícios a redução da despesa pública a par de uma maior qualidade dos serviços prestados, para benefício do utilizador/contribuinte. Como a frase acima citada sugere, e se analisará, promove a transparência dos actos da Administração, assim contribuindo para um reforço da responsabilização dos governos e dos gestores públicos perante os cidadãos.

Os mecanismos e entidades de controlo financeiro visam também garantir que a gestão dos recursos públicos se faz de acordo com as regras fixadas pelos detentores dos bens, ou seja, de acordo com a lei e princípios aplicáveis, e de forma a garantir o máximo efeito com o mínimo de custo, respeitando, assim, os princípios da economia, eficiência e eficácia, o que engloba a qualidade e utilidade dos serviços prestados.

Desta forma, a função de controlo financeiro, quer na vertente em que lhe cabe ser instrumento de uma melhor gestão pública, quer naquela em que lhe cabe evidenciar sucessos, insucessos e responsabilidades, tem de ponderar os mecanismos e projectos de e-Government em vários planos:

- Na forma como é alterado o universo das operações e sistemas que lhe cabe controlar e avaliar;
- Nas alterações que produz no tipo de riscos a ter em conta, quer modificando os níveis e áreas de risco tradicionais, quer introduzindo riscos específicos;
- Na necessidade de adaptar as modalidades, as metodologias e os processos de controlo às características das novas realidades;
- Nas potencialidades que proporciona ao nível de novas e mais eficientes ferramentas de auditoria.

Estes desafios são relevantes para qualquer instituição que tenha por missão assegurar funções de controlo, seja nos planos interno, externo, prévio, simultâneo, sucessivo, operacional, sectorial, estratégico, de regularidade, de desempenho, financeiro, jurídico, ambiental, social ou outro, mas no trabalho que se segue vamos analisá-los na perspectiva concreta de uma instituição superior de controlo externo das finanças públicas, como é o caso do Tribunal de Contas, por ser a realidade em que se insere um dos elementos deste Grupo de Trabalho.

Trataremos, assim, no fundo, de saber que principais mudanças têm, por um lado, de ser tidas em conta e, por outro, de ser introduzidas por este órgão no desenvolvimento da sua actividade, em resultado dos fenómenos associados ao *eGovernment.*

II. O GOVERNO ELECTRÓNICO

1. O que é o eGovernment

O eGovernment, ou governo electrónico, designa, em regra, um conjunto de iniciativas governamentais em vários países, no sentido de disponibilizar serviços públicos por via electrónica.

As definições doutrinais, políticas ou profissionais do conceito são, no entanto, objecto de alguma variação, devendo reconhecer-se também que evoluem à medida que as potencialidades da sua utilização crescem, encaminhando-se hoje para versões mais abrangentes.

Procurando congregar os vários elementos abrangidos pelas várias perspectivas utilizadas podemos dizer que o governo electrónico:

⇒ Se refere à utilização pelos governos e administrações públicas das tecnologias de informação e comunicação;
⇒ Implica a utilização dessas tecnologias para estabelecer interacções com entidades externas e internas, abrangendo troca de informação ou prestação de serviços a cidadãos, empresas, outras entidades governamentais ou administrativas e funcionários;
⇒ Combina a utilização dessas tecnologias com processos de mudança organizacional e a aquisição de novas competências, contribuindo para a simplificação de estruturas e procedimentos e para a melhoria dos processos de escolha e decisão;

⇒ Se orienta para a obtenção de mais eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados;
⇒ Garante mais transparência à acção pública, favorecendo a responsabilidade;
⇒ Pretende estimular a participação dos cidadãos, assim aprofundando a democracia.

O conceito adoptado pelo plano nacional de acção para o Governo Electrónico acolhe estas várias perspectivas, do seguinte modo:

> "O Governo Electrónico é um processo suportado no desenvolvimento das tecnologias de informação, que coloca o cidadão e as empresas no centro das atenções, melhora a qualidade e a comodidade dos serviços e reforça os meios de participação activa no exercício da cidadania. Simultaneamente, aumenta a eficiência, reduz custos e contribui para a modernização do Estado."

Num estudo conduzido pela Bertelsmann Foundation1 refere-se que o governo electrónico deve ser uma adequada combinação de serviços electrónicos e formas de participação electrónica, assegurando, assim, um correcto equilíbrio entre administração e democracia.

Nesta linha, refira-se, aliás, que o grau de maturidade electrónica de um governo tende a reflectir o nível de desenvolvimento económico, social e democrático do respectivo país.

Aquele estudo procedeu à avaliação de vários casos de e-government por comparação com um tipo ideal de referência, marcado por um conjunto de critérios definidores do que se considerou uma boa prática. Esses critérios distribuem-se por cinco grupos, correspondentes àquilo que se espera do governo electrónico:

- Benefícios para os cidadãos dos serviços oferecidos
- Melhorias de eficiência dos serviços
- Promoção da comunicação e da participação dos cidadãos
- Transparência e acessibilidade das instituições públicas
- Gestão das mudanças

[1] *E-Government- Connecting efficient Administration and responsive Democracy,*2002

2. A estratégia europeia de eGovernment

No quadro da União Europeia, as iniciativas de governo electrónico enquadram-se num grande objectivo comum, definido no Conselho Europeu de Março de 2000, em Lisboa, de transformar a Europa, até 2010, na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo.

A chamada "**Estratégia de Lisboa**" assenta fortemente na transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, na qual se enquadra "a aplicação de melhores políticas no domínio da sociedade da informação", de forma a garantir a passagem para uma economia digital, em que, nomeadamente:

⇒ *"As empresas e os cidadãos deverão ter acesso a uma infra-estrutura de comunicações pouco dispendiosa e à escala mundial, bem como a um vasto leque de serviços"*
⇒ *"Os diferentes meios de acesso deverão prevenir a info-exclusão"*
⇒ *"As tecnologias da informação podem ser utilizadas para renovar o desenvolvimento urbano e regional e incentivar tecnologias ecologicamente correctas"*
⇒ *"As administrações públicas deverão empreender esforços reais, a todos os níveis, para explorar as novas tecnologias a fim de tornar a informação tão acessível quanto possível"*
⇒ *"A plena realização do potencial electrónico da Europa está dependente da criação de condições para o florescimento do comércio electrónico e da Internet"*
⇒ *"Os Estado Membros garantam (...) o acesso electrónico generalizado aos principais serviços públicos de base"* 2

A adopção de tecnologias digitais e a criação de uma sociedade da informação para todos foram, assim, consideradas como a base da constituição de uma eEuropa e como o principal motor de um crescimento substancial da União Europeia entre 2000 e 2010.

O governo electrónico foi considerado um elemento central do *"eEurope 2005 Action Plan"*, aprovado, após o eEurope 2002, para garantir a realização da Estratégia de Lisboa.

---

2 Vd. Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Lisboa, 23-24 de Março de 2000.

O plano de acção *eEurope* baseia-se em medidas públicas de estímulo ao investimento e à procura, baseando-se em dois grupos de acções:

⇒ **Estimular serviços, aplicações e conteúdos, preparando acções no domínio da administração pública em linha (on line), serviços de saúde em linha, ensino em linha e negócios electrónicos.**

⇒ **Assegurar a disponibilidade generalizada de acesso em banda larga a preços competitivos e uma infra-estrutura de informação segura**

Neste âmbito, recomenda-se aos Estados Membros e prevêem-se medidas de apoio comunitário que assegurem, até ao final de 2005, que:

- Todas as administrações públicas têm ligações de banda larga;
- Os sistemas são interoperáveis;
- Os serviços públicos são interactivos e acessíveis a todos, através de múltiplas plataformas;
- Uma parte significativa dos contratos públicos é realizada electronicamente;
- É garantido o acesso dos cidadãos a pontos de acesso público à Internet;
- Todas as escolas e universidades têm acesso à Internet para fins de ensino e investigação através de uma ligação de banda larga;
- Existe uma oferta razoável de eLearning;
- Todas as universidades oferecem acesso on line a estudantes e investigadores, de modo a maximizar a qualidade e eficiência dos processos e actividades de ensino;
- São desenvolvidas infra-estruturas informáticas de elevado desempenho e tecnologias de computação em grelha;
- São proporcionadas acções de qualificação de adultos para a sociedade do conhecimento;
- São lançados cartões de saúde electrónicos, redes de informação de saúde e serviços de saúde em linha, como informações, teleconsultas e reembolso electrónico;
- São desenvolvidas soluções interoperáveis de negócios electrónicos para transacções, segurança, assinaturas, aquisições e pagamentos;
- São criados sistemas on line de resolução de litígios, de apoio jurídico e de desenvolvimento de confiança dos consumidores no comércio electrónico;
- São lançadas marcas de confiança e sistemas de autenticação;

- São lançadas as bases de um sistema europeu de alerta contra ataques informáticos;
- É implantada uma "cultura de segurança" na concepção e realização de produtos de informação e comunicações;
- É criado um ambiente seguro de comunicações para o intercâmbio de informações classificadas da administração pública;
- É garantida disponibilidade de espectro e a sua utilização eficiente pelos serviços em banda larga sem fios, bem como a implantação de acessos em banda larga em regiões menos favorecidas;
- Os conteúdos são oferecidos em diversas plataformas tecnológicas, incluindo a televisão digital interactiva, as comunicações 3G, etc.;
- São desenvolvidas conferências, reuniões de trabalho, redes de apoio e sítios Web para desenvolvimento, análise e difusão de boas práticas;
- São desenvolvidas acções de avaliação de desempenhos quanto à consecução dos objectivos, com base em indicadores e metodologias comuns.

3. O eGovernment em Portugal

Em Portugal, foram adoptadas algumas iniciativas com vista ao desenvolvimento da sociedade da informação a partir de 2000, sobretudo visando o incremento acelerado do uso da Internet, o qual era, no entanto, em 2002, um dos mais baixos no quadro da União Europeia.

De acordo com o Relatório de Diagnóstico feito pela UMIC (Unidade de Missão Inovação e Conhecimento), com referência a Fevereiro de 2003, em termos de Governo Electrónico, Portugal ocupava uma posição intermédia ao nível da União Europeia3, embora com uma taxa de crescimento mais baixa, caracterizando-se por:

- A presença da Administração Pública portuguesa na Internet reproduzir digitalmente algumas das disfunções da administração tradicional, com profusão de sites institucionais, dispersão de informação e carência de serviços transaccionais e integrados;
- Ser uma presença sobretudo orientada para a prestação de informação, e, ainda assim, com uma taxa de utilizadores baixa (25%);

[3] Com resultados menos favoráveis noutras áreas da sociedade da informação.

- A disponibilização de serviços públicos na Internet ser residual e pouco sofisticada, dada a fraca penetração de ferramentas que possibilitam efectuar transacções entre a administração e os seus utentes, o que obriga à deslocação física aos centros de atendimento;
- Os serviços em linha mais desenvolvidos se dirigirem a um conjunto alargado de utentes e a prestação desses serviços implicarem contraprestações monetárias avultadas em benefício do Estado, o que traduz uma orientação para o interesse do Estado e não para o do cidadão;
- Os sites da AP tenderem a desrespeitar as regras de acessibilidade para cidadãos com necessidades especiais;
- A utilização das TIC no sector da saúde estar com um profundo atraso, sendo certo que permitiria elevados ganhos ao nível da rapidez de resposta, comodidade para o paciente e eficiência de ocupação do corpo clínico;
- Alguns projectos serem de qualidade, utilidade social e difusão duvidosas.

Em 2003, foi aprovado um Plano de Acção para o Governo Electrónico, cujos projectos mais importantes, a implementar de forma evolutiva, são:

Portal do Cidadão
- Serviços públicos mais próximos e disponíveis ao cidadão
- Administração mais eficiente e eficaz
- Portal da Internet como ponto de acesso dos cidadãos aos serviços públicos, em qualquer momento e local
- Acesso a serviços interactivos
- Catálogos de informação
- Portais temáticos
- Mecanismos de participação e cidadania

Promoção da interoperabilidade e racionalização de custos de comunicação
- Reforçar a capacidade tecnológica da AP e as respectivas normas de segurança
- Mecanismos para comunicação entre os sistemas de informação dispersos
- Guia Normativo para as Comunicações
- Renegociar condições contratuais de serviços de comunicações
- Racionalizar infra-estruturas e modelos de gestão

Sistema de Informação Nacional e Único de Segurança Social
- Prestações
- Cobrança de contribuições
- Combate à fraude e evasão contributiva

Documento Único de Registo Automóvel e Sistema Integrado de Registo de Identificação Civil
- Sistema centralizado com acessos descentralizados para registos, alterações, consulta de dados e emissão de documentos

Portal da Administração e do Funcionário Público
- Acesso à informação
- Comunicação electrónica
- Intranet da AP
- Standartização de processos internos e de serviços prestados aos funcionários
- Bolsa de emprego público
- Comunicação de boas práticas

Compras Públicas electrónicas
- Racionalização de custos
- Aumento da transparência e da eficiência
- Novo modelo para compras do Estado
- Adaptação do enquadramento legal
- Generalização do comércio electrónico na AP e no tecido empresarial
- Portal Informativo
- Portal transaccional
- Registo nacional e acreditação de fornecedores
- Codificação de produtos e serviços
- Agregação de compras
- Normalização de documentação
- Centro de excelência de compras

Modernização da Gestão
- Solução integrada POCP/Tesouraria do Estado para todos os serviços
- Novo Sistema de Informação da Administração Financeira do Estado
- SI de apoio à gestão e à decisão
- Optimização de recursos humanos
- Optimização do uso de software na AP

4. Áreas e graus de desenvolvimento do eGovernment

O governo electrónico desenvolve-se, hoje, em quatro grandes áreas:

Government to Citizen (G2C)

Em que se garante a prestação, acesso e interacção de informação e de serviços entre a administração e os cidadãos.

Trata-se de uma área em que se facilita o acesso dos cidadãos à informação e o estabelecimento de formas expeditas de obter os seus contributos, permitindo-lhes compreender melhor as decisões, assegurar um maior controlo dos gastos públicos, com reforço da transparência, responsabilidade e maior prevenção de fraudes e corrupção e participar de forma mais fácil e activa nos processos de decisão e no controlo da qualidade das prestações, aprofundando-se por essa via a democracia e a eficácia da acção pública.

Exemplos:

- Estabelecimento de fóruns de discussão online
- Sistemas electrónicos de consulta pública e de votação
- Estabelecimento de portais electrónicos de fácil consulta, em que a informação aos cidadãos é preferentemente organizada por factos relevantes para a sua vida (iniciar a escola, escolher um curso, encontrar emprego, ficar desempregado, aposentar-se, etc.)
- Estabelecimento de portais interactivos, que permitem aos cidadãos identificar-se, tendo acesso a informação reservada e a submissão electrónica de informação e requerimentos: declarações fiscais electrónicas e consulta de situações, apresentação de pedidos de documentos e licenças por via electrónica, apresentação de acções judiciais e consulta dos respectivos processos por via electrónica
- Possibilidade de realizar pagamentos de taxas e impostos por via electrónica, nomeadamente portagens
- Estabelecimento de lojas em que os cidadãos podem resolver vários problemas num único ponto de atendimento (one-stop shops), com horários alargados (vd. Centrelink na Austrália)
- Concentração de informação dispersa relevante em smart cards detidos pelos cidadãos, garantindo-lhe um atendimento mais qualificado, como é o caso de informação médica
- Automatização da gestão e informação de tráfego e, eventualmente,

criação de taxas de utilização de vias congestionadas
- Acesso a serviços e informação através de telefones móveis
- Marcação e gestão de consultas por via electrónica.
- Sistemas de alerta em tempo real (segurança, saúde, ambiente)

Government to Business (G2B)

Em que se garante a prestação, acesso e interacção de informação e de serviços entre a administração e as empresas.

Ao proporcionar formas mais expeditas de as empresas se relacionarem com a administração pública, ao nível da obtenção e submissão de informação, autorizações e licenças, realização de registos, e procedimentos de comércio, o governo electrónico nesta área propicia maior produtividade e melhor serviço na própria administração pública e favorece a redução de custos do sector privado e a sua competitividade.

Exemplos:

- Submissão e processamento electrónico de declarações fiscais e dados estatísticos
- Obtenção de autorizações e licenças e registo de empresas ou situações por via electrónica
- Introdução de procedimentos electrónicos nos processos de aquisições públicas, ao nível de bases de dados sobre fornecedores, produtos e preços, da agregação de compras, das consultas aos fornecedores, das negociações, das notificações, das encomendas, das transacções, dos pagamentos, etc.
- Sistemas de alerta em tempo real (segurança, saúde, ambiente)

Government to Government (G2G)

Em que se suporta a troca de informação e a cooperação entre vários níveis e entidades do governo e da administração, garantindo ganhos de eficiência nos serviços públicos e mais eficácia e qualidade na prestação dos serviços aos cidadãos e às empresas.

Exemplos:

- Tecnologia dos *smart cards*
- Instituição de *"brokers"* para disponibilizar a todas as entidades interessadas e autorizadas a informação recolhida apenas uma vez junto dos cidadãos e empresas (experiência pioneira na Bélgica "*Crossroads bank for social security*" e "*Crossroads bank for enterprises*")
- Sistemas de informação utilizados simultaneamente por vários departamentos da administração, como os sistemas de orçamentação, controlo e reporte financeiro
- Projectos de integração e cooperação por trás do conceito das lojas one stop

Government to Employee (G2E)

Em que se estabelecem formas de relacionamento electrónico entre a administração e os seus colaboradores, suportando processos colaborativos de trabalho, mecanismos de motivação e reforço da transparência, assim garantindo maior abertura, produtividade e eficiência.

Exemplos:

- *Intranets*
- Ferramentas de Gestão do Conhecimento
- Sistemas de gestão do desempenho e desenvolvimento profissional
- Prática de actos de gestão corrente por via electrónica (inscrições e certificados de cursos de formação, marcação e autorização de férias e justificação de faltas, requisições de material, etc.)

Por outro lado, os graus de maturidade ou de sofisticação dos serviços de eGovernment são definidos em cinco níveis, de acordo com a classificação das Nações Unidas e da ASPA (encontrando-se modelos que combinam estas mesmas características em quatro níveis):

1	**Informação/presença na Internet**	Informação *on line* sobre os serviços públicos
2	**Interacção passiva**	Disponibilização de informação crítica, *download* de formulários e comunicação por e-mail, mas sem possibilidade de completar transacções electronicamente
3	**Interacção bidireccional**	Submissão de formulários pela Internet, incluindo autenticação, e partilha de serviços entre entidades, normalmente através de portais organizados em função de áreas de interesse para os cidadãos
4	**Transaccional**	*Case handling*, decisão e pagamento, permitindo completar transacções electronicamente, com utilização de assinaturas digitais
5	**Transformação (*seamless e.govt.*)**	Acesso *one stop*, tendo por trás uma rede de organizações e informação. Redefinição das relações entre Governo, Administração Pública, cidadãos e empresas, tornando-se irrelevante a identidade do organismo que presta o serviço

Um maior grau de maturidade do Governo Electrónico passa, assim, mais do que por oferecer serviços em linha, por garantir a memória de anteriores transacções para oferecer serviço mais personalizado, assegurar interacção, organizar-se em função das necessidades dos utilizadores, oferecer valor acrescentado e assegurar uma efectiva partilha e integração de informação entre organizações que se traduza em substanciais benefícios para os cidadãos e as empresas. Em muitos casos, a tecnologia não será visível para os utilizadores mas suportará operações em *back office* para que os serviços prestados sejam mais eficazes e personalizados. Neste ambiente, a interacção com os cidadãos tanto pode ser feita através de portais de *Internet,,* como de *call centers* como de lojas de proximidade *one stop,* assim se adaptando também aos diferentes perfis de utilizadores.

De acordo com vários especialistas, são precisos, pelo menos, cinco anos para implementar todos estes níveis.

5. Benefícios, Custos e Riscos do eGovernment

Potenciais Benefícios	Exemplos
• **Maior leque de escolha** Os cidadãos podem escolher de entre um leque mais alargado de canais de prestação dos serviços: *Internet, call-centers*, telefone, presencial, *e-mail*	• Possibilidade de entregar as declarações fiscais por meio da *Internet*, pelo correio ou directamente nos serviços de finanças
• **Melhor acessibilidade** A disponibilização de informação on line permite aos cidadãos conhecer o leque e condições dos serviços a que podem aceder de forma mais fácil e célere, sem que tenham de deslocar-se aos serviços públicos	• Possibilidade de saber quais os documentos e procedimentos necessários para requerer o subsídio de desemprego por consulta através da Internet
• **Maior conveniência** Ao poder dispor de serviços e informação no momento mais conveniente aos cidadãos e empresas, uma vez que a disponibilização *on line* permite o acesso 24 horas por dia, todos os dias	• Possibilidade de submeter as declarações de IRS a meio da noite ou ao fim de semana
• **Maior celeridade** A disponibilização de serviços *on line* permite aos cidadãos e às empresas um acesso mais rápido à informação do que pelos meios tradicionais e uma maior celeridade e comodidade na transferência de largos volumes de informação	• Possibilidade de aceder on line de forma imediata à informação sobre a situação de um processo judicial nos tribunais administrativos e de aceder a e submeter electronicamente peças processuais
• **Menores níveis de erro** Muitos sistemas de submissão de informação por via electrónica têm rotinas de validação, que permitem a detecção automática e a correcção de erros	• O sistema de validação aponta os erros das declarações fiscais antes de aceitar a sua submissão

• **Ganhos de eficiência e produtividade** A utilização de sistemas de informação e formas de acesso e submissão de informação por via electrónica permite reduzir o volume de trabalho manual, permite a realocação de recursos a outras prioridades, uma mais precisa avaliação de custos e o acesso a condições financeiramente mais vantajosas	• A submissão de declarações fiscais por via electrónica reduz o trabalho de inserção de dados no sistema e de detecção e correcção de erros, que tem de ser feito quando as declarações são apresentadas em papel, assim poupando significativos recursos que podem ser afectos a outras tarefas • O acesso a informação rápida sobre fornecedores e produtos potencia poupanças nos processos de compras públicas

Custos Elevados
• **Desenvolvimento das infra-estruturas informáticas, incluindo software** (muitas vezes envolvendo sofisticados centros de informática e, simultaneamente avultados contratos de *outsourcing*, como acontece na administração fiscal) • **Salvaguarda da segurança e privacidade da informação** • **Procedimentos permanentes de *back up*, de análise de riscos e de planeamento de contingências** • **Administração de serviços de apoio ao cliente, actualização de registos e validação de informação** • **Formação permanente de pessoal nas novas tecnologias** • **Marketing e publicidade, incluindo incentivos aos utilizadores** • **Aquisição de equipamentos, tecnologias e serviços**

Riscos	Exemplos
• **Atrasos na implementação das novas tecnologias** que põem em risco os ganhos de eficiência programados e defraudam expectativas	• Funcionalidades dos cartões de contribuinte com chip electrónico
• **Falta das competências, experiência e formação necessárias para usar e beneficiar das novas tecnologias** quer em termos de identificação das oportunidades e seus benefícios, custos e riscos, (como aconteceu com os referidos cartões) quer em termos das mudanças de gestão necessárias, do apoio técnico ou da própria operação dos projectos. Esta falta pode originar atrasos, insustentabilidade, custos acrescidos e mau serviço	• Deficiente avaliação dos custos/benefícios no caso dos cartões de contribuinte com chip • No Reino Unido, em 1993, houve grandes atrasos na emissão de passaportes de acordo com um novo sistema de emissão electrónica, porque o pessoal não estava devidamente treinado para trabalhar com ele
• **O não aproveitamento das oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias para melhorar os serviços** pode conduzir a desperdícios, ineficiências e frustração de expectativas dos cidadãos	• Muitos serviços públicos têm capacidade informática instalada que excede largamente a utilização feita, continuando, apesar da existência de meios, a trabalhar com base em processos burocráticos e comunicação em papel • Os meios e procedimentos usados para os recenseamentos da AP nos últimos anos não permitem saber hoje quantos trabalhadores ou quantas entidades existem

Riscos	Exemplos
	• Muitos serviços públicos, apesar de serem utilizadores do SIC e do SRH, sistemas de informação financeira e de recursos humanos do Estado, têm sistemas paralelos para a sua organização, muitas vezes exigindo duplos registos, porque os primeiros não satisfazem as suas necessidades específicas
• **Não aproveitamento das oportunidades de integração e coordenação entre departamentos**, ao serem desenvolvidos sistemas de informação independentes sem preocupações de aproveitar sinergias, oportunidades de troca e utilização comum da informação e oportunidades de poupança • Procura efectiva dos serviços desajustada às previsões, gerando demoras ou subaproveitamento de recursos e anulando os potenciais benefícios do *eGovernment*	• Actual situação dos programas para implementação do POCP • Bases de dados de organismos públicos
• **Deficiente concepção, gestão e implementação de projectos,** gerando abandono de projectos, sobrecustos, desperdícios e oportunidades de melhoria perdidas	• No Reino Unido, um projecto para lidar com informação classificada no âmbito da defesa acabou por ser abandonado porque não permitia a ligação com outros sistemas que lhe deviam fornecer informação, gerando prejuízos de 41 milhões de libras
• **Falta de indicadores adequados para monitorar e avaliar o**	• Não existem em Portugal disponíveis ao público avaliações

impacto das novas tecnologias, originando decisões a favor de projectos mais atraentes ou fáceis de implementar ao invés de ter em conta a avaliação dos seus benefícios e o trabalho já desenvolvido noutras áreas	sobre o impacto dos projectos de informatização, em termos de custos e benefícios, o que, nomeadamente, prejudicou a possibilidade de elencar e quantificar exemplos nesta tabela. No entanto, a UMIC refere no seu site que se constata uma baixa eficácia dos elevados investimentos efectuados nos últimos 5 anos, dada a sua estruturação em função de lógicas organizacionais internas em vez de em função das necessidades dos cidadãos e empresas
• **Exclusão de potenciais utilizadores,** dando-se pouca atenção ao estímulo para a utilização dos meios electrónicos e à necessidade de facilitar o acesso a certos destinatários com dificuldades	• Na área da Segurança Social, os destinatários poderão não ter acesso às vias electrónicas, sendo necessário adoptar medidas que viabilizem e estimulem esse acesso

6. Em Síntese

Os objectivos nucleares do Governo Electrónico são o aumento:

- Da conveniência e satisfação dos cidadãos;
- Da eficiência, com redução dos custos públicos;
- Da transparência do aparelho do Estado; e
- Da participação democrática por parte dos cidadãos.

Estes objectivos, os potenciais benefícios das várias acções e a sua efectiva implementação contribuem, assim, para uma boa governação, respondendo praticamente a todos os seus pilares, que, na gravura seguinte, se representam de acordo com os critérios definidos pelas Nações Unidas:

Isto significa que o Governo Electrónico é bem mais do que a utilização de tecnologia, implicando e induzindo a transformação de processos e culturas administrativas e sociais.

Num simpósio organizado pela OCDE em 2003, afirmou-se o seguinte: *"E-government is more about government than about "e", and, at some point, leaders have to start taking the "e" out of e-government"*. Esta afirmação prende-se com a compreensão de que mais do que usar tecnologia, o governo electrónico deve usar o potencial da utilização dessa tecnologia como uma ferramenta estratégica para modernizar as estruturas, processos e cultura das administrações públicas.

A evolução nesta matéria coloca alguns desafios:

- Necessidade de encarar as mudanças necessárias numa perspectiva de reforma estrutural e de longo prazo
- Necessidade de repensar as estruturas governamentais e administrativas, numa perspectiva de integração, interdependência e cooperação entre todos os níveis

- Necessidade de garantir a interoperabilidade dos sistemas, através de uma standartização que assegure um entendimento comum dos conceitos e dos processos, mas respeite, ainda assim, as especificidades dos modelos administrativos
- Necessidade de, à medida que se aprofunda o nível de interactividade e de transaccionalidade, garantir segurança e privacidade de dados
- Necessidade de garantir a acessibilidade através de várias plataformas, incluindo comunicações móveis

Por outro lado, deve ter-se em atenção que os custos e os riscos associados ao desenvolvimento de projectos de Governo Electrónico são elevados, tanto na fase de lançamento dos investimentos, como nas fases de implementação, como nas consequências em termos de valor acrescentado e eficácia.

Nem sempre eles são ponderados e acautelados, quer em termos de decisões fundamentadas em análises de custo/benefício, quer em termos de medidas de monitorização e minimização desses riscos.

A alguns deles voltaremos no próximo capítulo.

III.EM QUE É QUE O GOVERNO ELECTRÓNICO ALTERA O CONTEXTO E O CONTEÚDO DO CONTROLO FINANCEIRO

1. *O eGovernment* e o controlo financeiro

O *eGovernment* tem como um dos objectivos e benefícios, como vimos, a redução da despesa pública a par de uma maior qualidade dos serviços prestados, para benefício do utilizador/contribuinte. Promove, também a transparência dos actos da Administração, assim contribuindo para um reforço da responsabilização dos governos e dos gestores públicos perante os cidadãos.

Os mecanismos e entidades de controlo financeiro visam também garantir que a gestão dos recursos públicos se faz de acordo com as regras fixadas pelos detentores dos bens, ou seja, de acordo com a lei e princípios aplicáveis, e de forma a garantir o máximo efeito com o

mínimo de custo, respeitando, assim, os princípios da economia, eficiência e eficácia (o que engloba a qualidade e utilidade dos serviços prestados).

As Instituições Superiores de Controlo Financeiro (designadas adiante por ISC) são as entidades que ao nível de cada país asseguram o controlo externo das finanças públicas, cabendo-lhes, precisamente, evidenciar as responsabilidades financeiras dos governos e dos gestores públicos junto dos cidadãos e dos seus representantes. São entidades independentes dos órgãos cuja gestão financeira controlam e únicas em cada um dos países.

Existem vários sistemas constitucionais, com raiz em um de dois modelos principais (embora hoje haja sistemas mitigados entre estes dois modelos): o modelo de Auditor Geral, em que a ISC tem apenas poderes de auditoria e apresenta os seus relatórios ao Parlamento e o modelo de Tribunal de Contas, em que a ISC é um órgão completamente independente, inclusive do Parlamento, e tem poderes de sancionar infracções à disciplina financeira.

Os mandatos e poderes destas organizações variam bastante, sendo a realização de auditorias financeiras e de legalidade a sua actividade mais tradicional. Há alguns anos passou a ser dada especial ênfase à auditoria de desempenho (também designada de gestão, resultados, operacional ou de *Value for Money*).

O Tribunal de Contas português é um órgão de soberania independente, que tem, entre outros, poderes para realizar auditorias de verificação da legalidade, regularidade, economia, eficiência, eficácia, qualidade e utilidade da gestão financeira pública. Os seus poderes de controlo abrangem a Administração Central, Regional e Local, outras instituições públicas, empresas públicas e participadas, entidades concessionadas e mesmo privados que recebam e apliquem valores públicos.

As situações detectadas nos relatórios são evidenciadas em relatórios enviados às próprias entidades, às respectivas tutelas e à Assembleia da República e tornados públicos para conhecimento dos cidadãos. Nestes relatórios são também incluídas recomendações para a melhoria dos procedimentos e da gestão.

As auditorias realizadas podem incidir sobre a legalidade, regularidade e boa gestão das entidades sujeitas a controlo, podendo ser auditorias financeiras, de desempenho, de legalidade, de sistemas, informáticas, ambientais ou integradas, abarcando várias vertentes. Podem, por outro lado, incidir sobre entidades ou projectos em concreto, transacções ou matérias de carácter horizontal, cabendo ao próprio Tribunal definir as prioridades de controlo e as acções a desenvolver.

A congregação das ISC numa organização mundial, fundada sob a égide da ONU, nos anos 50, tem provocado uma intensa actividade de troca de experiências e de definição de objectivos, princípios e metodologias comuns. Esta organização – a INTOSAI- e as suas organizações regionais (no caso da Europa, a EUROSAI), têm grupos de trabalho permanentes para tratar temas com relevância comum, produzirem recomendações e documentos metodológicos, promoverem a partilha de informação e conhecimento, promoverem seminários e cursos e prepararem acções conjuntas de controlo. Esta actividade tem levado, por um lado, a que, na maioria dos países, as ISC tenham obtido os poderes necessários para controlar toda a recolha e utilização dos fundos públicos, qualquer que seja a entidade e forma que as concretize e, por outro, a que as ISC adoptem *standards* internacionalmente reconhecidos e aproximem bastante as suas formas de trabalhar, tendo como referência as melhores práticas que, para o efeito, são partilhadas9.

A função de controlo financeiro, e, no caso o Tribunal de Contas, quer na vertente em que lhe cabe ser instrumento de uma melhor gestão pública, quer naquela em que lhe cabe evidenciar sucessos, insucessos e responsabilidades, tem, obviamente, de ponderar os mecanismos e projectos de *e-Government*, na medida em que envolvem o dispêndio de elevados fundos públicos e em que interferem com a forma e resultados da prestação dos serviços públicos.

Esta ponderação verifica-se em vários planos, que analisaremos nos pontos seguintes:

- Na forma como é alterado o universo das operações e sistemas que lhe cabe controlar e avaliar;

---

9 Tanto no quadro da INTOSAI como no da EUROSAI existem Grupos de Trabalho sobre auditoria em ambiente informatizado

- Nas alterações que produz no tipo de riscos a ter em conta, quer modificando os níveis e áreas de risco tradicionais, quer introduzindo riscos específicos;
- Na necessidade de adaptar as modalidades, as metodologias e os processos de controlo às características das novas realidades;
- Nas potencialidades que proporciona ao nível de novas e mais eficientes ferramentas de auditoria.

2. Riscos específicos associados ao governo electrónico relevantes para o controlo financeiro

Sendo certo que o e-government tem potencialidades para transformar o modo como os governos operam, vimos já que comporta também riscos.

Esses riscos são significativos, referindo-se num documento da OCDE de 2001[10] que, em 2000, apenas 28% dos projectos de TI nos EUA foram bem sucedidos, em termos de orçamento, funcionalidades e cumprimento de calendários. 23% foram cancelados e os restantes falharam em pelo menos um daqueles aspectos. Esse mesmo documento considera que a maioria dos países membros da OCDE formulou planos ambiciosos de implementação de governo electrónico, e que, citando,

"unless the governments learn to manage the risks connected with large IT projects, these e-dreams will turn in global nightmares".

A forma como é assegurada a gestão destes riscos é importante para o sucesso ou falhanço dos projectos e, consequentemente, para a evidenciação de responsabilidades pela gestão pública, já que a sua não prevenção e minimização se traduz em desperdício de dinheiros públicos, ligado ao abandono de projectos, gastos excessivos e oportunidades perdidas de eficiência e eficácia dos elevados investimentos envolvidos.

É, assim, importante que a função de controlo financeiro identifique os riscos em causa, para que possa seleccionar as áreas a auditar[11], analisar

[10] Vd. *The hidden threat to E-Government, Avoiding large government IT failures,* OCDE, 2001

[11] O controlo efectua-se quase sempre de forma selectiva, de acordo com critérios múltiplos, em que as matrizes de risco têm uma grande relevância

a forma como os gestores lidaram com as situações críticas e emitir recomendações de melhoria.

Por outro lado, é necessário atender a que a alteração dos ambientes e procedimentos das transacções financeiras provocada pelos projectos de governo electrónico introduz também, a par de grandes benefícios, riscos novos nos próprios processos de realização financeira, relacionados, sobretudo, com os controlos internos e com a fiabilidade, autenticidade e integridade da informação.

Um dos principais problemas a enfrentar em termos de gestão dos riscos é a forma como esta matéria é encarada.

Devendo ser objectiva, ela configura-se, no fundo, de maneira essencialmente pessoal. Isto porque grande parte dos factores de sucesso dependem das competências das equipas e os indivíduos podem encarar as análises de risco como atitudes de questionamento das suas competências e capacidades (*"Está a querer dizer-me que eu não sei o que faço?", " Sei que existem riscos, mas o meu trabalho é lidar com eles. Deixem-me fazê-lo à minha maneira").*

Por outro lado, é comum confundir-se a identificação e gestão dos riscos com uma atitude de resistência à mudança. Conhecer-se os calcanhares de Aquiles dos projectos de mudança não significa renunciar-selhes ou impedir ou dificultar a sua concretização. Significa, ao invés, criar condições mais favoráveis ao seu sucesso, valorizar de forma mais explícita benefícios intangíveis e de longo prazo e reconfigurar, a tempo, projectos mal concebidos.

Os riscos a considerar são, assim, de vários tipos, podendo classificar-se e elencar-se da seguinte forma:

Riscos relativos à governação electrónica: visão, prioridades, planeamento estratégico e desenho dos projectos

- Os serviços públicos poderão lançar projectos de governo electrónico pressionados por prioridades políticas, sem que estejam suficientemente definidos os objectivos, requisitos e estratégias, o que redundará em projectos concebidos de forma insuficiente ou mesmo deficiente
- As mudanças legais e de prioridades políticas, e os prazos para a sua concretização, podem ter um impacto significativo nos projectos em curso, exigindo a alteração de sistemas de informação complexos, com custos financeiros e de tempo elevados
- A exposição pública dos problemas dos projectos pode originar o desvio de recursos para resolver rapidamente os problemas em causa e reduzir a pressão da publicidade, com prejuízo de outros aspectos substancialmente mais relevantes
- Imperativos políticos de curto prazo poderão prejudicar orientações e objectivos mais estruturantes
- O facto de estes projectos terem uma natureza crescentemente multi-organizacional e dependerem de profundas mudanças culturais e organizacionais, torna-os cada vez mais complexos. Podem envolver muitas entidades e fases, complexos esquemas de financiamento, participação de diferentes níveis de governo e uma elevada complexidade técnica, o que aumenta o risco do seu insucesso, por dificuldades verificadas tanto ao nível do planeamento como ao da coordenação, da gestão ou do controlo
- Apesar de o risco de fracasso ser proporcional ao tamanho dos projectos, e portanto ao volume de fundos envolvidos, é normalmente favorecido o desenvolvimento de projectos grandes, espectaculares e dispendiosos, por razões de natureza política, muito embora já se tenha compreendido, pelo menos no domínio privado, que é melhor optar por estratégias baseadas em pequenos projectos e em módulos
- Se não for feita uma análise prévia das necessidades e expectativas dos utilizadores e da equação custos/benefícios esperados, os novos serviços podem evidenciar sobrecarga ou subaproveitamento de recursos, anulando-se os benefícios esperados, ou ter afinal resultados bem diferentes dos antecipados
- As opções em termos de gestão pública, a inerente complexidade técni-

ca e a falta das competências necessárias no sector público, determinam que, em grande parte dos casos, estes projectos sejam executados com recurso a outsourcing ou parcerias com o sector privado, mas representam simultaneamente riscos de o fornecedor dominar o comprador, de se criarem relações de dependência excessivamente fortes, de se enfraquecer o princípio e as vantagens da concorrência e de se perder controlo do preço ou de se empobrecer o valor entregue

- Se a integração do *front-office* com o *back-office* não se basear na reconcepção dos sistemas de acordo com uma nova filosofia de serviço, há riscos de que não se produzam benefícios

Riscos associados à implementação de serviços electrónicos: gestão dos projectos, financiamento, custos, privacidade e segurança, questões jurídicas

- As alterações orgânicas na estrutura do Governo e da Administração ou na liderança dos projectos podem causar impasses e recuos significativos na implementação em curso
- Em grande parte dos casos, os projectos são liderados e geridos por especialistas de informática e não pela gestão de topo das organizações, o que aumenta o risco de insucesso, nomeadamente em termos financeiros e na forma como reflectem ou não as mudanças organizacionais adequadas
- A falta de capacidade do fornecedor pode prejudicar de forma crítica a implementação do projecto, sendo por vezes acompanhada da não consagração prévia ou do não accionamento de mecanismos de garantia e partilha de riscos
- A falta ou inobservância de standards para troca e protecção da informação, para a autenticação no acesso e para a segurança do tráfego põem em risco a disponibilidade, integridade e confidencialidade da informação pública
- A integração inadequada de sistemas ou deficientes procedimentos de reconciliação e controlo em interfaces de subprocessos e subsistemas podem originar que os controles de segurança não funcionem relativamente aos processos agregados ou que a interoperabilidade não seja assegurada
- A falta ou excessiva atenção à rápida evolução tecnológica podem gerar fracassos ou ritmos desajustados de implementação dos serviços
- O não funcionamento de acordo com o esperado em determinados componentes pode prejudicar o desenvolvimento das funcionalidades de acordo com as especificações feitas
- A desvalorização da importância dos planos de contingência, de continuidade e de recuperação de serviço e de informação põe em risco o serviço e os próprios projectos, nomeadamente quanto aos impactos e também à sua credibilidade
- Com frequência não são contemplados processos de monitorização da implementação dos projectos, agravando os respectivos riscos de desvio

relativamente aos objectivos e custo

- A não realização de testes piloto pode gerar, em caso de falhas evitáveis, impactos significativos desnecessários na entrega de serviços
- O facto de os processos das organizações estarem suportados em plataformas informatizadas gera riscos acrescidos quanto à sua correcção, integridade e estabilidade, tendo em atenção que ficam sujeitos a bugs, às deficiências do desenho das aplicações, a alterações descoordenadas e indocumentadas dos programas, à incorrecção dos inputs ou a intromissões e adulterações
- A utilização da Internet e a intensificação do comércio electrónico aumentam a importância de questões relacionadas com a protecção da propriedade intelectual e a determinação e respeito da legislação e jurisdição aplicáveis aos contratos, as quais não se encontram suficientemente reguladas
- Dificuldades na acessibilidade derivadas do insuficiente dimensionamento, largura de banda ou indisponibilidade de horário alargado e a falta de actualização ou pertinência da informação disponibilizada geram a quebra de confiança do público nos sites e serviços fornecidos
- A incapacidade para evoluir de acordo com o ambiente económico e social e as crescentes exigências e expectativas dos utilizadores gera também o desinteresse pelos serviços
- O elevado nível de inércia administrativa e resistência à mudança, a não ser proactivamente gerido, cria factores de ineficiência e ineficácia na implementação dos projectos

Riscos relativos às consequências do *e-government*: transformação do ambiente e dos processos

- Num ambiente de e-government a maior parte das fases por que passam as transacções é processada electronicamente. A ausência de evidências em papel pode levantar problemas de prova em termos jurídicos e financeiros
- Não existindo evidências documentadas para verificação das transacções, e decorrendo da diminuição da intervenção humana a possibilidade de certos erros não serem detectados, há riscos elevados no âmbito dos sistemas de controlo interno das organizações e no das suas relações com outras. Isto implica que seja necessário verificar os sistemas informáticos e os seus mecanismos de controlo e estabelecer sistemas de monitorização, gestão do risco e garantia da qualidade dos fluxos de informação e comunicação, estabelecendo e mantendo um adequado ambiente de controlo
- O facto de os processos das organizações estarem suportados em plataformas informatizadas gera riscos acrescidos quanto à sua correcção, integridade e estabilidade, tendo em atenção que ficam sujeitos a bugs, às deficiências do desenho das aplicações, a alterações descoordenadas e indocumentadas dos programas, à incorrecção dos *inputs* ou a intromissões e adulterações. Para efeitos de controlo financeiro são particularmente relevantes os seguintes riscos:

  - Perda, destruição ou adulteração da informação
  - Não idoneidade da fonte da informação
  - Acesso não autorizado à informação
  - Negação de que se enviou ou recebeu informação
  - Software de intromissão e destruição de programas ou dados
  - Software desenhado sem respeito pelas regras legais ou standards aplicáveis às transacções e/ou às estruturas administrativas e aos processos de decisão
  - Operação por pessoal não qualificado

- O governo electrónico tem um impacto significativo nos sistemas de contabilidade, modificando o perfil dos processos respectivos e o tipo de evidência disponível para suportar as transacções. Em consequência produzem-se mudanças nos procedimentos de contabilização adoptados

e nos registos contabilísticos mantidos

- As pistas de auditoria (*"audit trails"*[12]) tradicionais, assentes na conservação de registos padronizados em papel, desaparecem e é necessário criar novas, adaptadas aos novos tipos de processos, por forma a garantir que as transacções podem ser credivelmente auditadas. Uma pista inexistente ou inadequada implica o risco de as adulterações de informação não serem detectadas
- A insuficiente segurança nas transacções relativas a pagamentos podem pôr em risco elevadas somas relativas a receitas do Estado ou à salvaguarda de bens privados

[12] O *"audit trail"* é um conjunto de registos cronológicos que oferecem evidência documentada do processamento de transacções, suficiente e adequado para permitir a reconstrução, revisão e exame de uma actividade

Riscos relativos à eficácia do e-government: benefícios e avaliação do desempenho

- Se a integração do *front-office* com o *back-office* não se basear na reconcepção dos sistemas de acordo com uma nova filosofia de serviço, há riscos de que não se produzam benefícios
- Se a avaliação não incorporar detecção de redundâncias, as vantagens do governo electrónico não são aproveitadas
- A não consideração de aspectos como a facilidade de acesso e utilização ou a preocupação com as necessidades de minorias pode prejudicar o sucesso de um serviço electrónico
- A falta de divulgação, promoção e incentivo à utilização deste tipo de serviços pode gerar sérias dificuldades e resistências na alteração dos comportamentos de utilização pelos beneficiários dos canais tradicionais
- A não existência de critérios de avaliação do sucesso dos projectos, quanto às melhorias de eficiência introduzidas e à qualidade dos serviços fornecidos aos cidadãos aumenta o risco de desvio relativamente aos objectivos
- Num ambiente de governo electrónico, são necessárias novas formas de medição da eficácia dos novos serviços fornecidos, nomeadamente quanto ao seu custo/benefício, correndo-se o risco de, adoptando indicadores inadequados não se proceder à sua avaliação correcta
- O facto de a experiência e conhecimento relativos ao desenvolvimento e implementação de projectos de governo electrónico não serem registados, analisados, avaliados, auditados e partilhados com outros faz com que os erros geradores de insucessos não sejam prevenidos noutros casos

3. Alterações ao nível do controlo interno

A verificação e análise dos controlos contabilísticos, operacionais e administrativos existentes numa organização visa determinar se os mesmos contribuem para a redução da probabilidade de ocorrência de erros materiais e para alcançar objectivos tendentes a garantir a salvaguarda dos activos, a legalidade e a regularidade das operações, a integridade e exactidão dos registos contabilísticos, a oportunidade, a confiança e a integridade das informações de gestão, a economia e a eficiência das operações ou actividades da organização, a execução dos planos e políticas superiormente definidos e a correspondência dos resultados com os objectivos definidos

Embora variável em função do universo considerado e das especificidades próprias da organização, um sistema de controlo interno assenta num conjunto de princípios básicos como sejam a segregação de funções, o controlo das operações, a definição de níveis de autoridade e de responsabilidade e o registo sistemático dos factos. É desta forma possível identificar um conjunto de elementos que, maioritariamente, contribui para a estrutura de controlo interno de uma organização, nomeadamente:

- O ambiente geral de controlo, que abrange os factores condicionantes do modo de funcionamento da organização e do ambiente de trabalho e que, normalmente, se encontram associados a políticas organizacionais, definidas segundo os objectivos a alcançar;
- A avaliação do risco, que é normalmente vista como uma etapa proactiva no processo de controlo;
- Os fluxos de informação e de comunicação, que possibilitam o recebimento e controlo da informação interna à organização;
- As actividades de controlo, que garantem que o modo de funcionamento da organização decorre de acordo com o estabelecido pelos órgãos de gestão;
- As actividades de supervisão, que garantem a prossecução e adequação das políticas e dos procedimentos definidos.

Num ambiente de Tecnologias de Informação existem controlos internos, passíveis de implementação, relacionados com estes elementos, mas verificam-se relevantes alterações em relação ao ambiente tradicional, que implicam diferentes formas de actuar do controlo financeiro.

Em geral, a avaliação da estrutura de controlo interno contabilístico e financeiro é de maior complexidade quando em presença de um ambiente de TI, em parte devido à existência de procedimentos automáticos de processamento.

Enquanto que a introdução ou modificação de controlos contabilísticos e financeiros num sistema manual não apresenta dificuldades de maior e pode ser desenvolvido ao longo do tempo, em sistemas de informação automatizados esta característica de adequação gradual a necessidades de controlo não se verifica, uma vez que, na maioria das vezes, as alterações à estrutura de controlo no sistema são de difícil implementação.

Das transformações que podem ser referidas e que implicam directa ou indirectamente alterações na forma de actuar do auditor, refiram-se as mudanças na identificação de pistas de auditoria e suas fontes de evidência, na área dos controlos internos, no aparecimento de novas oportunidades e mecanismos para fraudes e erros, na forma de realização dos testes de dados e ainda na adopção de novos procedimentos de auditoria.

Assim:

- A existência de uma pista de auditoria (*audit trail*) é um requisito chave, já que sem esta, o auditor tem uma grande dificuldade em reunir evidência apropriada e suficiente, para fundamentação das suas conclusões.
  Ora, os dados e os programas processados pelos sistemas informáticos são invisíveis e intangíveis, podendo ser perdidos, alterados, copiados ou apagados sem deixar "rasto". Estas situações podem envolver a perda mas também a alteração de informação contabilística, a transferência de fundos para fornecedores, clientes ou empregados fictícios, a simulação ou falsificação de transacções, etc., originando significativos prejuízos aos activos públicos.
  Embora alguns sistemas de informação automatizados estejam concebidos de forma a deixar pistas das transacções efectivas (*um determinado registo foi criado, alterado, eliminado, por quem, onde e quando*), noutros esta informação pode estar disponível somente num reduzido período de tempo ou mesmo nenhum. Se a entidade auditada tiver uma capacidade insuficiente de retenção de dados, o auditor pode não conseguir observar o conjunto completo de transacções de um determinado período.

Será, assim, necessário analisar os processos de manutenção dos registos, onde se incluem os detalhes das transacções, os controlos sobre a protecção e o armazenamento de dados e documentos.

- Refira-se que os dados tratados pelas transacções poderão ser inseridos no computador directamente, sem a presença de uma documentação de suporte, traduzindo-se tal facto na ausência de documentos de entrada. Podem, por outro lado, ser geradas transacções automaticamente pelo sistema computacional, sem sustentação na assinatura de um responsável. Como tal, a faculdade de julgamento do responsável não é evidente, uma vez que a sua intervenção para aprovação de transacções é substituída por controlos de autorização informatizados. No âmbito de um ambiente de TI, a assinatura de um responsável pode ser substituída por controlos de autorização informatizados, que consistem na atribuição de um perfil (conjunto de autorizações/permissões de actuação) a cada tipo de utilizador do sistema informático. A falta de pistas poderá, assim, implicar a necessidade de verificação das aplicações, a fim de determinar se os níveis de acesso atribuídos são os apropriados.

- No desenvolvimento, manutenção e exploração de um sistema de informação automatizado o potencial para erros e irregularidades pode ser maior do que nos sistemas manuais, em parte devido ao aumento da probabilidade de existirem acessos não autorizados ao sistema ou de alteração de dados sem evidência visível. A generalização do uso de redes de longa distância, em especial a Internet, aumentou significativamente o risco de acesso não autorizado, pelo que a natureza e tipos de controlos disponíveis deverão reflectir essa realidade.
  A segregação, separação ou divisão de funções tem como finalidade evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções concomitantes com o objectivo de impedir, ou pelo menos dificultar, a prática de erros ou irregularidade ou a sua dissimulação. Muitos procedimentos de controlo que seriam executados por indivíduos isolados em sistemas manuais, podem, num sistema automatizado, estar concentrados num único indivíduo, podendo este estar em posição de executar funções incompatíveis e surgindo novas oportunidades e mecanismos para fraudes e erros.

- Os computadores são programados para processar informação numa base consistente, isto é, perante as mesmas entradas de informação com as mesmas condições de programação é produzido invariavelmente o mesmo resultado. Ora, esta consistência pode apresentar-se de forma

positiva ou negativa, reforçando ou ameaçando os níveis de fiabilidade. Assim, em caso de erro de processamento de uma transacção devido a um erro de programação, portanto sistemático, o computador poderá ter processado incorrectamente milhares de transacções similares.

- A existência de sistemas de informação automatizados tornou praticamente impossível, ou muito difícil, a realização de testes manuais, devido à eventual inexistência de documentos de entrada ou, ainda, à ausência de pistas visíveis dos movimentos processados por computador. Alguns exemplos típicos desta "invisibilidade" são a execução automática de reconciliações bancárias, de reconciliações de saldos e de movimentos de terceiros, através de um programa informático.
  No entanto, num processo de auditoria, neste ambiente, continua a ser necessário recorrer à realização de testes de conformidade, substantivos e analíticos, o que implica o recurso a ferramentas informáticas concebidas para o efeito, vulgarmente designadas por Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador (TAAC)[13].
  No que respeita aos testes de conformidade, deverão ser verificados os controlos de validação de entrada de dados, a fim de garantir que as aplicações só aceitam determinado tipo de dados para determinadas transacções e somente de determinados utilizadores do sistema, com o objectivo de identificar os controlos de confiança aceitáveis. Estes testes envolvem, normalmente, o uso de técnicas de amostragem para estimar a taxa de ocorrência de falhas de um controlo.
  É ainda necessário proceder à execução de testes de dados para avaliar a integridade e autenticidade dos dados, bem como a exactidão do seu processamento: testes de integridade dos dados, visando determinar se o universo contém todos os dados relevantes para o objectivo da auditoria, no período abrangido, testes de autenticidade dos dados, visando verificar se os dados arquivados no sistema reflectem com exactidão a sua fonte e testes de exactidão de processamento, com o objectivo de verificar se os registos foram processados de forma completa e se todos os processamentos estão de acordo com os requisitos legais e normativos.

[13] Vd. Ponto IV.2

4. Novas perspectivas e áreas a auditar

De acordo com um inquérito realizado em 2003 pela INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*)[14], 31% das ISC já haviam procedido a alguma análise dos desafios, riscos e potenciais áreas de auditoria a desenvolver em resultado do desenvolvimento do *e-government*. As restantes, embora interessadas em desenvolver a sua competência e actividade na matéria, não o haviam ainda feito por se tratar de um fenómeno recente, por não deterem a tecnicidade necessária ou porque os projectos de governo electrónico não são ainda significativos nos seus países.

Quanto às ISC que têm desenvolvido trabalhos nesta área, verifica-se uma grande variação na perspectiva e ênfase desses trabalhos, como se pode verificar pela lista exemplificativa apresentada no ponto seguinte.

As áreas consideradas por estas ISC como prioritárias em termos de auditoria do *e-government* são, naturalmente, aquelas em que se identificam os principais riscos com reflexos financeiros:

- Os controlos dos Sistemas de Informação
- O planeamento estratégico dos investimentos
- O financiamento e custos dos projectos
- As garantias de privacidade e segurança
- A avaliação do efectivo custo/benefício dos projectos

Como já referimos, a intervenção das instituições de controlo financeiro faz-se, tradicionalmente, através da auditoria financeira e de regularidade e, mais recentemente, da auditoria de desempenho.

A auditoria financeira e de regularidade integra um juízo sobre se:

- As demonstrações financeiras das entidades reflectem fidedignamente as suas receitas e despesas e a sua situação financeira e patrimonial
- As referidas demonstrações foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas
- Os respectivos sistemas de controlo interno são fiáveis
- As operações efectuadas são legais e regulares

[14] Vd. *Auditing E-Government*, INTOSAI, 2003

Neste plano, os aspectos que o *e-government* mais influencia são os relacionados com o novo ambiente digital da actividade auditada, que já abordámos no ponto anterior.

Vimos já que, uma vez que nos sistemas informatizados a informação de uma entidade pública não está suportada em documentos de papel, mas apenas em formato electrónico, a necessidade de assegurar e verificar que estes documentos têm a mesma fiabilidade, valor e força probatória que os documentos em papel confere um papel crucial às questões relativas à segurança no acesso e conservação dos registos e aos mecanismos de controlo dos programas informáticos em utilização.

Os sistemas em utilização devem também registar e garantir a possibilidade de reconstituir a sequência das várias fases das transacções, integrar mecanismos de detecção e prevenção de erros e irregularidades e de salvaguarda da segregação funcional, bem como ser suportados em tecnologias e equipamentos seguros e fiáveis.

Assim, o principal objectivo das auditorias financeiras não se altera, mas considerando que o trabalho se faz com base em pistas de auditoria e critérios de materialidade e risco, fácil é concluir que as matérias e metodologias são profundamente influenciadas pelo novo ambiente. Havendo necessidade de avaliar a fiabilidade, segurança e mecanismos de controlo dos sistemas de informação que suportam a produção das demonstrações financeiras e o registo das operações subjacentes, a auditoria financeira e de regularidade pode e deve, em muitos casos, ser enquadrada numa auditoria de sistemas, incluindo a auditoria dos procedimentos de registo e transacção, de controlo e de segurança constantes dos sistemas de informação relevantes.

Esta auditoria abrange uma avaliação da aplicação informática, a revisão dos controlos do sistema, tanto ao nível da aplicação como ao nível da utilização, bem como a avaliação, se aplicável, dos acordos com o fornecedor de software e respectivos procedimentos. O objectivo é determinar primeiro em que medida é que o sistema, a informação e a segurança são adequados e permitem desenvolver a auditoria ao nível da utilização, a qual, por sua vez, determinará o nível de autenticidade, confidencialidade, integridade e transparência das transacções, bem como a plenitude, exactidão, validade e oportunidade da informação. Trata-se, assim, de garantir a confiança na operacionalidade do sistema, nas operações efectuadas e nos dados transaccionados.

Na impossibilidade de garantir a fiabilidade dos dados, que constituem evidência única, através do recurso a fontes tradicionais ou alternativas, poderá, assim, ter que se recorrer à realização de **Auditorias dos Sistemas e Tecnologias de Informação** em uso, de forma a aferir da credibilidade do sistema informático e, consequentemente, da fiabilidade dos dados por ele processados.

Em função dos objectivos estabelecidos para a auditoria, deverão ser definidas as áreas das Tecnologias de Informação a ser verificadas. Neste sentido, o âmbito da auditoria poderá abranger o sistema informático como um todo (controlos gerais), ou abranger áreas específicas das TI, debruçando-se normalmente sobre a qualidade dos sistemas e a forma como observam normas, *standards* e requisitos e lidam com os riscos respectivos. Neste âmbito, podem ser analisadas as vertentes de:

- Planeamento, desenvolvimento e organização dos sistemas (incluindo a arquitectura, opção tecnológica, gestão dos recursos e dos riscos)
- Aquisição e implementação
- Funcionamento e suporte (incluindo a gestão dos níveis de serviço, da segurança, de problemas e incidentes, da informação e das operações)
- Monitorização.

Ao nível da **auditoria de desempenho**, cujo objectivo é apreciar a economia, eficiência e eficácia da gestão, o âmbito de actuação é potencialmente muito vasto, introduzindo o governo electrónico um vasto conjunto de matérias a que as instituições de controlo financeiro devem dar atenção, de que destacamos:

- Análise dos concretos projectos de investimento, incluindo a forma como foram concebidos, planeados, geridos e controlados, bem como os resultados alcançados
- Análise da estratégia de *e-government* de um sector ou da globalidade da Administração, em termos de financiamento, objectivos, implementação e desempenho
- Análise da eficiência dos procedimentos de gestão e avaliação
- Análise dos procedimentos de *outsourcing* envolvidos
- Análise da gestão de riscos específicos
- Análise dos sistemas de controlo da qualidade
- Análise da qualidade e utilidade dos serviços fornecidos

- Análise do custo/benefício das mudanças
- Análise do desempenho por referência a *standards e benchmarks*
- Análise das mudanças organizacionais e culturais
- Etc.

5. Exemplos de acções de controlo, conclusões e recomendações

Como referimos no ponto anterior, a variedade de objectivos para auditorias à área do governo electrónico é muito grande, sobretudo quando se dirigem à avaliação de desempenho.

Em termos ilustrativos, enunciamos, de seguida, algumas das acções relativas a áreas do governo electrónico desencadeadas por ISC em vários países.

PAÍS	ANO	TEMA	OBJECTIVO
AUSTRÁLIA	2003	Procedimentos de registo	Avaliar se as políticas, sistemas e procedimentos de registo electrónico respeitam as orientações governamentais, a legislação, os standards e princípios aplicáveis e se obedecem a controlos organizacionais adequados. Identificar boas práticas e recomendar melhorias.
		Capitalização de software	Avaliar a gestão dos activos de software em determinadas agências, externamente adquiridos ou internamente desenvolvidos, e apurar se os respectivos custos foram capitalizados de acordo com as regras aplicáveis
		Estruturas de controlo	Verificar, no quadro de auditorias financeiras, as estruturas e ambiente de controlo interno das entidades, para determinar a sua fiabilidade para produzir informação financeira completa, exacta e válida
		Gestão de compe-	Informar o Parlamento do progres-

PAÍS	ANO	TEMA	OBJECTIVO
		tências de especialistas em sistemas de informação	so feito desde Junho de 2001, na área da Defesa, quanto à implementação de estratégias adequadas de recrutamento, desenvolvimento e retenção de pessoal especializado em TI
		Gestão da continuidade de serviço	Avaliar a resiliência das entidades auditadas para prevenir ou minimizar as probabilidades e consequências de eventuais rupturas de serviço
		Gestão do governo electrónico na área da educação, ciência e formação	Avaliar da eficácia das práticas de governação electrónica, em termos de medição regular da eficiência e eficácia atingidas, de implementação de standards de qualidade e de controlos adequados, de práticas de gestão dos riscos, no sentido de obter os máximos benefícios das TI e *e-government*
	2002	Gestão de um contrato de *outsourcing* de TI	Avaliar o planeamento de satisfação das necessidades, o conteúdo do contrato, a gestão do contrato, a gestão dos impactos dos serviços e os resultados alcançados
CANADÁ	**2003**	Gestão da qualidade da informação financeira	Determinar se o Governo criou sistemas, políticas e práticas adequados para gerir e garantir a qualidade da informação financeira, incluindo apropriadas orientações aos serviços
		Segurança informática	Avaliar da existência e actualidade dos standards de segurança de TI
		Aquisição de bens e serviços de informática	Avaliar os processos de aquisição no âmbito de projectos de TI, quanto à celeridade e poupanças verificadas. Foram identificados riscos significativos na área de software
DINAMARCA	**2000**	Implementação de projectos	Avaliar os problemas relacionados com a implementação de projectos,

PAÍS	ANO	TEMA	OBJECTIVO
		públicos de TI	quanto ao cumprimento de orçamentos e prazos, respeito pelos requisitos originalmente definidos, no âmbito do sector público dinamarquês, comparando os resultados com análises paralelas na Suécia, Noruega e Reino Unido
ESTÓNIA	**2003**	Programa de disseminação de computadores e Internet nas escolas	Avaliação do grau de implementação e eficácia das medidas do programa durante a sua execução
FINLÂNDIA	**1999**	Sistema de Informação Ambiental	Avaliar a eficiência e eficácia do sistema, com informação sobre hidrologia, protecção do ar, protecção da natureza, protecção da água e uso e gestão dos cursos de água, tendo em conta o elevado investimento
HONG KONG	**2002**	Gestão do uso de serviços de telecomunicações pelo Governo	Avaliação de eficiência da gestão
	2001	Esforços governamentais de promoção do comércio electrónico	Avaliação de eficácia das políticas
INDIA	**2003**	Serviços *one-stop-shop*	Avaliação da transparência, eficiência e eficácia da implementação, respectiva coordenação, controlo de riscos, segurança e integridade da informação
	2000	Informatização na área fiscal	Avaliar a política de aquisições, a implementação do projecto e o cumprimento dos objectivos
JAPÃO	**1996**	Instalação de redes locais por universidades	Avaliar o grau de utilização do equipamento instalado

PAÍS	ANO	TEMA	OBJECTIVO
COREIA	2003	Instalação de rede de banda larga	Avaliar a evolução e resultados do projecto
		Projecto de e-government	Avaliar a implementação do projecto
NOVA ZELÂNDIA		Governação e supervisão de grandes projectos de TI	Avaliar as práticas de governação e responsabilidade, a forma de compreender os projectos e os respectivos riscos. Identificar as razões para o sucesso ou falhanço dos projectos
NORUEGA		Gestão e coordenação das actividades de TI no sector da justiça	Avaliação da estratégia adoptada e respectivos resultados
SUÉCIA		Segurança informática no sistema fiscal	Avaliar os sistemas de segurança, quanto à salvaguarda de dados pessoais e comerciais e dos montantes envolvidos nas transacções electrónicas
		Suporte TI à polícia	Resultados obtidos com a implementação e uso de TI
TAILÂNDIA		Investimentos em software contabilistico	Avaliação da eficiência e eficácia dos investimentos
	1999 2001	Sistemas informáticos da Segurança Social, Receita Pública e Transportes Terrestres	Avaliar os controlos gerais dos sistemas, quanto à sua organização, gestão, auditoria interna, operação, segurança física, segurança lógica, sistemas de backup e planos de contingência
REINO UNIDO	2003	Serviços electrónicos das alfândegas	Avaliar e formular recomendações sobre a forma como o projecto contribui para transformar o desempenho do departamento
		Comprar e gerir licenças de software	Avaliar a utilização de acordos de licença padronizados e as poupanças geradas
		Utilização de serviços electró-	Identificação dos obstáculos à utilização dos serviços electrónicos

PAÍS	ANO	TEMA	OBJECTIVO
		nicos por idosos	por idosos e dos esforços de encorajamento necessários
		Sistema TI para os Tribunais	Identificação das razões para o falhanço do projecto e do PFI utilizado
	1999 2002	Governo na *Web*	Avaliação dos progressos do governo electrónico
	1999	Emissão electrónica de passaportes	Identificação das razões para os atrasos verificados na emissão de passaportes no quadro de um novo sistema de TI
		Gestão de riscos em projectos de TI	Lições identificadas em anteriores relatórios
EUA	2003	Segurança da informação	Avaliar a implementação de sistemas de segurança e certificação de acessos
		Defesa contra ameaças informáticas	Avaliar a utilização de tecnologias de protecção contra vírus e *worms*
		Tecnologia de smart card	Identificação de desafios e resistências à utilização da tecnologia
		Sistema de pagamentos pela Internet	Avaliação dos controlos do sistema *"pay.gov"*
		Privacidade de dados	Avaliação do respeito por regras relativas à utilização de dados pessoais
		Sistemas de informação geográfica	Avaliar o problema da redundância e incompatibilidades dos sistemas existentes
		Projectos de outsourcing	Identificar e disseminar lições quanto à utilização de outsourcing nos projectos TI
		Interoperabilidade dos sistemas militares de informações (intelligence)	Identificação dos problemas de interoperabilidade dos sistemas de informações que atrasam as operações de identificação de alvos militares

PAÍS	ANO	TEMA	OBJECTIVO
	2002	Registos electrónicos	Identificar desafios na gestão e preservação de registos electrónicos

Quanto às conclusões e recomendações destas auditorias, elas variam, obviamente, bastante, em função dos concretos objectivos e realidades auditadas.

De seguida apresentamos as principais conclusões e recomendações de cinco auditorias com uma amplitude bastante geral, que podem consubstanciar orientações com uma larga franja de aplicação.

AUDITORIA AOS SISTEMAS DE ATRIBUIÇÃO E CONTROLO DE PENSÕES

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL/2002

- Necessidade de melhorar o processo de gestão de requerimentos, em termos de maior integração, uniformização e validação da informação
- Necessidade de introduzir programas de cálculo de pensões de regime especial
- Existência de riscos significativos no tratamento e registo das devoluções de pensões
- Existência de ineficiências na reconciliação dos pagamentos efectuados
- As aplicações não oferecem rasto histórico suficiente de alteração de dados, não facilitam o confronto e validação automática da informação e não dão resposta a necessidades estatísticas e relatórios de controlo
- Os processos de planeamento e estratégia de TI cobrem insuficientemente aspectos de gestão da qualidade, dos riscos globais inerentes aos SI e de segurança
- Os processos de aquisição e desenvolvimento de sistemas evidenciam a não adopção de metodologias standard de desenvolvimento e a não definição formal de requisitos mínimos para o teste e aprovação dos desenvolvimentos ou alterações dos SI
- Excessiva dependência dos colaboradores de cada um dos serviços/unidades de SI, por não formalização e sistematização dos procedimentos
- Necessidade de planos de contingência e de disaster recovery
- Não se procede à monitorização dos processos de TI
- Necessidade de melhorar os controlos nos processos informatizados
- Necessidade de tornar as aplicações mais flexíveis às alterações de legislação, tornando possível a alteração da parametrização das fórmulas de cálculo
- Necessidade de aprofundar a disponibilidade de serviços on line transaccionais (validar e actualizar dados, efectuar simulações de cálculos, apresentar requerimentos, consultar processos)
- Necessidade de maior uniformidade das plataformas tecnológicas existentes
- Necessidade de melhor aproveitamento das funcionalidades

BETTER PUBLIC SERVICES THROUGH E-GOVERNMENT

NATIONAL AUDIT OFFICE (REINO UNIDO)/ 2002

- O potencial para ganhos de eficiência e fornecimento de valor acrescentado aos utilizadores não é suficientemente aproveitado
- Necessidade de estabelecer metas e estratégias eficazes para conseguir que os cidadãos utilizem os serviços *on line*
- Necessidade de acelerar a disseminação e adopção de boas práticas pelos departamentos para encorajarem os cidadãos a utilizar os serviços *on line*
- Necessidade de publicitar activamente os serviços disponibilizados
- Necessidade de conquistar os funcionários públicos para os benefícios das novas tecnologias de prestação de serviços, reforçando a liderança, a motivação e a formação
- Necessidade de desenvolver metodologias de avaliação para medir e aumentar a eficiência operacional e os benefícios dos utilizadores obtidos através das mudanças de TI
- Necessidade de melhorar a gestão dos projectos de TI

PROGRESS IN MAKING E-SERVICES ACCESSIBLE TO ALL- ENCOURAGING USE BY OLDER PEOPLE NATIONAL AUDIT OFFICE (REINO UNIDO)/ 2003
• Necessidade de estabelecer e monitorizar metas específicas para a utilização de serviços electrónicos por pessoas idosas • Necessidade de conduzir inquéritos para identificar os serviços mais atractivos para as pessoas mais velhas e os obstáculos que encontram à utilização dos serviços electrónicos • Necessidade de encorajar organizações em contacto regular com pessoas idosas a introduzir iniciativas de formação e acesso a meios informáticos e de comunicação • Necessidade de desenvolver campanhas publicitando os benefícios da utilização dos serviços electrónicos, divulgando os serviços disponíveis e as possibilidades de formação • Possibilidade de desenvolver portais atractivos especificamente orientados para pessoas idosas • Possibilidade de utilizar intermediários adequados e conhecedores do grupo de destinatários (entidades de voluntariado) na prestação dos serviços • Necessidade de monitorizar a acessibilidade dos serviços electrónicos e dos websites para garantir standards mínimos e de fornecer ajuda quando estejam abaixo desses mínimos • Necessidade de garantir que as necessidades dos grupos desfavorecidos são tidas em conta no desenvolvimento de novas plataformas de acesso (televisão digital, quiosques de informação) • Necessidade de oferecer acesso on line em locais públicos, como bibliotecas

GOVERNANCE AND OVERSIGHT OF LARGE INFORMATION TECHNOLOGY PROJECTS
OFFICE OF THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL, NEW ZEALAND/ 2000

- O gestor de topo deve patrocinar directamente os grandes projectos, mas com o distanciamento necessário a poder aperceber-se das mudanças nos riscos
- O gestor do projecto deve ter um registo adequado da sua evolução e incentivos apropriados para o levar a bom termo
- Quanto maior e mais complexo é um projecto, mais eficaz é a adopção de uma relação cooperativa com o fornecedor. Grandes projectos justificam a criação de um Comité Directivo
- O contrato de projecto deve proteger o interesse público e proporcionar um adequado enquadramento legal da relação com o fornecedor, que possa fundamentar posteriores relacionamentos posteriores de manutenção
- Devem ser estabelecidos processos independentes de garantia da qualidade e de gestão dos riscos
- Devem ser avaliados os impactos de alterações legislativas planeadas nos projectos em curso
- A apresentação de um novo projecto deve definir claramente, em termos mensuráveis, os resultados e benefícios esperados. Os riscos relevantes devem ser identificados por consultores competentes e experimentados, evidenciando de forma razoável as incertezas do projecto
- As incertezas quanto às estimativas de custo e prazo devem ser claramente definidas, de forma a prever-se a orçamentação futura
- Os relatórios de progresso para os membros do Governo devem ser breves, focalizados e factuais. Devem evidenciar o progresso relativamente aos benchmarks estabelecidos e à última avaliação, bem como as alterações nos riscos críticos e a forma como isso pode afectar os produtos e resultados
- Devem existir Comités para avaliação e monitorização do desempenho dos projectos e das organizações
- Os principais factores de sucesso dos projectos são: o envolvimento dos utilizadores, o apoio da direcção, a clareza dos objectivos, uma gestão competente e experiente, a definição de etapas, a definição clara de requisitos, pessoal competente, adequado planeamento, sentido de pertença e esforço

INFORMATION TECHNOLOGY AUDIT OF eSEVA: AN e-GOVERNANCE INITIATIVE BY GOVERNMENT OFFICE OF THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL, INDIA/ 2003
• O projecto *eSeva* visou proporcionar um largo número de serviços aos cidadãos numa base de *one-stop-shop* • O projecto foi iniciado sem provisão orçamental formal, sem estudo de viabilidade, com desrespeito pelas regras financeiras e foi apressado apesar de os departamentos envolvidos não estarem preparados • O processo de selecção do operador privado não foi transparente, tendo apenas sido seleccionado um, apesar das orientações do Governo para escolher dois • Não foi assegurada a documentação de aspectos relacionados com o software, hardware, redes, tratamento de erros, etc. Também não foi obtida documentação técnica completa, incluindo o código fonte. Desta forma, o gestor ficou completamente dependente do operador • Não foi elaborado plano de continuidade do serviço • Os controlos de ambiente informático, incluindo os controlos de acesso físico e lógico, eram inadequados e a segurança da rede era insuficiente • As transacções no *eSeva* não eram reconciliadas com a informação do respectivo departamento e a sua verificação revelou irregularidades, inadequações e inconsistências nos dados • Foram transferidos gratuitamente para o operador activos públicos não contemplados no acordo de exploração • Foi contratado pessoal desnecessariamente, o que originou avultados desperdícios financeiros

IV. EM QUE É QUE O GOVERNO ELECTRÓNICO ALTERA OS MÉTODOS DE CONTROLO FINANCEIRO

1. A auditoria em ambiente informatizado

Como já referimos, cada vez mais são os sistemas de informação informatizados que propiciam a recolha e o tratamento de dados relativos à prossecução e relevação das actividades das organizações, decorrendo daí para o controlo financeiro a necessidade de verificação dos controlos e planos de emergência dos sistemas de informação e a confirmação da fiabilidade, integridade e confidencialidade de qualquer dado obtido através do sistema informático.

A crescente sofisticação e generalização dos Sistemas de Informação Automatizados na maioria das organizações implica, assim, uma alteração na forma como é desenvolvida a função de auditoria, nomeadamente quanto aos instrumentos utilizados para execução dos procedimentos a ela inerentes.

É, assim, inevitável neste ambiente que o auditor recorra às Tecnologias de Informação, quer pelas transformações que estas produzem sobre o próprio ambiente de controlo interno da organização, quer pela acrescida produtividade que a sua utilização possibilita na execução da auditoria.

Os desafios mais significativos para uma ISC no domínio que vimos analisando são:

- Responder às alterações no perfil de conhecimentos e competências necessário para o auditor
- Desenvolver novos métodos para seleccionar objectivos e critérios de auditoria
- Desenvolver novas formas de recolher e analisar informação
- Desenvolver novas abordagens de auditoria

Dos aspectos relativos às competências do auditor não trataremos neste trabalho e quanto às matérias a abordar nas auditorias já nos referimos no capítulo anterior.

Relativamente aos métodos de trabalho, verifica-se que, para a realização de auditorias na área do *e-government*, as ISC usam metodologias

ora desenvolvidas por si próprias (casos do Canadá, EUA, Coreia e Suécia) ora adquiridas externamente, ou, em vários casos, recorrem a ambas as modalidades.

A este nível devem considerar-se variados aspectos, como os procedimentos genéricos de auditoria, a utilização de técnicas de auditoria assistidas por computador (TAAC), as metodologias de auditoria a sistemas informáticos, mas também formas de recolher e prestar informação e de relacionar com as entidades auditadas e com os cidadãos.

São, assim, também válidas no plano do controlo financeiro as formas descritas para o governo electrónico no Capítulo I, nas vertentes do G2C, G2B, G2G e G2E.

Destacam-se, a este nível, no âmbito do Tribunal de Contas, alguns projectos bastante importantes para garantir um controlo financeiro e um serviço mais eficiente e eficaz num ambiente electrónico:

- *Website* da instituição, que assegura, por ora, principalmente o acesso a informação relevante, nomeadamente divulgando junto dos seus verdadeiros destinatários (os cidadãos) os resultados da actividade de controlo. Encontram-se em desenvolvimento algumas funcionalidades transaccionais, como a recolha de denúncias e opiniões, a submissão electrónica de documentos (hoje feita em larga escala por *e-mail*), a consulta *on line* à situação de processos e a confirmação ou submissão de informação em bases de dados.

- *Intranet* da instituição para acesso e partilha, por parte de todos os colaboradores, a inúmera informação e bases de dados. Esta plataforma eliminou a circulação normalizada de informação em papel, nomeadamente de despachos e avisos, decisões do Tribunal, relatórios, pareceres e propostas, permitindo a comunicação entre as pessoas, a submissão electrónica de pedidos de justificação de ausências, de requerimentos, de requisição de material, de assistência técnica, etc. Permite ainda a gestão dos principais processos organizacionais e o acesso de todos à Internet, livremente ou através de *links* sugeridos, e a bases de dados externas, como o Diário da República Electrónico, bases de dados governamentais, contabilísticas, jurídicas, internacionais, etc., directamente ou através de acesso remoto.

- Sistema de Gestão de Entidades, enquanto sistema de informação destinado a conhecer e reter informação sobre as entidades sujeitas ao controlo do Tribunal de Contas, utilizado para assegurar, na fase de planeamento selectivo, que não são deixadas áreas sem cobertura e que se cumpre o respectivo ciclo, para garantir a representatividade das amostras que suportam os pareceres e relatórios, para garantir uma adequada avaliação dos riscos, para aferir, com rigor, do cumprimento da obrigação legal de prestação de contas, para conhecer a totalidade dos recursos públicos em circulação e para preparação adequada das auditorias e acções de controlo.
  Trata-se de uma aplicação informática transversal a toda a organização, resultando da agregação dos vários sistemas de informação internos, em que a informação é estruturada e gerida com base na entidade. Inclui todas as entidades que se situam na esfera de controlo do Tribunal de Contas, às quais é associado um conjunto de informação relevante, permitindo a organização e actualização, em suporte electrónico, de dossiers permanentes das entidades. Esta informação é útil para os mais diversos fins, em função das utilizações possíveis, no âmbito de todos os departamentos da instituição, permitindo, por exemplo:

  - Conhecer a sua natureza jurídica e financeira;
  - Conhecer a legislação que lhe é aplicável;
  - Conhecer o montante dos fundos que movimenta;
  - Saber se cumpriu com a obrigação de prestar contas e se o fez em tempo;
  - Conhecer os responsáveis pela sua gestão;
  - Saber que processos lhe estão associados na instituição e qual o seu estado e resolução;
  - Saber que informação externa relevante existe sobre ela, como por exemplo relatórios de inspecções, denúncias ou recortes de imprensa;
  - Utilizar a morada registada para processamento de correspondência.

  Todos os serviços da organização são potenciais utilizadores e potenciais fornecedores da informação e o seu funcionamento adequado implica, para evitar duplicações de registos, a integração com outros sistemas de informação da organização, como sejam a gestão processual, a informação jurídica ou o tratamento das notícias da imprensa.

Está a trabalhar-se no sentido da sua actualização e validação se fazer com recurso ao cruzamento com outras bases de dados administrativas e à intervenção das próprias entidades dela constantes.

- *Prestação electrónica de contas*, sistema em desenvolvimento, que visa dotar o Tribunal de Contas de uma infra-estrutura tecnológica que permita a disponibilização de um serviço on-line (via Internet) de entrega e consulta electrónica de contas de gerência, por parte das entidades sujeitas à sua prestação, o que abrange todas as entidades do Sector Público Administrativo e do Sector Público Empresarial do Estado. Este sistema prevê que o preenchimento e a entrega da documentação de prestação de contas sejam feitos directamente no sistema de informação e que o utilizador, uma vez autenticado, tenha acesso ao conjunto de documentos aplicáveis à entidade que representa.

  Prevê-se a disponibilização dos documentos de prestação de contas relativos às entidades incluídas no âmbito de aplicação do POCP, e respectivos planos sectoriais, como sejam o PCMS, POCISSSS e POC-Educação, do POCAL e da vertente financeira do Quadro Comunitário de Apoio, das iniciativas comunitárias e do Fundo de Coesão.

  Pretende-se economia de tempo e de procedimentos ao nível do carregamento em sistema dos indicadores económico-financeiros das entidades e da criação de processos automatizados para o controlo de deficiências de instrução.

  Será utilizado um conjunto avançado de mecanismos de segurança, incluindo a autenticação e identificação, logout automático, certificados digitais, encriptação das comunicações e monitorização e controlo dos acessos.

  São esperados, com a sua execução, impactos relevantes, nomeadamente: redução gradual da circulação dos documentos em suporte de papel, maior rapidez e qualidade da análise dos processos devidas à maior facilidade de aplicação de métodos e técnicas informáticas de extracção e análise dos dados, consequente criação de novos documentos secundários a que se assegurará, também, integridade, acesso e preservação digital, garantindo o seu valor contínuo, alargamento da taxa de cobertura do controlo, aproximação do Tribunal

às entidades que lhe prestam contas, por via electrónica, possibilitando-lhes a submissão electrónica e o acompanhamento *on line* do estado do processo, reforço da transparência do trabalho de análise e homologação e libertação de espaço físico de trabalho e de arquivo.

- Acesso por via electrónica e/ou *on line* à informação financeira das entidades auditadas (exs: execução financeira do Estado, Segurança Social e fundos comunitários) de forma a acompanhar a execução orçamental, a iniciar a intervenção fiscalizadora antes do final do ciclo financeiro e a reduzir trâmites administrativos e tempos de espera.

2. Ferramentas informáticas de apoio à auditoria. Exemplos

Os auditores precisam cada vez mais de recorrer a técnicas de auditoria também elas computadorizadas, destinando-se estas técnicas a auxiliar na avaliação do sistema de informação automatizado ou à verificação dos procedimentos nele executados.

A execução de procedimentos de auditoria, através do recurso às designadas **Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador** (TAAC) é, por outro lado, potenciada na presença de um sistema suportado pelas Tecnologias de Informação.

Em termos genéricos, as ferramentas informáticas de apoio aos auditores cobrem um vasto conjunto de aplicações, umas de carácter geral, outras exclusivamente viradas para o trabalho específico do auditor. Em sentido restrito, correspondem a procedimentos de auditoria que recorrem à utilização do computador para determinar a confiança/segurança do sistema de controlo interno da organização e materializam-se fundamentalmente através de testes de dados e programas/*software* de auditoria.

O *software* específico para auditoria possibilita ao auditor reunir, analisar, testar, processar, relacionar, formatar e guardar dados de significado para a auditoria, possibilitando a utilização de dados obtidos directamente do sistema de informação das entidades auditadas.

A utilização mais comum das TAAC corresponde à interrogação de ficheiros e bases de dados, independentemente do ambiente que os

suporta, com o propósito de extrair dados, proceder à definição de amostras e efectuar o tratamento da informação para posterior análise.

O *software* de auditoria pode consubstanciar-se em:

- Programas *standard*, para processamento dos dados obtidos dos sistemas informáticos das organizações, e que permitem a leitura e a selecção de informação, a execução de cálculos, a criação de ficheiros de dados e a impressão de relatórios;
- Programas à medida, concebidos para executar tarefas de auditoria em circunstâncias específicas, que podem ser desenvolvidos pelo auditor ou por um especialista interno ou externo;
- Programas utilitários, utilizados na execução de tarefas gerais da auditoria, de que constituem exemplo o Word, Excel, PowerPoint, Access, entre outros.

De entre as duas primeiras tipologias, directamente vocacionadas para a função de auditoria, podem identificar-se os seguintes grupos de ferramentas:

- *Packages* de auditoria generalizado para *mainframe* e sistemas departamentais;
- *Packages* de auditoria para micro-computadores;
- Utilitários de pesquisa e de geração de relatórios;
- Programas específicos desenvolvidos à medida;
- Programas desenvolvidos pela entidade auditada.

Os Package de Auditoria Generalizados para Mainframe e Sistemas Departamentais são constituídos por um ou mais programas, desenvolvidos com um elevado nível de portabilidade, permitindo assim a análise de dados em diversos ambientes de computadores de grande porte e parametrização para distintos procedimentos de auditoria.

O seu conteúdo abrange diversas rotinas e funções típicas da actividade de auditoria, como sejam a totalização automática de ficheiros, *ageing* e a verificação de sequências, sendo concebidos para que os objectivos da auditoria possam ser facilmente convertidos em parâmetros do *package*. Alguns destes *packages* mais sofisticados podem conter funções que permitam a comparação de dois ou mais ficheiros, combinação de dados de mais do que um ficheiro e a selecção de registos específicos para processamento e formatação automática de relatórios.

Como exemplos deste tipo de produtos temos o CARS, PANAUDIT e PED AUDITOR.

Os Package de Auditoria para Micro-computadores requerem que o seu utilizador tenha conhecimentos detalhados do programa a utilizar, concretamente dos comandos de operacionalidade do sistema, preferencialmente obtidos através de formação.

A nova geração deste tipo de *packages*, especificamente desenhada para micro-computadores apresenta *interfaces* bastante amigáveis e de elevadas potencialidades. Na maioria das vezes apresentam uma linguagem interactiva, o que significa que as operações são executadas à medida que os comandos são dados, com disponibilização imediata dos resultados.

Os produtos deste tipo apresentam inúmeras das funcionalidades dos *packages* de auditoria generalizados para *mainframe*, e oferecem vantagens adicionais como seja, um interface de menus, ajuda on-line, gráficos, acesso directo a ficheiros e ligações directas a bases de dados, folhas de cálculo e outros produtos para micro-computadores.

Como alguns exemplos deste tipo de *packages* temos: IDEA, ACL e MICRO-CARS.

A maioria das ISC utiliza o IDEA.

Os Utilitários de Pesquisa e de Geração de Relatórios estão, normalmente, integrados num *package* adquirido, ou desenvolvido em separado como ferramenta de pesquisa directa sobre os dados de origem. Sobressaem de entre as suas características, as que permitem a totalização de campos numéricos, o resumo e ordenação de ficheiros, a extracção de registos específicos e a impressão de relatórios com estruturas simples.

Este tipo de utilitários não deverá ser usado sem prévia aprovação e envolvimento na sua utilização por um auditor de Tecnologias de Informação, dado a existência de potenciais problemas inerentes à sua utilização no ambiente informático da entidade auditada.

Como alguns exemplos deste tipo de packages temos: QUERY, DATATRIEVE e QUIZ.

Os Programas Específicos Desenvolvidos à Medida são de mais rara utilização, o que se deve ao facto de envolverem elevados custos no seu desenvolvimento, por oposição à rapidez associada a outras alternativas disponíveis. A sua estrutura deverá apresentar um nível de correspondência com os objectivos do programa de auditoria bastante elevado, devendo a mesma ser perfeitamente dominada pelo auditor

Variante a este tipo de programas são os "programas esqueleto", que consistem em modelos *(template)* de rotinas básicas de auditoria, seleccionadas para uma auditoria em particular.

Como exemplo deste tipo de programa desenvolvido à medida, com um fim específico, temos o PROAUDIT, utilizado pelo Tribunal de Contas da União (Brasil).

O recurso a **Programas Desenvolvidos pela Entidade Auditada** demonstra ser útil na ausência de alternativas, podendo ser escritos em linguagem tradicional de programação ou através de utilitários de geração de relatórios. Todos os relatórios, principalmente os relatórios de excepção, produzidos pela entidade auditada deverão ser verificados quanto à sua validade, especialmente no âmbito dos programas desenvolvidos para uma finalidade específica. A sua utilização deverá ser cuidadosamente controlada, caso se destinem à produção de relatórios em que o auditor baseie a sua confiança. Desta forma, deverão ser executados procedimentos de auditoria que assegurem, não só a integridade de tais programas, como a validade da sua execução. Deverá ainda ser cuidadosamente considerada a informação constante dos relatórios fornecidos pela entidade auditada para desenvolvimento dos objectivos da auditoria, no que concerne a uma eventual alteração ou omissão dos dados, principalmente quando o conteúdo desses relatórios se destina a constituir fonte de evidência.

Com base nos conceitos de Data Warehouse, Data Marts, Serviços OLAP (On-Line Analytical Processing) e Data Mining, estruturas de armazenamento dos dados e de mecanismos de procura e refinamento da informação armazenada, foram desenvolvidas ferramentas que, apesar de não se destinarem directamente à actividade de auditoria, apresentam funcionalidades de pesquisa e de análise de dados que podem proporcionar um valor acrescido a um processo de auditoria.

As *Data Warehouse* desenvolveram-se em função da necessidade de dar resposta à ampla quantidade de dados acumulados em bases de dados relacionais, e cuja análise requer um sistemático processo de transformação (transposição) de dados de natureza operacional, para dados armazenados de natureza analítica, de suporte à decisão.

Enquanto que os dados operacionais reflectem uma situação presente, os dados de apoio à decisão representam um repositório de dados, que reflecte toda uma evolução histórica, não sendo alterados depois da sua introdução, em estruturas que se apresentam dinâmicas, devido aos sucessivos refinamentos, originados pelas diversas perspectivas de análise. Desta forma, um *Data Warehouse* não sofrerá, ao nível dos dados, modificações ou eliminações, mas apenas introdução de novos dados no momento da importação.

Com o crescimento e expansão das organizações, a nível global, surgiu a necessidade de aceder à informação armazenada, a partir de diferentes pontos geográficos. A solução deste problema, foi a criação de pequenos *Data Warehouse*, segundo um determinado número de critérios, a que se chamaram *Data Marts*. Desta forma, um *Data Mart* é constituído por uma pequena quantidade de dados, replicados a partir do *Data Warehouse*, em que o seu conteúdo se restringe a um horizonte pré-delimitado, no âmbito de interesse.

Os serviços **OLAP** (*On line Analytical Processing)* permitem aos analistas, gestores e executivos, estarem permanentemente actualizados, através de uma forma consistente, interactiva e rápida, de acesso a uma grande diversidade de perspectivas. O OLAP transforma linhas de dados em informação útil, que reflecte os factores reais que afectam ou favorecem a linha mestra de conduta de uma organização.

A vantagem mais evidente dos sistemas OLAP, é servirem como ferramenta para o estudo de diversos cenários, através de questões *"What if...* ?". Esta particularidade, faz com que o OLAP constitua uma poderosa ferramenta de decisão, que pode ajudar a determinar a melhor direcção, para atingir um dado objectivo.

Utilizando aplicações OLAP, os gestores são capazes de analisar a informação sob qualquer dimensão, qualquer que seja o nível de agregação, com igual funcionalidade e facilidade. As perspectivas multidimensionais dos dados são usualmente designadas pelo termo *data cubes*, os quais podem ser utilizados para comparar e avaliar o desempenho de processos.

A análise orientada, é um exemplo de cálculo complexo, que pode ser realizado por aplicações OLAP, podendo este tipo de análise envolver equações algébricas e algoritmos complexos, com totais, médias e percentagens dinâmicas.

De entre as funcionalidades de potencial relevo para a função de auditoria destacam-se a análise interactiva, dinâmica e rápida de grandes volumes de dados, segundo perspectivas multidimensionais, a execução de cálculos intensivos e complexos, a facilidade de inclusão de interrogações pré-especificadas, dispensando conhecimentos de complexas sintaxes de interrogação.

A ferramenta utilizada pelo Tribunal de Contas na análise dos dados da Conta Geral do Estado é deste tipo.

O Data Mining, também conhecido como *Knowledge Discovery in Databases* (KDD), ou Descoberta de Conhecimento em Bases de Dados, consiste no processo de procura de correlações e padrões de dados, anteriormente desconhecidos, em bases de dados relacionais ou em *Data Warehouse*, através da combinação de técnicas estatísticas e métodos baseados em conhecimento e está relacionado com as áreas da ciência da computação designada de inteligência artificial. Com base na regularidade dos dados potencialmente significativos, o *Data Mining* identifica padrões, tendências e modelos de conhecimento.

De uma forma geral, o *Data Mining* permite a descoberta de associações desconhecidas, através da correlação entre os dados, a identificação de sequências, onde um evento leva ao acontecimento de um outro, separado no tempo, o reconhecimento de padrões, que possibilitam classificações, ou nova organização dos dados (elaboração de perfis, com base nos eventos) e que podem levar a previsões de comportamento e a identificação de factos ou grupos previamente desconhecidos. Este processo é usualmente designado por *Event Clustering*. As análises executadas sobre os dados, através do *Data Mining* constituem um precioso auxílio ao processo de decisão, ao permitir aos gestores encontrar aspectos e factos sobre os dados, que de outra forma não se apresentam evidentes.

Como principais benefícios alcançados através da interrogação a ficheiros e bases de dados, incluem-se:

- A possibilidade de fazer incidir a análise sobre a totalidade dos dados, em vez de se recorrer a amostras;
- A possibilidade de determinar, com um elevado grau de certeza, as características e o perfil dos dados;
- A possibilidade de o próprio auditor poder efectuar, de forma autónoma, a análise, revisão e síntese dos dados relativos à entidade auditada;
- A facilidade em verificar e controlar mesmo as operações e os cálculos mais complexos;
- A possibilidade de demonstrar e fundamentar a integridade dos relatórios de excepção da entidade auditada;
- O facto de os itens de excepção e a materialidade poderem ser sistematicamente seleccionados para posterior investigação e verificação;

- A possibilidade de minimizar as dificuldades de verificação perante a inexistência de *audit trail*;
- O aumento da eficiência da auditoria.

Entre as funcionalidades destas ferramentas contam-se:

- A totalização de valores dos registos constantes de um determinado ficheiro, tendo em vista a sua comparação com outros registos. Pode igualmente verificar-se o lançamento das transacções para as contas correctas, por via da acumulação de detalhes das transacções através da selecção de códigos de conta, relativamente ao total do resultado do processamento;
- A possibilidade de resumir as transacções efectuadas entre diferentes campos de um mesmo ficheiro. Esta análise poderá, por exemplo, ser utilizada como parte integrante do estudo preliminar, e para assistir ao planeamento dos procedimentos da auditoria em concreto;
- A possível selecção de amostras destinadas a testes de controlo e testes substantivos. As amostras ao nível das TAAC podem ser definidas de muitas formas, incluindo as estratificadas, as sistemáticas e as aleatórias. Salienta-se o uso eficiente do método de amostragem *Monetary Unit Sampling (MUS);*
- A selecção e extracção de itens de dados com características particulares, de entre a população total;
- A possibilidade de utilizar a estratificação da população para determinação de amostras ou por outros motivos de análise, de uma forma mais sofisticada e eficiente do que por recurso a meios manuais;
- A possibilidade de determinação da idade dos dados com formato de data, como sejam *stocks* ou prazos de pagamentos a fornecedores, proporcionando assim níveis de detalhe mais profundos do que os obtidos pelo sistema de informação da entidade auditada;
- A comparação de dados de dois ou mais ficheiros. A sua potencialidade é maior ao permitir a relação entre dados processados por diversas sistemas/aplicações, principalmente em complexos sistemas contabilísticos;
- A realização de operações e cálculos de elevada complexidade para efeitos de relatórios de gestão;
- A possibilidade de verificar sequências, identificando a inexistência de itens onde eles são esperados ou a duplicação de dados (como, por exemplo, pagamentos em duplicado). Esta funcionalidade demonstra enorme utilidade na ordenação de dados, cuja ordem nos

sistemas base de processamento nem sempre é a mais apropriada para a actividade de auditoria.

No quadro seguinte evidenciam-se as ferramentas informáticas mais correntemente utilizadas em auditoria, nas suas diversas fases.

TAAC	Funcionalidades	Fases		
		P	E	R
Dossier Electrónico	Agregação dos vários sistemas de informação internos por forma a constituir dossiers permanentes das entidades sujeitas à jurisdição e controlo do Tribunal de Contas; Transferência da informação para o disco local do seu portátil (download).	X		
Sistema de Normalização do Processo de Auditoria	Harmonização e normalização de papéis de trabalho e procedimentos de auditoria; Geração do draft do relato; Acompanhamento das recomendações emanadas em auditorias anteriores.	X	X	X
IDEA	Extracção e análise de dados		X	
SPSS	Análise estatística de dados.		X	
Microsoft Visio	Representação gráfica de Sistemas de Informação através da elaboração de Diagramas, fluxogramas e esquemas.		X	X
Microsoft Office (Word, Excel, Access, PowerPoint)	Análise de dados, elaboração e apresentação de relatórios.		X	X
Data Warehousing Serviços OLAP Data Mining	Estudo e simulação de diferentes cenários em função de vectores multidimensionais utilizando grandes quantidades de dados; Análise de associações entre os dados; Estudos previsionais através da análise de padrões nos dados.		X	

(P – Planeamento; E – Execução, R – Relatório)

Existem outras Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador vocacionadas para auditorias a Tecnologias de Informação. A sua utilização em auditorias somente deverá ser equacionada se estiver envolvido na acção de auditoria um especialista na sua utilização.

Entre as funcionalidades destas técnicas contam-se rotinas de auditoria embebidas na programação, testes aos controlos internos das aplicações, testes de integridade, análise do código do programa, comparação do código fonte, comparação do código objecto, *tracing* e *mapping*, analisadores do *log* e software de reengenharia.

3. Auditoria a sistemas informáticos

As auditorias das Tecnologias de Informação, de carácter essencialmente operacional, são um tipo de auditoria por meio da qual os auditores analisam os sistemas de informática, o ambiente computacional, a segurança das informações e o controlo interno da entidade fiscalizada, identificando os seus pontos fortes e/ou deficiências.

Este tipo de auditoria pode analisar todos os níveis de gestão, nas fases de programação, execução e supervisão, sob o ponto de vista da economia, eficiência e eficácia, e abrange:

- O ambiente informático como um todo, analisando aspectos que influenciam a segurança física, lógica e ambiental, incluindo a protecção contra a destruição acidental, sabotagem e catástrofes naturais dos activos de hardware e software, assim como o planeamento de contingências e operações do centro de processamento de dados;
- A organização do departamento de informática, analisando os seus aspectos administrativos, tais como, políticas, padrões e procedimentos, responsabilidades organizacionais, privacidade, gestão do pessoal e planeamento de capacidades;
- O controlo sobre bases de dados, redes de comunicação e de microcomputadores e controlos sobre aplicações (desenvolvimento e exploração).

Para atingir estes objectivos, o auditor das Tecnologias de Informação, em função da área escolhida, deve verificar os controlos das TI implementados pela organização, que visam, garantir a segurança, fiabilidade e credibilidade da informação.

Neste sentido, as auditorias deverão determinar a postura da organização em relação aos aspectos de segurança institucional mais globais, através da avaliação dos controlos gerais que estabelecem uma estrutura

para o controlo global das actividades das TI, nomeadamente no que se refere a:

- Controlos organizacionais globais;
- Política de segurança;
- Controlos de acesso lógico e físico;
- Controlos ambientais;
- Plano de contingências e continuidade dos serviços.

Num segundo nível, a auditoria das Tecnologias de Informação incide sobre os controlos específicos das várias áreas envolvidas que influenciam, directa ou indirectamente, a segurança da informação e o bom funcionamento dos sistemas de toda a organização.

Deverão, aqui, ser verificados, para cada área, os seguintes **controlos específicos**:

- Controlos organizacionais da área;
- Controlos de mudança;
- Controlos de desenvolvimento de aplicações;
- Controlos intrínsecos às aplicações em exploração;
- Controlos sobre as bases de dados;
- Controlos de operação dos sistemas;
- Controlos sobre as redes de comunicação;
- Controlos sobre os micro-computadores.

A verificação, num processo de auditoria, dos controlos acima enumerados, implica a adopção de procedimentos padronizados, geralmente aceites, constantes de manuais.

As conclusões a que se chegar sobre o risco inerente e o risco de controlo influenciarão a natureza, oportunidade e extensão dos testes substantivos a serem realizados.

Durante a execução da auditoria podem ser utilizadas técnicas de representação gráfica dos sistemas (fluxogramas ou diagramas de fluxo de dados), onde se evidenciam os controlos internos que operam nos ciclos de processamento das transacções, complementados com descrições narrativas dos processos aí identificados.

De acordo com o objecto da auditoria, deverá ainda proceder-se à execução de testes de dados para determinar a credibilidade da informação processada, extracção dos dados relevantes para o objecto e período da auditoria, análise global dos dados e extracção de amostras de acordo com as técnicas consideradas mais adequadas. A utilização de Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador (TAAC) reveste-se de grande importância para apoio aos auditores na realização destas tarefas.

Os *standards* mais utilizados neste tipo de auditoria, no âmbito das ISC, são os desenvolvidos pela INTOSAI e pela ISACA (*Information Systems Audit and Control Association*), nomeadamente o CobiT.

O CobiT foi desenvolvido como um *standard* de segurança informática e de práticas de controlo, constituindo um quadro de referência para gestores, utilizadores e auditores de sistemas de informação. Inclui também elementos de medição do desempenho para os processos de TI, uma lista de factores críticos de sucesso, apontando boas práticas para cada tipo de processo e modelos de maturidade para apoiar *benchmarkings* e tomadas de decisão de melhoria.

Refira-se que, por exemplo, a auditoria desenvolvida pelo Tribunal de Contas aos sistemas de atribuição e controlo de pensões, referida no ponto III.5. foi desenvolvida, na parte relativa aos sistemas de informação, com base na metodologia do CobiT.

A título ilustrativo e, de certa forma conclusivo, observe-se, no quadro seguinte, o mapeamento de todos os níveis de desenvolvimento de projectos informáticos e respectivo controlo, de acordo com o quadro lógico de referência do CobiT, tal como analisados pelo Grupo de Trabalho de TI da EUROSAI.

Fig. 7 –Mapping of the three audit objects / control levels on CobiT processes.

CobiT Domain	CobiT Domain Code	Process	Programme (Strategic)	Project (Operational)	IS/IR (Application)
Planning & Organization	PO1	Define a strategic IT plan	X		
	PO2	Define the information architecture		X	X
	PO3	Determine technological direction		X	X
	PO4	Define the IT organization and relationships		X	
	PO5	Manage the IT investment	X	X	X
	PO6	Communicate management aims and direction	X	X	
	PO7	Manage human resources		X	
	PO8	Ensure compliance with external requirements	X	X	
	PO9	Assess risks	X	X	X
	PO10	Manage projects		X	
	PO11	Manage quality		X	
Acquisition & Implementation	AI1	Identify automated solutions		X	
	AI2	Acquire and maintain application software		X	
	AI3	Acquire and maintain technology infrastructure		X	
	AI4	Develop and maintain procedures		X	
	AI5	Install and accredit systems		X	
	AI6	Manage changes		X	
Delivery & Support	DS1	Define and manage service levels			X
	DS2	Manage third-party services			X
	DS3	Manage performance and capacity			X
	DS4	Ensure continuous service			X
	DS5	Ensure systems security			X
	DS6	Identify and allocate costs			X
	DS7	Educate and train users			X
	DS8	Assist and advise customers			X
	DS9	Manage the configuration			X
	DS10	Manage problems and incidents			X
	DS11	Manage data			X
	DS12	Manage facilities			X
	DS13	Manage operations			X
Monitoring	M1	Monitor the processes	X	X	X
	M2	Assess internal control adequacy		X	X
	M3	Obtain independent assurance		X	X
	M4	Provide for independent audit		X	X

V. CONCLUSÕES

Assegurar a função de controlo financeiro, através da realização de auditorias, num ambiente de governo electrónico não é o mesmo que fazê-lo no ambiente tradicional. O desenvolvimento necessário implica a alteração dos objectivos a prosseguir nas auditorias e das metodologias de controlo, de modo a que sejam tidos em conta de forma adequada os novos níveis e tipos de risco.

Tendo em vista continuar a salvaguardar, de acordo com a sua missão, uma gestão pública eficiente e eficaz e prestadora de serviços de qualidade, bem como a evidenciação de responsabilidades por essa gestão junto dos cidadãos, as instituições superiores de controlo financeiro têm, nomeadamente, de desenvolver novos métodos e técnicas de auditoria e identificar as novas tecnologias e serviços que lhes permitam desenvolver controlos eficazes sobre sistemas automatizados.

Ao assegurar a verificação da qualidade e dos controlos dos sistemas de informação e o desempenho dos projectos destinados à sua implementação, e ao emitir recomendações para a sua melhoria, estão a contribuir activamente para o sucesso e potenciação dos benefícios de *e-government*.

Ao utilizarem metodologias de base informatizada estão também elas próprias a modernizar-se, a aplicarem o conceito de *e-government* a si próprias, aumentando a eficácia e eficiência do esforço de controlo, alargando, pelo aumento de produtividade, o universo das operações e da actividade pública auditada, cumprindo, assim, de forma melhorada, a sua missão e garantindo uma maior aproximação aos seus clientes: os cidadãos.

O caminho incorpora os mesmos desafios e riscos que o próprio *e-government*, embora de forma potenciada, já que implica, nomeadamente, uma mudança radical na forma de trabalhar e uma capacidade permanente de mudar e induzir mudança.

Refira-se, nomeadamente, que as exigências em termos de qualificações dos auditores são bastante diferentes do que eram no passado recente e difíceis de conciliar nas mesmas pessoas. Exige-se-lhes, hoje, que sejam especialistas da área a fiscalizar (contabilidade, gestão, direito, engenharia, etc.) e, ainda, capazes de trabalhar com ferramentas sofisti-

cadas de auditoria ou estatística e de compreender as complexidades e segredos dos sistemas de informação que se escondem por trás dos serviços electrónicos fornecidos pela Administração.

"E-Government is a dynamic concept that needs to be constantly checked, developed and continued."

in: Balanced E-Government, Bertelsmann Foundation

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Bertelsmann Foundation, *Balanced E-Government – Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy,* 2002
- Christine Leitner, *eGovernment in Europe: The State of Affairs,* EIPA, 2003
- Comissão Europeia, DOC/00/7, *Contribuição da Comissão Europeia para o Conselho Europeu Especial de Lisboa, 23-24 de Março de 2000, eEurope 2005: Uma sociedade da informação para todos, e The Role of eGovernment for Europe's Future,* 2003
- Conselhos Europeus de Lisboa, 23-24 de Março de 2000, e de Sevilha, 21-22 de Junho de 2002, *Conclusões da Presidência*
- EUROSAI, Documentos de trabalho do IT Working Group
- INTOSAI, *Auditing eGovernment,* 2003
- Mark A. Abramson e Therese L. Morin, *E-Government* 2003
- UK NATIONAL AUDIT OFFICE, *Better Public Services through eGovernment, 2002, Progress in making e-services accessible to all-encouraging use by older people,* 2003
- OCDE, *The hidden threat to E-Government,* 2001, Sigma IT Audit Workshop, 2003
- OFFICE OF THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL, INDIA, *Report on Information Technology Audit of eSeva- an e-Governance initiative by Government,* 2003
- OFFICE OF THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL, NEW ZEALAND, *Report on Governance and Oversight of Large Information Technology Projects*
- Shannon Howle Schelin, E-Government: An Overview
- Sites da INTOSAI, EUROSAI, dos respectivos Grupos de Trabalho e das ISC de variados países
- TRIBUNAL DE CONTAS, Relatório de Auditoria n.º 26/02-2.ª S – Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo de Pensões, As Tecnologias de Informação e a Auditoria, relatório de 2001
- UMIC, Sociedade da Informação e Governo Electrónico em Portugal – Relatório de Diagnóstico e Plano de Acção para o Governo Electrónico, 2003

CONHECER O UNIVERSO DE CONTROLO

DO TRIBUNAL DE CONTAS

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes[*]

[*] Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas.

SUMÁRIO

O presente trabalho foi elaborado no âmbito do Módulo de Sistemas de Informação do Curso de Alta Direcção em Administração Pública, organizado pelo Instituto Nacional de Administração, e descreve o contexto, importância e características necessárias de um novo sistema de informação adequado ao conhecimento do universo de controlo do Tribunal de Contas, organização em que a signatária exerce funções.

Este conhecimento reveste-se de especial importância para a instituição, nomeadamente por suportar a sua programação estratégica. De facto, as entidades sujeitas aos poderes de controlo financeiro daquele Tribunal rondam hoje as 11 000, e a actividade de fiscalização exercida exerce-se necessariamente de forma selectiva e com base em critérios de amostragem, risco e ciclos de cobertura. Este exercício de selecção e programação pressupõe um adequado conhecimento das entidades que compõem o domínio de controlo, sendo essa informação igualmente relevante para muitos outros fins.

Neste trabalho procede-se à caracterização do Tribunal de Contas, no que respeita à sua missão, objectivos, valores, produtos e seus destinatários, suas determinantes estratégicas e factores críticos de sucesso. Procede-se à caracterização dos principais processos organizacionais e à identificação de situações problemáticas em processos chave. Caracteriza-se o processo operacional de conhecimento do universo de controlo e as medidas de melhoria que são necessárias para o seu melhor desempenho. Procede-se, por fim, à indicação das funcionalidades e requisitos de uma nova aplicação destinada a sustentar um mais completo e fiável conhecimento desse universo, da forma como a informação deve ser estruturada, da arquitectura da aplicação e da infra-estrutura tecnológica que a suportará.

Esta estrutura corresponde, no fundo, à abordagem do conjunto de elementos que, de forma integrada, suportam o desempenho das organizações: as pessoas a quem se destinam os seus serviços ou produtos, os objectivos do "negócio", as regras e procedimentos organizacionais que permitem concretizar esses objectivos, os requisitos funcionais e técnicos que orientam a construção dos sistemas de informação, os dados que constituem a informação em que se suportam as decisões, as aplicações informáticas que automatizam os procedimentos e a infra-estrutura tecnológica que permite essa automatização.

I. O TRIBUNAL DE CONTAS, A SUA MISSÃO, OBJECTIVOS, VALORES E PRODUTOS

O Tribunal de Contas é o órgão de soberania que, no âmbito nacional, controla e avalia, de forma externa e independente, a regularidade, legalidade e qualidade da recolha e utilização dos fundos e valores públicos nacionais e comunitários, visando, através do controlo, garantir a melhor utilização possível desses recursos e assegurar, perante os cidadãos e os seus representantes, a transparência e responsabilidade da sua gestão.

O Tribunal de Contas é, assim, de acordo com a Constituição, um órgão que faz parte da estrutura básica do Estado, ligado intrinsecamente à ideia de Estado de Direito e Separação de Poderes, valores estruturantes do sistema político português.

Cabendo à Assembleia da República as decisões fundamentais de priorização de objectivos, através da aprovação do Orçamento do Estado, cabendo ao Governo e a outros órgãos de governo autónomo e local a função de execução financeira, cabe ao Tribunal de Contas a função de fiscalizar e informar sobre essa execução.

Os destinatários dos seus serviços são, assim:

- Por um lado, os gestores das entidades auditadas e todos os que, de alguma forma, forem responsáveis por elas (exs: entidades de supervisão ou tutela, Governo), aos quais podem, em primeira linha, ser úteis os resultados do controlo ou avaliação feitos;
- Por outro, e principalmente, os titulares dos fundos públicos em causa, ou seja, os cidadãos contribuintes, directamente ou através dos seus legítimos representantes (Assembleias Legislativas ou Representativas);
- E, ainda, o Ministério Público, a quem comunica os factos identificados nas acções de controlo que possam constituir fonte de responsabilidades que a ele compita promover.

Para além de se relacionar com todas estas entidades, o Tribunal de Contas interage ainda, de forma especial:

- Com outras instituições de controlo nacionais e internacionais (Inspecções de alto nível, Inspecções sectoriais, Tribunal de Contas Europeu e instituições congéneres de outros países), com o fim de com elas articu-

lar os seus planos de fiscalização, realizar acções conjuntas, trocar informação e harmonizar metodologias;

- Com os órgãos de comunicação social, como uma das formas de intermediação da sua relação com os cidadãos.

Nos termos da Constituição e da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o controlo financeiro externo desenvolvido pelo Tribunal de Contas é assegurado:

- Fiscalizando previamente a realização de despesas;
- Verificando as contas prestadas nos termos da lei;
- Auditando todas as entidades que recolhem, gerem ou utilizam dinheiros ou valores públicos;
- Dirigindo recomendações às entidades auditadas, responsáveis públicos, órgãos de tutela, órgãos de governo e órgãos representativos;
- Julgando e sancionando os responsáveis por infracções à disciplina financeira;
- Divulgando publicamente os resultados das suas acções e as recomendações formuladas.

Estas actividades, para que garantam a produção de resultados úteis e relevantes aos objectivos acima definidos, devem ser desenvolvidas em obediência estrita aos princípios:

- Da sujeição exclusiva à lei e ao interesse público;
- Da promoção da boa gestão, de acordo com critérios de economia, eficiência e eficácia;
- Da independência;
- Da publicidade;
- Do rigor e competência técnica;
- Da cooperação, nomeadamente com outros órgãos de soberania, de administração e de controlo;
- Do planeamento e selecção das acções de acordo com critérios objectivos de amostragem, materialidade, actualidade, risco e ciclos de cobertura;
- Do contraditório.

Os produtos através dos quais se realizam os objectivos institucionais referidos são:

- Os Pareceres anuais sobre a Conta Geral do Estado e sobre a Conta da Segurança Social (dirigidos à Assembleia da República) e sobre as Contas das Regiões Autónomas (dirigidos às respectivas Assembleias Legislativas Regionais);
- As decisões de concessão ou recusa de visto a certos actos representativos de despesa ou responsabilidade;
- Os relatórios de verificação de contas;
- Os relatórios de auditoria;
- As decisões sobre processos de efectivação de responsabilidades por infracções financeiras.

II. DETERMINANTES E OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Na concretização da sua missão, o Tribunal não pode deixar de considerar as profundas alterações em curso no âmbito do seu universo de controlo, de entre as quais se salientam: a reformulação dos modelos de intervenção do Estado, através designadamente da privatização de funções, da contratualização e de parcerias com o sector privado, o redimensionamento do sector empresarial público, a crescente importância das funções de regulação, a introdução de metodologias de gestão por objectivos, avaliação da qualidade e desempenho das organizações públicas e seus funcionários, e a aprovação e entrada em vigor de nova legislação, nomeadamente sobre enquadramento orçamental, sistemas contabilísticos e regime jurídico-financeiro dos serviços e organismos públicos.

Não deve também alhear-se das necessidades e preocupações dominantes de contenção da despesa pública e do défice e da eficiência e eficácia da despesa, bem como da emergência de questões hoje consideradas bastante relevantes para a análise da qualidade e eficácia da despesa pública, como é o caso da observância de requisitos ambientais, da prevenção de fraudes e corrupção e da promoção dos valores associados a uma boa governação.

Deve também ter presentes os riscos e oportunidades decorrentes da crescente utilização das tecnologias de informação e comunicação, implicando uma progressiva desmaterialização dos procedimentos e decisões mas uma

cada vez mais acentuada integração da informação financeira, bem como uma disponibilização mais alargada de ferramentas poderosas de análise.

Por último, há que reconhecer, fomentar e corresponder a uma crescente consciencialização dos cidadãos quanto ao seu direito de exigir maior transparência, rigor, eficácia e responsabilidade na gestão dos recursos públicos e as expectativas acrescidas do Parlamento, em particular da Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamental, quanto à relevância da informação que pode obter do Tribunal de Contas.

A melhoria da qualidade dos seus recursos e processos internos e dos seus produtos, e a determinação de enfrentar os desafios da modernidade, permitirão ao Tribunal de Contas consolidar-se como um elemento fundamental do sistema democrático e como um elo vital na cadeia de responsabilidade entre os gestores dos dinheiros públicos e os cidadãos portugueses.

Neste contexto, são objectivos estratégicos da sua acção no período que decorre até 2005:

- Assegurar eficazmente a fiscalização da actividade financeira pública, controlando o crescimento e a racionalidade da despesa, o recurso e gestão da dívida pública e da dívida administrativa, e reforçando e consolidando a efectivação de responsabilidades financeiras;
- Intensificar a auditoria financeira e a verificação externa de contas;
- Desenvolver e aperfeiçoar a auditoria de gestão e a avaliação do desempenho, com maior incidência no domínio do Sector Público Empresarial, de grandes projectos de investimento e das parcerias público-privadas;
- Auditar a implementação de políticas públicas;
- Promover o reforço da função preventiva das auditorias;
- Assegurar a qualidade dos produtos, a capacidade da organização e a valorização dos recursos;
- Optimizar a utilização das tecnologias de informação.

III.FACTORES CRÍTICOS DE SUCESSO

Considerando os objectivos estratégicos acima referidos, identificam-se os seguintes factores críticos de sucesso, enquanto factores principais que devem ser desenvolvidos pela organização para que possa ser assegurada a realização daqueles objectivos:

FACTORES CRÍTICOS DE SUCESSO ↓ / OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS →	Assegurar eficazmente a fiscalização da actividade financeira	Intensificar a auditoria financeira e a verificação de contas	Desenvolver a auditoria de gestão e a avaliação do desempenho	Auditar a implementação de políticas públicas	Promover o reforço da função preventiva das auditorias	Assegurar a qualidade dos produtos, a capacidade da organização e a valorização dos recursos	Optimizar a utilização das tecnologias de informação
Conhecer e acompanhar a evolução do universo das entidades sujeitas ao controlo do Tribunal	X	X	X	X		X	X
Assegurar a documentação formal dos critérios e metodologias de todos os tipos de auditoria e controlo	X	X	X	X	X	X	X
Garantir a qualificação dos recursos humanos e a adequada gestão das suas competências	X	X	X	X	X	X	X
Implementar instrumentos e indicadores de monitorização e revisão das tarefas desenvolvidas e de medição dos resultados obtidos pela organização, departamentos, dirigentes e funcionários	X	X	X	X		X	X
Reformular a arquitectura, integrar e desenvolver os Sistemas de Informação adequados.	X	X	X	X		X	X
Potenciar o uso de ferramentas informáticas em auditoria	X	X	X	X	X	X	X
Processar informação externa	X	X	X	X	X	X	X
Divulgar publicamente a actividade do Tribunal e garantir o acesso externo a toda a informação relevante	X	X	X	X	X	X	X
Harmonizar estratégias, planos e metodologias de controlo com outras instituições de fiscalização	X	X	X	X		X	X

IV. CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS PROCESSOS ORGANIZACIONAIS

Os processos organizacionais mais importantes do Tribunal de Contas são os que dizem especificamente respeito à preparação e realização dos seus produtos:

- Os Pareceres anuais sobre a Conta Geral do Estado e sobre a Conta da Segurança Social (dirigidos à Assembleia da República) e sobre as Contas das Regiões Autónomas (dirigidos às respectivas Assembleias Legislativas Regionais);
- As decisões de concessão ou recusa de visto a certos actos representativos de despesa ou responsabilidade;
- Os relatórios de verificação de contas;
- Os relatórios de auditoria;
- As decisões sobre processos de efectivação de responsabilidades por infracções financeiras.

Assim, temos como principais **PROCESSOS OPERACIONAIS**:

1. **Conhecer o universo de entidades sujeitas ao controlo do Tribunal**

Este processo está subjacente a todos os outros processos operacionais da instituição e pode até não se distinguir deles. No passado, o recenseamento das entidades sujeitas ao controlo do Tribunal de Contas era feito por áreas de controlo, com base em procedimentos manuais. Hoje, dada a diversificação e multiplicação das entidades, dada a estrutura flexível das áreas de controlo, dada a necessidade de atender às mutações no universo controlado para a definição das estratégias de fiscalização, das áreas de controlo e das correspondentes estruturas operacionais, dadas ainda as potencialidades dos sistemas de informação, este processo assume um carácter transversal a toda a organização e assume uma importância estratégica determinante. É, de resto, este o processo que iremos analisar mais em pormenor.

O seu "output" é uma base de dados de utilização horizontal.

2. Analisar e encaminhar assuntos constantes dos relatórios dos órgãos de controlo interno

Trata-se de um processo de tratamento de informação externa, mas com uma especificidade muito relevante para as funções operacionais do Tribunal, pelo que lhe conferimos autonomia.
De acordo com a lei, todos os órgãos de controlo interno (em especial Inspecções de alto nível e Inspecções sectoriais) devem remeter ao Tribunal os relatórios das suas acções de controlo que contenham matéria para ele relevante, nomeadamente quando evidenciem factos geradores de responsabilidade financeira.
A informação constante destes relatórios, que chegam às centenas por ano, é de grande utilidade para a acção do Tribunal, designadamente para:

- Identificação de áreas de risco
- Avaliação e classificação dos sistemas de controlo interno
- Selecção das entidades ou áreas a auditar
- Preparação das auditorias
- Identificação de factos geradores de responsabilidade financeira e sua remessa ao Ministério Público para accionamento das correspondentes acções

Os "outputs" deste processo são relatórios de análise dos documentos em causa, com propostas de encaminhamento.

3. Analisar, responder e encaminhar denúncias

Este é também um outro processo de tratamento de informação externa, mas que se distingue do anterior, porque a informação não é estruturada de acordo com metodologias próprias de auditoria, dizendo frequentemente respeito a factos pontuais, sendo remetida normalmente por particulares e implicando, em regra, uma resposta. A informação é, em geral, utilizada para:

- Ser tida em conta em concretos processos que estejam a decorrer
- Ser ponderada na preparação de auditorias
- Despoletar acções de controlo

O "output" deste processo é um relatório sobre a denúncia, com propostas de encaminhamento.

4. **Desenvolver estudos e metodologias de controlo**

O desenvolvimento de estudos e ferramentas metodológicas de controlo é uma actividade que suporta o desenvolvimento das acções de controlo e lhes confere coerência, qualidade e credibilidade. Os instrumentos aprovados, "outputs" deste processo, são essencialmente utilizados nos processos operacionais n.ºs 6, 7, 8, 9, 10 e 13.

5. **Definir estratégias e áreas de controlo, estruturas operacionais, entidades a controlar e planos de fiscalização**

Este processo tem lugar todos os três anos quanto à definição de estratégias, áreas de controlo e estruturas operacionais, e todos os anos quanto à definição das entidades a controlar, à definição das acções concretas de fiscalização a desenvolver, à respectiva calendarização e afectação de recursos.
A estrutura operativa do Tribunal é fixada para cada triénio em função das prioridades e estratégias de controlo definidas, baseando-se na divisão em domínios de controlo coerentes essa estratégia, em áreas de responsabilidade de cada juiz, e em unidades orgânicas de auditoria para cada área.

Anualmente, de acordo com a estratégia global, mas tendo em conta critérios de selecção baseados no risco, materialidade, actualidade e ciclos de cobertura, e tendo em conta a informação entretanto recolhida, são definidas as acções concretas a levar a cabo.

Os seus "outputs" são o Plano Trienal e o Plano Anual de Fiscalização do Tribunal.

6. **Preparar e aprovar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado e a Conta da Segurança Social**

Trata-se de um processo de realização de produto, que se consubstancia na emissão anual de um parecer sobre as contas do Estado, a enviar à Assembleia da República.

De acordo com a lei, ele inclui a apreciação da 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, traduzindo-se num juízo sobre a legalidade e a correcção financeira das operações examinadas, sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão e sobre a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno, e na formulação de recomendações de melhoria nos domínios referidos.

Pressupõe a realização de inúmeras análises e verificações, envolve o trabalho de 4 magistrados e de cerca de meia centena de técnicos e dirigentes, e baseia-se em grande parte em informação fornecida informaticamente pelo Ministério das Finanças. Exige, assim, um grande esforço de articulação de várias unidades orgânicas da instituição e também de vários actores externos.

7. **Preparar e aprovar os Pareceres sobre as Contas das Regiões Autónomas**

Este processo é idêntico ao anterior, mas tem lugar no âmbito de cada Região Autónoma, ao nível da respectiva Secção Regional do Tribunal de Contas, sobre as Contas dos respectivos Governos.

8. **Analisar e decidir processos de fiscalização prévia**

Os processos de fiscalização prévia destinam-se a concretizar o exercício da correspondente competência do Tribunal, dirigida à verificação da legalidade financeira de certos actos e contratos geradores de despesa ou responsabilidade, antes de as respectivas despesas se realizarem.

Exigem uma tomada de decisão individual num prazo legalmente fixado, e ascendem actualmente a cerca de 4 mil por ano. A sua análise e decisão envolve 6 magistrados e cerca de 45 funcionários.

9. **Verificar contas e aprovar os respectivos relatórios**

A verificação das contas anualmente enviadas ao Tribunal de Contas, num número que ronda as 8 000, faz-se com base numa selecção anual constante do Plano de fiscalização, com o fim de conferência das operações, verificação da sua legalidade e regularidade, fiabilidade dos registos e demonstrações, apuramento da observância das regras contabilísticas aplicáveis, avaliação da fiabilidade dos sistemas de controlo interno e apreciação da situação financeira e patrimonial evidenciada, podendo envolver a aplicação de métodos de auditoria e verificações "in loco", quando assumem um carácter mais exaustivo.
Conclui-se pela aprovação de relatórios, que podem incluir observações, juízos e recomendações.

10. **Realizar auditorias e aprovar os respectivos relatórios**

O Tribunal pode realizar auditorias de qualquer tipo ou natureza a actos, procedimentos ou aspectos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro (as quais são actualmente cerca de 11 000), visando fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas e apreciar a boa gestão financeira.

Estas auditorias concluem-se pela aprovação de relatórios, que incluem observações, juízos e recomendações.

As temáticas, áreas e entidades a auditar são seleccionadas através do processo referido em 5, envolvendo a sua concretização, juntamente com o processo anterior, 15 magistrados e cerca de 250 dirigentes e técnicos.

11. Efectivar responsabilidades financeiras

O sancionamento de violações à disciplina financeira tem lugar por via de processos de natureza jurisdicional, sob o impulso processual do Ministério Público, que incluem audiências, produção de prova, alegações, etc., envolvendo juízes, demandados, advogados e Ministério Público.

Concluem-se por sentenças de condenação em multas ou reposições de valores públicos, ou de absolvição, e são julgados numa Secção especial do Tribunal de Contas, constituída por 3 juízes e apoiada por uma secretaria judicial.

12. Julgar recursos

Quer os processos de fiscalização prévia quer os processos de efectivação de responsabilidades admitem recurso para instâncias superiores, embora ainda no seio do Tribunal de Contas. Os processos de recurso ascendem a várias dezenas por ano e terminam com a emissão de Acórdãos, proferidos em colégios de juízes, apoiados pela secretaria judicial.

13. Cooperar com o Tribunal de Contas Europeu

A cooperação do Tribunal de Contas com o Tribunal de Contas Europeu (TCE) assume uma especificidade relevante em relação com outras actividades de cooperação externa do Tribunal de Contas.

Ela resulta de o TCE, nos termos dos Tratados que vinculam os países da União Europeia, dever exercer a sua fiscalização sobre as finanças comunitárias em ligação com as Instituições Superiores de Controlo Financeiro dos Estados Membros, e de o Tribunal de Contas Português deter poderes de controlo sobre as receitas e despesas comunitárias que tenham lugar no âmbito nacional.

Isto determina que estes dois Tribunais devam articular os seus programas de fiscalização, devam colaborar na realização de acções de fiscalização, devam trocar toda a informação pertinente, devam harmonizar as suas metodologias de controlo, devam estudar assuntos em conjunto e devam utilizar reciprocamente os resultados das suas acções.

Existe uma unidade orgânica específica para a realização destas acções.

14. **Elaborar, aprovar e divulgar o Relatório das actividades de controlo**

Este é um processo que tem lugar anualmente, no âmbito do qual se produz um Relatório consolidado das actividades realizadas e, em especial, dos resultados de todas as acções de fiscalização, avaliando-se e sintetizando-se a parcela da actividade financeira efectivamente controlada, os montantes envolvidos, as principais deficiências detectadas, as principais recomendações formuladas, bem como o respectivo grau de acatamento.

A sua elaboração envolve toda a organização.

Para além dos processos operacionais, têm obviamente lugar **PROCESSOS INSTRUMENTAIS OU DE SUPORTE,** os principais dos quais podem ser identificados da seguinte forma:

15. **Assegurar o apoio processual ao Tribunal**

Envolve tarefas de apoio à tramitação dos processos de natureza jurisdicional.

16. **Gerir os recursos humanos**

Envolve operações de recrutamento, gestão corrente de assiduidade e pontualidade, assistência, gestão de dotações e recursos, gestão de carreiras, gestão de competências, etc.

17. Preparar e desenvolver acções de formação

Embora fazendo parte da área de Gestão de Recursos Humanos, trata-se de uma função com uma autonomia significativa em termos de recursos e funcionamento, pois, devido à grande importância que a qualificação dos recursos humanos tem no tipo de trabalho operacional desenvolvido, há necessidade de organizar e desenvolver internamente um programa de formação anual, que inclui cerca de 70 acções formativas, com uma duração média de 15 horas cada.

Esse programa é preparado com base num diagnóstico anual de necessidades junto dos departamentos, o qual reflecte as necessidades concretamente ligadas às acções de fiscalização programadas, e aponta para uma actualização permanente dos técnicos relativamente a novos instrumentos de gestão e controlo, nova legislação, novas formas de organização e gestão pública, novos sistemas de informação, novas ferramentas informáticas, novas metodologias, etc.

Juntamente com a inscrição em acções realizadas no exterior, este programa assegura uma média anual de 40 horas de formação por funcionário.

18. Tratar e gerir a informação

O tratamento e gestão da informação são de importância crucial na organização.

Para além dos processos específicos referidos em 1, 2 e 3, a instituição tem variadíssimas necessidades e procedimentos de tratamento de informação jurídica, financeira, contabilística, de gestão e de auditoria, ao nível do Centro Documental (que inclui uma biblioteca), do Departamento de Consultoria e do de Relações Externas, e procede ao tratamento da informação que ela própria produz, em termos de gestão processual, jurisprudência, relatórios, estudos, etc.

Esta informação está cada vez mais integrada através da Intranet da organização, sendo parte dela divulgada através da Internet.

19. Gerir a infra-estrutura tecnológica

A instituição dispõe de uma rede informática, de tecnologia Gigabit Ethernet, que interliga todos os postos de trabalho. Em termos de hardware, o Tribunal de Contas dispõe de 29 servidores multiprocessador, 620 PCs e 280 impressoras. A gestão destes recursos cabe a um Departamento específico, que assegura também funções de desenvolvimento.

20. Gerir os recursos financeiros

O Tribunal de Contas é financiado numa parte pelo Orçamento do Estado, noutra parte por receitas próprias.

O total da despesa atinge cerca de 24 milhões de euros, sendo a sua gestão assegurada pelo Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, de acordo com as decisões tomadas por um Conselho Administrativo, sob a supervisão do Presidente do Tribunal.

Assume uma particular relevância o montante das despesas com ajudas de custo, próprio de instituições com estas características, cujo trabalho é baseado numa parcela maioritária de serviço externo.

21. Gerir os recursos físicos e o aprovisionamento

Os recursos físicos e o aprovisionamento, compatíveis com a dimensão da organização, são geridos no âmbito do mesmo Departamento, de acordo com a mesma distribuição de responsabilidades.

22. Gerir as relações externas

A gestão das relações externas assume também um relevo significativo no Tribunal de Contas, porque as entidades que controla são o Governo, as empresas do sector público, as Regiões Autónomas, as Autarquias Locais, altos dirigentes e gestores públicos, etc., tudo entidades com as quais se tem de relacionar permanentemente, de forma a obter a sua colaboração, aceitação e feed-back.

Existe uma relação especial com o Parlamento e com os cidadãos, a quem se destinam os seus produtos, mediada pela Comissão de Acompanhamento de Execução Orçamental, pelos meios de comunicação social, pela Internet e outras formas de comunicação.

Existe ainda um relacionamento profundo e frequente com instituições superiores de controlo de outros países, em especial da Europa e de expressão portuguesa, com quem estabelece cooperação para o desenvolvimento institucional, trabalho conjunto, troca de informação e benchmarking.

Tem também lugar uma articulação importante com as Inspecções e órgãos de controlo interno, no plano da conjugação dos planos de fiscalização, harmonização de metodologias e formação e utilização dos resultados das acções de controlo.

Estas relações são asseguradas, consoante os casos, pela Direcção, por um Gabinete para a Comunicação Social e por um Departamento de Relações Externas, envolvendo, ao nível técnico, pessoas de toda a organização.

23. Realizar acções de auditoria interna

A excelência que a função de controlo exige levou a instituição a criar um Gabinete de Auditoria Interna, como uma forma adicional de garantir a correcção de todos os procedimentos e a qualidade do seu trabalho e produtos.

24. Gerir processos de melhoria da Qualidade

A mesma necessidade de Excelência levou-a a atribuir responsabilidades pela gestão de processos de inovação e melhoria para a qualidade ao seu Departamento de Consultoria e Planeamento.

Para a realização de todas estas actividades e processos, o Tribunal de Contas dispõe de um corpo de 19 Juízes Conselheiros, de formação jurídica ou económico-financeira, organizados em três Secções Especializadas na Sede, e duas Secções Regionais (Açores e Madeira). Esse corpo é presidido por um Presidente, nomeado pelo Presidente da República, por um mandato renovável de 4 anos, e elege um Vice-Presidente cada 3 anos.

Este corpo é apoiado pelos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas, que englobam cerca de 580 funcionários, dos quais cerca de 310 exercem funções de fiscalização e 50 são dirigentes, na sede e secções regionais.

As formações dominantes são as de Auditoria, Contabilidade, Gestão, Economia e Direito, existindo também algum apoio especializado de Engenharia Civil. Outras necessidades em termos de especialização variam muito em função das auditorias programadas e são normalmente satisfeitas através de consultoria externa.

Os serviços de apoio estão organizados em departamentos de apoio operativo, de estrutura flexível, cujos dirigentes cessam funções no final de cada plano trienal, e departamentos de apoio instrumental, com uma estrutura mais tradicional.
Junta-se o organograma actual.

No quadro que se lhe segue mapeiam-se alguns indicadores de desempenho, e respectivos padrões de referência, para os principais processos organizacionais actuais, que considerámos, até pela sua especificidades relativamente a outras organizações, serem os processos operacionais acima caracterizados.

ORGANOGRAMA DO TRIBUNAL DE CONTAS E SERVIÇOS DE APOIO

PROCESSOS	INDICADORES DE DESEMPENHO	PERFIL DE DESEMPENHO
Conhecer o universo de entidades sujeitas ao controlo do Tribunal	• Grau de coincidência entre os dados constantes dos vários sistemas de informação • Grau de confiança e satisfação dos utilizadores da informação reunida • Grau de utilização	• Cobertura integral do universo • Posse de toda a informação relevante • Actualidade e fiabilidade da informação • Utilização permanente e generalizada da informação
Analisar e encaminhar assuntos constantes dos relatórios dos órgãos de controlo interno	• Tempo médio de análise e decisão • N.º de relatórios analisados • N.º de situações relevantes identificadas • N.º de relatórios conclusos ao M.º P.º	• Análise e decisão em 3 semanas • Utilização efectiva de 50% da informação recebida
Analisar, responder e encaminhar denúncias	• Tempo médio de análise e decisão • N.º de denúncias recebidas • N.º de denúncias integradas em acções de controlo	• Análise, decisão e resposta em 2 semanas
Desenvolver estudos e metodologias de controlo	• Cumprimento/deslizamento dos prazos programados • Comparação com as orientações da INTOSAI • Comparação com instrumentos de outras instituições congéneres • Grau de utilização • Grau de cumprimento	• Conclusão oportuna • Compatibilidade com os standards internacionais • Compatibilidade com as especificidades da realidade auditada • De aplicação simples
Definir estratégias e áreas de controlo, estruturas operacionais, entidades a controlar e planos de fiscalização	• Confronto entre os planos de fiscalização das várias áreas e com os planos de outras entidades de controlo • Impacto dos relatórios das acções • Grau de coincidência entre as áreas cobertas e os assuntos problematizados no plano político e mediático	• Inexistência de redundâncias de controlo • Inexistência de áreas não cobertas • Controlo de cada entidade pelo menos de 4 em 4 anos • Cobertura permanente das áreas de maior risco

PROCESSOS	INDICADORES DE DESEMPENHO	PERFIL DE DESEMPENHO
Preparar e aprovar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado e a Conta da Segurança Social	• Cumprimento/deslizamento dos prazos programados • Documentação e organização dos papéis de trabalho • % dos montantes abrangidos pelas verificações • Grau de aceitação dos factos evidenciados • Grau de acatamento das recomendações • Montante da poupança gerada	• Conclusão dentro dos prazos legais • Coerência entre as várias partes e as conclusões • Sustentação em amostras representativas • Confirmação e aceitação pelos auditados • Formulação de recomendações pertinentes e úteis
Preparar Pareceres sobre as Contas das Regiões Autónomas	Idem	Idem
Analisar e decidir processos de fiscalização prévia	• Tempo de espera para início da análise • Tempo médio de análise e decisão • N.º de processos concluídos por técnico • N.º de erros detectados na reverificação	• Processo concluído em 2 semanas • Inexistência de erros
Verificar contas e aprovar os respectivos relatórios	• Cumprimento/ deslizamento dos prazos programados • Documentação e organização do processo • Grau de aceitação dos factos, observações e recomendações	• Verificação de cada entidade pelo menos de 4 em 4 anos • Cumprimento das metodologias estabelecidas • Confirmação e aceitação pelos auditados
Realizar auditorias e aprovar os respectivos relatórios	• N.º de auditorias concluídas por área • Cumprimento/deslizamento dos prazos programados • Documentação e organização dos papéis de trabalho • Grau de aceitação dos factos evidenciados • Grau de acatamento das recomendações • Montante da poupança gerada	• Coincidência entre a programação e a execução • Cumprimento das metodologias estabelecidas • Confirmação e aceitação pelos auditados • Formulação de recomendações pertinentes e úteis

PROCESSOS	INDICADORES DE DESEMPENHO	PERFIL DE DESEMPENHO
Efectivar responsabilidades financeiras	• Tempo médio de decisão • N.º de processos concluídos • N.º de recursos	• Processo concluído em 3 meses • Sustentação em prova indiscutível
Julgar recursos	• Tempo médio de decisão • N.º de processos concluídos	• Processo concluído em 2 meses
Cooperar com o Tribunal de Contas Europeu	• N.º de acções acompanhadas • Confronto entre os planos de fiscalização • Grau de facilidade na realização de acções conjuntas • Grau de comparabilidade dos resultados	• Acompanhamento de todas as acções do TCE em Portugal • Inexistência de redundâncias de controlo • Compatibilidade das metodologias de controlo • Utilização recíproca de resultados
Elaborar, aprovar e divulgar o Relatório de Actividades de controlo	• Tempo médio de elaboração • Grau em que as áreas se revêem no relatório • Grau de "amigabilidade" do relatório • Grau de interesse externo pelo relatório • Grau de utilização externa do relatório	• Processo concluído em 2 meses • Expressão simples e fiel das actividades realizadas e dos resultados alcançados • Divulgação generalizada do relatório

V. IDENTIFICAÇÃO DE SITUAÇÕES PROBLEMÁTICAS E PROCESSOS CHAVE

Considerando os processos operacionais atrás indicados, procedemos no quadro seguinte, através de uma matriz de prioridades, ao seu cruzamento com os factores críticos de sucesso que acima identificámos, sendo certo que o mapa constante da página 4 nos demonstrou que uma variação em qualquer desses factores terá impacto em praticamente todos os objectivos estratégicos definidos.

FACTORES CRÍTICOS DE SUCESSO / PROCESSOS OPERACIONAIS	Conhecer universo de controlo	Documentar critérios e metodologias de auditoria	Qualificação dos recursos humanos	Verificação e avaliação do desempenho	Integrar e desenvolver Sistemas de Informação	Uso de TI em auditoria	Processar informação externa	Divulgar actividades	Harmonizar planos e métodos com outras entidades de controlo	Pontuação Total	Nível de desempenho do processo
Conhecer o universo de controlo	X		X	X	X	X	X		X	18	C
Analisar relatórios dos órgãos de controlo interno	X		X	X	X		X		X	16	B
Analisar, responder e encaminhar denúncias	X		X	X	X		X	X		16	A
Desenvolver estudos e metodologias de controlo		X	X	X	X	X			X	16	B
Processo de planeamento estratégico e operacional	X	X	X		X	X	X		X	18	B
Elaborar Parecer sobre a CGE	X	X	X	X	X	X	X			20	B
Elaborar Pareceres sobre as Contas das Regiões Autónomas	X	X	X	X	X	X	X			20	B
Analisar e decidir processos de fiscalização prévia	X		X	X	X		X			13	A
Verificar contas e aprovar os respectivos relatórios	X	X	X	X	X	X	X		X	21	C
Realizar auditorias e aprovar os respectivos relatórios	X	X	X	X	X	X	X		X	21	B
Efectivar responsabilidades financeiras			X	X						7	B
Julgar recursos			X	X						7	A
Cooperar com o TCE		X	X		X		X		X	13	A
Aprovar e divulgar o Relatório de Actividades			X	X	X		X	X		13	A
PESO DOS FCS	3	3	4	3	3	2	2	1	1		

A conclusão é a de que se justifica agir prioritariamente sobre os processos de verificação de contas e de auditoria, merecendo ainda uma atenção especial o processo que visa conhecer e acompanhar a evolução do universo das entidades sujeitas ao controlo do Tribunal.

Refira-se que os processos relativos à elaboração dos Pareceres se desenvolvem de forma muito semelhante aos processos de auditoria, integrando no seu curso alguns sub processos de auditoria, pelo que todas as melhorias introduzidas no processo de auditoria se reflectirão positivamente nos processos relativos aos pareceres. O mesmo se diga relativamente aos processos de efectivação de responsabilidades financeiras, os quais se suportam em factos evidenciados nos relatórios de auditoria.

De entre as medidas de resolução de deficiências nos três processos acima identificados, salientamos:

→Para o **processo de verificação de contas**

PROBLEMAS	ACÇÕES DE MELHORIA
Dificuldades no controlo do cumprimento da obrigação de prestação anual de contas	Conhecimento rigoroso das entidades sujeitas à sua prestação, através de melhorias introduzidas no processo de acompanhamento do universo de controlo
Acumulação de contas por verificar	Resolução expedita das situações atrasadas e problematizadas, por aplicação de critérios de conjunto e formulação de recomendações
	Introdução de maior selectividade baseada em critérios de risco
	Especialização mais acentuada dos técnicos de verificação, por áreas de controlo, para permitir aumentos de produtividade
	Introdução de ferramentas informáticas de análise
Défices de qualidade na verificação	Definição de novas instruções e metodologias, compatíveis com os novos planos contabilísticos, as normas internacionais de contabilidade e de auditoria e a utilização de ferramentas informáticas de análise
	Reforço da tecnicidade do pessoal de verificação;
	Um reforço de formação, orientada para as áreas de especialização e para as técnicas a utilizar.

→Para o **processo de auditoria**

PROBLEMAS	ACÇÕES DE MELHORIA
Dificuldades no planeamento e execução de acções em áreas novas da gestão	Intensificação de troca de informação internacional na fase de planeamento das auditorias
Falta de orientação e uniformidade nalgumas auditorias	Aprovação de manuais de procedimentos detalhados para áreas específicas e novas de auditoria
Falta de rigor na observância das regras constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos	Aplicação de novos instrumentos de avaliação das acções, incluindo a verificação do cumprimento dos critérios e instruções constantes dos manuais, a avaliação pelos auditados e a avaliação externa do processo
Défices de qualidade das acções e relatórios	Especialização mais acentuada dos técnicos em função dos tipos de auditoria, orientando a sua formação e atribuição de tarefas para essa especialização
	Desenvolvimento de formação, nomeadamente em gestão de equipas
	Maior utilização de ferramentas informáticas em auditoria

→Para o processo relativo ao **conhecimento e acompanhamento do universo de controlo**

PROBLEMAS	ACÇÕES DE MELHORIA
Conhecimento pouco rigoroso do universo de controlo, sustentado em múltiplas bases de dados descoordenadas, redundantes e inconsistentes	Criação de uma base de dados única para toda a instituição
	Harmonização de critérios para a classificação das entidades e da informação a incluir na base de dados
Pouca confiança na informação disponível na organização	Definição de formas alternativas fiáveis de alimentação da base de dados
	Definição de procedimentos regulares de validação da informação
	Ligação às próprias entidades, para efeitos de fornecimento, validação e actualização da informação que lhes respeita
Dificuldades de gerir o conhecimento e acesso, em situações concretas, à grande quantidade de informação disponível na organização e fora dela	Integração dos vários sistemas de informação da organização, permitindo a agregação automática de informação
Grande n.º de interessados, utilizadores e processadores da informação relevante	Criação de uma equipa para centralizar e dinamizar o processo
	Distribuição das tarefas de registo e verificação

VI.O PROCESSO OPERACIONAL N.º 1: CARACTERIZAÇÃO

Conhecer o universo de entidades sujeitas ao controlo do Tribunal

Saber, em cada momento, quais são as entidades sujeitas ao controlo financeiro do Tribunal de Contas é vital para o bom exercício das suas competências:

- Para assegurar, na fase de planeamento selectivo, que não são deixadas áreas sem cobertura e que se cumpre o respectivo ciclo;
- Para garantir a representatividade das amostras que suportam os pareceres e relatórios;
- Para garantir uma adequada avaliação dos riscos;
- Para aferir, com rigor, do cumprimento da obrigação legal de prestação de contas;
- Para conhecer a totalidade dos recursos públicos em circulação;
- Para preparação adequada das auditorias e acções de controlo.

No passado, considerando que as áreas de competência do Tribunal sempre foram a matriz a partir da qual se organizaram o Tribunal e os seus serviços de apoio, que o universo das entidades a controlar é diferente consoante o tipo de competência exercida e que a informação necessária é diferente de área para área, cada sector assegurava a manutenção de ficheiros próprios em função dos seus interesses e actividades, consultando, se conhecesse e necessitasse, os ficheiros dos outros sectores. A título de exemplo, a área que assegurava o controlo dos serviços de saúde mantinha o ficheiro das entidades integradas no sector da saúde, e a área que assegurava o controlo dos serviços de educação o ficheiro das entidades integradas no sector da educação.

Estes ficheiros eram inicialmente manuais e posteriormente evoluíram para bases de dados informatizadas, mas as suas características fundamentais mantiveram-se: a falta de integração com os ficheiros dos restantes departamentos, a sua organização e actualização de forma não uniformizada, assente em critérios de carácter voluntário, e a sua parcialidade e redundância relativa.

Esta situação tornou-se bastante complexa, na medida em que:

- A informação relativa a uma mesma área orgânica (ex: saúde ou educação), sendo objecto de controlo prévio, concomitante e sucessivo, neste caso tanto ao nível da preparação do parecer sobre a CGE, como da verificação de contas e também da auditoria, era tratada em 5 ou mais sectores e de forma diferente, dando origem a assumpções e conclusões não coincidentes;

- Quando, em consequência da progressiva informatização dos processos, se fizeram tentativas de integração da informação residente nos vários sistemas, constataram-se grandes diferenças entre as várias bases de dados, tanto quanto às entidades delas constantes como quanto aos critérios da sua classificação e à natureza da informação mantida;

- A origem tradicional da informação era o Diário da República, quanto à criação de entidades, e o Orçamento do Estado, quanto às dotações ou transferências.

- No entanto, a modificação dos critérios de sujeição a controlo do Tribunal, que hoje se estende a entidades empresariais que podem inclusivamente pertencer ao sector privado, bem como a alteração e crescente privatização da natureza das entidades que gerem fundos públicos e dos respectivos regimes jurídico-financeiros, criou uma diversidade de formas de criação e de fontes de informação que tornou as bases de dados existentes muito incompletas.

Assim, gerou-se um défice sério de credibilidade relativamente à informação existente, que, aliada à necessidade de evitar duplicações de trabalho, determinou a reconcepção de todo o processo, à luz das potencialidades oferecidas pelas tecnologias de informação.

É difícil descrever as várias actividades deste processo no passado, já que a grande fonte da sua ineficiência, ineficácia e inconsistência era o seu não reconhecimento institucional e a sua não padronização. Para o fazer teríamos de analisar os vários procedimentos em dezenas de unidades operacionais e instrumentais da organização.

Podemos, assim, dizer que a principal alteração a introduzir é constitui-lo como um processo único e uniformizado, correspondendo a "revisão" do mesmo à sua própria concepção.

Pretende-se que exista uma base de dados única e transversal a toda a organização que inclua todas as entidades que se situam na esfera de controlo do Tribunal de Contas, com a respectiva identificação, e à qual é associado

um conjunto de informação relevante para os mais diversos fins, em função das utilizações possíveis, no âmbito de todos os departamentos da instituição, como por exemplo:

- Conhecer a sua natureza jurídica e financeira;
- Conhecer a legislação que lhe é aplicável;
- Conhecer o montante dos fundos que movimenta;
- Saber se cumpriu com a obrigação de prestar contas e se o fez em tempo;
- Conhecer os responsáveis pela sua gestão;
- Saber que processos lhe estão associados na instituição e qual o seu estado e resolução;
- Saber que informação externa relevante existe sobre ela, como por exemplo relatórios de inspecções, denúncias ou recortes de imprensa;
- Utilizar a morada registada para processamento de correspondência.

Todos os serviços da organização são potenciais utilizadores e potenciais fornecedores da informação e o seu funcionamento adequado pressupõe, para evitar duplicações de registos, a integração com outros sistemas de informação da organização, como sejam a gestão processual, a informação jurídica ou o tratamento das notícias da imprensa.

A criação de registos no sistema pode ocorrer tanto nos serviços de entrada de expediente, como na secretaria, no departamento de consultoria, verificação prévia ou sucessiva ou auditoria, sempre que se detecte uma entidade não registada ou se disponha de uma informação adicional relativamente a uma entidade existente. Os registos e as alterações deverão ser feitos de acordo com uma classificação dos utilizadores em perfis de privilégios.

Este projecto poderá permitir a inserção e validação da informação pelas próprias entidades "clientes", o cruzamento com outras bases de dados e o acesso remoto pelos auditores em serviço externo a um dossier electrónico permanente de cada entidade.

O seu impacto é positivo relativamente a praticamente todos os factores críticos de sucesso da organização, como se pode ver do quadro da página 4, e relativamente à maioria dos processos operacionais identificados, como se constata do quadro da página 18.

De acordo com a nova concepção, este processo poderá ser descrito da seguinte forma:

Conhecer o universo de entidades sujeitas ao controlo do Tribunal

1. **Registar a entidade**
   1.1 Registo da sua denominação, localização, data de criação, número de identificação de pessoa colectiva e forma jurídica, e atribuição de um código
   1.2 Registo da forma de controlo do Tribunal de Contas a que está sujeita e afectação a uma ou mais áreas de responsabilidade e departamento (s) do TC

   Este registo pode ser feito pelo serviço de expediente quando entra um processo de uma entidade não existente no sistema, sendo completado e validado na unidade operativa a que é afecto ou na unidade que irá gerir o sistema. Pode também ser feito em qualquer unidade operativa, pelas mais diversas razões, ou na unidade de gestão do sistema, sob validação da unidade operativa de controlo da entidade. Pode ser feito com base na criação da entidade por acto publicado, na sua menção em acto que chegue ao conhecimento do Tribunal, ou em levantamentos feitos por iniciativa do Tribunal.

2. **Carregar ou modificar informação padronizada sobre a entidade**
   Os tipos de informação mínima que foi considerada necessária são detalhados no ponto VII deste relatório, a propósito dos requisitos da aplicação, e incluem, designadamente, dados sobre o regime jurídico, administrativo, financeiro e contabilístico da entidade, o seu capital social e a respectiva composição, a rede de participações em que está envolvida, os seus órgãos de gestão, indicadores económico-financeiros e informação histórica.
   A sua inserção no sistema pode ser feita e/ou validada na unidade operativa de controlo ou na unidade de gestão do sistema.

3. **Inserir observações e relações**
   Qualquer departamento pode registar observações e outras informações de natureza não estruturada sobre a entidade, que tenham interes-

se para o Tribunal, associando-as a temas. Pode também registar e representar relações que a entidade mantenha com outras entidades.

4. **Integrar informação existente noutros Sistemas de Informação**
   Tarefa a assegurar ao nível do próprio sistema, criando associações com outros sistemas, que permita o acesso a informação jurídica, financeira, a processos, documentos, notícias e outros tipos de dados relativos à mesma entidade.

5. **Validar a informação**
   Actividade a desenvolver de várias formas: verificação periódica, e eventual correcção, pela unidade operativa utilizadora ou pela unidade de gestão do sistema, verificação e correcção pontual promovida por qualquer utilizador, sob confirmação pelos detentores de privilégios de alteração dos dados, cruzamento com outras bases de dados ou validação pela própria entidade.

6. **Consultar a informação**
   A consulta poderá ter lugar por qualquer utilizador com acesso à rede, para os mais diversos fins, nomeadamente para preparação de acções de controlo ou dos respectivos relatórios.

7. **Analisar a informação para sustentar decisões**
   Várias decisões de carácter estratégico ou operacional podem e devem ser tomadas com base na análise deste tipo de informação, quando lida de forma agregada. Como exemplos, poderá adoptar-se esta abordagem ao nível das unidades operacionais para seleccionar amostras de auditoria ou entidades a fiscalizar, para aferir do cumprimento de obrigações legais ou de tendências de comportamento financeiro. Ao nível estratégico, pode ser usada pelo Tribunal para definir as suas prioridades de controlo, a dispensa de remessa de contas ou a definição das áreas de responsabilidade. Pode, também, ser usada para efeitos organizacionais, como forma de prever fluxos de processos e definir critérios de organização e afectação de recursos.

8. **Monitorar o processo**
   8.1 Garantir a integridade dos dados
   8,2 Assegurar o funcionamento de mecanismos de controlo

Estas actividades devem ser asseguradas pelo Departamento de Informática e pela unidade de gestão do sistema.

9. **Potenciar novas funcionalidades**
   A considerar pela gestão e a concretizar pelos responsáveis pelo desenvolvimento da nova aplicação, em função de sugestões da unidade de gestão ou dos utilizadores

10. **Auditar a utilidade, adequação e correcta utilização do sistema e da informação**
    A concretizar pelo Gabinete de Auditoria Interna.

A implementação do novo modelo para este processo pressupõe várias fases, estando a ser conduzida, inclusive ao nível do desenvolvimento, por meios internos da organização, sob a designação de **SISTEMA GENT** (Gestão de Entidades).

Foi já prevista no Regulamento de organização da instituição uma pequena unidade denominada Serviço de Gestão de Entidades (SGE), com a missão de coordenar o Sistema GENT, garantindo a organização e a actualização permanente da base de dados e a integridade e fiabilidade da informação, em articulação com todos os departamentos, organizando e mantendo os dossiers permanentes das entidades, a transformar progressivamente em dossiers electrónicos.

Não se prevê qualquer investimento de capital, uma vez que o Sistema será suportado na rede informática local já existente na organização, que consagra já a informatização de todos os postos de trabalho pertinentes para a sua consecução.

FASES DO PROJECTO	CUSTOS	BENEFÍCIOS
DESENVOLVIMENTO DA APLICAÇÃO	• Afectação de 2 técnicos do DSTI durante 9 meses, a 60% do tempo	• Substituição de todas as bases de dados descoordenadas existentes • Uniformidade na estrutura da informação • Desenvolvimento baseado no conhecimento dos sistemas existentes e das várias necessidades operacionais
INTEGRAÇÃO COM OUTROS SI	• Afectação de 4 técnicos do DSTI durante 1 mês, a tempo completo	• Acesso a toda a informação disponível sobre a entidade, sem necessidade de consultar várias fontes de informação • Desnecessidade de multiplicação de registos
CRIAÇÃO DE UMA EQUIPA PARA GERIR E APOIAR A SUA IMPLEMENTAÇÃO (SGE)	• • Afectação permanente de 4 técnicos	• Clarificação de responsabilidades pela gestão do sistema • Preocupação permanente com a relevância e fiabilidade da informação • Liderança para a contínua melhoria do sistema
DESENVOLVER FORMAÇÃO E APOIO TÉCNICO	• 6 Sessões de 3 horas abrangendo, no total, 3 pessoas de cada departamento, asseguradas pelo DSTI e SGE • Divulgação do Manual de utilização do Sistema • Apoio técnico pontual ao utilizador	• Estímulo para uma participação activa na alimentação e utilização do sistema e na validação e correcção da informação • Utilização de critérios uniformes na introdução e extracção de dados • Percepção de novas funcionalidades úteis

ALIMENTAÇÃO DO SISTEMA	• Actividade de rotina em todos os departamentos, substituindo tarefas actualmente já realizadas • Actividade permanente do SGE • Estabelecimento de canais para carregamento pelas próprias entidades • Protocolos para acesso a bases de dados relevantes e cruzamento da informação • Definição de níveis de utilização	• Centralização do controlo • Diminuição da carga burocrática pelo recurso automático a dados constantes de outros sistemas e à introdução pelos próprios utilizadores e entidades • Actividade cooperativa geradora de motivação e responsabilidade
VALIDAÇÃO DA INFORMAÇÃO	• Actividade de rotina nos departamentos e no SGE • Cruzamento com outras bases de dados • Participação das próprias entidades	• Credibilidade da informação • Actividade cooperativa geradora de confiança e motivação
UTILIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO	• Através da Intranet e por acesso remoto • Custos de comunicação	• Rapidez no acesso à informação • Diminuição dos riscos • Qualidade dos restantes processos

Apresenta-se, de seguida, o plano de implementação do novo Sistema GENT.

FASES	OBJECTIVOS	CONCRETIZAÇÃO	INDICADORES DE DESEMPENHO
DESENVOLVER A APLICAÇÃO	Definição dos requisitos, funcionalidades, estrutura da informação e modelos de dados	Já concluída	• Grau de satisfação dos utilizadores com as funcionalidades
INTEGRAÇÃO COM OUTROS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	Garantir o fornecimento de informação a outros sistemas internos, agregar a informação existente noutros sistemas internos a partir do código de entidade, permitir a navegação e troca de documentos electrónicos entre sistemas internos e externos	Em curso Conclusão até final de Março de 2004	• Grau de substituição da utilização de informação circulada em papel • Grau da facilidade de acesso à informação de outros sistemas
CRIAR UMA EQUIPA PARA GERIR E APOIAR A IMPLEMENTAÇÃO (SGE)	Coordenar o Sistema GENT, garantindo a organização e a actualização permanente da base de dados e a integridade e fiabilidade da informação, em articulação com todos os departamentos, organizando e mantendo os dossiers permanentes das entidades, a transformar progressivamente em dossiers electrónicos.	Já Implementada	• Grau de evolução da quantidade de informação disponível através do sistema • Grau de confiança dos utilizadores na informação obtida • Grau de cooperação obtida dos outros departamentos
FORMAÇÃO E APOIO TÉCNICO	Divulgar a estrutura do sistema, informar qual o papel e privi-	Em curso	• Grau de utilização do sistema

	légios de cada utilizador, consolidar os critérios de classificação, registo e extracção de dados, solucionar dúvidas e problemas e percepcionar a necessidade de novas funcionalidades	Conclusão das sessões em Março de 2004 Apoio técnico permanente	• % de erros de utilização • Grau de interesse no aperfeiçoamento da aplicação
ALIMENTAR O SISTEMA	Criação das entidades no sistema, registo da informação obrigatória, registo das relações e associações com outros processos, documentos e entidades	Tarefa permanente	• Grau de evolução da quantidade de informação disponível através do sistema • % de actualizações da responsabilidade dos departamentos
VALIDAR A INFORMAÇÃO	Confirmação da validade e actualidade da informação registada através das operações de consulta e utilização, do cruzamento com outras bases de dados e da confirmação pela própria entidade	Tarefa permanente	• Grau de cooperação dos departamentos • % de correcções • % das correcções pela entidade
UTILIZAR O SITEMA	Acesso à informação registada sobre cada entidade Acesso a ficheiros e documentos de outros sistemas a ela associados Acesso a listagens de entidades agrupadas por atributos	Tarefa permanente	• Grau de utilização do sistema • Grau de utilidade da informação • Grau de confiança na informação • Grau de satisfação dos utilizadores

CONSTITUIR DOSSIERS ELECTRÓNICOS	Disponibilidade de toda a informação interna e externa existente na instituição sobre a entidade através do GENT, principalmente enquanto instrumento de selecção e planeamento das auditorias	Conclusão da funcionalidade até final de Marco de 2004 Actualização permanente	• Grau de evolução da quantidade de informação disponivel através do sistema • Grau de utilidade da informação • Grau de confiança na informação
ACESSO REMOTO AO GENT E AOS DOSSIERS ELECTRÓNICOS	Permitir aos auditores em serviço externo o acesso remoto a esta e outras aplicações da Intranet, para utilização nas suas verificações " in loco" e na preparação dos relatórios	Implementação dependente da avaliação de custos e da sua comportabilidade	• Grau de facilidade no acesso • Tempo de acesso • Grau de qualidade na comunicação e resposta

VII. O SISTEMA GENT

CARACTERIZAÇÃO DAS FUNCIONALIDADES E REQUISITOS DA APLICAÇÃO E ESTRUTURA DA INFORMAÇÃO

O Sistema de Gestão de Entidades (GENT) tem por objectivo assegurar a criação e a actualização de informação relativa às entidades sujeitas ao controlo financeiro do Tribunal de Contas.

Abrange o registo de entidades do seguinte tipo (vd. art.º 2.º da Lei n.º 98/97):

→Sector Público Administrativo (SPA)

- Serviços da Administração Central do Estado
- Serviços da Administração Regional Autónoma
- Serviços da Administração Local: Municípios e Freguesias, Serviços Municipalizados, Associações de Autarquias Locais, Áreas Metropolitanas
- Institutos Públicos
- Instituições de Segurança Social

→Sector Público Empresarial (SPE)

- Empresas Públicas
- Empresas Municipais
- Empresas de capital misto
- Empresas Concessionárias

→Associações

→Fundações

→Outras entidades subsidiadas

A aplicação visa permitir:

→**Caracterizar jurídica, económica, financeira e contabilisticamente a entidade,** contendo

- Designação
- N.º de Identificação de Pessoa Colectiva
- Código de Actividade Económica
- Capital social (para SPE)
- Cálculo da participação pública (para SPE)
- Rede de participantes e de participadas (para SPE)
- Órgãos sociais
- Dependência hierárquica ou tutelar
- Classificação administrativa
- Regime financeiro
- Regime contabilístico

→**Endereçar automaticamente correspondência,** através de uma morada, incluindo título do destinatário, e registar elementos de contacto (e-mail, fax, telefone)

→**Construir organograma da entidade**

→**Afectar a entidade a um ou vários Departamentos dos Serviços de Apoio do Tribunal**

→**Associar a entidade a processos e documentos**

→**Associar a entidade a recortes de notícias saídas na imprensa**

→**Registar observações**

→**Registar relações entre entidades**

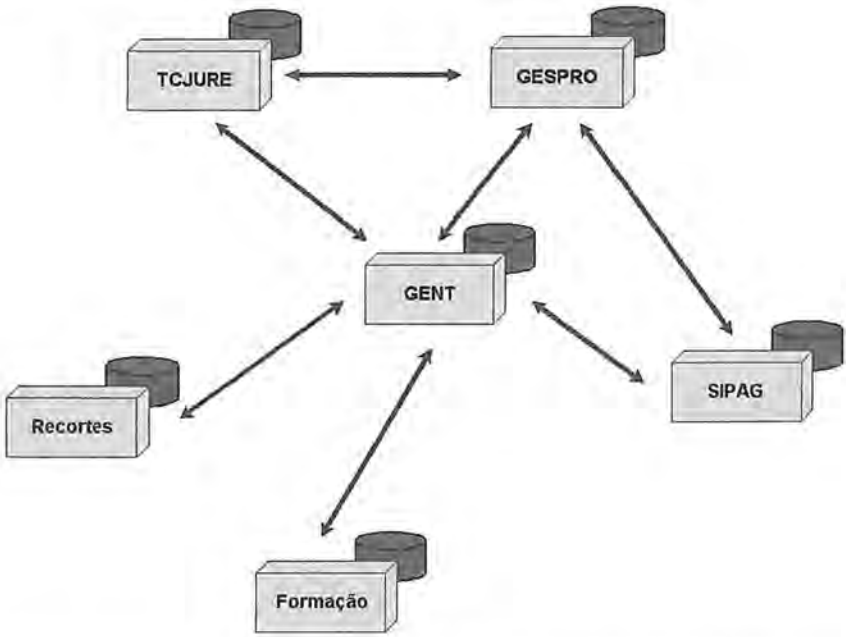
→**Produzir listas ou gráficos estruturados de entidades agrupadas por características**

→**Ser o ponto de partida da constituição de "dossiers electrónicos" das entidades**

Estas funcionalidades são atingidas com recurso a programas que permitem o tratamento adequado dos fluxos de informação de forma a atingir os objectivos propostos. Estes fluxos de informação são, por sua vez, detalhados e agrupados de acordo com as suas características (origens, funcionalidades, objectivos, interacções), sendo modelados em tabelas de dados, as quais constituem a base do sistema de informação.

Integração com outros sistemas

O Sistema GENT fornece informação de natureza orgânica a todo um conjunto de sistemas de informação.



A informação contida nos vários sistemas de informação internos é agregada a partir de um ponto de vista orgânico, em que o denominador comum é o código interno da entidade, assim se constituindo um "dossier electrónico" da entidade.

Neste dossier a informação é estruturada e gerida como um documento electrónico, que pode ser trocado entre os servidores centrais e os utilizadores, através dos protocolos da Internet. Uma vez que o nosso interesse assenta em coleccionar dados sobre as entidades auditáveis, a entidade tornou-se a raiz dos documentos de XML.

Esta integração implica a compatibilização dos sistemas e a própria transformação dos dados neles residentes às novas estruturas.

Requisitos da aplicação

Os requisitos que deverão ser preenchidos pela aplicação são funcionalidades ou características consideradas relevantes na óptica do utilizador, correspondendo ao comportamento esperado do sistema. Os requisitos que devem ser preenchidos pelo Sistema GENT são os seguintes:

1. Gestão de dados facilitada

A aplicação deverá permitir uma fácil gestão de dados. Será composta por um conjunto de componentes acedidos a partir de um interface uniforme: a Intranet. A partir desta interface será possível a criação, edição, consulta e impressão da informação relativa às entidades, bem como proceder à navegação por outros objectos a elas associados (documentos, processos, recortes de imprensa, acções).

2. Informação de referência e partilhável

O sistema GENT deverá permitir a coordenação e a integração entre processos automatizados, espelhando os fluxos de informação dentro da organização e na relação desta com outras organizações, criando ligações electrónicas que permitam aos parceiros trocar informação de forma fácil, eficiente e segura.

Em particular, deverá ter em conta:

- A necessidade de ferramentas de integração entre aplicações num ambiente organizacional;
- Formatos "abertos" na troca de informação entre aplicações;
- A existência de uma infra-estrutura que defina e implemente:
  - Formatos de dados a trocar,
  - Os fluxos lógicos de troca de dados entre aplicações,
  - A troca física de dados, tendo em conta a existência de protocolos diferentes e a possibilidade de as trocas serem assíncronas,
  - Condições de erro e processamento de excepções sempre que estas ocorram,

- Controlo e monitorização das operações

3. Registo da Entidade

O registo de uma nova entidade no sistema GENT só será bem sucedido, desde que seja carregada a seguinte informação:

- Código interno da entidade, criado automaticamente pelo sistema
- Data de criação da entidade
- Designação
- NIPC
- Forma de controlo
- Área de responsabilidade
- Afectação organizacional
- Forma jurídica
- Tutela

4. Designação

A aplicação deverá permitir um histórico das denominações de uma entidade, durante a sua existência. Em caso de alterações na designação, e uma vez que o sistema GENT interage e partilha informação com outros sistemas, pode suceder que determinados objectos destes últimos, tais como documentos ou processos, estejam associados à própria designação da entidade, pelo que deverá ser implementada uma regra de pesquisa dos documentos e dos processos cuja data de criação (no caso dos primeiros) ou o período a que respeitam (no caso dos últimos) coincidam com o intervalo temporal da designação e procedam à sua actualização.

5. Classificação Administrativa e Regime Financeiro

A caracterização do ponto de vista da classificação administrativa e do regime financeiro aplica-se a entidades do Sector Público Administrativo (SPA). Deve poder referir-se a um intervalo temporal e, assim, guardar um histórico pelas várias classificações por que uma entidade pode passar.

A classificação administrativa é caracterizada por:

- Tipo de Administração;
- Regime Financeiro;
- Vigência / estado;
- Data em que a classificação administrativa e o regime financeiro entram em vigor;
- Data em que a classificação administrativa e o regime financeiro deixam de estar em vigor;

- Estado (indica se a classificação administrativa e o regime financeiro se encontram correntemente em vigor ou não, pelo que possui apenas dois valores: verdadeiro / falso).

Os tipos de classificação administrativa, regime financeiro e vigência são passíveis de edição por parte do utilizador, ou seja, este, desde que detenha os privilégios adequados, poderá criar, modificar e eliminar tipos de classificação administrativa, tipos de regime financeiro e tipos de vigência.

6. Regime Contabilístico

Ao nível do regime contabilístico, e de acordo com a mesma estrutura do ponto anterior, devem estar identificados os seguintes tipos:

- Contabilidade Autárquica
- Contabilidade Orçamental
- Contabilidade Patrimonial
- Contabilidade Orçamental (RAFE)
- Caixas das Alfândegas
- Tesoureiros da Fazenda Pública
- DSCIVA
- Contabilidade Orçamental
- Contabilidade Patrimonial
- POCISS - Contabilidade para as ISS
- Contabilidade Patrimonial (Centros Protocolares)
- Contabilidade Patrimonial (ARS)
- POCP - Contabilidade Pública;
- POC - EDUCAÇÃO - serviços e organismos da educação;
- POCMS - Serviços e organismos da saúde;

Os tipos de regime contabilístico devem ser passíveis de edição por parte do utilizador.

7. Capital Social

O capital social de uma entidade é caracterizado por valor e pela moeda em que é expresso o capital social.

A moeda em que é expresso o capital social deverá sair de uma lista, por sua vez, compatível com o quadro III, anexo à Portaria n.º 79/2000, de 19 de Fevereiro. Só assim, se poderá integrar correctamente com a informação sobre participações em entidades societárias e não societárias detidas pelos Estado, outros entes públicos e equiparados.

8. Tutela

A caracterização do ponto de vista da dependência hierárquica / entidades de tutela refere-se a um intervalo temporal e, assim, deve guardar um histórico pelas várias situações por que uma entidade pode passar. É permitida uma ou mais tutelas no mesmo período desde que sejam de tipos diferentes.
A tutela é caracterizada por:

- Ministério
- Tipo de tutela
- Data em que a tutela entra em vigor
- Data em que a tutela deixa de estar em vigor
- Estado (indica se a tutela se encontra correntemente em vigor ou não)

Ao nível dos tipos de tutela estão desde já identificados os seguintes tipos:

- Administrativa
- Técnica
- Funcional

Os tipos de tutela são passíveis de edição por parte do utilizador.
A tabela de ministérios depende sempre da estrutura corrente do governo, pelo que também ela terá que ser enquadrada num período de tempo. Sempre que ocorram alterações na estrutura do governo ou na designação dos ministérios, a tabela deve ser actualizada.

9. Localização

Por localização de uma entidade entende-se a capacidade de a situar no espaço. Assim, em termos de localização, a entidade pode ser associada a:

- Morada
- Comissão de Coordenação Regional (CCR)
- Circunscrição administrativa (distrito / ilha das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, concelho).

A definição da morada contém não só dados relativos ao arruamento e ao código postal, mas também aqueles que dizem respeito às circunscrições administrativas (distrito / ilha das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, concelho). Os dados carregados são cruzados automaticamente com as bases de dados de códigos postais dos C.T.T.
É permitida uma ou mais moradas desde que o tipo de endereçamento seja diferente.

10. Contactos

A aplicação deverá permitir manter informação sobre contactos de natureza vária. Neste contexto, um contacto é caracterizado por:

- Referência (ou contacto propriamente dito);
- Tipo de contacto;
- Observações (informações de natureza não estruturada que o utilizador considere relevante associar ao contacto).

11. Afectação à Área de Responsabilidade e ao Departamento

As entidades sujeitas aos poderes de controlo financeiro do Tribunal são enquadradas em:

- Áreas de Responsabilidade
- Departamentos de Apoio Operativo, especializados num Domínio de Controlo.

A Área de Responsabilidade é caracterizada por:

- Identificação da Área de Responsabilidade
- Ano em que a Área de Responsabilidade entra em vigor (corresponde ao ano inicial do Programa Trienal das acções de fiscalização e controlo)
- Ano em que a Área de Responsabilidade deixa de estar em vigor (corresponde ao ano final do Programa Trienal das acções de fiscalização e controlo)

As Áreas de Responsabilidade são passíveis de edição por parte do utilizador, ou seja, este, desde que detenha os privilégios adequados poderá criar, modificar e eliminar Áreas de Responsabilidade.

A tabela de Áreas de Responsabilidade depende sempre da estrutura corrente do Programa Trienal, pelo que também ela terá que ser enquadrada num período de tempo. Sempre que a um Programa Trienal suceder outro com novas Áreas de Responsabilidade, a tabela deve ser actualizada.

No que toca à afectação da entidade aos Departamentos de Apoio Operativo, esta ocorre sempre no âmbito da estrutura formal corrente da organização (o organograma da Direcção-Geral do Tribunal de Contas – Sede e Serviços de Apoio Regionais). É permitida uma ou mais afectação aos Departamentos no mesmo período desde que num domínio de controlo diferente.

A tabela de Departamentos depende sempre da estrutura corrente da Direcção-Geral do Tribunal de Contas – Sede e Serviços de Apoio Regionais, pelo que também a afectação terá que ser enquadrada num período de tempo. Assim a afectação da entidade a um ou mais departamentos tem a seguinte estrutura:

- Departamento;
- Domínio de Controlo;

- Data em que a afectação ao Departamento entra em vigor;
- Data em que a afectação ao Departamento deixa de estar em vigor;
- Estado (indica se a designação se encontra correntemente em vigor ou não)

Os Departamentos são passíveis apenas de selecção e não de edição por parte do utilizador, ou seja, este, depende da tabela de Departamentos aprovada pela organização.

12. Registo de Observações

A aplicação deverá conter uma área destinada ao registo de observações e outras informações de natureza não estruturada sobre a entidade, com interesse para o Tribunal de Contas.

No entanto, podemos expandir esta área ao permitirmos mais que uma observação sobre a entidade e a sua classificação temática (subordinação a um tema).

As observações são caracterizadas por:

- Tema
- Observação ou informação relevante de natureza não estruturada.

13. Organograma

O organograma demonstra a relação formal dos departamentos / unidades orgânico-funcionais existentes na entidade.

Deverá constar como requisito a possibilidade de poder publicar o organograma no sistema GENT a partir de documentos em MS-OFFICE (Word, Excel, Visio) ou em linguagens Web (HTML, XML, DHTML, VML). Paralelamente, deverá continuar a existir uma ferramenta interna de construção de organogramas, de forma a suprir a falta de informação a importar. O organograma a afectar à entidade terá também que ser enquadrada num período de tempo.

14. Relações com entidades

A aplicação deverá registar e representar as relações que a entidade mantém com outras entidades. São consideradas aqui relações do ponto de vista jurídico e processual, já que aquelas que resultam da participação no capital social são tratadas mais à frente.

Estas relações podem ser criadas quando da criação ou extinção da entidade ou durante a sua existência e são sempre situadas no tempo. São permitidas uma ou mais relações no mesmo período desde que sejam com entidades diferentes. Tais relações são caracterizáveis.

Ao nível das relações, estão desde já identificados os seguintes tipos:

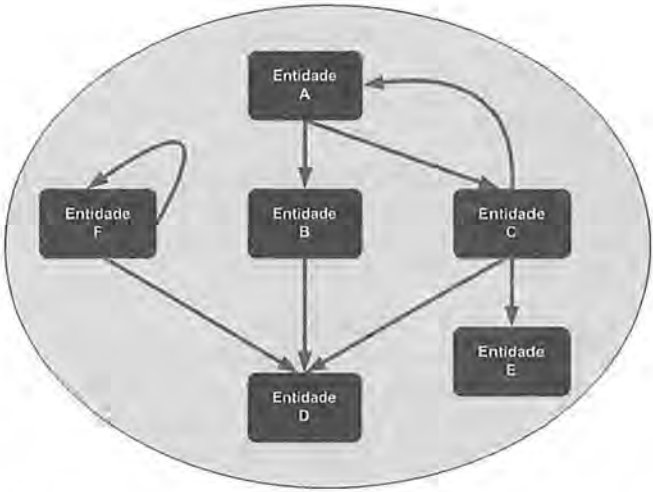
- Sucede

- Tutela
- Integra
- Participa
- Sucede Parcialmente
- Remete Processo

Os tipos de relações são passíveis de edição por parte do utilizador.
Consta ainda como requisito a possibilidade de representar graficamente as relações directas e indirectas da entidade com outras entidades em linguagens *Web* (HTML, XML, DHTML, VML).

15. Participações e redes de participações

A aplicação deverá permitir uma inventariação permanente e actualizada das participações em entidades societárias e não societárias detidas pelo Estado, outros entes públicos e equiparados, individual ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, nos termos do Decreto-Lei n.º 491/99, de 17 de Novembro.
A informação relativa às participações a receber e a armazenar no sistema deverá poder referir-se aos intervalos temporais constantes do artigo 2.º das Instruções n.º 1/00 – 2.ª Secção, de 15 de Maio, o que nos permite saber quais as participações adquiridas ou alienadas por entidade. Para além disso, passa a ter uma nova estrutura de acordo com os mapas I, III e III-A anexos à Portaria n.º 79/2000, de 19 de Fevereiro.
Estas relações existem, não apenas por conformidade com os mapas da referida Portaria, mas também como forma de cruzar a informação fornecida pelas entidades, estabelecendo automaticamente as relações entre participantes/participados/associados e alertando para eventuais discrepâncias nos dados carregados.
A partir delas deverá ser possível representar esquematicamente todas as participações de uma entidade, quer directas quer indirectas:



Trata-se de informação que, pelos constantes movimentos verificados na composição do capital social das entidades, só se manterá sistematicamente actualizada e oportuna, caso se desenvolvam procedimentos de registo / recepção em suporte informático.

16. Participação Pública

A aplicação deverá permitir o cálculo automático das participações públicas no capital de uma entidade e daquelas que se relacionam com ela a montante a e a jusante, directa ou indirectamente. Assim, através deste cálculo será possível qualificar automaticamente a participação pública de uma entidade (totalmente pública, maioritariamente pública, etc.) e determinar se se enquadra no âmbito do controlo do Tribunal de Contas.

A activação / desactivação do controlo sobre a entidade no âmbito da competência do Tribunal pode ocorrer no tempo, reflexo dos movimentos ocorridos na composição do capital social, por via das alienações e reforços da parte pública. Como tal o sistema deverá poder referir-se aos intervalos temporais.

O cálculo da participação pública depende, em termos de correcção, de informação rigorosa e oportuna relativa às participações.

17. Indicadores económico-financeiros

A aplicação deverá manter e fornecer dados económico-financeiros relativos a entidades societárias e não societárias, cujas participações são detidas pelo Estado, outros entes públicos e equiparados, individual ou conjunta-

mente, de forma directa ou indirecta, no âmbito do Decreto-Lei n.º 491/99, de 17 de Novembro.
A informação relativa aos indicadores a receber e a armazenar no sistema deverá poder referir-se aos intervalos temporais constantes do artigo 2.º das Instruções n.º 1/00 – 2.ª Secção, de 15 de Maio.
Estes indicadores económico-financeiros considerados no sistema têm por base o mapa II anexo à Portaria n.º 79/2000, de 19 de Fevereiro:

- Capital próprio ou situação líquida
- Volume de negócios
- Resultados líquidos
- Total do activo líquido
- Número de empregados
- Unidade monetária
- Observações.

Outros indicadores económico-financeiros poderão ser retirados dos documentos de prestação de contas e cruzados automaticamente com o sistema GENT.
À semelhança das participações, trata-se de informação que, pelos constantes movimentos verificados na composição do capital social das entidades, só se manterá sistematicamente actualizada e oportuna, caso se desenvolvam procedimentos de registo / recepção em suporte informático.

18. Órgãos Sociais

A estrutura da aplicação existente permite já caracterizar os órgãos sociais de uma entidade, respectiva composição e mandatos:

- Tipo de órgão
- Cargo
- Nome do titular
- Início do mandato
- Fim do mandato

Tendo em vista uma melhoria da informação a disponibilizar, deverão ser incluídos no futuro sistema mais atributos:

- Entidade que o titular representa (quando for o caso)
- Remuneração mensal base
- Outras remunerações
- Entidade ou entidades onde acumula funções
- Valor da indemnização por termo do contrato

Ao nível das outras remunerações, foram identificados os seguintes tipos:

- Despesas de representação

- Prémios de gestão
- Plano poupança reforma
- Seguro de investimento poupança
- Modelo complementar de segurança social
- Utilização de viatura (opção de compra ou não)
- Outras remunerações e incentivos.

A activação / desactivação do controlo sobre a entidade no âmbito da competência do Tribunal pode ocorrer no tempo, reflexo do controlo directo que a parte pública tenha na gestão de uma entidade, nomeadamente quando possa designar a maioria dos membros do órgão de administração, de direcção ou de fiscalização, ou quando possa nomear um administrador.
À semelhança dos requisitos propostos para a gestão das participações e dos indicadores económico-financeiros, deveria ser criado um mapa onde se comunicasse os órgãos sociais e respectivos titulares, a enviar na periodicidade definida pelo artigo 2.º das Instruções n.º 1/00 – 2.ª Secção, de 15 de Maio.
Os titulares de cargos em órgãos de fiscalização deverão ser cruzados com o mapa anual de actualização profissional da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas elaborados pelos ROC, em conformidade com a alinha h) do n.º 1 do artigo 30 do Decreto-lei 487/99, de 16 de Novembro.

19. Identificação das Concessões

A aplicação deverá permitir a inventariação das 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, nos termos do artigo 2º n.º 2, alínea f) da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto.
A informação relativa às concessões a receber e a armazenar no sistema deverá poder referir-se aos intervalos temporais constantes do artigo 2.º das Instruções n.º 1/00 – 2.ª Secção, de 15 de Maio.
Os dados considerados no sistema têm por base o mapa anexo às referidas Instruções n.º 1/00 – 2.ª Secção, de 15 de Maio:

- Denominação da entidade concessionária
- Objecto da concessão
- Início da concessão
- Prazo de duração da concessão
- Formalização
- Data de celebração da formalização
- Data de publicação em Diário da República da formalização

- Datas de publicações de eventuais Leis de Bases ou de outros elementos relevantes
- Classificação Portuguesa de Actividades Económicas
- Percentagem de capital publico
- Percentagem de capital privado

À semelhança das participações e dos indicadores económico-financeiros, trata-se de informação que, pelo dinamismo, só se manterá sistematicamente actualizada e oportuna, caso se desenvolvam procedimentos de registo / recepção em suporte informático.

20. Identificação das Fundações / IPSS

Inclui-se a caracterização dos montantes de que as fundações beneficiam, oriundos do Orçamento de Estado e dos orçamentos autárquicos, bem como de outras fontes de financiamento, desde que efectuadas por entidades públicas ou por entidades privadas com participação pública no capital social.

Assim, deverá ser recolhida a seguinte informação sobre as fundações / IPSS:

- Tipo de Fundação / IPSS
- Entidades que participam no capital social
- Principais objectivos
- Publicação de estatutos
- NIPC
- Registo Notarial
- Reconhecimento
- Património inicial
- Localização
- Declaração de utilidade pública
- Subsídios
- Ano a que se reportam os subsídios
- Entidade que concede o subsídio
- Outras transferências
- Fonte de informação relativa ao subsídio ou transferências

Ao nível dos tipos de fundações / IPSS e de acordo com os Relatórios n.º 1/01-SGE e n.º 2/01-SGE, estão identificados os seguintes tipos:

- Tipo 1.1: Fundações públicas
- Tipo 1.2: Fundações de direito privado com património exclusivo ou predominantemente público
- Tipo 1.3: Fundações de direito privado com património predominantemente privado

- Tipo 1.4: Fundações que são IPSS
- Tipo 1.5: Outras fundações declaradas pessoas colectivas de utilidade pública não incluídas nos restantes tipos
- Tipo 1.6: Fundações não incluídas na tipologia anterior que recebem fundos públicos com carácter de regularidade

21. Forma Jurídica

A aplicação deverá permitir caracterizar a entidade sob o ponto de vista da forma jurídica. Deve ser igualmente prevista a possibilidade de associar a cada forma jurídica, modalidades (quando for o caso) e composições "abstractas" dos órgãos sociais, conforme o prescrito no Código das Sociedades Comerciais, o que introduz ao nível do registo dos órgãos sociais da entidade em concreto uma forma de controlo mais eficaz. Assim, o utilizador sabe que a composição dos órgãos sociais tem que sair de uma matriz previamente definida e correcta segundo a lei.

As formas jurídicas consideradas no sistema têm por base o Quadro I anexo à Portaria n.º 79/2000, de 19 de Fevereiro, de que são exemplos:

- FSA – Fundo e serviço autónomo, instituto público,
- CM – Câmara Municipal
- AM – Associação de municípios
- EP – Empresa pública (não financeira)
- EPF – Empresa pública (financeira)
- SA – Sociedade anónima;
- Etc.

22. Informações Complementares

São informações complementares à identificação da entidade:

- Registo Notarial:
  - Número de registo
  - Conservatória
- Situação:
  - A -Entidade em actividade
  - B – Entidade falida ou em vias de ser declarada falida
  - C -Entidade em liquidação
  - D -Entidade sem actividade
  - N/A -Não aplicável
- Exercício de serviço público:
  - A -Não exerce serviço público
  - B - Exerce serviço público – concessionado pelo Estado
  - C -Exerce serviço público – concessionado por autarquia
  - D -Exerce serviço público – por estatuto

- E -Exerce serviço público – outra forma
- N/A -Não aplicável

➢ Diversos:
- A -Empresa cotada em bolsa
- B -Empresa intervencionada (nacionalizada) pelo governo local
- C -Empresa com gestão condicionada
- N/A -Não aplicável

➢ País onde se situa a sede da entidade

➢ Códigos de identificação da entidade, provenientes de outros sistemas de informação:
- Código do Instituto Nacional de Estatística (INE)
- Código do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE)
- Código da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)
- Código do roteiro da Administração Pública elaborado pelo Secretariado para a Modernização Administrativa

Os dados relativos aos tópicos "situação", "exercício de serviço público" e "diversos" destinam-se a compatibilizar o sistema GENT com a informação constante dos Quadros anexo à Portaria n.º 79/2000, de 19 de Fevereiro.

Os dados relativos ao tópico "Códigos de identificação da entidade, provenientes de outros sistemas de informação" destinam-se a compatibilizar o sistema GENT com informação proveniente de sistemas de informação externos.

23. Data de Início, Data de Fim e Data de Publicação em Diário da República

No sistema deverá existir uma data de início e uma data de fim, que permitem dar a conhecer o período de actividade da entidade, e que correspondem, respectivamente, às datas de constituição / criação da entidade e de liquidação / extinção da entidade.

A par destas datas, deverá constar na aplicação a data da publicação em Diário da República dos dois actos atrás enunciados.

24. Forma de Controlo no âmbito da competência do Tribunal

Trata-se de um módulo que estabelece a sujeição aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, no âmbito definido pelo artigo 2.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

Pretende-se que a forma de controlo seja determinada sempre que possível automaticamente, resultado da conjunção de um ou mais requisitos:

➢ Forma jurídica

- Participações
- Órgãos Sociais
- Concessões

A forma de controlo a que uma entidade pode estar sujeita é passível de edição por parte do utilizador.

A informação relativa à forma de controlo a armazenar no sistema deverá poder referir-se a intervalos temporais, o que nos permite saber num determinado momento a situação da entidade face ao Tribunal. Trata-se de informação importante para o universo da entidades societárias e não societárias detidas pelo Estado, outros entes públicos e equiparados, individual ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, no âmbito do Decreto-Lei n.º 491/99, de 17 de Novembro, já que podem ter uma data de fim de controlo e manterem a sua actividade.

25. Suporte aos "dossiers permanentes", quer em suporte digital quer em suporte de papel

Os "dossiers permanentes" existem em vários departamentos em suporte de papel. Consubstanciam um conjunto de documentos informativos relativos a uma entidade.

Estes *dossiers* são actualizados com a inserção de novos elementos sempre que há lugar a entrada de documentos, seja por informação publicada em Diário da República, seja por qualquer outra fonte, designadamente a enviada por outros Departamentos, Núcleo para a Comunicação Social ou pelo Serviço de Expediente.

A aplicação deverá conter um módulo de gestão e controlo dos dossiers permanentes em suporte de papel relativos às entidades sob controlo do Tribunal Contas. A informação a registar situa-se quer ao nível da localização física da documentação quer ao nível da movimentação dos mesmos, por via de requisições efectuadas pelos Departamentos de Auditoria.

Assim, deverá conter no âmbito da localização física os seguintes elementos:

- Armário / Estante
- Prateleira.

Já quanto ao controlo da movimentação do dossier permanente, deverão constar os seguintes elementos:

- Número de requisição
- Data de requisição
- Departamento requisitante
- Data de entrega

Através da agregação da informação do sistema GENT com a informação doutros sistemas de informação, pretende-se vir a substituir gradualmente o "dossier permanente" em suporte papel pelo "dossier electrónico da entidade". O objectivo é criar, sob o ponto de vista orgânico, um modo de acesso que permita ao utilizador coleccionar e "subscrever" vários eventos publicados nos principais sistemas do Tribunal de Contas (GENT, GESPRO, Recortes de Imprensa, TCJURE) e Intranet.
A informação será estruturada e gerida com base na entidade, como se tratasse de um documento electrónico. Este poderá então ser trocado entre os servidores centrais e os auditores, através dos protocolos da Internet.

26. Circuitos de actualização da informação claros e fiáveis

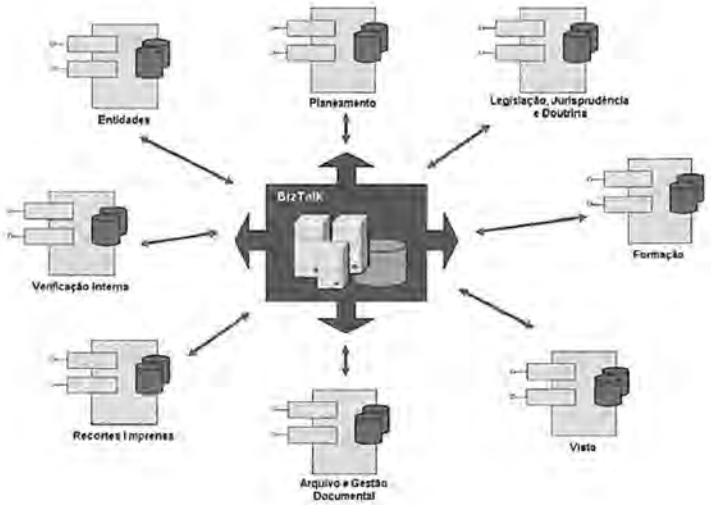
A fiabilidade e actualidade da informação contemplada no sistema GENT dependem da criação de circuitos de actualização fiáveis e claros e de tratamento simplificado. Após definido o sistema devem ser desenvolvidos esforços no sentido de obter a informação sempre que possível em suporte informático:

- Solicitando às entidades sujeitas a controlo toda a informação que as caracteriza, bem como as posteriores alterações;
- Estabelecendo protocolos para a recepção de dados com entidades que asseguram a centralização de informações económico-financeiras e a elaboração de estatísticas (*i.e.* Instituto Nacional de Estatística, Banco de Portugal, Direcção-Geral das Autarquias Locais).

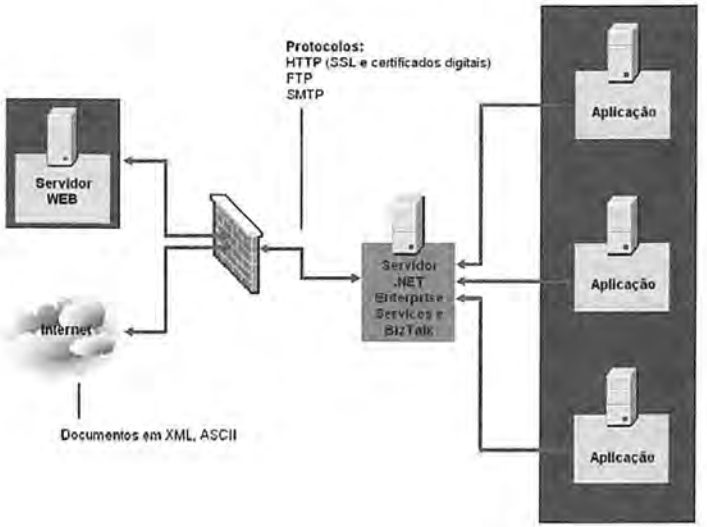
A informação deverá ser enviada sempre que possível em suporte informático, permitindo assim uma actualização automática da informação armazenada no sistema GENT.
Neste contexto, a Internet não modificou apenas o modo como recolhemos informação, mas abriu também novas perspectivas no relacionamento entre entidades, tendo em vista a condução do seu "negócio".
O elevado número de entidades sob controlo do Tribunal de Contas e o dinamismo da informação considerada relevante ao nível das entidades do universo empresarial colocam elevadas pressões ao acerto e à pertinência da informação a armazenar no sistema GENT.
Neste contexto, a utilidade da informação, a qual subentende precisão, relevância e disponibilidade, pressupõe a existência de uma infra-estrutura em *hardware* e *software*. Um dos elementos mais importantes é o movimento dos dados com a consequente definição das suas estruturas, regras e formatos. Em muitas circunstâncias o formato XML (*Extensible Markup Language*) poderá constituir o modo ideal, já que:

- Permite criar documentos num formato normalizado e acordado entre as "partes", no qual se definem regras sobre a sua estrutura, separando o dado da sua apresentação;
- Pode ser usado em diferentes plataformas tecnológicas, através de protocolos de comunicações normalizados, transmitido através de *firewalls* e integrado com tecnologias de encriptação e de assinatura digital.

Estes documentos, devidamente enquadrados em servidores transaccionais (onde o MS BizTalk é um exemplo), que agem como repositórios centrais onde são armazenadas as regras de circulação da informação e controlo da mesma, podem ser trocados entre aplicações no interior de uma instituição, bem como entre aplicações de instituições diferentes, mesmo através de um *firewall*. Eis uma representação gráfica do modo como a informação pode circular internamente entre aplicações da organização:



É de referir que as setas bi-direccionais representam documentos em XML, trocados entre aplicações a partir das regras e estruturas "publicadas" no servidor transaccional (representado sobre o fundo vermelho).
Já a integração de informação entre aplicações de instituições diferentes tem a seguinte representação:



VIII. O SISTEMA GENT

ARQUITECTURA DA APLICAÇÃO

A aplicação está desenvolvida de acordo com uma estrutura de camadas, a que acresce uma *data warehouse* específica.
Na camada que presta serviços ao utilizador, em que são apresentadas as páginas, os formulários e os gráficos, são basicamente utilizados os seguintes produtos de software: HTML, ASP, XML, XSLT e VML.

Na camada de negócio, suportada por um servidor transaccional, e trabalhando sobre SQL Server, é verificada a consistência e são efectuadas as transacções e alterações da informação na base de dados relacional, com base em OLTP.

Entre as duas existe uma *data warehouse*, uma outra base de dados não normalizada, que permite explorar perspectivas históricas e agregadas dos dados através de ferramentas de exploração OLAP, também denominadas cubos.

Finalmente, a informação está suportada na camada correspondente aos serviços de dados, de acordo com o modelo de dados definido, de acordo com um modelo de classes, que estabelecem entre si relações de associação e generalização, definidas em diagramas através da metodologia UML (Unified Modeling Language).

INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA DE SUPORTE

A infra-estrutura tecnológica corresponde ao equipamento informático e de comunicações que serve de suporte às aplicações informáticas utilizadas por uma organização e os seus requisitos técnicos dependem do tipo de sistema de informação que se pretenda desenvolver em função dos objectivos estratégicos, dimensão e estrutura funcional.

No caso concreto, a utilização por todos os funcionários da instituição, para os mais diversos fins, da informação suportada no Sistema GENT, a inserção da informação na base de dados de forma distribuída, a possibilidade de integração com sistemas de informação internos e externos à organiza-

ção e o acesso remoto ao sistema, pressupõem a informatização de inúmeros postos de trabalho, a sua interligação em rede e a sua ligação à Internet.

Neste caso a existência da infra-estrutura tecnológica precedeu o desenvolvimento da aplicação, pelo que se torna desnecessário qualquer investimento específico em hardware para a sua implementação.

Exclui-se apenas o equipamento necessário para o acesso remoto ao sistema por auditores em serviço externo, o qual se equaciona, não de forma específica relativamente a esta aplicação, mas quanto a todas as que residam na Intranet da organização. Os problemas de segurança e software encontram-se solucionados, mas, considerando a mobilidade dos auditores, terão de avaliar-se os custos de equipamentos e despesas de comunicação face aos respectivos benefícios e ponderar-se a sua comportabilidade.

Como já acima se referiu, a instituição dispõe de uma rede informática, de tecnologia Gigabit Ethernet, que interliga todos os postos de trabalho.

Em termos de hardware, o Tribunal de Contas dispõe de 29 servidores multiprocessador, 620 PCs, dos quais cerca de 200 são portáteis, e 280 impressoras.

Todos os servidores estão integrados num sistema de "*backups*" de informação, que utiliza um robot de fitas magnéticas (formato DLT IV) para, de forma automática, efectuar cópias de segurança diariamente.

A rede interliga todos os andares do edifício sede, com uma largura mínima de banda de 3 Gbit/s, assegura a ligação com um outro edifício próximo a 4 Gbit/s e, ainda, a ligação através de linha alugada com protocolo de ligação *frame-relay* às Secções Regionais dos Açores e Madeira a 1,5 Mbit/s.

Está, ainda, ligada a outras instituições através de linhas RDIS, para acesso a aplicações de gestão orçamental e financeira com objectivos de controlo e para audição de testemunhas por vídeo-conferência, e está ligada à Internet através de uma linha alugada com protocolo de ligação HDLC, que assegura uma velocidade de 768 Kbit/s.

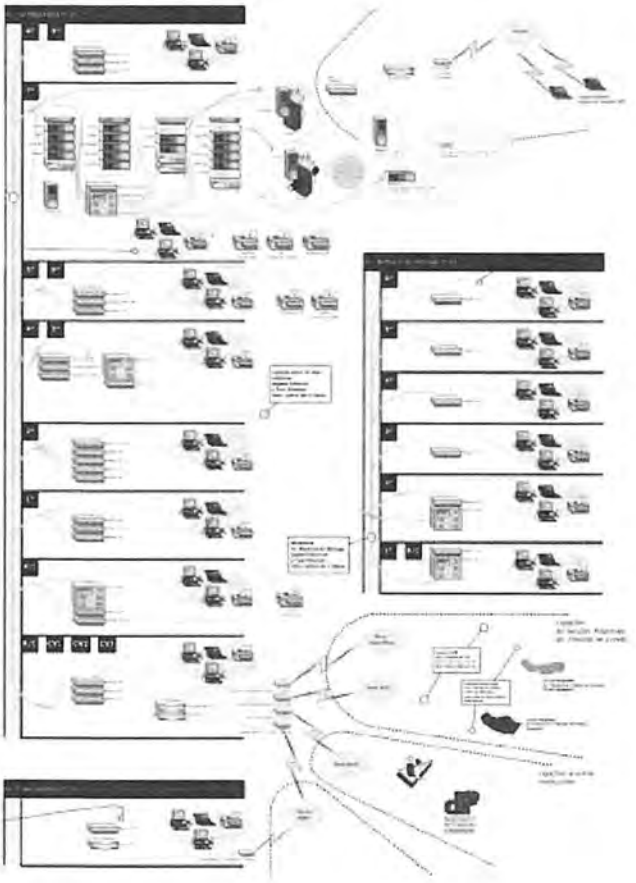
A rede interna é de tecnologia Gigabit Ethernet, o que significa que é uma rede de difusão de solução comutada. Baseia-se em transmissão por fibra óptica até aos "*switching hubs*" existentes em cada andar dos vários edifícios, e a partir deles por cablagem de par entrelaçado UTP que assegura

transmissão dedicada para cada cliente, a uma velocidade entre 10 e 100 Mbit/s .

A ligação à Internet (que é acedível em todos os postos de trabalho) é, como já referimos, assegurada por uma linha dedicada, sendo a rede interna protegida por uma infra-estrutura de segurança baseada em dois *firewalls* de tecnologias distintas e concorrentes e software *firewall*, coadjuvados por um sistema IDS (Intrusion Detection System). Tem também uma infra-estrutura de protecção antivírus, cuja actualização é totalmente automatizada.

Uma solução VPN (Virtual Private Network) permite aceder a partir do exterior às caixas de correio e à Intranet.

Segue-se uma representação da estrutura da rede do Tribunal de Contas, a qual fornece o suporte tecnológico à implementação do Sistema GENT, a par de muitos outros serviços.



CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS E OUTROS APOIOS POR ENTIDADES PÚBLICAS

Paulo Nogueira da Costa[*]

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

Sumário

Introdução

1. O conceito de Auxílio do Estado

2. Os Auxílios do Estado no contexto da intervenção (em sentido técnico) do Estado na economia

3. O papel do Tribunal de Contas no controlo da concessão de auxílios públicos

4. O enquadramento jurídico-constitucional da concessão de auxílios públicos
   - 4.1. A reserva de interesse público
   - 4.2. O princípio da concorrência
     - 4.2.1. O princípio da concorrência na Constituição portuguesa
     - 4.2.2. O regime jurídico dos auxílios do Estado no âmbito do Direito da concorrência comunitário e nacional
   - 4.3 O princípio da igualdade
   - 4.4. O princípio da protecção da confiança
   - 4.5. O princípio da legalidade – a exigibilidade de reserva de lei em matéria de auxílios públicos

5. O princípio da orçamentação e a regra da estabilidade orçamental

6. Da necessidade e oportunidade de elaboração de uma lei-quadro sobre auxílios do Estado

7. O exemplo espanhol – a "Ley General de Subvenciones"

Conclusões

Introdução

Através do Despacho n.º 7/04 – GP, sua Excelência o Conselheiro Presidente solicitou ao DCP a elaboração de um estudo sobre a concessão de subsídios e outros apoios por entidades públicas, tendo em vista, designadamente, «aferir da razoabilidade e oportunidade de se recomendar a elaboração de uma lei quadro sobre os auxílios do Estado».

Assim, em execução do referido despacho, elaborámos o presente estudo, no qual abordamos as principais questões que se suscitam em matéria de auxílios de Estado, não perdendo de vista a questão central da eventual necessidade e oportunidade de elaboração de uma lei quadro de auxílios do Estado.

A abordagem que fazemos está ancorada na matriz principial constitucional, sendo complementada pelas perspectivas jurídico-económica e jurídico-financeira, inerentes à matéria que ora nos ocupa.

No último capítulo é feita uma recensão da lei espanhola que enquadra a concessão de subvenções públicas – Ley General de Subvenciones –, a qual poderá fornecer algumas pistas importantes para o desenho de uma futura lei quadro, em Portugal, em matéria de auxílios do Estado.

1. O conceito de Auxílio do Estado

Têm sido diversas as tentativas de definição, pela doutrina, de um conceito de auxílio do Estado. Em qualquer delas os respectivos autores tendem a adoptar uma interpretação ampla do conceito.

Com efeito, tal como refere ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS, «não há uma definição lógica de auxílios de Estado que se imponha por si própria», sendo antes um conceito de *natureza funcional*, podendo por essa razão assumir diversos conteúdos.[1]

O mesmo autor define *auxílio de Estado* como «uma vantagem (com expressão económica) imputável ao Estado (em sentido lato) e conferida, directa ou indirectamente, a empresas ou produções (em sentido lato)

[1] Cfr. ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS, *Auxílios de Estado e Fiscalidade*, Coimbra, 2003, cit., p. 170.

determinadas ou susceptíveis de determinação, vantagem essas que estas não teriam recebido de acordo com o curso normal da sua actividade no mercado», destacando, então, três elementos constitutivos do conceito de *auxílio de Estado*: a *existência de uma vantagem*, a *imputabilidade da concessão dessa vantagem ao Estado* e a *selectividade da medida concedida, ao favorecer certas empresas ou produções*.[2]

Já EDUARDO PAZ FERREIRA, perante a dificuldade de se elaborar uma definição mais concreta de subvenção, aponta três elementos fundamentais para delimitar o universo abrangido pelo conceito: a *qualidade do organismo que atribui a subvenção*, a *forma* que esta assume e a sua *justificação*.[3]

Quanto às *entidades* que atribuem as subvenções, o referido autor indica o Estado, as autarquias locais e as regiões autónomas, bem como pessoas colectivas de direito público com autonomia administrativa e financeira.[4]

No que diz respeito à *forma* que as subvenções podem assumir, o mesmo autor agrupa-as em três grandes tipos: *entrega de verbas aos beneficiários*; *renúncia de créditos*; *utilização dos mecanismos de crédito*. Dentro destes grandes tipos, as subvenções podem, ainda, assumir diversas formas.[5]

Relativamente à *justificação* da atribuição de subvenções, PAZ FERREIRA faz alusão à *ideia de base* de *tutela de um interesse público considerado como relevante*.[6]

Num relatório elaborado para o Ministério das Finanças por um Grupo de Trabalho especialmente constituído para estudar o regime jurídico dos auxílios públicos em Portugal, é também adoptada uma interpretação lata do conceito, propondo-se que seja considerado como auxílio público «a) toda e qualquer vantagem financeira ou monetária, b) atribuída, directa ou

---

2 *Idem*, cit., p. 175.

3 Cfr. «O Controlo das Subvenções Financeiras e dos Benefícios Fiscais», in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 1, Janeiro-Março de 1989, p. 29.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 *Idem*, p. 30.

indirectamente, pelo Estado ou por outra pessoa colectiva de direito público, c) qualquer que seja a designação ou modalidade adoptada».[7]

No âmbito do Direito comunitário, tanto a Comissão como o Tribunal de Justiça (TJ) têm, também, vindo a fazer uma interpretação lata do conceito de auxílio do Estado, para efeitos da aplicação do artigo 87.º do Tratado da Comunidade Europeia (TCE).[8]

2. Os Auxílios do Estado no contexto da intervenção (em sentido técnico) do Estado na economia

Em finais dos anos setenta começou a manifestar-se em alguns países (originariamente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha) um fenómeno de *desregulação* económica, ou seja, de redução do peso do Estado na Economia em favor do funcionamento do mercado[9].

Este fenómeno de *desregulação* económica (ou de *desintervenção pública*) traduziu-se em movimentos de *privatização*, de *liberalização* e de *desregulação* em sentido estrito.[10]

Estes movimentos estiveram na origem da transmutação do *Estado Social* em *Estado Regulador*[11].

Na verdade, a prossecução do interesse público não é, hoje, um monopólio do Estado. Como afirma GOMES CANOTILHO, «as tarefas sociais e económicas do Estado não se identificam com monopólio estatal e há mui-

---

[7] Cfr. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *Regime Jurídico Relativo aos Auxílios Públicos*, Lisboa, 1998, cit., p. 19.

[8] Sobre esta matéria v., entre outros, CONOR QUIGLEY / ANTHONY M. COLLINS, *EC State Aid Law and Policy*, Oxford, 2003.

[9] Cfr. VITAL MOREIRA, *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, 1997, p. 43.

[10] Cfr. MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES/VITAL MOREIRA, «Desintervenção do Estado, privatização e regulação de serviços públicos», texto revisto de uma comunicação apresentada na conferência "Serviço Público, gestão privada e regulação", promovido pelo Instituto Nacional da Administração (INA), em Lisboa, nos dias 1 e 2 de Outubro de 1999, e no *workshop* sobre "Reforma da governação: a redução da intervenção directa do Estado e a regulação do mercado", organizado conjuntamente pelo INA e pela Escola Nacional de Administração Pública da República Popular da China, realizado em Macau nos dias 2 a 4 de Dezembro de 1999.

[11] Cfr., neste sentido, GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª ed., Coimbra, 2000, cit., p. 346.

to que deixaram de ser recortadas com base no esquema dicotómico da separação entre Estado e sociedade»[12].

Concomitantemente com o fenómeno de desintervenção pública, assiste-se a uma tendência de "fuga para o direito privado" da Administração Pública, em que esta assume formas jurídico-privadas de organização e de actuação.[13]

A prossecução do interesse público deixou, portanto, de estar subordinada à ideia de prestação pública, passando a reconhecer-se uma diversidade de possibilidades alternativas ou complementares. Assim, é com naturalidade que desponta um relacionamento peculiar entre Estado e entidades privadas, a um tempo *mais próximo* e *mais distante*. *Mais próximo*, porque os particulares passam a actuar em sectores que até aí lhes estavam vedados ou em que o acesso se encontrava fortemente limitado, passando a admitir-se que, ao mesmo tempo que prosseguem o seu próprio interesse, os particulares podem, igualmente, contribuir para a prossecução do interesse público, constituindo este objectivo um elo de aproximação entre Estado e entidades privadas. *Mais distante*, porque o Estado tende a afastar-se da actuação do mercado, passando a assumir uma posição tendencialmente neutra, em ordem a garantir o correcto funcionamento dos diversos mercados e a assegurar a subordinação dos mesmos aos direitos fundamentais dos cidadãos.

A assumpção de que os privados podem contribuir para a prossecução do interesse público, seja porque, através da sua actuação, geram externalidades positivas, seja porque estão encarregues da prestação de determinados serviços de interesse público, traduz-se num novo paradigma de relacionamento entre Estado e demais entidades, públicas e privadas, um *paradigma de aproximação e afastamento*.

Neste contexto, o Estado deve relacionar-se com as diversas entidades de modo a optimizar a prossecução do interesse público, seja ao estabelecer regras de actuação das mesmas, seja ao fiscalizar o cumprimento dessas regras, seja ao financiar, de forma directa ou indirecta, as actividades por elas desenvolvidas. Significa isto, então, que é hoje admissível que o Estado "se aproxime" das diversas entidades, de natureza pública ou privada, e lhes conceda determinados benefícios, ora compensando as externalidades

---

[12] *Idem*, cit., p. 345.

[13] Sobre esta temática cfr., na doutrina nacional, MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado*, Coimbra, 1999.

positivas geradas (e incentivando, assim, a sua promoção), ora suportando custos de prestação de determinados serviços públicos através da atribuição de indemnizações compensatórias às entidades encarregues de respectiva prestação.

Em qualquer caso, o elo que liga o Estado às diversas entidades é o da prossecução do interesse público, só este podendo legitimar a concessão de qualquer benefício público às mesmas.

Mas se o Estado tem, muitas das vezes, de se "aproximar" das diversas entidades que contribuem para a prossecução do interesse público, ele tem que manter o afastamento necessário para assegurar a sua neutralidade, devendo pautar a sua actuação por ditames de imparcialidade, legalidade, transparência e rigor, inerentes à própria ideia de Estado de direito.

A atribuição de auxílios públicos sendo, então, uma das formas de o Estado se aproximar das múltiplas entidades que promovem o interesse público, tem que estar sujeita a um rigoroso controlo tendente a garantir o cumprimento dos mais elementares princípios do Estado de direito, a assegurar o correcto funcionamento dos mercados e a avaliar o mérito da gestão dos dinheiros públicos.

3. O papel do Tribunal de Contas no controlo da concessão de auxílios públicos

O Tribunal de Contas, enquanto entidade suprema de controlo financeiro, desempenha um papel importante em matéria de auxílios públicos.

Como refere EDUARDO PAZ FERREIRA, «se o controlo e avaliação dos resultados da despesa pública são importantes em relação a qualquer tipo de despesa, ainda o são mais quando ela se traduz numa transferência para uma entidade distinta do Estado de fundos públicos ou numa abstenção do Estado de arrecadar receita fiscal»[14].

A actuação do TC nesta matéria traduz-se, nos termos da sua lei orgânica, no controlo da legalidade e regularidade da atribuição e utilização dos

[14] «O Controlo das Subvenções Financeiras e dos Benefícios Fiscais», in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 1, Janeiro-Março de 1989, p.26.

auxílios públicos, na apreciação do mérito da respectiva atribuição e utilização e na efectivação de responsabilidades por infracções financeiras.[15]

Ainda nos termos da sua lei orgânica, o TC pode exercer os seus poderes de controlo quer sobre as entidades que atribuem os auxílios quer sobre as entidades que sejam beneficiárias dos mesmos.[16] Todavia, só estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas as entidades referidas no n.º 1 do art. 2.º da LOPTC.[17]

O Tribunal pode, em sede de fiscalização concomitante e/ou sucessiva, realizar auditorias às entidades que concedem auxílios e/ou que delas beneficiem (ou seja, qualquer das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo)[18] tendo em vista apreciar a legalidade e correcção económico-financeira da respectiva gestão.[19] No caso das entidades sujeitas à jurisdição do TC, este poderá efectivar a responsabilidade sancionatória ou reintegratória a que haja lugar.[20]

O TC aprecia, ainda, no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, «os apoios concedidos directa ou indirectamente pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras»[21], emitindo um juízo sobre a legalidade e correcção financeira dos auxílios atribuídos, podendo, ainda, pronunciar-se sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão[22], «o que no caso em apreço, poderá significar a verificação, em concreto, se com os auxílios concedidos se atingiram os objectivos económico-sociais, visados com essa concessão»[23].

---

[15] Cfr. art. 1.º, n.º 1, Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

[16] Cfr. art. 2.º, n.º 3, LOPTC.

[17] São elas: o Estado e seus serviços; as Regiões Autónomas e seus serviços; as autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, bem como as áreas metropolitanas; os institutos públicos; as instituições de segurança social.

[18] Cfr. Art. 2.º, LOPTC.

[19] Cfr. art. 5.º, n.º 1, al. f) e g), art.º 49.º e art. 50.º, LOPTC.

[20] Cfr. arts. 57.º e ss..

[21] Cfr. art. 41.º, n.º 1, al. h) e 42.º, n.º 3, LOPTC.

[22] Cfr. art. 41.º, n.º 2 e 42.º, n.º 3, LOPTC.

[23] Cfr. ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, «As Entidades Fiscalizadoras Superiores e o Controle dos Auxílios Estatais às Instituições Privadas que Realizam Atividades de Interesse Público», *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, n.º 38, Out./Dez. 97, cit., p. 65.

4. O enquadramento jurídico-constitucional da concessão de auxílios públicos

4.1. A reserva de interesse público

A Administração Pública tem como incumbência fundamental a prossecução do interesse público[24].[25]

No desenvolvimento da sua actividade, a Administração pode organizar-se sob várias formas e recorrer a procedimentos diversos. O que importa é que, independentemente das formas e procedimentos adoptados, a Administração actue sempre tendo em vista a realização do fim, ou conjunto de fins, para os quais foi constituída[26].

Como vimos, o interesse público, para além de poder ser prosseguido directamente pela Administração Pública, pode, igualmente, sê-lo por entidades privadas ou por aquela e estas em cooperação ou em concorrência. No desempenho das suas tarefas, a Administração deve optar pelas formas e procedimentos que consubstanciem a alternativa mais eficiente de prossecução do interesse público em cada domínio de actuação ou sector de actividade.

Em qualquer caso, os dinheiros públicos só podem ser aplicados na prossecução do interesse público e nunca na prossecução de qualquer interesse privado. Assim, a concessão de auxílios pelo Estado, às mais diversas entidades, só é admissível quando tiver por objecto e como efeito provável a promoção do interesse público.

Do princípio da prossecução do interesse público resulta, designadamente, que:

- É a lei que define os interesses públicos a cargo da Administração, só sendo admissível que seja a própria a defini-los quando a lei a habilite para tal;

- Uma vez definidos por lei os interesses públicos, a sua prossecução pela Administração é obrigatória;

---

[24] Sobre o conceito de interesse público v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Coimbra, pp. 35 e ss..

[25] Cfr. art. 266.º, n.º 1, CRP.

[26] Cfr., no mesmo sentido, MICHELE CANTUCCI, *L'Attività di Diritto Privato della Pubblica Amministrazione*, Padova, 1941, p. 16.

- Só o interesse público definido por lei pode constituir "motivo principalmente determinante" de qualquer acto da Administração; se um órgão da Administração actuar sem ter por "motivo principalmente determinante" o interesse público, estaremos perante uma situação de *desvio de poder*;

- A prossecução, por parte de qualquer órgão ou agente da Administração no exercício das respectivas funções, de um interesse privado em vez do interesse público constitui *corrupção*;

- A obrigatoriedade de prossecução do interesse público pela Administração implica a adopção, em cada caso concreto, das soluções mais eficientes – *princípio da eficiência (dever de boa administração)*.27

4.2.O princípio da concorrência

4.2.1. O princípio da concorrência na Constituição portuguesa

A Constituição portuguesa consagra, na alínea e) do seu art. 81.º, o princípio da concorrência, estabelecendo como uma das incumbências prioritárias do Estado no domínio económico e social «assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral».

Significa este princípio que a Constituição portuguesa confia nos efeitos benéficos proporcionados pelo funcionamento do mercado, desde que fique salvaguardada a equilibrada concorrência entre agentes económicos.

Numa economia de mercado devem vingar as empresas mais eficientes, que são, afinal, aquelas que melhor satisfazem as solicitações da procura ao mais baixo custo (ou seja, permitem aos consumidores maximizar a respectiva utilidade ao mais baixo custo). O funcionamento do mercado em concorrência permite, desta forma, optimizar a afectação de recursos traduzindo-se numa situação de eficiência. É esta a lógica da economia de mercado, a qual é acolhida na Constituição portuguesa, sem prejuízo da exis-

---

[27] Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, cit., pp. 36-38.

tência de mecanismos de redistribuição do rendimento e da riqueza e de promoção da justiça social.

Ora, os efeitos benéficos de uma economia de mercado serão limitados ou até mesmo eliminados se, em vez de prosperarem as empresas mais eficientes, prosperarem as empresas mais ajudadas pelo Estado. A concessão arbitrária de auxílios estatais traduz-se, assim, numa ofensa ao princípio da concorrência, desvirtuando os efeitos decorrentes do funcionamento do mercado.

4.2.2. O regime jurídico dos auxílios do Estado no âmbito do Direito da concorrência comunitário e nacional

Ainda que a CRP nada dissesse relativamente à garantia da concorrência, esta seria uma exigência decorrente do processo de integração económica comunitária. O Tratado da Comunidade Europeia (TCE) consagra o princípio da concorrência[28], estabelecendo regras jurídicas tendentes a evitar que a concorrência no mercado interno seja falseada.

É por esta razão que o Tratado consagra o *princípio da incompatibilidade dos auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais*, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo determinadas empresas ou produções.[29]

Contudo, *o TCE admite a concessão de determinados auxílios*, considerados compatíveis com o mercado comum. São os casos dos *auxílios de natureza social atribuídos a consumidores individuais*, desde que concedidos sem qualquer discriminação relacionada com a origem dos produtos, e dos *auxílios destinados a compensar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários*.[30] São ainda admitidos os chamados auxílios *de minimis*, ou de pequena importância, uma vez que não põem em causa o comércio entre os Estados-membros.

De acordo com o Tratado, podem ainda ser admitidos:

---

[28] Cfr. arts. 3.º, n.º 1, al. g) e 4.º, n.º 1, TCE.
[29] Cfr. art. 87.º, n.º 1, TCE.
[30] Cfr. Art. 87.º, n.º 2, TCE.

- os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego;

- os auxílios destinados a fomentar a realização de um projecto importante de interesse europeu comum ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro;

- os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum;

- os auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património, quando não alterem as condições das trocas comerciais e da concorrência na Comunidade num sentido contrário ao interesse comum;

- as outras categorias de auxílios determinadas por decisão do Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão.[31]

A concessão arbitrária de auxílios públicos constituiria uma ameaça ao processo de liberalização e integração económica comunitária, na medida em que se traduziria na perda de potenciais vantagens competitivas do espaço comunitário e no desperdício de recursos orçamentais dos Estados-membros, gerando, portanto, ineficiência económica.[32]

Na sequência das disposições comunitárias, a Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, que estabelece o regime jurídico nacional da concorrência, consagra, em matéria de auxílios do Estado que «[o]s auxílios a empresas concedidos por um Estado ou qualquer ente público não devem restringir ou afectar de forma significativa a concorrência no todo ou em parte do mercado [nacional]». Para este efeito, não considera como auxílios «as indemnizações compensatórias, qualquer que seja a forma que revistam, concedidas pelo Estado como contrapartida da prestação de um serviço público».

---

[31] Cfr. Art. 87.º, n.º 3, TCE.

[32] Cfr., neste sentido, LUÍS MORAIS, *O Mercado Comum e os Auxílios Públicos – novas perspectivas*, Coimbra, 1993, p. 63.

4.3. O princípio da igualdade

Não se pense, todavia, que os efeitos potencialmente decorrentes da concessão de auxílios públicos são de índole estritamente económica. Na verdade, em causa está, também, a chamada *concorrência funcionalmente adequada*[33], que consiste no entendimento da concorrência num sentido juspublicista, mais abrangente que o conceito de concorrência em sentido económico, e fundado em princípios estruturantes do Estado de Direito, entre eles o princípio da igualdade.

A actuação do Estado ao nível dos *incentivos* pode, por vezes, distorcer a relação concorrencial estabelecida nos diversos domínios da sociedade, alterando a posição relativa dos sujeitos envolvidos e afectando a posição de igualdade dos mesmos perante a lei.

O princípio da igualdade está consagrado na CRP no seu artigo 13.º, o qual dispõe que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei» (n.º1) e que «ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social» (n.º 2).

O princípio da igualdade assenta na igual dignidade social de todos os cidadãos, sendo um corolário da igual dignidade humana de todas as pessoas e implicando, no plano do direito, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, ou seja, igual posição em matéria de direitos e deveres. Tal como afirma R. DWORKIN, todos os cidadãos têm *direito a tratamento igual*, isto é, o direito à igual distribuição de oportunidades ou recursos e de encargos, e têm *direito a serem tratados como iguais*, ou seja, o direito a serem tratados com igual consideração e respeito[34].

Uma das dimensões do princípio da igualdade é, precisamente, o da *proibição do arbítrio*, que se traduz na exigência positiva de *um tratamento igual de situações de facto iguais e um tratamento diverso de situações de facto diferentes*, constituindo, neste sentido, *um limite externo da liberdade*

---

[33] Cfr. MARTIN MORLOK, «Artikel 21 (Parteien)», *Grundgesetz Kommentar*, (ed. Horst Dreier), II, Tübingen, 1998, p. 262.

[34] Cfr. *Taking Rigths Seriously*, Cambridge, Massachusetts, 2001, pp. 226-227.

de conformação ou de decisão dos poderes públicos, funcionando, assim, como um *princípio negativo de controlo*[35].

Outra das suas dimensões é a *proibição de discriminações*. Ela não exige uma igualdade absoluta em todas as situações, sendo admissível a adopção de tratamentos diferenciados; exige, sim, *que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas sob o ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da solidariedade e não se baseiem em qualquer motivo constitucionalmente impróprio*[36].

Uma vez que todos os cidadãos têm a mesma dignidade, sendo detentores do *direito a tratamento igual* e do direito a *serem tratados como iguais*, então podemos afirmar que todos são *igualmente livres*. Igualdade e liberdade são valores fundamentais que atravessam a Constituição portuguesa, representando a *liberdade igual* o paradigma estruturante da ordem jurídico-constitucional nacional[37]. Nas palavras de JOHN RAWLS, «a ideia básica é que em virtude das suas duas faculdades morais (capacidade para um sentido da justiça e capacidade para uma concepção do bem) e das faculdades da razão (de juízo, pensamento e inferência, relacionadas com as faculdades precedentes), as pessoas são livres. O facto de possuírem estas faculdades no nível mínimo requerido para serem membros plenamente cooperantes da sociedade torna as pessoas iguais»[38].

Ora, uma concessão arbitrária ou discriminatória de auxílios públicos representa uma violação do princípio da igualdade, traduzindo-se numa *desigual medida de liberdade*[39].

A atribuição de ajudas pelo Estado é, pois, mais do que uma questão económica; ela tem repercussão ao nível de valores e princípios estruturantes do Estado de Direito, podendo ameaçar a *igual medida de liberdade* de todas as pessoas (singulares e colectivas).

---

[35] Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 127.

[36] *Idem*, pp. 127-128.

[37] Cfr. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional* (...), cit. p. 470.

[38] Cfr. *Liberalismo Político*, trad. João Sedas Nunes, Lisboa, 1996, cit., p. 46. Do mesmo autor, ver também, sobre esta matéria, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, 2001, pp. 171 e ss.

[39] Cfr. JOSÉ MARIA GIMENU FELIU, «Legalidad, Transparencia, Control y Discrecionalidad en las Medidas de Fomento del Desarollo Economico (Ayudas y Subvenciones)», *Revista de Administracion Publica*, 1995, pp. 147 ss.

4.4.O princípio da protecção da confiança

Uma concessão arbitrária ou discriminatória de auxílios públicos põe ainda em causa a *previsibilidade* e a *calculabilidade* dos efeitos decorrentes da actuação estratégica das pessoas (singulares e colectivas) face aos actos praticados pelos poderes públicos. Em causa está o *princípio da protecção da confiança*, elemento constitutivo do Estado de direito.[40]

Os indivíduos tomam decisões com base numa determinada expectativa, estando esta alicerçada nas "regras de jogo" vigentes; ora, se os poderes públicos alteram ou manipulam arbitrariamente estas regras, estão a eliminar a previsibilidade e a calculabilidade que garantem aos cidadãos a possibilidade de planearem, conduzirem e conformarem a sua vida de forma, autónoma, racional e responsável.[41]

No entendimento de GOMES CANOTILHO, a segurança e a protecção da confiança dos cidadãos exigem: «(1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos».[42]

Exige-se, então, que, na medida do possível, a estrutura de concessão de auxílios públicos seja estável, de modo a não abalar de forma desproporcionada a confiança dos cidadãos.

4.5.O princípio da legalidade – a exigibilidade de reserva de lei em matéria de auxílios de Estado

A concessão de auxílios públicos tem, como qualquer outro acto da administração, que respeitar o *princípio da legalidade* (administrativa e financeira). Esta é uma exigência de um Estado de direito e de um Estado democrático.

A subordinação da administração ao princípio da legalidade implica o respeito pelo *princípio da reserva de lei* e pelo *princípio da precedência de lei*.[43]

---

[40] GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 256.

[41] Em sentido convergente, cfr. *ibidem*.

[42] *Ibidem*.

[43] Crf. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 255.

Com o advento do Estado Social, foi abandonada a formulação meramente negativa do princípio da legalidade, passando este a ter uma formulação positiva, constituindo o fundamento, o critério e o limite de toda a actuação da Administração. De uma regra de liberdade transitou-se para uma regra de competência, o que significa que a Administração só pode fazer aquilo que a lei lhe permitir que faça e dentro dos limites por esta impostos.[44,45]

O princípio da legalidade não é já, então, um mero *limite* da actuação administrativa; ele constitui, igualmente, o seu *fundamento*.[46] Como afirma FREITAS DO AMARAL, «[o] poder executivo deriva a sua existência e a sua legitimidade da Constituição e da lei e, por conseguinte, em última análise, da soberania popular», por essa razão, a lei constitui o fundamento da acção administrativa.[47]

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA entendem o princípio da legalidade da administração como *princípio da juridicidade da Administração*, que aponta para vinculação da Administração a *todo o direito*, ou seja, não apenas à lei positiva ordinária mas também a todas as regras e princípios da ordem jurídico-constitucional portuguesa.[48]

A actuação da Administração está sempre sujeita ao princípio da legalidade, quer se trate de *administração coactiva e ingerente*, quer de *administração de prestações*.[49] Isto, essencialmente, por dois motivos: primeiro, porque, face à centralidade política que o parlamento assumiu nos estados constitucionais democráticos, ele deve dirigir (e não apenas limitar) a actividade do executivo; segundo, porque a dependência dos cidadãos perante o Estado existe tanto no domínio das intervenções ingerentes como no das actuações prestacionais.[50]

Assim, e tal como refere GOMES CANOTILHO, «[q]uando as prestações [concedidas pela Administração] representam, simultaneamente,

---

[44] Cfr. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *op. cit.*, pp. 176-177.

[45] Sobre a evolução histórica do princípio da legalidade, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, cit., pp. 44-49.

[46] *Idem*, p. 176.

[47] *Idem*, cit., p. 49.

[48] Cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, p. 255.

[49] Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, pp. 55-60 e GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição...*, pp. 709-710.

[50] Crf. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição...*, pp. 709-710.

uma *vantagem* para uns cidadãos e um *encargo* para outros elas devem ter fundamento na lei».[51]

Na verdade, sempre que esteja em causa o princípio da igualdade, os princípios democrático e do Estado de direito exigem *reserva de lei* – assim sucede na administração de prestações.[52]

Importa a este propósito sublinhar, recorrendo às palavras de JORGE MIRANDA, que a reserva de lei se traduz «em sujeição do conteúdo dos actos administrativos e jurisdicionais aos critérios, aos valores, ao sentido imposto pela lei como acto legislativo», envolvendo, «senão *monopólio normativo* (reserva absoluta), pelo menos *fixação primária de sentido normativo* (reserva relativa) pela lei». Daqui resulta que «quaisquer intervenções – tenham conteúdo normativo ou não normativo – de órgãos administrativos ou jurisdicionais só podem dar-se a título secundário, derivado ou executivo, nunca com critérios *próprios* ou autónomos de decisão».[53]

5. O princípio da orçamentação e a regra da estabilidade orçamental

Em matéria de concessão de auxílios públicos não pode deixar de ser feita referência a duas questões co-relacionadas: a da exigibilidade de orçamentação dos auxílios a conceder e a da estabilidade orçamental.

Debrucemo-nos, em primeiro lugar, sobre a exigibilidade de orçamentação dos auxílios a conceder.

SOUSA FRANCO define o Orçamento como «uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual», atribuindo-lhe *funções económicas, políticas* e *jurídicas*.[54]

---

[51] *Idem*, p. 710.

[52] *Ibidem*.

[53] *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 2.ª ed., Coimbra, 2000, cit., p. 218.

[54] Cfr. ANTÓNIO L. DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 1995, pp. 336 e 338-341.

As funções económicas consistem na *promoção da racionalidade económica e da eficácia das políticas financeiras.*[55]

Quanto às *funções políticas*, elas prendem-se com o facto de o Orçamento ser uma *autorização política* tendente a *garantir os direitos fundamentais dos cidadãos e o equilíbrio e separação de poderes* [56] Através do Orçamento procura-se assegurar que a Administração só imponha sacrifícios económicos aos cidadãos (contribuintes) na medida em que tal seja consentido pelos seus representantes (os deputados), salvaguardando-se, assim, pilares estruturantes de um Estado de direito democrático como o é a separação de poderes.

Finalmente, no que diz respeito às *funções jurídicas*, importa salientar que o Orçamento constitui uma *limitação jurídica da Administração*, devendo os poderes financeiros desta ser autorizados anualmente.[57]

Daqui resulta que os auxílios a atribuir pela Administração para determinado ano (pelo menos aqueles que impliquem a realização de despesa) não podem deixar de estar consignados no Orçamento, sob pena de este ser desvirtuado e de se infringir a Constituição e a lei. Todavia, os fenómenos de desorçamentação, que se verificam em diversas áreas de actuação do Estado e que assumem diversas formas, abrangem também o domínio dos auxílios públicos, não podendo ser menosprezados, pelo que, sendo a exigência de orçamentação necessária, ela não será, contudo, suficiente.

Concordamos, então, com FREITAS DO AMARAL, quando afirma que «para que a Administração pública possa dar um passo, possa actuar fazendo despesas, ela tem de dispor previamente de uma lei administrativa que a tanto a autorize e de uma lei financeira que igualmente lhe permita fazê-lo; o princípio da legalidade desdobra-se na necessidade de respeitar tanto a legalidade administrativa como a legalidade financeira».[58]

A exigência de orçamentação é, pois, uma decorrência do princípio da legalidade financeira.

---

[55] *Idem*, pp. 338-339.
[56] *Idem*, pp. 339-340.
[57] *Idem*, pp. 340-341.
[58] Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, cit. p. 59.

Mas para além da questão da legalidade, importa abordar a questão da oportunidade para a elaboração de uma lei-quadro sobre auxílios do Estado, o que nos leva a fazer alusão à problemática da *estabilidade orçamental*.

A *lei de enquadramento orçamental* dedica um título à *estabilidade orçamental*, tendo em vista o cumprimento das obrigações decorrentes do art. 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Perante os apertados limites impostos à política orçamental e face à necessidade de cumprir com as tarefas fundamentais que lhe são constitucionalmente impostas, designadamente de ordem social, o Estado vê-se compelido a adoptar uma gestão rigorosa dos dinheiros públicos, pautada por critérios de economia, eficiência e eficácia.

Como refere SOUSA FRANCO, a área dos subsídios e subvenções tem sido marcada «por regras e políticas verdadeiramente caóticas, ao sabor das pressões, da demagogia e do desnorte, em contradição com evidentes exigências de rigor e disciplina», exigindo-se, assim, designadamente, *eficiência* na atribuição de auxílios públicos, «tanto mais quanto a regra da estabilidade torna mais escassos os recursos para satisfazer as verdadeiras necessidades públicas prioritárias».[59]

6. Da necessidade e oportunidade de elaboração de uma lei-quadro sobre auxílios do Estado

Do quanto fica dito resulta claramente a necessidade de sujeitar a atribuição de auxílios públicos aos princípios fundamentais da nossa Constituição e a regras constantes de lei a aprovar pela Assembleia da República.

Nas palavras de SOUSA FRANCO, «[e]xige-se, num Estado (moderno) de Direito, que todas as entidades públicas – e o Estado em última instância – saibam: quanto gastam em auxílios concedidos; quais os seus beneficiários; qual a utilização efectiva das dotações previstas; qual o seu impacto financeiro e a sua natureza ao nível, designadamente, do Orçamento do Estado; e quais os seus efeitos na perspectiva dos fins que se visam atingir»[60].

---

[59] Cfr. *Regime Jurídico Relativo aos Auxílios Públicos*, cit., pp. 1-2.
[60] Cfr. *Regime Jurídico Relativo aos Auxílios Públicos*, cit., p. 5.

Assim, consideramos que é não só oportuna como urgente a elaboração e aprovação de uma lei-quadro sobre auxílios do Estado, que permita por cobro à actual situação deficitária em termos de transparência, rigor e eficácia do controlo da atribuição e utilização de auxílios, inadmissível num Estado de Direito democrático e insustentável perante a exigência (com múltiplos fundamentos) de rigor financeiro.

Uma lei-quadro em matéria de auxílios públicos deve ser apta a garantir, designadamente, a efectiva prossecução do interesse público, o respeito pelos princípios da igualdade e da imparcialidade da Administração, a eficiência da actuação prestacional da Administração, a estabilidade jurídica e a protecção da confiança dos cidadãos em matéria de auxílios públicos, a transparência, o rigor financeiro e o controlo eficaz da atribuição e aplicação dos auxílios.

7. O exemplo espanhol – a "*Ley General de Subvenciones*"

A problemática dos auxílios do Estado foi, recentemente, objecto de regulação normativa em Espanha, através da aprovação da Lei n.º 38/2003, de 17 de Novembro – a "*Ley General de Subvenciones*" (LGS).

Esta lei procura responder aos principais problemas inerentes à concessão de auxílios públicos, procurando compatibilizá-la com princípios fundamentais de um Estado de Direito democrático e com princípios de boa gestão financeira.

Na exposição de motivos é feita referência à importância das subvenções no contexto dos gastos públicos, havendo necessidade, por essa razão, de ajustá--las às directrizes da política orçamental, designadamente no que diz respeito ao processo de consolidação das contas públicas tendente à eliminação do défice público.

A "*Ley General de Subvenciones*" é vista como mais um contributo para o processo de *aperfeiçoamento* e *racionalização* do modelo económico espanhol. Para tal, contribuirão, designadamente, a implementação de princípios como o da transparência, a exigência de elaboração de um plano estratégico de subvenções e o estabelecimento de um sistema de controlo e avaliação de objectivos das subvenções concedidas.

A lei espanhola sobre auxílios públicos está estruturada em quatros títulos.

No *título preliminar* estão as disposições gerais sobre a matéria. Aqui é definido o *âmbito objectivo e subjectivo* de aplicação da lei (cap. I) e *disposições comuns* (cap. II), estando aqui incluídos os princípios inspiradores e os requisitos para a atribuição de subvenções, a competência para tal e as obrigações de beneficiários e entidades colaboradoras, entre outros aspectos.

O art. 2.º estabelece um conceito de subvenção. Assim, para efeitos da "Ley General de Subvenciones" entende-se por subvenção toda a atribuição monetária realizada pelas entidades referidas na lei[61] a favor de pessoas públicas ou privadas, e que cumpra os seguintes requisitos:

a) que a atribuição se realize sem contraprestação directa dos beneficiários;

b) que a atribuição esteja sujeita ao cumprimento de um determinado objectivo, a execução de um projecto, a realização de uma actividade, a adopção de um comportamento singular, já realizados ou por desenvolver, ou a concorrência de uma situação, devendo o beneficiário cumprir as obrigações materiais e formais que tiverem sido estabelecidas;

c) que o projecto, a acção, conduta ou situação financiada tenha por objecto o fomento de uma actividade de utilidade pública ou interesse social ou a promoção de uma finalidade pública.

Contudo, nos termos do n.º 4 do art. 2.º, *não têm carácter de subvenção*:

a) as prestações contributivas e não contributivas do Sistema de Segurança Social;

---

[61] Nos termos do art. 3.º, o *âmbito de aplicação subjectivo* da lei abrange as *Administrações públicas* (Administração Geral do Estado; entidades que integram a Administração local; Administração das comunidades autónomas), bem como os organismos e demais entidades de direito público com personalidade jurídica vinculadas ou dependentes das *Administrações públicas*, na medida em que as subvenções atribuídas decorram do exercício de poderes administrativos.

b) as pensões assistenciais por velhice a favor dos espanhóis não residentes em Espanha, nos termos estabelecidos nas respectivas normas reguladoras;

c) na medida em que resultem assimiláveis ao regime de prestações não contributivas do Sistema de Segurança Social, as prestações assistenciais e os subsídios económicos a favor de espanhóis não residentes em Espanha, bem como as prestações a favor dos afectados pelo vírus de imunodeficiência humana e dos deficientes;

d) as prestações a favor dos afectados pelo síndrome tóxico e as ajudas sociais às pessoas com hemofilia ou outras coagulopatias congénitas que tenham desenvolvido a hepatite C reguladas na Lei n.º 14/2002, de 5 de Junho;

e) as prestações derivadas do sistema de "*clases pasivas*" do Estado[62], pensões de guerra e outras pensões e prestações por razão de actos de terrorismo;

f) as prestações reconhecidas pelo Fundo de Garantia Salarial;

g) os benefícios fiscais e benefícios na cotização na Segurança Social;

h) o crédito oficial, excepto nas situações em que a Administração pública subvencione ao mutuário a totalidade ou parte dos juros ou outras contraprestações da operação de crédito.

O n.º 1 do art. 8.º exige a elaboração prévia, por parte das entidades concedentes, de um *plano estratégico de subvenções* onde conste a indicação dos objectivos e efeitos pretendidos com a sua aplicação, o prazo necessário para a sua concretização e os custos previsíveis e respectivas fontes de financiamento.

O n.º 2 do mesmo artigo estabelece os seguintes *princípios gerais de gestão das subvenções*:

- publicidade, transparência, concorrência, objectividade, igualdade e não discriminação;

[62] Denominação que corresponde, em Portugal, à Caixa Geral de Aposentações.

- eficácia no cumprimento dos objectivos fixados pela entidade outorgante;

- eficiência na atribuição e utilização dos recursos públicos.

O art. 9.º estabelece os requisitos para a outorga das subvenções. Nos termos do seu n.º 2, antes da outorga devem ser aprovadas as normas que estabeleçam as bases reguladoras de concessão nos termos estabelecidos na *lei geral de subvenções*.[63] As bases reguladoras de cada tipo de subvenção devem ser publicadas no jornal oficial correspondente.

Nos termos do n.º4 do art. 9.º são ainda requisitos da outorga:

- a competência do órgão administrativo concedente;

- a existência de crédito adequado e suficiente para atender às obrigações de conteúdo económico decorrentes da concessão da subvenção;

- a tramitação do procedimento de concessão de acordo com as regras aplicáveis;

- *a fiscalização prévia dos actos administrativos de conteúdo económico*;

- a aprovação do gasto pelo órgão competente para tal.

Ainda no capítulo II do título preliminar, a lei distingue entre *beneficiários* das subvenções e *entidades colaboradoras*. Por *beneficiário* a lei entende a pessoa que irá realizar a actividade que fundamentou a outorga da subvenção ou que se encontre na situação que legitima a sua concessão[64]; *entidade colaboradora* é aquela que, *actuando em nome e por conta do órgão concedente*, «entregue e distribua os fundos públicos aos beneficiários quando assim se estabeleça nas bases reguladoras, ou colabore na gestão da subvenção sem que se produza a prévia entrega e distribuição dos fundos recebidos»[65,66].

---

[63] V. art.º 17.º, LGS.
[64] Cfr. art. 11.º, n.º 1, LGS.
[65] Cfr. art. 12.º, n.º 2, LGS.

No art. 13.º são estabelecidos os requisitos para a obtenção da condição de beneficiário ou de entidade colaboradora. Exige-se, designadamente, que as pessoas em causa não tenham residência fiscal num país ou território classificado como paraíso fiscal e que estejam em dia no que diz respeito ao cumprimento das respectivas obrigações fiscais e para com a Segurança Social.[67]

Os arts. 14.º e 15.º referem as obrigações dos beneficiários e das entidades colaboradoras, respectivamente.

O *título I* contém as disposições relativas aos *procedimentos de concessão e gestão*.

O regime regra do procedimento de concessão de subvenções é, nos termos do n.º 1 do art. 22.º, o da *concorrência competitiva*, sendo a concessão directa a excepção, apenas possível nos casos indicados no n.º 2 do mesmo artigo.[68]

O *título II* diz respeito à *reintegração de subvenções*.

O art. 37.º enumera as situações que dão origem a reintegração dos montantes percebidos acrescidos dos juros respectivos. São fundamento de reintegração, designadamente, a obtenção da subvenção falseando as condições exigidas[69], o incumprimento total ou parcial do objectivo, da actividade, do projecto ou a não adopção do comportamento que fundamentou a concessão da subvenção[70] e o incumprimento da obrigação de justificação ou a justificação insuficiente do cumprimento das condições impostas e da concretização dos objectivos previstos no acto de concessão da subvenção[71].

O *título III* estabelece as regras relativas ao *controlo financeiro das subvenções*.

Conforme refere o n.º 2 do art. 44.º, o controlo financeiro das subvenções tem como objectivo verificar:

---

[66] Cfr. art. 16.º, LGS, que se refere ao convénio de colaboração que formaliza a colaboração entre o órgão administrativo concedente e a entidade colaboradora.

[67] Cfr. art. 13.º, n.º 2, al. e) e f), LGS.

[68] Cfr. arts. 22.º e 28.º, LGS.

[69] Cfr. art. 37.º, n.º 1, al. a), LGS.

[70] Cfr. art. 37.º, n.º 1, al. b), LGS.

[71] Cfr. art. 37.º, n.º 1, al. c) e art. 30.º, LGS.

- a adequada e correcta obtenção da subvenção por parte do beneficiário;

- o cumprimento por parte de beneficiários e entidades colaboradoras das suas obrigações na gestão e aplicação da subvenção;

- a adequada e correcta justificação da subvenção por parte de beneficiários e entidades colaboradoras;

- a realidade e a regularidade das operações que, de acordo com a justificação apresentada por beneficiários e entidades colaboradoras, tenham sido financiadas com a subvenção;

- o adequado e correcto financiamento das actividades subvencionadas, nos termos estabelecidos no n.º 3 do art. 19.º;

- a existência de acontecimentos, circunstâncias ou situações não declaradas à Administração por beneficiários e entidades colaboradoras aptas a afectar o financiamento das actividades subvencionadas, a adequada e correcta obtenção, utilização, desfrute ou justificação da subvenção, assim como a realidade e regularidade das operações com ela financiadas.[72]

De acordo com o n.º 4 do mesmo artigo, o controlo financeiro das subvenções poderá consistir:

- no exame de registos contabilísticos, contas e estados financeiros e a documentação que os suporte, relativamente a beneficiários e entidades colaboradoras;

- no exame de operações individualizadas e concretas relacionadas ou que possam afectar as subvenções concedidas;

- na comprovação de aspectos parciais e concretos de uma série de actos relacionados ou que possam afectar as subvenções concedidas;

- a comprovação material dos investimentos financiados;

[72] Cfr. art. 44.º, n.º 2, LGS.

- as actuações concretas de controlo que devam realizar-se de acordo com o que em cada caso seja estabelecido pelo normativo regulador da subvenção;

- quaisquer outros comprovativos que resultem necessários em atenção às características especiais das actividades subvencionadas.[73]

A competência para o exercício do controlo financeiro das subvenções cabe à "*Intervención General de la Administración del Estado*", sem prejuízo das funções que a Constituição e as leis atribuem ao Tribunal de Contas espanhol.[74]

Finalmente, o *título IV* é relativo às *infracções e sanções administrativas em matéria de subvenções*.

Tal como estabelece o art. 52.º, constituem infracções as acções e omissões tipificadas na lei, as quais são sancionáveis inclusivamente a título de negligência simples.

As sanções aplicáveis em matéria de subvenções podem ser pecuniárias e não pecuniárias.[75] As sanções pecuniárias podem consistir em multa fixa ou proporcional e é independente da obrigação de reintegração a que haja lugar.[76] As sanções não pecuniárias, que podem ser aplicadas nos casos de infracções graves ou muito graves[77], podem consistir em:

- perda, durante um prazo de até cinco anos, da possibilidade de obter subvenções, ajudas públicas e avales das Administrações públicas ou outros entes públicos;

- perda, durante um prazo de até cinco anos, da possibilidade de actuar como entidade colaboradora relativamente às subvenções reguladas na Lei Geral de Subvenções;

---

[73] Cfr. art. 44.º, n.º 4, LGS.
[74] Cfr. art. 44.º, n.º 3, LGS.
[75] Cfr. art. 59.º, n.º 1, LGS.
[76] Cfr. art. 59.º, n.º 2, LGS.
[77] Cfr. art. 57.º e 58.º, LGS.

- proibição, durante um prazo de até cinco anos, de contratar com as Administrações públicas.[78]

Conclusões

1 O conceito de auxílios do Estado é um conceito amplo que abrange as diversas vantagens financeiras ou monetárias concedidas pelo Estado ou por outra pessoa colectiva de direito público, independentemente da forma que assumam.

2 A atribuição de auxílios públicos constitui uma forma de *aproximação* do Estado relativamente às múltiplas entidades que contribuem para a prossecução do interesse público.

3 A aproximação do Estado das diversas entidades que promovem o interesse público exige, em nome dos princípios constitucionais, um *distanciamento* que garanta a imparcialidade da Administração.

4 O Tribunal de Contas, enquanto entidade suprema de controlo financeiro, desempenha um papel importante em matéria de auxílios públicos, competindo-lhe exercer os seus poderes de controlo quer sobre as entidades que atribuem os auxílios quer sobre as entidades que sejam beneficiárias dos mesmos, embora só estejam sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas as entidades referidas no n.º 1 do art. 2.º da LOPTC.

5 O Tribunal aprecia, ainda, os auxílios concedidos, em sede de relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado.

6 A concessão de auxílios pelo Estado só é admissível quando tiver por objecto e como efeito provável a promoção do interesse público.

7 A concessão de auxílios públicos deve respeitar o princípio da concorrência e as regras da concorrência nacionais e comunitárias.

8 A atribuição de ajudas pelo Estado deve respeitar o princípio da igualdade – uma concessão arbitrária ou discriminatória de auxílios públicos representa uma violação do princípio da igualdade, traduzindo-se numa *desigual medida de liberdade.*

[78] Cfr. art. 59.º n.º 3, LGS.

9 A atribuição de auxílios pelo Estado deve respeitar o princípio da protecção da confiança dos cidadãos – uma concessão arbitrária ou discriminatória de auxílios públicos põe em causa a *previsibilidade* e a *calculabilidade* dos efeitos decorrentes da actuação estratégica das pessoas (singulares e colectivas) face aos actos praticados pelos poderes públicos.

10 A concessão de auxílios públicos tem, como qualquer outro acto da administração, que respeitar o *princípio da legalidade* (administrativa e financeira) – a Administração só pode fazer aquilo que a lei permitir que faça.

11 Os auxílios do Estado que impliquem a realização de despesa não podem deixar de estar consignados no Orçamento, em nome da legalidade financeira.

12 Os apertados limites impostos à política orçamental e a necessidade de cumprir com as tarefas fundamentais que lhe são constitucionalmente impostas, designadamente de ordem social, obrigam o Estado a pautar a atribuição de auxílios públicos por critérios de economia, eficiência e eficácia.

13 A elaboração e aprovação de uma lei-quadro sobre auxílios do Estado é não só oportuna como urgente, tendo em vista pôr cobro à actual situação deficitária em termos de transparência, rigor e eficácia do controlo da atribuição e utilização de auxílios públicos.

14 Uma lei-quadro em matéria de auxílios públicos deve ser apta a garantir, designadamente, a efectiva prossecução do interesse público, o respeito pelos princípios da igualdade e da imparcialidade da Administração, a eficiência da actuação prestacional da Administração, a estabilidade jurídica e a protecção da confiança dos cidadãos em matéria de auxílios públicos, a transparência, o rigor financeiro e o controlo eficaz da atribuição e aplicação dos auxílios.

15 A problemática dos auxílios do Estado foi, recentemente, objecto de regulação normativa em Espanha, através da aprovação da Lei n.º 38/2003, de 17 de Novembro – a "*Ley General de Subvenciones*" (LGS).

16 A lei espanhola procura responder aos principais problemas inerentes à concessão de auxílios públicos, procurando compatibilizá-la com princípios fundamentais de um Estado de Direito democrático e com princípios de boa gestão financeira, podendo fornecer pistas importantes para uma futura elaboração de uma lei quadro de auxílios do Estado em Portugal.

DOCUMENTOS

INTERNOS

HOMENAGEM DA ASSOCIAÇÃO FISCAL PORTUGUESA AO PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO*

INTERVENÇÃO DO CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

* Lisboa, 29 de Setembro de 2004.

1. Conheci pessoalmente Sousa Franco em **5 de Junho de 1986.**

Precisamente no dia em que tomou posse em Belém como Presidente do Tribunal de Contas e no dia em que me conferiu posse como Juiz Conselheiro do mesmo Tribunal.

É evidente que o universitário, o especialista em Finanças Públicas, o político, o governante, o publicista era por mim conhecido e admirado de há muito.

Embora antes ele me não conhecesse também pessoalmente, tinha de mim notícia dos meus modestos trabalhos publicados na área de Direito Fiscal e do meu currículo como magistrado.

Em comum tivemos desde logo o firme propósito de levar a cabo a **Reforma do Tribunal de Contas**, sob o ponto de vista operativo e legislativo, como um projecto nacional.

O Presidente da República, Dr. Mário Soares e o Ministro das Finanças de então, Dr. Miguel Cadilhe, foram muito claros no **acto de posse de Sousa Franco** na necessidade urgente de tal reforma que o empossado deveria preparar.

A modernização e eficácia deste órgão externo de controlo das finanças públicas era uma **exigência da entrada de Portugal na Comunidade Europeia em 1/1/1986**.

Mas também era um **imperativo constitucional!**

O Tribunal de Contas estava enquadrado constitucionalmente ao lado do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Administrativo. Daí que a sua reforma de adaptação à Constituição deve realizar-se "até ao fim da 1ª Sessão Legislativa" da primeira legislatura da Assembleia da República.

O que não tinha acontecido até então apesar de diversas tentativas.

Tínhamos nessa altura cerca de 45 anos e éramos dois "jovens" Juízes face aos restantes seis Conselheiros do Tribunal de Contas em vias de jubilação por limite de idade.

Tribunal de Contas que funcionava no **mesmo edifício** do Ministério das Finanças, no qual se integrava a "sua" **Direcção-Geral**.

A nomeação dos respectivos juízes, dirigentes e funcionários, era da competência do Ministro das Finanças.

Grande era pois o desafio!

2. Foi com o maior entusiasmo e trabalho que Sousa Franco meteu ombros à reforma.

A preparação do anteprojecto da lei de organização e competência do Tribunal de Contas foi a sua primeira prioridade.

Em 31 de Julho do mesmo ano de 1986 – menos de 2 meses após a sua posse – foi esse anteprojecto entregue ao Governo.

Porém, só em 8 de Setembro de 1989, foi publicada a Lei nº 86/89, que descaracterizou aquele anteprojecto em partes substanciais.

Miguel Cadilhe, Ministro das Finanças de então, afirmou publicamente que esta era uma **reforma plurietápica**, e que aquele diploma era tão só a 1ª etapa.

Não obstante, emergiram nessa lei as seguintes **linhas de força**, apesar de tudo significativas:

a) **Desde logo e antes de tudo, a independência do Tribunal**:

- Os juízes passaram a ser 16 na Sede e 1 em cada Secção Regional da Madeira e dos Açores. Seriam recrutados não só dentre magistrados como de universitários e altos dirigentes da Administração Pública, com formação em Direito, Economia e Gestão, mediante **concurso curricular** perante um júri independente. Ao **Presidente do Tribunal**, competia a subsequente **nomeação**;

- **Os Serviços de Apoio** passaram a constituir serviços próprios do Tribunal desintegrando-se do Ministério das Finanças. Ao Presidente competia nomear o Director-Geral;

- **O Presidente do Tribunal** passou a dispor de poderes de supervisão e gestão dos Serviços de Apoio nos domínios financeiros e do pessoal, idênticos aos que integram a **competência ministerial.**

- O Tribunal aprova os **regulamentos internos** necessários ao seu funcionamento e emite **instruções** indispensáveis ao exercício das suas competências.

b) **Redução do âmbito da fiscalização preventiva (visto)**:

- Com esta Lei muitos dos actos da Administração Central anteriormente sujeitos ao Visto do Tribunal de Contas deixaram de o estar — p.ex. promoções de pessoal — restringindo-se essa obrigatoriedade para os casos de **admissão de pessoal na função pública**;

- Alargou-se a fiscalização prévia (visto) às admissões de pessoal na **administração regional e autárquica**;

- Generalizou-se o regime do **Visto Tácito**: todos os documentos, actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia consideram-se (tacitamente) visados se não houver qualquer decisão dentro de trinta dias seguintes ao da sua entrada no Tribunal.

c) **Reforço e aperfeiçoamento da fiscalização sucessiva**.

- Ao julgamento de contas tradicional, acrescentou-se a possibilidade de um **controlo selectivo**, dos organismos e serviços de acordo com métodos mais adequados, nomeadamente, o de amostragem;

- A realização de **auditorias e de verificações "in loco"** permitiria um controlo mais eficaz que o controlo tradi-

cional, feito em gabinetes e limitado à análise de documentos;

- Possibilitou-se a **programação anual** das acções de fiscalização do Tribunal;

- Na decorrência da nossa integração na Comunidade Europeia passou a competir ao Tribunal assegurar, no âmbito nacional, a **fiscalização da aplicação dos recursos financeiros comunitários**, em cooperação com os órgãos comunitários competentes.

d) **Elenco das entidades fiscalizadoras**.

O número das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal foi ampliado.

Não obstante permaneceram **fora dos seus poderes de fiscalização as empresas públicas**, as empresas com participação pública, os **processos de privatizações**, e as entidades de direito privado que gerem, às vezes em exclusivo, bens e dinheiros públicos.

3. A implementação desta lei passou por um **grande esforço de organização e qualificação dos meios** humanos tanto a nível do Tribunal como dos seus serviços de apoio.

Foi constante o ajustamento do pessoal às necessidades de um controlo financeiro qualificado, com o **recrutamento de mais pessoal técnico**, com cursos superiores de contabilidade, gestão de empresas, economia e direito.

Em 1990, a participação do **pessoal técnico superior** nos efectivos totais foi de 22,8%, para apenas 8,4% em 1986.

Em 1996 passou a haver cento e oitenta e três licenciados e quarenta bacharéis num total de cerca de quinhentos funcionários dos serviços de apoio ao Tribunal.

Investiu-se ainda na **formação permanente** dos quadros técnicos, a nível interno e externo.

Foram também feitos enormes progressos a nível dos meios materiais tendo sido **implementados sistemas informatizados de gestão processual e financeira**.

Em 1989 **Sousa Franco** assumiu a **independência territorial do Tribunal**, transferindo a sua **Sede** do Ministério das Finanças para o edifício onde actualmente se encontra.

A Lei nº 86/89 foi assim **a primeira e a grande etapa da reforma do Tribunal de Contas**.

A implementação desta Reforma só não foi mais longe porque o poder político tomou consciência de que **Sousa Franco**, e com ele o Tribunal de Contas, tinham **determinação real de exercer as suas competências** de controlo financeiro **com total independência** dentro da interdependência dos poderes do Estado.

Daí que tivesse ficado em suspenso o alargamento dessas competências ao **Sector Público empresarial**.

Daí sobretudo que tivessem sido colocados os maiores **obstáculos aos sucessivos projectos de diploma legislativo de Sousa Franco** sobre a **orgânica da Direcção-Geral e a estrutura das carreiras** sobretudo dos auditores, indispensável para um eficaz exercício do controlo financeiro externo.

4. **No plano internacional**, com Sousa Franco, que além do mais era poliglota, o Tribunal de Contas foi projectado para plataforma de maior prestígio para o país.

   Inicia-se a cooperação com o **Tribunal de Contas Europeu**, e a participação activa no Comité de Contacto dos presidentes dos I.S.C. da União Europeia.

   Desencadeia-se a intervenção sistemática, em seminários internacionais e nas assembleias trienais da **INTOSAI** (International Organisa-

tion of Supreme Audit Institutions), sobretudo a partir de 1989 no Congresso de Berlim.

De tal modo que o Tribunal de Contas de Portugal foi eleito para participar nos mais importantes **grupos de trabalho** daquela organização mundial (o controlo da dívida pública).

Por proposta unânime do grupo europeu, foi eleito para **membro efectivo do seu Conselho Directivo**, no Congresso do Cairo em 1995.

De sublinhar o impulso na **Cooperação com os países de língua portuguesa** em parceria com o Brasil, na criação e formação dos tribunais de contas das ex-colónias em Africa.

Antes mesmo do nascimento da C.P.L.P. o **I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa**, sob a iniciativa de Sousa Franco, institucionalizou a cooperação entre as respectivas instituições de controlo financeiro.

5. **Em Outubro de 1995 Sousa Franco deixa a Presidência** do Tribunal de Contas com muitos projectos pendentes da vontade do poder político.

O **relatório pessoal** sobre o cumprimento do seu mandato à frente da instituição, publicado na Revista do Tribunal de Contas (Janeiro/Junho de 1996), é significativo a esse respeito.

Relatório que contém as **linhas mestras da 2ª fase da Reforma**, incluindo um anteprojecto da legislação necessária para a sua ultimação.

Aquilo que nesse relatório Sousa Franco confessa não ter conseguido do poder político como Presidente do Tribunal de Contas, por ironia do destino, **veio a realizar como Ministro das Finanças (1995-1999)**.

O alargamento da fiscalização financeira ao **sector público empresarial**, a **nova orgânica e competência do próprio Tribunal** (Lei nº 98/97 de 26 de Agosto), o regime de **emolumentos** que lhe traria certa independência orçamental, e sobretudo a **reforma da Direcção-Geral**

e a estruturação das carreiras dos respectivos serviços de apoio, designadamente as carreiras de auditores e consultores.

6. Mas Sousa Franco foi também durante a sua Presidência do Tribunal de Contas **um Juiz na plenitude das suas competências** a par dos restantes juízes.

É que aquando da entrada em vigor da Lei nº 86/89 **o Tribunal tinha apenas sete Conselheiros** no activo, dos dezasseis previstos no respectivo quadro para a sua Sede.

O primeiro concurso para o recrutamento dos restantes nove foi demorado.

Entretanto havia que **pôr a funcionar as duas Secções** previstas naquela lei: a 1ª de fiscalização prévia (visto) e a 2ª da fiscalização sucessiva, com 4 Juízes cada.

Acumulando com a Presidência, Sousa Franco pragmaticamente passou a ser **relator na 2ª Secção de processos de julgamento de contas e de auditorias**.

Além de continuar a ser relator, por força da lei, dos processos de **visto sobre os empréstimos públicos**.

Nesta matéria **é notável a jurisprudência que deixou sobre** complexas questões jurídicas colocadas pelas **obrigações gerais da dívida pública** (obrigações do tesouro, certificados especiais, certificados de aforro, abertura de linhas de crédito e empréstimos externos).

Nela se recortam **conceitos, como o acréscimo do endividamento líquido** como limite do montante dos empréstimos autorizados, o **prazo** da dívida, a **renovação provisória da autorização** de receitas do orçamento anterior para legitimar o lançamento de empréstimos públicos enquanto a respectiva lei do orçamento não é aprovada, os **empréstimos públicos subscritos por entidades públicas**.

Tudo é abordado com autoridade académica nos acórdãos por si relatados e todos publicados na II série do *D.R.* conjuntamente com as portarias que lançavam as obrigações gerais.

Deles se vê que, mesmo quando se levantavam dúvidas sobre a legalidade de tais empréstimos públicos, **Sousa Franco propendia sistematicamente a conceder o visto**, deixando para o respectivo Parecer da Conta Geral do Estado o esclarecimento dessas questões.

Isto, sublinha-se, **para não bloquear a actividade financeira do Governo**, que atravessava uma fase complexa.

Corriam os anos de 1991/94 com as dificuldades de obtenção de receitas fiscais e as necessidades de **dívida pública** para financiar o défice orçamental.

Mas foram também notáveis os **relatórios das auditorias** saidos da sua pena em casos tão importantes a nível nacional como os do **Centro Cultural de Belém** ou o processo de privatização da "**Aliança Seguradora**".

Neste último caso Sousa Franco chegou a instaurar um **processo de multa contra o Secretário de Estado das Finanças** por recusa de acesso a documentação por parte dos auditores.

Entre 1990 e Julho de 1994 Sousa Franco foi relator de 434 acórdãos e pareceres, a maioria dos quais publicados no Diário da República.

Era o Tribunal de Contas, mais precisamente Sousa Franco, segundo acusação de certos políticos de então, como "força de bloqueio" no seu melhor.

7. **Não foi pois por acaso que a Lei nº 7/94 de 7 de Abril veio alterar a Lei nº 86/89, restringindo competências do Tribunal e sobretudo do Presidente.**

Além do mais, mandou aplicar uma norma da lei do Tribunal Constitucional, que dispunha: "**ao presidente não são distribuídos processos para relato**".

O antecedente daquela norma encontra-se no Decreto nº 130/VI da Assembleia da República, aprovado pela maioria PSD, segundo o qual **os juízes do Tribunal de Contas** "atenta a sua competência fiscalizadora das contas públicas **só podem desempenhar funções docentes**

ou de investigação científica de natureza jurídica não remuneradas, **em instituições que não beneficiem de verbas do Orçamento do Estado**".

O Senhor Presidente da República – então o Dr. Mário Soares – requereu a **apreciação preventiva da constitucionalidade daquele diploma**.

Com efeito, uma tal norma feria a **igualdade** do Presidente e dos Juízes do Tribunal de Contas face aos homólogos dos restantes tribunais superiores, que podiam exercer aquelas funções docentes não remuneradas **em quaisquer intituições**.

Mas sobretudo consubstanciava "algo próximo de um **acto individual** por, em termos públicos e notórios, parecer ser o **Juiz Presidente do Tribunal de Contas o destinatário exclusivo e imediato da norma em apreço**".

Ou seja, **Sousa Franco, o alvo do legislador**, isto é, da maioria partidária que sustentava o Governo de então.

Felizmente que, por unanimidade, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade do Decreto nº 130/VI.

A norma da Lei nº 7/94 acima citada que veio a prevalecer relativamente à competência do Presidente do Tribunal de Contas foi a confirmação de que se pretendeu **legislar "ad hominem"**.

Os Diários da Assembleia da República onde se contem a **discussão Parlamentar** dos projectos de lei que visavam alterar a Reforma do Tribunal de Contas são elucidativos a este respeito.

Eça, se fosse vivo, desancaria mordazmente as intervenções parlamentares dos deputados que aprovaram essa lei.

Lobo Xavier (CDS), então na oposição, foi dos deputados que mais contestou essa lei pelo seu carácter "ad hominem". De tal modo que o Acórdão do Tribunal Constitucional não resistiu a transcrever o seguinte trecho da sua intervenção parlamentar: **"A preocupação do PSD acaba por ter dois destinatários**: um é o actual Presidente do

Tribunal de Contas, Professor Sousa Franco, e o outro o Departamento de Direito da Universidade Católica".

Obviamente que a **revogação da Lei nº 7/94** foi uma das primeiras iniciativas de Sousa Franco como Ministro das Finanças.

É tempo de terminar.

Sousa Franco foi **o pai do actual Tribunal de Contas**, órgão superior de controlo externo das finanças públicas que ombreira com as homólogos da União Europeia.

Como posteriormente foi, enquanto Ministro das Finanças, **não o pai do défice, mas o pai Euro**, moeda única.

Em tudo o que fazia punha o brilho da sua **profunda cultura**, da sua **alta competência**, da sua persistente **determinação,** da sua inesgotável **capacidade de trabalho**.

Sempre com um sólido **espírito de missão**.

Como aliás ficou bem patente na sua campanha para as eleições ao Parlamento Europeu!

Com a sua morte, **o País ficou mais pobre!**

INSTITUIÇÕES CONGÉNERES

"A CONTRIBUIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL DE CONTAS PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO NA GRÉCIA: A DOUTRINA DA ESTRATÉGIA INSTITUCIONAL ANTI-CORRUPÇÃO OBJECTIVA"*

Ioannis Karkalis[*]

---

* Traduzido para a Língua Portuguesa por Traducta.

* Juiz do Supremo Tribunal de Contas Helénico, Doutorado

ÍNDICE

1. Introdução

   1.1 Definição de corrupção: A estrutura do problema
   1.2 Desenvolvimento de modelos de estratégias anti-corrupção: A teoria objectiva

2. O Supremo Tribunal de Contas da Grécia e o seu papel institucional no combate à corrupção

   2.1 A fiscalização *a priori* de contratos públicos
   2.2 A fiscalização *a priori* de ordens de pagamento
   2.3 A fiscalização *a posteriori* das contas dos tesoureiros públicos

3. Sistema de integridade nacional: um conjunto de instituições e práticas numa abordagem de vários níveis interrelacionados numa estrutura comum

   3.1 A inter-relação entre o "sistema de fiscalização *a priori*" e a competência dos Tribunais Administrativos para fiscalizar o procedimento administrativo
   3.2 A inter-relação entre o "sistema de fiscalização *a posteriori*" e o processo penal

4. Conclusões

1. Introdução

1.1 Definição de corrupção: A estrutura do problema

A capacidade de definir um problema com precisão e rigor constitui a condição prévia e mais importante para lidar com esse problema. No que respeita à corrupção, a definição do problema pode revelar-se uma tarefa árdua e por vezes irrealista. As actuais modalidades de corrupção são de tal forma variadas[1] e subtis que a definição de actos isolados pode por vezes não corresponder à definição geral.[2] No entanto, uma definição comummente aceite do fenómeno, embora não totalmente aplicável e, por este motivo, desprovida de base científica, é a de que "a Corrupção consiste no uso indevido de poderes conferidos em benefício privado".[3]

Nesta definição, assentam elementos subjectivos e objectivos necessários para determinar os contornos globais do problema: a) um funcionário do Sector Publico (político, funcionário público, funcionário do Estado), b) uso ilícito ou indevido dos poderes públicos (i.e. poderes públicos conferidos), c) benefício ou enriquecimento de funcionário ou de pessoas com ele intimamente relacionadas.

1.2 Desenvolvimento de modelos de estratégias anti-corrupção: A teoria objectiva

Entre as várias classificações metodológicas relativas a medidas, procedimentos e práticas de anti-corrupção, a que assume maior relevância, de um ponto de vista legal, é a classificação baseada no objecto da intervenção institucional. Em princípio, qualquer intervenção incidindo sobre o sujeito de um comportamento corrupto é uma "medida institucional de anti-corrupção subjectiva", enquanto, por outro lado, toda e qualquer intervenção incidindo sobre o próprio objecto (i.e. o âmbito de acção ou o próprio comportamento) em detrimento do sujeito do comportamento corrupto, constitui uma "medida institucional de anti-corrupção objectiva".

A primeira categoria inclui os processos disciplinares penais ou administrativos e a segunda categoria engloba um conjunto de processos a

---

[1] Cf. Lascoumes P., Corruptions, Kastaniotis Publications, Athens 2001, p. 48. Also see Milionis N. Al., Corruption and public management, Julgamento Administrativo 2003:273.

[2] Cf. *Tsouderou V.*, What can be defined as corruption, *Embeoglou N.*, Corruption: An attempt to define the term, *Andrianopoulos A.*, Corruption in the State and the Greek political system, in: State and Corruption, I. Publicações Sideris, Atenas 1998, p. 15. 29 ,57.

[3] Cf. *Pope J.*, TI Source Book 2000, TI Publ., The Challenge of Renovation, p. 2.

vários níveis, o mais importante dos quais, no caso da Grécia e no que concerne a área dos contratos públicos, obras públicas e prestação de serviços, situa-se no âmbito de competências do Supremo Tribunal de Contas. A teoria anti-corrupção objectiva ("teoria objectiva") e os elementos básicos estruturais deste regime serão descritos e analisados em seguida.

2. O Supremo Tribunal de Contas da Grécia e o seu papel institucional no combate à corrupção

2.1 A fiscalização *a priori* dos contratos públicos

De acordo com a Constituição Grega,[4] o Supremo Tribunal de Contas[5] é responsável pela fiscalização *a priori* de contratos públicos de "valor económico significativo". A Lei 3060/2002, que estabelece as disposições específicas com vista a aplicar as disposições constitucionais,[6] estipula que o limite previsto no referido paragrafo da Constituição, sob a designação de "contratos de valor económico significativo" se aplica aos contratos de valor global previsto de 1 500 000 euros, no que respeita aos contratos e prestação de serviços públicos, e 2 900 000 euros, no que respeita às obras públicas.

O procedimento de fiscalização *a priori* consiste no seguinte: antes da celebração de um contrato público em qualquer uma das modalidades acima referidas (contratos públicos, prestação de serviços ou realização de obras públicas), a autoridade contratante é obrigada a enviar o projecto de contrato ao Supremo Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização da mesma. A secção do Tribunal competente para a fiscalização do projecto de contrato,[7] constituída por três juízes do Tribunal, examina integralmente o processo do concurso, o que habitualmente ocorre antes da emissão do acto administrativo definitivo de adjudicação do contrato. Todas as fases do processo, previstas detalhadamente em leis especiais aplicáveis à área específica a que o contrato diz respeito, caso seja assinado, são analisadas pela secção competente do Tribunal, por forma a assegurar que não existe qualquer inconformidade com a lei ou qualquer irregularidade no decurso do processo.

---

[4] Art. 98.º, alínea b) do número 1.

[5] "Elegtiko Synedrio" na sua designação grega. Para uma breve e descritiva introdução às competências do Tribunal, cf. Kokkidou A., The competences of the Supreme Court of Audit according to the revised article 98 of the Constitution, Atenas 2002.

[6] Art. 2.º

[7] "Climakio" na sua designação grega.

Importa salientar que o procedimento dos concursos públicos tendo em vista a adjudicação de um contrato público é – e deverá ser – extremamente detalhado e rigoroso. Caso contrário, qualquer tipo de "medida anti-corrupção objectiva" (como seja o processo descrito) acabará, com toda a certeza, por ser ineficaz e desprovido de sentido.[8] O processo de fiscalização termina com a emissão de um acto judicial,[9] que aprova ou, em caso de ilegalidade, rejeita a adjudicação do contrato público. Caso a autoridade contratante ou o proponente entendam que a decisão da secção do Tribunal acima referida padece de ilegalidade ou erro, poderão interpor recurso para uma secção superior do Tribunal.[10] A decisão da secção superior será definitiva. No seguimento da mesma, se a adjudicação de um contrato público for considerada ilegal, o contrato não poderá ser celebrado.

2.2 A fiscalização *a priori* de ordens de pagamento

A fiscalização do tribunal não abrange os contratos públicos cujo valor global previsto seja inferior ao limite acima referido[11]. De acordo com a Constituição,[12] o Tribunal é igualmente competente para fiscalizar *a priori* todas as ordens de pagamento emitidas pelo Estado e pelas várias entidades públicas, avaliando a legalidade da emissão. Isto significa que, no domínio dos contratos públicos, o procedimento que conduziu à adjudicação de um contrato público e que não tenha sido fiscalizado pela referida secção do Tribunal pelo facto de o contrato não ter "valor significativo",[13] poderá ser fiscalizado aquando da execução da primeira ordem de pagamento.

---

[8] Por exemplo: De acordo com a Lei 2286/1995 (art. 2 par. 1), todos os contratos de direito público devem ser previamente aprovados pelos ministros da Economia e Desenvolvimento. A aprovação assume a forma de um acto ministerial e inclui o valor do contrato, o limite máximo do seu valor global previsto, a fonte financeira (o Estado-Membro isoladamente ou conjuntamente com a União Europeia), o critério para a adjudicação do contrato, etc. O procedimento acima descrito é muito detalhado e se for aplicado adequadamente, originará uma organização central da actividade financeira do Estado, impedindo as entidades públicas parciais de gastar os capitais públicos injustificadamente. O Tribunal analisa detalhadamente o cumprimento das referidas regras.

[9] "Praxi" na sua designação grega.

[10] "Tmima" na sua designação grega.

[11] 1 500 000 euros para os contratos públicos e prestação de serviços, 2 900 000 euros para as obras públicas.

[12] Art. 98.º, alínea a) do número 1.

[13] O respectivo valor global previsto encontrava-se abaixo do referido limite e consequentemente a Secção anteriormente referida não tinha competência.

Os sistemas e procedimentos de fiscalização são os seguintes: todas as autoridades contratantes são obrigadas a enviar as suas ordens de pagamento para os Serviços de Fiscalização do Tribunal,[14] no âmbito dos quais, antes da realização do pagamento ao proponente, o Auditor de Justiça, um funcionário público com a categoria de técnico superior, licenciado em direito e formação especial para o efeito, assistido pelo pessoal do seu gabinete, irá examinar a legalidade do processo do concurso que decorreu antes da emissão do acto de adjudicação do contrato a um proponente específico. No desempenho dessa incumbência, o Auditor de Justiça será norteado e vinculado pela jurisprudência das Secções do Tribunal referente às várias matérias que analisar. Se durante o exame integral da legalidade processo, for detectada qualquer ilegalidade, o Auditor de Justiça devolve à Autoridade Contratante o pedido não aprovado, juntamente com os documentos anexos e entrega um relatório sucinto indicando os fundamentos da recusa. O responsável pela emissão da ordem de pagamento poderá aceitar a fundamentação da recusa e suspender o pagamento ou, caso discorde com a referida recusa, poderá voltar a submeter a ordem de pagamento juntamente com os documentos aos Serviços de Fiscalização. O Auditor de Justiça poderá aceitar as explicações invocadas e a legalidade do processo e aprovar o pagamento ou confirmar os motivos que justificaram a recusa. No segundo caso, todo o processo é enviado à Secção Competente do Tribunal,[15] que decidirá a questão. Caso a decisão seja negativa, a Autoridade Contratante e o proponente poderão apresentar à Secção um pedido de reapreciação do caso.

O procedimento de fiscalização *a priori* de ordens de pagamento é complementar ao procedimento de fiscalização *a priori* de contratos públicos de valor económico significativo. A coexistência dos dois procedimentos garante a integridade de todo sistema de fiscalização prévia de contratos públicos, de tal forma que nenhum domínio da actividade pública é excluído de análise. Uma vez que a legislação existente nas áreas acima referidas (contratos públicos, prestação de serviços e obras públicas) é detalhada e rigorosa, é extremamente difícil para os funcionários públicos que tencionem ser corrompidos concretizarem o seu propósito.

[14] Os Serviços de Fiscalização encontram-se dispersos pelo país, existindo pelo menos um por cada circunscrição administrativa e por cada ministério.

[15] Composta por três juízes superiores, que decidem a causa e dois juízes de grau inferior, que proferem o seu parecer.

2.3 A fiscalização *a posteriori* das contas dos tesoureiros públicos

No entanto, ainda que o sistema acima referido seja violado e que numa situação particular se verifique um caso de corrupção, não será fácil para o funcionário corrompido passar inadvertido e impune. Os tesoureiros públicos civis e militares são obrigados a enviar declarações mensais e anuais das contas sob a sua gestão económica de fundos públicos à secção competente do Tribunal,[16] a qual, no caso dos contratos públicos, deve analisar o processo do concurso, podendo certificar que as contas estão correctos ou, em alternativa, imputar ao tesoureiro público a responsabilidade pelo défice apurado. Caso o défice seja apurado, o Tribunal iniciará o processo de recuperação contra o tesoureiro.[17]O funcionário fiscalizado que seja acusado de ser responsável pelo défice pode interpor recurso[18] da decisão da referida secção do Tribunal perante uma secção superior do Tribunal.[19]

3. Sistema de integridade nacional: um conjunto de instituições e práticas numa abordagem de vários níveis inter-relacionados numa estrutura comum

Funcionando como um todo, o sistema de integridade nacional inclui um conjunto de sistemas legais cooperantes tendo em vista a prossecução de um objectivo comum. Consiste numa combinação de medidas subjectivas e objectivas que integram um plano estratégico comum e prosseguem a mesma finalidade: criar uma politica nacional anti-corrupção. Não constitui objectivo do autor, no âmbito do presente trabalho, proceder à análise detalhada dos métodos utilizados em todos processos anti-corrupção conhecidos e aplicados na Grécia. Importa, contudo, salientar que os sistemas anti-corrupção relevantes acima descritos coadjuvam eficiente e eficazmente um conjunto de sistemas anti-corrupção subjectiva, que passamos a descrever.

---

[16] Correspondente ao "Climakion".

[17] *Serviço de Fiscalização Nacional,* State Audit in the European Union, 2002, p. 136.

[18] Cf. *Milionis N. Al.,* The institutional role of the Supreme Court of Audit, Ant. P. Publicações Sakkoulas, Atenas – Komotini 2002, p. 400 – 402.

[19] Correspondente ao "Tmima".

3.1 A inter-relação entre o "sistema de fiscalização *a priori*" e a competência dos Tribunais Administrativos para fiscalizar o procedimento administrativo

De acordo com a Constituição Grega,[20] o Supremo Tribunal Administrativo (Conselho de Estado), em regra, é a entidade competente para receber requerimentos de anulação de actos administrativos ou normativos.[21] Entre os actos administrativos que podem ser fiscalizados pelo Conselho de Estado, incluem-se os actos definitivos adoptados pelas autoridades contratantes.

A fiscalização judicial e a anulação de um acto administrativo de adjudicação de um contrato público podem ocorrer após a apresentação de requerimento (para efeitos de anulação) por parte de qualquer um dos intervenientes no concurso público, já concluído. O Tribunal pode anular o acto em caso de violação de lei. Consequentemente, o Conselho de Estado analisa, neste processo, os mesmos parâmetros previamente analisados pelo Supremo Tribunal de Contas, tal como referido anteriormente. A diferença reside no facto de o processo só ser iniciado por iniciativa das partes interessadas, que devem apresentar alegações relativamente à legalidade do processo de concurso.

A coexistência dos dois processos (perante o Supremo Tribunal de Contas e o Conselho de Estado) visa a prossecução do interesse público e a protecção dos fundos públicos. De qualquer forma, esta coexistência não acarreta qualquer problemática, uma vez que em caso de confronto entre a decisão do Conselho de Estado e a decisão do Supremo Tribunal de Contas, prevalecerá esta última.

3.2 A inter-relação entre o "sistema de fiscalização *a posteriori*" e o processo penal

A fiscalização *a posteriori* da actividade dos tesoureiros públicos é totalmente independente do processo penal, o qual se aplica aos casos de práticas criminais por partes dos mesmos (os tesoureiros públicos).

O processo penal é aplicado pelos tribunais penais e inicia-se com a acusação, a qual é proferida pelo Ministério Público e pode ocorrer paralelamente ao processo de fiscalização *a posteriori*.

Além disso, caso sejam verificadas situações passíveis de serem qualificadas como crimes no decurso da realização do processo de fiscalização *a*

[20] Art. 95.º, alínea a) do número 1.

[21] Cf. *Spyropoulos P. C.*, Constitutional Law in Hellas, Publicações Kluwer/Sakkoulas, Haia – Londres – Boston – Atenas 1995, p. 299.

posteriori, o Serviço Competente do Ministério Público é notificado no sentido de iniciar o processo penal.[22]

4. Conclusões

O enquadramento legal anti-corrupção existente na Grécia, aplicável aos contratos públicos, baseia-se essencialmente na abordagem objectiva. A existência de uma abordagem subjectiva, mormente de ordem penal, é auxiliar, apesar de necessária.

O papel do Supremo Tribunal de Contas na luta contra a corrupção assume uma relevância primordial. Não obstante, o sucesso da sua missão depende, de sobremaneira, da vontade e da capacidade do poder legislativo. Se o regime jurídico não for detalhado e rigoroso, a acção do Tribunal não pode ser eficaz.

Prevenir é sempre melhor que remediar, pelo que o sistema de fiscalização *a priori*, assente na existência de dois processos perante o Supremo Tribunal de Contas e o Conselho de Estado constitui um meio de prevenção eficaz para a "doença" da corrupção. No entanto, os sistemas subsequentes de fiscalização *a posteriori* dos actos dos tesoureiros públicos e do processo penal podem contribuir para neutralizar e eliminar quaisquer efeitos posteriores.

[22] Para uma descrição pormenorizada cf. *Margaritis L.*, The Law 1608/1950 and the embezzlers of public and banking money, Publicações Sakkoulas, Atenas – Salónica 2000. Ver também, Karkalis I. P., Le nouveau régime juridique pour la lutte contre la corruption et l' euro – fraude, Revue hellénique de droit européen, 2001 :533., *European Committee – Athens Court of Appeal*, Fighting Corruption of Public Servants and Functionaries, Publicações Ant. P. Sakkoulas Atenas – Komotini 2001, *Douvas G. M.*, Euro-fraud according to Greek penal law, Publicações Ant. P. Sakkoulas, Atenas – Komotini 2002.

PRIVATIZAÇÃO: 10 ANOS DE EXPERIÊNCIA DO GRUPO DE TRABALHO DA INTOSAI EM AUDITORIA SOBRE PRIVATIZAÇÃO*

Sir John Bourn+

---

* Traduzido para a Língua Portuguesa por *CPL (Consultores Profissionais de Línguas, Lda)* a partir da versão Inglesa publicada na revista INTOSAI.

+ Presidente do National Audit Office, Reino Unido e Coordenador do grupo de trabalho em auditoria sobre privatização.

RESUMO

O Grupo de Trabalho em Privatização faz dez anos este ano. Muita coisa mudou ao longo deste tempo e parece-nos oportuno fazer um balanço da evolução do grupo e reflectir sobre os progressos conseguidos que muito contribuirão para melhorar a auditoria aos processos de privatização no futuro.

Os progressos do Grupo de Trabalho

Os progressos conseguidos ao longo dos primeiros dez anos do Grupo incluem:

- 4 conjuntos de directivas
  - Directivas sobre Boas Práticas na Auditoria de Privatizações (Novembro 1998)
  - Directivas sobre Boas Práticas na Auditoria de Finanças Públicas e Privadas e de Concessões (Julho 2001)
  - Directivas sobre Boas Práticas na Auditoria sobre Regulação Económica (Julho 2001)
  - Directivas sobre Boas Práticas na Auditoria de parcerias público/privado (Agosto 2004)

  Todas estas directivas estão disponíveis em:
  http//www.nao.org.uk/intosai/wgap/menugu.htm

- Divulgação de cerca de 100 publicações sobre os resultados das Instituições Supremas de Auditoria (SAIs) em matéria de auditoria dos contextos de privatização e pós-privatização (regulação económica e parcerias público/privado). Estas publicações podem ser consultadas desde 1999 em http//www.nao.org.uk/intosai/wgap/dlgest.htm

- Relatórios sobre "O Papel do Estado na qualidade de Accionista Minoritário nas Empresas Privadas" e "Regulação Económica" - consultar http//www.nao.org.uk/intosai/wgap/surveys.htm

- A criação de um curso profissional em auditoria sobre privatização, realizado em parceria com a Iniciativa de Desenvolvimento INTOSAI e a ASOSAI.

- Em 2004, o grupo contava com 39 membros.

A experiência adquirida - melhor compreensão, novas perspectivas

Neste artigo analisa-se os conhecimentos adquiridos pelos membros do grupo através da partilha de experiências em auditoria sobre privatização, tendo chegado às seguintes conclusões:

1. Aplicação geral das directivas: o contexto é crucial.
2. Avaliação de um acordo de privatização: as Instituições Supremas de Auditoria (SAIs) conseguem determinar se uma determinada privatização foi um bom negócio analisando i) a preparação do negócio, ii) o processo de venda e iii) o timing da venda no contexto dos objectivos de privatização.
3. Auditoria do contexto de pós-privatização. A SAI ainda tem um papel a desempenhar após a privatização.
4. Melhorar as competências em auditoria: as SAIs reconhecem que é necessário continuarem a melhorar as suas competências em auditoria.

Os exemplos citados no artigo são extraídos de artigos publicados pelas SAIs membros do Grupo de Trabalho, desde a sua criação em 1993.

APLICAÇÕES GERAIS DAS DIRECTIVAS

O Contexto é Fundamental

1.1 As SAIs referem-se nos seus relatórios à extrema utilidade das directivas sobre privatização e pós-privatização

Numa reunião anual do grupo, vários membros explicaram como estas directivas os ajudaram na realização de auditorias de privatização, como é o caso, por exemplo, das SAIs do Bangladesh (Praga, 2003), da Noruega (Oslo, 2002) e da Zâmbia (Oslo 2002). Outras concluíram que as directivas sobre a regulação económica e as concessões público-privado foram úteis na auditoria de actividades estatais nestas áreas. É o caso, por exemplo, das SAIs da Argentina (Buenos Aires, 2000), Brasil (Praga, 2003), Hungria (Budapeste, 2001) e Polónia (Budapeste, 2001).

1.2 Mas também existem algumas limitações na aplicação destas directivas

Ao mesmo tempo que reconhecem a utilidade das directivas, as SAIs depararam-se com alguns obstáculos contextuais à sua plena aplicação.

- Os poderes constitucionais das SAIs na realização de auditorias sobre processos de privatização diferem de país para país. Em determinados países, as SAIs não têm poderes para realizar auditoria sobre todos os aspectos de uma privatização. As leis na República Checa, por exemplo, são de tal forma que a SAI tem poderes restritos em termos de auditoria aos riscos patrimoniais do Estado nas sociedades por acções, mesmo quando o Estado detém 100% das acções. A Instituição Suprema de Auditoria não pode, por exemplo, analisar os registos contabilísticos de forma a avaliar a exactidão, eficiência e custo-eficácia do processo de privatização. De igual modo, os estatutos da SAI búlgara não permitem uma avaliação profunda dos processos de privatização e da forma como o Estado aplica a receita correspondente.

- As SAIs utilizam, nas suas auditorias, metodologias muito diversas - num relatório do Grupo de Budapeste de 2001 sobre o seu trabalho de auditoria dos processos de privatização, a SAI polaca concluiu

que "existem diferenças em termos de tradição, objectivos e metodologia nos processos de auditoria, existindo mesmo diferenças terminológicas que podem impedir uma utilização clara e eficaz das directivas". Por exemplo, a SAI polaca estrutura as suas auditorias com base na sua própria legislação e medidas de execução. Existe um vasto conjunto de diferentes abordagens das questões de auditoria, inclusivamente uma estrutura desenvolvida nos últimos anos pelo Gabinete Nacional de Auditorias (NAO) do Reino Unido - o método Analysis/Dinner Party (IADP^{TM}).

AVALIAR UM PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

As SAIs podem determinar se a privatização foi um bom negócio analisando .

i A preparação do processo

2.1 Através da auditoria a SAI deverá responder a três questões fundamentais:

- O processo de privatização envolveu a peritagem necessária? - O processo de privatização tem de ter a peritagem necessária, quer internamente - são ocupados todos os cargos não-executivos e financeiros - e externamente através do recrutamento de consultores para tratar questões como a avaliação de fundos de pensão. Por exemplo, a venda dos Correios no Reino Unido (falta de administradores não-executivos) e a venda da Royal Dockyards no Reino Unido (falta de consultadoria em matéria de fundos de pensão).
- O processo foi estruturado? - Na avaliação dos impactos de qualquer processo de reestruturação, os *timings* da privatização são extremamente importantes. Por ex., no caso da privatização dos Correios no Reino Unido, a reestruturação da actividade levou a uma quebra na qualidade da gestão, ficando alguns lugares de administradores não-executivos por ocupar.
- Os objectivos da privatização são claros? - Os objectivos da transacção envolvem ganhos de eficiência e incentivos ao investimento. Sem objectivos claros é muito provável que o Estado maximize os benefícios e minimize os riscos da privatização. Por exemplo, no processo de decisão sobre a oferta pública de venda das acções da

AS Eesti Telekom, o governo estónio não formulou objectivos claros e suficientemente específicos para a privatização e, por outro lado, não estabeleceu um plano de acção para implementar estes objectivos. Neste caso, o objectivo principal do Estado era cativar os investidores, mas a sua campanha foi dirigida essencialmente aos grandes grupos empresariais e a investidores estrangeiros, negligenciando os pequenos investidores. Para além disso, também não deu importância à falta de confiança do público em geral e ao seu desejo de investir no mercado de capitais.

ii O processo de venda

2.2 Através da auditoria ao processo de venda, a SAI deverá poder responder a quatro questões fundamentais:

- Os licitadores foram devidamente informados? - Para uma tomada de decisão consciente e eficaz, os licitadores devem ter informação suficiente; uma informação insuficiente reduzirá a competição, por exemplo ao vender 66% das acções da AS Eesti Raudtee (caminhos-de-ferro), o governo estónio cumpriu uma série de condições contratuais (como por ex., quais as obrigações que o Estado iria assumir) apenas numa fase adiantada do processo, criando incerteza e reduzindo substancialmente o número de potenciais compradores.
- O processo de venda foi competitivo? - Sempre que possível deverá ser utilizada uma tendência competitiva para garantir um bom preço e demonstrar decoro nas negociações. Por ex., na privatização dos caminhos-de-ferro no Reino Unido houve apenas quatro concorrentes para três empresas. O resultado foi naturalmente prejudicado.
- Houve publicidade suficiente? - A privatização através de oferta pública de venda requer uma publicitação eficaz de forma a criar interesse e estimular a competitividade entre os potenciais compradores. Na privatização em massa que se deu na Albânia em 1995, a divulgação não foi eficaz. O governo albanês emitiu títulos que colocou à disposição do público, mas o mercado ruiu porque as pessoas tinham poucas economias para investir. Por outras palavras, o governo não avaliou convenientemente o mercado antes de proceder à venda. Para além disso, o Estado procurou concluir o processo rapidamente e em privado, limitando assim a oportunidade de seleccionar os investidores e aumentando a probabilidade de corrupção.

- As propostas foram avaliadas objectivamente? - Tal como referiu a SAI australiana no nosso encontro anual de 1999, os governos deviam criar comités de avaliação das propostas para avaliar as licitações, segundo critérios específicos e de acordo com as regras sociais - transparência, responsabilidade e legalidade - e garantir a prossecução dos objectivos da privatização.

iii O *timing* da venda

2.3 Analisando o *timing* da venda, a SAI deverá poder responder a três questões principais:

- O calendário foi realista? - Por exemplo, as privatizações precipitadas na Hungria e na Albânia tinham como objectivo produzir receitas para o Estado, mas o resultado das vendas poderia ter sido superior se tivesse havido um planeamento mais rigoroso e um crescimento dos mercados internos.
- Procedeu-se à monitorização dos factores externos que poderiam afectar o mercado? - Quando se prevê que o preço vai ser baixo em resultado de factores externos, deverá colocar-se a hipótese de suspender a venda. O preço obtido na venda dos portos públicos foi condicionado por variações nas quotas de pesca da União Europeia. Poderá ser necessária uma segunda avaliação, como foi o caso da privatização parcial das Transportadoras Aéreas do Reino Unido em 2001 por força da actualização do tráfego aéreo e da previsão de custos.
- Foi feita uma avaliação da actividade antes da recepção das propostas? - Avaliações rigorosas e actualizadas devem ser levadas a cabo com uma antecedência razoável em relação às licitações para ajudar os licitadores nas suas propostas, como aconteceu por ex. na Rolling Stock Leasing Companies no Reino Unido.

A Instituição Suprema de Auditoria ainda tem um papel a desempenhar após a privatização

3.1 A SAI deve controlar o papel do Estado, caso a actividade da empresa privatizada seja de carácter essencial

Se a empresa privatizada deixar de ser rentável, o governo poderá ter de ajudar a prestar serviços essenciais, incorrendo assim em obrigações financeiras. A SAI deverá, no mínimo assegurar o controlo do impacto da privatização sobre os serviços essenciais, nomeadamente:

- A nova gerência pode não investir na empresa privatizada e por isso, não conseguir aumentar a produtividade. A pobre dinâmica empresarial na Rússia, por exemplo, é sintoma de que uma boa parte das privatizações falhou.
- Uma gestão errada ou inexperiente poderá levar a um declínio da qualidade dos serviços no consumidor e a uma quebra nas receitas. É o caso dos enormes problemas nos sistemas de esgotos que aconteceram após a privatização da companhia das águas no Reino Unido.
- A empresa privatizada poderá não suportar a competitividade de empresas estrangeiras que entram no mercado interno.

3.2 A SAI deve avaliar a regulação das indústrias privatizadas

A privatização poderá ter efeitos negativos para os clientes e contribuintes. A SAI deverá avaliar se o governo está a corrigir as imperfeições do mercado, nomeadamente:

- Um monopólio privatizado poderá não ter incentivos para oferecer aos consumidores serviços de qualidade: a privatização dos caminhos-de-ferro no Reino Unido, por ex., não proporcionou incentivos para investir em infra-estruturas que permitissem a pontualidade dos comboios, aspecto que decaiu significativamente desde a privatização.
- Um monopólio poderá abusar do seu poder de mercado aumentando os preços, como aconteceu na Argentina em 2000. A entidade reguladora teve de intervir para baixar os preços e facilitar a competitividade no mercado das telecomunicações interurbanas. A Argentina

enfrenta hoje uma crise energética por razões semelhantes de abuso monopolista do mercado.

- Uma empresa privatizada poderá considerar rentável prestar níveis de serviço irregulares, por motivos de competitividade como por ex. a Royal Mail no Reino Unido ou os serviços de fornecimento de electricidade no Brasil.

3.3 As SAIs vêem-se cada vez mais confrontadas com auditorias a outras modalidades de consórcios com o sector privado

O Estado intervém cada vez mais no sector privado para suportar os custos de capital dos investimentos em infra-estruturas. Nos casos em que a procura do serviço é incerta o estado poderá desejar partilhar este risco com um parceiro do sector privado através de uma Parceria Público-Privado (PPP), criando por ex. uma sociedade mista (*joint venture*), detendo uma parte minoritária das acções ou fazendo parte de um sistema de *franchising* ou concessão. Em todos estes modelos, o Estado nomeia um elemento para controlar a gestão diária da entidade privada. As SAIs têm um papel fundamental na verificação e garantia de uma gestão de riscos eficiente, da qualidade dos serviços e ao mesmo tempo promover uma cultura de boas práticas que proteja a empresa de riscos desnecessários. Terá de demonstrar também que possui a competência necessária para fazer a avaliação de novos modelos de gestão.
O Grupo de Trabalho respondeu a estes requisitos criando directivas em matéria de auditoria sobre regulação económica, sobre as concessões público-privado e sobre o risco nas PPPs.
Estas directivas estão disponíveis em:
http//www.nao.org.uk/intosai/wgap/menugu.htm.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

As SAIs reconhecem que precisam de continuar a melhorar a sua competência

4.1 As SAIs estão a aprender umas com as outras de várias maneiras:

- Partilha de experiências em 11 encontros do Grupo de Trabalho - Nas primeiras 11 reuniões, os participantes publicaram mais de 100

documentos sobre as suas experiências em matéria de auditoria de privatizações e pós-privatizações.

- Alguns acordos de cooperação bilaterais, por exemplo, sociedades de preparação para a adesão à União Europeia entre as SAIs búlgaras e as do reino Unido; assistência da NAO do Reino Unido à SAI estónia na análise do processo de privatização da Telecom deste país.

4.2 Através de uma parceria entre a Iniciativa Desenvolvimento INTOSAI e a ASOSAI, o Grupo de Trabalho ajudou a criar um curso profissional em auditoria da privatização.

Desde 2001 que o Grupo de Trabalho vem colaborando com a IDI e a ASOSAI na organização de um curso em auditoria da privatização que tem como objectivo "formar formadores" nesta matéria. O Grupo de Trabalho arranjou peritos nas várias áreas da auditoria oriundos do Reino Unido e da República Checa e forneceu as directivas necessárias.

4.3 As SAIs organizaram as suas próprias acções de formação em auditoria da privatização, regulação económica e PPP, nomeadamente:

- Um curso de duas semanas organizado pela SAI alemã para auditores das parcerias público/privado.
- Um simpósio sobre regulação económica no Brasil em Novembro 2004.

Directivas do Grupo de Trabalho, artigos e resultados das peritagens da SAI

- Directivas sobre auditoria à privatização, regulação económica, concessões público-privado e parcerias público/privado. http//www.nao.org.uk/intosai/wgap/menugu.htm.

- Artigos da SAI sobre as suas experiências de auditoria http//www.nao.org.uk/intosai/wgap/dlgest.htm.

- Peritagens sobre regulação económica e o Estado como accionista minoritário http//www.nao.org.uk/intosai/wgap/surveys.htm.

Websites da SAI (relatórios, resoluções judiciais, etc.)

- Austrália - http://www.anao.gov.au
- NAO Reino Unido - www.nao.org.uk
- Uma lista completa dos membros da SAI - http://www.idi.no/english/links-sais.asp

Formação

- A Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI - www.idi.no

AUDITORIA EM ASSUNTOS HÍDRICOS:

EXPERIÊNCIAS DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS)*

Sylvia van Leeuwen[*]

---

* Texto extraído da *Revista do Tribunal de Contas da União* – Brasil, ao qual foram feitas algumas adaptações linguísticas.

[*] Tribunal de Auditoria - Holanda

1. INTRODUÇÃO

A água é um pré-requisito vital à vida humana. A preservação de sustentabilidade dos recursos hídricos pode ser considerada uma responsabilidade pública de todos os governos. Devido a sua importância mundial, a água foi escolhida como o tema central do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental — WGEA (Working Group on Enviromental Audit) da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores — INTOSAI (Internacional Organization of Supreme Audit Institutions) em 1996. O papel da Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) — SAI (Supreme Audit Institutions) nessa área é executar auditorias para examinar a regularidade do consumo público e o desempenho governamental.

2. A IMPORTÂNCIA DA ÁGUA

As pessoas necessitam da água para beber, preparar alimentos, para higiene e uma série de outras finalidades. A água tem crucial importância para a vida humana e também possui valor calórico (planeta), social (pessoas) e económico (lucro) no ambiente social. Atingir um equilíbrio entre essas dimensões é o desafio principal da formulação de políticas para os governos. Este objectivo é mais conhecido como "desenvolvimento sustentável" o que significa, por exemplo, o uso e a gestão das reservas de água doce para satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de futuras gerações satisfazerem as suas necessidades.

O volume total de água na Terra ronda os 1386 de km^3.

Apenas 2,5 por cento do volume total é de água doce — cerca de 35 milhões de km^3 — e menos de 1 por cento de toda água doce é directamente acessível ao consumo humano (Gleick, 2000).

Existem preocupações constantes relativas à quantidade e qualidade dos recursos hídricos, como sejam a dificuldade de acesso à água doce e saneamento, a poluição hídrica por resíduos industriais e actividades agrícolas, enchentes, desertificação e perda da biodiversidade. Em meados da década de 1990,m cerca de um terço da população mundial vivia em países vítimas de défice hídrico considerado moderado a alto. Estima-se que em 2025, este será o caso de dois terços da população mundial (UNEP, 2002). Os problemas de poluição e escassez de água são de natureza global e afectam todas as nações, ainda que diferenciem em grau e escala. Além disso, a

falta de água pode tornar-se um factor limitativo para o crescimento de economia no futuro.

Na América Latina e no Caribe, a disponibilidade de água tem grande variação entre países e até mesmo dentro deles. A procura de água está a crescer, principalmente devido ao seu uso pela agricultura (irrigação) e pela indústria. As práticas e tecnologias de irrigação são muitas vezes ineficientes.

O uso doméstico da água também tem aumentado, embora haja grandes desigualdades. **Muitas das comunidades pobres das áreas rurais e urbanas não têm acesso à água limpa ou a sistemas de saneamento. A qualidade da água deteriora-se pelo derramamento de esgoto não tratado, o uso excessivo de fertilizantes e pesticidas e a poluição industrial.** A libertação de metais pesados, nutrientes, produtos químicos e resíduos tóxicos pela indústria, a agricultura e a prospecção mineira são fontes de contaminação e esgotamento dos lençóis freáticos. Apenas 13 por cento do esgoto na Região recebe alguma forma de tratamento, o que por si só representa consideráveis riscos para a saúde e para o meio ambiente (UNEP, 2002b).

A cooperação internacional é importante para resolver os problemas da água. Em Março de 2003, mais de 24 000 pessoas de todas as partes do mundo compareceram ao Terceiro Fórum Mundial da Água realizado no Japão. Os tópicos discutidos incluíram acções necessárias para enfrentar os desafios globais relacionados com as questões da água e as providências necessárias para se atingir os objectivos consagrados na Convenção do Milénio das Nações Unidas (United Nations Millennium Summit) em 2000 em Nova Iorque, na Conferência Internacional da Água de 2001 (International Freshwater Conference) em Bona e na Convenção Mundial do desenvolvimento Sustentável (Word Summit on Sustainable Development) em Joanesburgo em 2002.

3. O PAPEL DOS GOVERNOS E O DESAFIO DAS EFS

A importância da água tanto no desenvolvimento económico, como na saúde pública e na qualidade dos ecossistemas exige que cada governo assuma a responsabilidade de garantir o fornecimento dos serviços básicos e de manter em equilíbrio os interesses competitivos. Apenas um governo central tem condições de obter uma visão geral de toda a pesquisa de recur-

sos hídricos disponíveis, e pode preencher o papel crucial de prosseguir o interesse público. Ainda que o sistema de fornecimento de água seja privatizado, pode-se considerar uma responsabilidade pública assegurar que a população tenha acesso ao fornecimento de água tratada para uso doméstico.

Vários órgãos públicos e governamentais, muitas vezes em cooperação com organizações privadas e órgãos internacionais, estão envolvidos em actividades que visam a resolução de problemas em relação a questões hídricas. Os Governos têm uma série de instrumentos à sua disposição, incluindo a formulação de políticas gerais em relação à água, determinação de preços, legislação, autorizações, inspecções e mios de se fazer cumprir, taxas e multas, investimentos em infra-estrutura e pesquisa científica. O fornecimento de informações ao público e a monitorização e a divulgação são elementos importantes nas políticas e programas relacionados com a água.

Ã ESF podem auditar a implementação de planos e programas de governo, a aplicação de instrumentos e o orçamento gasto em medições e programas relativos à água. Tais atribuições enquadram-se exclusivamente no papel tradicional das EFS, isto é avaliar se o dinheiro público foi gasto de acordo com as regras e se foi utilizado de maneira económica., eficiente e efectiva. Escolher o assunto e o enfoque certos (mais relevantes) para as suas auditorias são os principais desafios estratégicos para as EFS, no sentido de obter o máximo efeito.

Em nível nacional ou regional, são realizadas auditorias de regularidade e de desempenho em assuntos hídricos. Os tipos de auditoria que ocorrem frequentemente respeitam a:

- Obediência às leis e regulamentações ambientais nacionais por parte dos departamento de governo, municípios e/ou outros órgãos;
- Implementação de programas ambientais;
- Avaliação dos impactos ou efeitos de programas ambientais nacionais existentes;
- Efeitos ambientais dos programas não ambientais; e
- Sistemas governamentais de gestão ambiental.

Dependendo das atribuições da EFS, a política geral de meio ambiente em relação à gestão da Água, bem como a avaliação dos impactos ou efeitos de programas nacionais de meio ambiente *proposto* também podem ser um possível ponto de partida.

Políticas ambientais relacionadas como a água têm, com frequência, dimensão internacional. Um total de 26 bacias hidrográficas em todo o mundo são compartilhadas por dois países ou mais. Juntamente com o ambiente marinho, estes recursos hídricos sem fronteiras são de responsabilidade compartilhada pela maioria das nações. Muitos acordos ambientais internacionais tratam da negociação de questões ligadas à água que é compartilhada por vários países. Apesar dos muitos acordos, há problemas que muitas vezes permaneceram sem solução. A esse respeito, alguns falam até em uma *crise na governação*, no sentido em que uma cooperação internacional mais intensa não tenha ocorrido com frequência.[1] Entidades independentes como as EFS poderiam ter um papel relevante na execução de auditorias e na implementação nacional de acordos internacionais relacionados com questões da água.

Em apoio à auditoria de questões ambientais, e acordos ambientais internacionais em particular, o grupo de trabalho desenvolveu manuais e directrizes para o processo e métodos de auditoria e a selecção de acordos ambientais internacionais (INTOSAI, 1998 e 2001; INTOSAO Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental — Working Group on Environmental Auditing 2001 — 2003).

Todos estes são também aplicáveis à auditoria em questões de políticas da água. As experiências das EFS com auditorias relacionadas com a água estão reflectidas nos relatórios de grupo de trabalho "Auditoria em questões hídricas" (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2004). Todas as publicações mencionadas estão disponíveis, em vários idiomas, no website do Grupo de Trabalho: www.environmental-auditing.org.

4. EXPERIÊNCIAS DAS EFS

Na década passada, mais de 5000 auditorias em assuntos hídricos foram realizadas pelas EFS. As EFS europeias e latino-americanas desenvolveram em cooperação diversos projectos de auditorias hídricas, por exemplo, em conformidade com obrigações ambientais internacionais.

Os tópicos que foram auditados variam de região para região. Cada país é, naturalmente confrontado com questões hídricas específicas nas

[1] HRH the Prince of Orange of the Netherlands (2002). No Water No Futures: A Water Focus For Johannesburg.

suas áreas, e portanto as EFS enfocarão as políticas estabelecidas e os orçamentos gastos para resolver estas questões. Muitas auditorias foram sobre recursos de água doce, enquanto outras se concentram em ambientes marinhos. Os assuntos mais auditados foram a qualidade da água, rios e lagos, prevenção contra enchentes e recuperação pós-enchentes, água potável e saneamento. Outros assuntos auditados incluíram o valor natural e biodiversidade de ecossistemas hídricos, a prevenção contra a poluição de ambientes marinhos e o custo de infra-estrutura relacionada com a água.

Alguns tópicos sobre água doce ainda não são auditados com frequência pelas EFS, mas também poderiam ser relevantes, como por exemplo, água como recurso energético (geradoras hidroeléctricas, projectos de irrigação agrícola.

Para ilustrar as possibilidades das EFS, são descritos em seguida alguns exemplos de auditorias.

4.1 QUALIDADE DA ÁGUA

A EFS da China (1999) conduziu uma auditoria de regularidade focalizada nos recursos operacionais de uma planta de tratamento de água # desperdiçada, que era financiada através da cobrança de uma taxa pelo tratamento da água # desperdiçada. Descobriu-se que essa taxa era pequena e que existia uma lacuna entre os subsídios recebidos e os fundos disponíveis para operacionalização da plana. A EFS chinesa recomendou que a taxa de tratamento de água desperdiçada deveria ser gradualmente elevada para garantir a operação normal da planta.

A maioria das auditorias é composta por auditorias de desempenho. Por exemplo, a EFS da Argentina (1997) realizou uma análise profunda da qualidade dos lençóis freáticos e fontes de poluição nas áreas urbanas. A auditoria concentrou-se na capital, Buenos Aires, e outros 19 centros urbanos. O perfil histórico e geográfico da área estudada foi descrito, e foi feito um inventário sobre os recursos hídricos, serviços de fornecimento de água, todas as fontes de contaminação (industrial e agrícola) e até mesmo os agentes contaminadores. Trataram também de assuntos relacionados com as deficiências no fornecimento de água e com a sua qualidade. A EFS Argentina fez diversas recomendações. Num nível abstracto, recomendou o desenvolvimento de uma política integral para a protecção dos lençóis freáticos e prevenção da poluição. Além disso, de acordo com a EFS, era

necessário formular uma política para tratar dos serviços de água e saneamento, e deveria ser estabelecido um sistema de monitorização de qualidade, quantidade e uso dos reservatórios de água subterrâneos na área.

4.2 RIOS E LAGOS

Em diversas auditorias, a entidade geográfica de uma linha divisória de águas, rio, lago ou bacia hidrográfica, era o objecto da auditoria. Os problemas ambientais relacionados com essas entidades variam bastante entre os países e entre regiões dentro dos países, mas todos estão relacionados com alguma forma de poluição da água.

Os ministérios nacionais responsáveis pela gestão da água, protecção ambiental, protecção contra enchentes e educação ambiental são geralmente incluídos nessas auditorias. Na maioria dos casos, os municípios e distritos situados à beira dos rios e lagos são também incluídos. Um terceiro grupo de órgãos auditados são as inspecções — as organizações responsáveis pelo teste e verificação da qualidade da água, água potável, saúde ou o meio ambiente. O quarto grupo de instituições auditadas é o das empresas fornecedoras de água, estatais ou empresas privadas. Estes grupos podem estar envolvidos na auditoria como fornecedores ou consumidores de água, como agentes para a melhoria da qualidade da água, ou como poluidores, ou ainda uma combinação destes últimos.

Como exemplos, temos auditorias nos rios Pirai (Bolívia), Tachira (Colômbia e Venezuela), Nilo (Egito), Loire (França), Mantaro (Peru), Oder (República Techa, República da Eslováquia e Polónia) e Danúbio (Roménia, Bulgária, Croácia, República da Eslováquia e Eslovénia).

Na América Latina, as EFS do Peru, Bolívia, Colômbia e Venezuela, realizaram auditorias bastante abrangentes tendo as linhas divisórias como ponto de partida, as auditorias incluem instituições pertencentes aos governos central e estadual, bem como os governos locais das áreas em que se encontram as linhas divisórias. Dedicou-se atenção à poluição hídrica causada por fontes diversas, tais como indústrias, minas, agricultura e domicílios.

A auditoria da EFS da Bolívia sobre poluição do Rio Pirai, Santa Cruz (1999), demonstra a importância da medição da qualidade da água como um dos métodos de auditoria. As análises incluíram as propriedades físicas

e químicas da água, bem como a presença de bactérias. A EFS concluiu que as funções de monitorização realizadas pela Autoridade Ambiental não eram eficientes quanto ao controle de qualidade da água do Rio Pirai.

A EFS do Peru (1999) dedicou atenção especial aos efeitos de contaminação na saúde da população local na bacia do Rio Mantaro, nos Andes. Este rio está contaminado por actividades de mineração, bem como pelo lixo urbano. Em cooperação com um hospital foram realizadas análises toxicológicas sobre o nível de chumbo em amostras de sangue de cidadãos. Factor preocupante foi que 60% dos cidadãos tinham chumbo no sangue acima do nível recomendado.

4.3 ENCHENTES

A questão da gestão de águas em relação a enchentes, em particular ao risco de enchentes, foi abordada em diversas auditorias. Um exemplo é a EFS francesa, que auditou as medidas de prevenção contra enchentes na França. (2002). A auditoria demonstrou que enchentes do rio Sena causariam grandes danos. Contudo, as populações sob risco não estavam suficientemente alertadas para sua vulnerabilidade, e com frequência, não havia planos para reduzir os riscos nas áreas mais urbanizadas e propensas a enchentes. As medidas preventivas gerais também não eram suficientemente eficazes.

Outras EFS, como as da Polónia (2002) e da República Checa (1997-1998), auditaram o desempenho de operações de resgate durante as enchentes, as reparações dos danos causados pelas enchentes, e a gestão dos recursos alocados pelo governo para determinar os danos causados pelas enchentes.

4.4 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO

Por causa da importância da água potável, as EFS dedicam bastante atenção a este tópico. As auditorias normalmente focalizam a disponibilidade da água potável, e/ou vazamento (resultando em água não contabilizada), normalmente em relação ao custo. A maioria das entidades auditadas neste campo são as empresas (públicas) de fornecimento de água.

No ano 2000 a EFS da Ilhas Maurício conduziram uma auditoria sobre o vazamento no armazenamento de água potável e sistemas de distribuição. A razão para esta auditoria foi um grande volume de água não contabilizada (UWF – sigla em inglês) (cerca de 47% da produção total em 1998 e 1999), que levou as Ilhas Maurício a serem classificadas como um país com "stress hídrico". Um declínio no índice pluviométrico em conjunção com um aumento de procura estimada na ordem de 20% até ao ano de 2010, impõe um problema urgente ao país. Essa escassez poderia dificultar seriamente o desenvolvimento social e económico. A EFS conclui que se a meta de redução da água não contabilizada para 35% fosse alcançada até 2010, nenhum outro recurso hídrico substancial precisaria de ser utilizado.

As principais causas do nível de água não contabilizada foram identificadas como sendo o baixo desempenho dos empreiteiros, a monitorização inadequada do seu trabalho por parte das empresas fornecedoras de água, o uso indiscriminado de materiais de baixa qualidade, uma escassez geral de materiais, equipamentos e mão-de-obra qualificada, e especificações limitadas das funções profissionais.

Em 2002, a EFS brasileira conduziu uma auditoria sobre a gestão de recursos hídricos. A auditoria concentrou-se nas Leis Federais e revelou que 19 regiões metropolitanas no Brasil estão sob o risco de uma crise no seu sistema de fornecimento de água, agora ou no futuro. As principais causas são a degradação de mananciais, sistemas de tratamento de esgotos deficientes e vazamentos de água. O relatório concluiu que as agências federais responsáveis pela gestão de recursos hídricos não tratam desses assuntos de forma sistemática e integrada devido a uma falta de coordenação das acções do governo e a uma análise insuficiente do impacto das políticas relacionadas com o uso da água. A EFS brasileira sugeriu que o conselho Nacional de Recursos Hídricos, que é responsável pela coordenação dos estados e do plano nacional de recursos hídricos, deve fazer parte do plano orçamental. As altas taxas de vazamento de água nas empresas estatais de saneamento também foram salientadas: das 27 empresas estatais, nove têm perdas de mais de 50%, e três delas mostram números que alcançam quase 70%. De acordo com o relatório, os vazamentos são devidos principalmente à falta de manutenção no sistema de distribuição. Como consequência, foram feitas sugestões no sentido de aumentar o apoio do governo federal às medidas correctivas necessárias, tais como a reabertura de linhas de crédito, a enfocar em acções de melhoria institucional, operacional e de gestão das empresas estatais de saneamento.

4.5. NATUREZA E BIODIVERSIDADE

Indirectamente, a maioria das auditorias de rios, lagos e mares envolvem a ampla questão da natureza e biodiversidade. Contudo, auditorias dedicadas exclusivamente à biodiversidade hídrica são aparentemente escassas.

Um exemplo é a auditoria sobre a obediência aos acordos internacionais sobre manguezais /EFS Holanda, 1999). A Holanda faz parte da Convenção de RAMSAR sobre Protecção aos Manguezais e deve obedecer a duas directivas da União Europeia: Directiva dos Pássaros e Directiva do Habitat. As principais descobertas foram que a Holanda possui vários planos para gestão e restauração de manguezais, mas que na prática a implementação desses planos era frequentemente problemática ou extremamente lenta. Obrigações internacionais foram operacionalizadas inadequadamente na política nacional e o ministério responsável pela gestão da natureza não tinha feito acordos com as autoridades locais para o cumprimento das obrigações internacionais. Consequentemente, as autoridades locais foram mal informadas sobre o conteúdo das obrigações. O Ministério da Gestão da Natureza não teve um quadro claro relativamente às condições das localidades naturais ou do efeito das políticas sobre mangues regionais, e assim, não pode determinar se foram cumpridas as obrigações internacionais.

4.6 AMBIENTE MARINHO

O ambiente marinho é por definição, um tópico comum a mais de uma nação e as auditorias mais recentes sobre o ambiente marinho têm realçado a implementação nacional das obrigações internacionais.

Um exemplo, é a auditoria da Convenção de MARPOL sobre a Prevenção de Poluição Marinha por Navios e a Convenção OPRC sobre como Tratar da poluição no Mar. Oito EFS cooperaram nesta auditoria: Chipre, França, Grécia, Itália, Malta, Holanda, Turquia e Reino Unido. Elas salientaram dois aspectos complementares: a prevenção da poluição (pela garantia da qualidade e segurança de navios e instalações adequadas para a colecta de dejectos nos portos) e medidas a serem tomadas contra poluidores e poluição (incluindo, por exemplo, a vigilância além costa marítima, o relatório de incidentes e vazamentos para a guarda costeira e a limpeza dos vazamentos, e por fim e não menos importante, encontrar e processar os poluidores que violem a lei). Cada um dos participantes relatou suas desco-

bertas nacionais aos seus respectivos governos (relatórios disponibilizados pelas EFS da Holanda, 2001; Reino Unido, 2002; Chipre, 2002; Turquia, 2002; Malta, 2003; Itália, 2003). Um relatório conjunto que versará as boas práticas e lições aprendidas está sendo preparado no momento (publicação aguardada em 2004).

5. CONCLUSÕES

Estes exemplos de auditorias ilustram a diversidade das auditorias das EFS sobre assuntos hídricos. Algumas tratam de assuntos de gestão e controle financeiro e têm os assuntos hídricos como secundários, enquanto outras consideram os problemas da água na sociedade como ponto de partida, tais como a falta de acesso a águas limpas. Não é possível formular uma conclusão geral baseada na opinião das EFS a respeito de políticas hídricas, mas um elemento que parece ser um problema central de implementação e organização é a falta generalizada de informações suficientes e fiáveis sobre políticas.

Com frequência, parecem inadequadas as informações básicas sobre o dinheiro gasto, actividades desempenhadas, sobre resultados e impactos alcançados que possam ser utilizadas pela gestão central e processo decisório das políticas.

As auditorias ajudam a aumentar a consciência públicas sobre a importância dos problemas hídricos. O objectivo das auditorias das EFS é aumentar a qualidade das políticas governamentais, o seu desempenho e a transparência das operações (financeiras) ao fornecer um retorno estruturado para os executivos e formuladores de políticas.

Desde 1996, membros da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores têm trocado experiências sobre assuntos hídricos. As EFS que não são membros também realizaram auditorias relacionadas com a água e com o meio ambiente. O documento do grupo de trabalho "Auditoria em Assuntos Hídricos", preparado pela EFS da Holanda, sintetiza as experiências das EFS de todo o mundo, lançando mão das lições aprendidas através das mais de 350 auditorias e fornecendo ensinamentos práticos para as EFS. O documento foi aprovado pelo Grupo de Trabalho e foi recentemente publicado (INTOSAI *Workimg Group on Environmental Auditing, 2004).*

O grupo de trabalho encoraja as EFS a trabalharem juntas já que os problemas ambientais não estão restritos a fronteiras nacionais. Uma auditoria colectiva é um dos instrumentos que as EFS têm para assuntos comuns. Compartilhar experiências e métodos de auditoria pode melhorar a qualidade do trabalho das EFS.

Devido à importância da água como pré-requisito para a vida, o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI decidiu continuar a trabalhar sobre este tema no futuro próximo. O grupo de trabalho recomendou que as EFS mantenham o seu alto padrão de interesse nos assuntos hídricos nos seus trabalhos e que façam uso das experiências das auditorias realizadas pelas suas instituições congéneres dentro da INTOSAI.

LITERATURA

Gleick, Peter H., 2000. The World's Water 2000-2001. The Biennial Report on Freshwater Resources. www.worldwater.org

INTOSAI, (Organização Internacional de Entidade Fiscalizadora Superior). 1998. INTOSAI Guidance How SAIs may cooperate on the audit of international environmental accords.

INTOSAI, 2001.INTOSAI Guidance Standards and guidelines on environmental auditing.

INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2003. Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions (Draft).

INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2004. Auditing Water Issues.

Os documentos da INTOSAI e do Grupo de Trabalho Sobre Auditoria Ambiental INTOSAI Working Group on Environmental Auditing estão disponíveis em www.environmental-auditing.org.

EFS da Argentina, 1997. Investigacion y analisis de los antecedentes de la problemática del agua subterranea en el area metropolitana. www.ag.gov.ar

EFS da Bolivia, 2002, Exposición de la Auditoria Ambiental sobre la contaminación del Rio Pirai – Santa Cruz. Apresentado no "Seminal contribución del control en la gestión ambiental y patrimonio cultural", organizado pela EFS do Peru. www.cgr.gov.bo

EFS do Brasil, 2002. Water resources management. www.tcu.gov.br

EFS da China, 1999. A case of water resource audit: auditing a wastewater treatment plant of X City in China. Sumário em inglês Órgão Nacional de Auditoria da República Popular da China (CNAO), Beijing, China. www.environmental-audit.org.cn

EFS do Chipre, 2002. Report Coordinated environmental audit pollution from ships at sea and in ports. Órgão de Auditoria da República, Nicosia, Chipre.

EFS da República Checa, 1997-1998. Several reports on flood issues. www.nku.cz.

EFS da França, 2002. Country paper on Flood prevention in France. Apresentado no Segundo Encontro do Grupo de Trabalho Sobre Auditoria Ambiental EUROEFS. www.ccomptes.fr

EFS da Grécia, 2003, MARPOL relatório de auditoria; Preventing and dealing with marine pollution from ships. Court of Audit, Atenas, Grécia.

EFS da Itália, 2003. Relazione sul risultato dell'indagine riguardante "prevenzione e tratamento dell'inquinamento marino a seguito di scarico di oli da navi" /The prevention and treatment of water pollution following the discharge of oil from ships; Relatório nº. 41/2003. Corte dei Conti, Roma, Itália. www.corteconti.t

EFS de Malta, 2003. Auditoria de desempenho; preventing and dealing with pollution ships at sea and in ports:Relatório pelo Auditor Geral. Órgão de auditoria Nacional, Floriana, Malta.

EFS das Ilhas Maurício, 2000. Leakage in potable water storage and distribution systems. Escritório do Director de Auditoria , Porto Luís, Ilhas Maurício. ncb.intnet.mu/audit

EFS da Holanda, 1999. Compliance with international agreements on wetlands, parliamentary paper no. 26490. SDU Uitgevers, Hague, Holanda. www.rekenkamer.nl.

EFS da Holanda, 2001. Marine pollution from ships. Côrte de Auditoria da Holanda, Hague, Holanda. www.rekenkamer.nl

EFS do Peru, 1999. Environment Management Audit to Mantaro River Basin, International "Beta" Project, Sectors: Sanitation, Health and Local Governments (total: 13 relatórios) www.contraloria.gov.pe

EFS da Polónia, 2002. Country Paper on Flood Prevention an River Management. Presented at the Segundo Encontro da EUROEFS Grupo de Trabalho Sobre Auditoria Ambiental. www.nik.gov.pl

EFS Turquia, 2003. Preventing and dealing with pollution from ships at sea in port. Tribunal de Contas da Turquia, Ankara, Turquia. www.sayistay.gov.tr

EFS do Reino Unido, 2002. Dealing with pollution from ships. Órgão Nacional de Auditoria, Londres, Reino Unido. www.nao.gov.uk

UNEP, 2002a. Global Environmental Outlook 3. www.unep.org

UNEP, 2002b. State of the environment and policy retrospective: 1972-2002.

AUDITORIA DA GESTÃO DE RESÍDUOS*

*Bjarne Mørk-Eidem**

* Texto extraído da *Revista do Tribunal de Contas da União* – Brasil, ao qual foram feitas algumas adaptações linguísticas.

** Auditor Geral - Noruega

O mundo enfrenta uma série de grandes desafios relacionados com o seu meio ambiente. No documento Perspectiva Ambiental Global[1], o Programa Ambiental das Nações Unidas avaliou a importância relativa de questões ambientais no âmbito das regiões entre elas. A questão da contaminação e dos resíduos urbanos e industriais foi considerada criticamente importante ou importante em todas as áreas do globo.

Na Conferência do Rio em 1992, os resíduos foram considerados uma das prioridades da Agenda 21[2], e receberam atenção específica para assegurar a gestão ambientalmente correcta de produtos químicos tóxicos, resíduos sólidos e questões relativas a esgoto e a gestão segura e ambientalmente correcta dos resíduos radioactivos.

A Cúpula Mundial de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002, abordou as iniciativas para agilizar a mudança no sentido do consumo e da produção sustentáveis e a redução da degradação de recursos, poluição e resíduos.

As auditorias ajudam a tomar consciência dos problemas abordados. Realizar auditorias dos sistemas de gestão de resíduos é um modo de ajudar a reduzir os problemas causados por resíduos num país, revelando as deficiências do sistema de gestão e dos agentes responsáveis e identificando as áreas que necessitam de melhoria.

O WGEA[3] DA INTOSAI RECOMENDA A AUDITORIA DA GESTÃO DE RESÍDUOS

Em sua sétima reunião em Otava, Canadá, em Setembro de 2001, o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental (WGEA) da INTOSAI decidiu adoptar "resíduos" como um segundo tema-chave além da água. No terceiro questionário conduzido pelo Grupo de Trabalho, 65% das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) identificaram resíduos como o

---

1 Perspectiva Ambiental Global – 1, Programa Ambiental das Nações Unidas, Relatório sobre a Situação Global do Meio Ambiente, 1997. http://www.grida.no/geo1/exsum/ex3.htm.

2 A Agenda 21 é um plano de acção abrangente a ser realizado globalmente, nacional e localmente, e foi adoptado por mais de 178 governos na conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro. (Página das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável http://www.un.org.esa/sustdev/agenda21.htm).

3 Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental.

principal problema ambiental, a par com a água fresca (também mencionada por 65%).

A fim de facilitar o trabalho de auditoria na área de resíduos, o Comité Director para o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental assumiu um papel consultivo activo, e uma equipe da EFS da Noruega foi constituida para actuar como uma unidade de trabalho, recolhendo dados e redigindo relatórios.

O resultado é um documento sobre a gestão de resíduos que dá apoio às actividades de auditoria ambiental realizadas pelas EFSs. O documento contém informações sobre gestão de resíduos, e emite e fornece às EFSs informações que podem ser usadas para realizar auditorias nessa área. O documento foi publicado em Março de 2004 e está disponível no site do WGEA, sob publicações WGEA (http://www.environmental-auditing .org/).

A seguir, apresento a estrutura do documento.

CLASSIFICAÇÃO E TRATAMENTO DE RESÍDUOS

Resíduo é um produto que já não serve para o uso pretendido. Pode estar desgastado, ou pode ser um subproduto indesejado de um processo. Esta definição vai além da definição mais intuitiva, porque inclui também substâncias inteiramente aproveitáveis que já não servem ao proprietário actual.

Há muitas maneiras de classificar resíduos. Para o legislador, e portanto para a Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) a distinção entre resíduo perigoso e não perigoso pode ser a mais importante, pois geralmente é aplicada uma regulamentação diferenciada de acordo com o tipo de resíduo. Tipos especiais de resíduos perigosos incluem resíduos clínicos/médicos, equipamentos electro-electrónicos e resíduos radioactivos. Nesta apresentação os tipos principais de resíduos foram classificados como: sólidos, perigosos e radioactivos.

Diferentes tipos de resíduos requerem tratamento e disposição final diferentes, tendo em conta tanto a composição fisica e química do resíduo como os níveis de perigo. A composição terá um impacto no processo de recolha e sobre a possível aplicação do resíduo na produção de energia, compostagem, etc..

Se o resíduo não for tratado adequadamente, pode representar grande perigo para o meio ambiente e o bem-estar e a saúde dos seres humanos e dos animais. Resíduos radioactivos podem ser letais e poluírem grandes áreas por séculos. Resíduos médicos podem promover a propagação de doenças e infecções. Resíduos perigosos podem causar doenças e mortes. O despejo ilegal e a má administração de aterros sanitários comprometem a paisagem e cheiram mal, e podem contaminar o solo e a água. A queima de resíduos polui o ar.

RESPONSABILIDADE PÚBLICA

Os problemas criados pelos resíduos requerem soluções práticas e políticas públicas. Os países regulam o tratamento de resíduos com medidas legais, e as autoridades em vários níveis inspeccionam e monitorizam as operações dos geradores, transportadores e tratadores de resíduos. Resíduos nucleares e perigosos são geralmente submetidos a uma monitorização mais rigoroso do que os resíduos sólidos. Os cidadãos individuais, especialmente em áreas urbanas, não tratam os seus próprios resíduos após os estágios iniciais. Portanto, é importante que os serviços de recolha e tratamento de resíduos sejam conduzidos de forma adequada, efectiva e ambientalmente sustentável.

O PAPEL DAS EFS

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) têm um papel singular na auditoria da gestão de resíduos. Qualquer deficiência no sistema de gestão de resíduos. Qualquer deficiência no sistema de gestão de resíduos de um país é uma questão de importância nacional, e, consequentemente de interesse para a EFS do país. Ao expor as insuficiências, a EFS pode ajudar a melhorar a qualidade da gestão de resíduos, e com isso melhorar o meio ambiente nacional e internacional. Isto já é reconhecido, e no período de 1997-99, os membros da INTOSAI elaboraram mais de 100 relatórios de auditoria sobre resíduos, em pelo menos 49m países diferentes. No ano de 2000, 20% das EFS informaram que tinham planos para realizar auditorias na área de resíduos nos três anos seguintes.

COMO DETRRMINAR O FOCO PARA AS AUDITORIAS DE RESÍDUOS

O nosso relatório sugere uma abordagem para identificar as áreas prioritárias para a realização de auditorias de gestão de resíduos. Este procedimento tem quatro etapas, começando com a identificação dos riscos causados por resíduos num país. A etapa seguinte consiste em destacar os agentes relevantes e suas responsabilidades. Na terceira etapa, leva-se em conta a corrente dos resíduos, e na etapa final é escolhido um objectivo para as auditorias após a consideração dos tópicos de auditoria.

ETAPA 1 — CENÁRIOS DE RISCO AMBIENTAL E À SAÚDE

As auditorias geralmente consideram riscos financeiros. Na auditoria ambiental o objecto principal é o risco à saúde e ao meio ambiente.

A primeira etapa na planificação da auditoria ambiental consiste em criar cenários de risco identificando as principais áreas problemáticas relacionadas com os resíduos no país e o risco que representam. Se forem, identificados problemas sérios nos níveis básicos do tratamento de resíduos, argumentamos que estes são de importância nacional e consequentemente a EFS pode interferir para chamar a atenção para os problemas.

ETAPA 2 — OS AGENTES E SUAS RESPONSABILIDADES

A segunda etapa consiste em criar uma visão geral da estrutura organizacional do sistema de gestão de resíduos. É muito provável que sistemas distintos sejam criados para resíduos radioactivos, perigosos e sólidos. Esta visão geral deve incluir os agentes mais importantes: autoridades nos níveis nacional, regional e local, os geradores de resíduos e outros agentes que podem representar risco pela forma com que tratam os resíduos. Os órgãos responsáveis do governo e a natureza dos relacionamentos de responsabilização entre os diferentes agentes devem ser identificados.

A maioria dos países tem um órgão legislativo responsável pela formulação de políticas ambientais e leis necessárias. Os acordos internacionais orientam o trabalho legislativo nacional.

Em muitos países, uma autoridade do governo, geralmente um Ministério do Meio Ambiente, é responsável por toda a política ambiental ao

nível federal ou nacional, inclusive a gestão de resíduos. Noutros países, vários ministérios são responsáveis por diferentes partes do sistema de gestão de resíduos. Nestes países, é importante identificar que partes da política estão sob a responsabilidade de cada ministério e de que forma os ministérios coordenam o seu trabalho.

Uma série de funções importantes ficam sob a responsabilidade do ministério, mas estas podem geralmente ser realizadas por agências subordinadas. É importante considerar se a mais alta instância governamental (o ministério ou ministérios) têm uma visão geral das actividades e se se certifica de que estão a ser bem executadas.

Muitos países têm uma autoridade responsável pelo controle da população e pela inspecção e monitorização do meio ambiente, se o país tiver uma agência dessa natureza, é preciso identificar o papel que ela desempenha no sistema de gestão de resíduos. Na ausência de tal agência, a EFS deve identificar quem executa estas funções. Se estas funções não estiverem a ser executadas, a EFS pode ser responsável por informar as autoridades relevantes.

Dependendo do tipo de resíduos, as autoridades que administram ou regulam os resíduos podem estar ao nível regional ou provincial, ou no nível local ou municipal. Todos os agentes devem ser identificados mesmo que alguns deles estejam fora do âmbito de auditoria da EFS.

ETAPA 3 — A CORRENTE DE RESÍDUOS

Após a identificação dos agentes e suas responsabilidades, devem ser considerados os problemas relacionados com a má gestão. Conhecimentos gerais relacionados com as deficiências típicas em sistemas de gestão podem ser aplicados.

A corrente de resíduos é um bom ponto de partida quando se procuram defeitos no sistema de gestão de resíduos com o intuito de estabelecer uma auditoria.

O *estágio um* na corrente de resíduos é a prevenção, e a finalidade deste estágio é o uso sustentável de recursos em geral.

O segundo *estágio* é a geração de resíduos. O governo pode influenciar a geração de resíduos com incentivos económicos, onde o uso eficiente

dos recursos e a geração limitada de resíduos são recompensados. Um exemplo deste tipo de incentivo é o princípio de que "o poluidor paga"[4].

O *terceiro estágio* da corrente de resíduos é a Reciclagem. O Reaproveitamento e a Recuperação. Alguns governos têm o objectivo de reciclar, reaproveitar e recuperar a maior quantidade de resíduos possível, dentro do que for economicamente e ambientalmente viável.

O *quarto estágio* é a recolha de resíduos, geralmente regulada até certo ponto por autoridades locais ou nacionais, e que pode ser realizada por agentes públicos ou privados. Novamente, o controle é um instrumento essencial.

O transporte e a exportação de resíduos são o *quinto estágio*. Geralmente há exigências oficiais para a realização dessa actividade. Os operadores podem ser públicos ou privados. O transporte de produtos químicos perigosos requer regulamentos rigorosos para evitar possíveis acidentes. Quanto à exportação de resíduos perigosos, existem normas internacionais rigorosas a serem obedecidas.

O *estágio seis* é o tratamento e a disposição dos resíduos, frequentemente sujeitos à regulamentação por parte das autoridades. Em muitos países, é preciso ter uma li9cença de operação, e inspecções são realizadas regularmente.

A possibilidade do despejo ilegal, *estágio sete*, deve ser reconhecida. Monitorização, inspecções, etc. são os instrumentos de controle disponíveis, e a base estatutária é essencial. Tanto a autorização para conduzir inspecções como as sanções apropriadas devem estar incluídas nesta estrutura.

ETAPA 4 — CONSIDERANDO TÓPICOS PARA AUDITORIA — ESCOLHENDO O OBJECTIVO

Há uma série de questões relevantes que o auditor pode levantar para avaliar a qualidade da gestão de resíduos e as áreas problemáticas que podem ser reveladas por auditorias. Cada um dos tópicos de auditoria pode ser abordado em cada um dos estágios da corrente de resíduos.

---

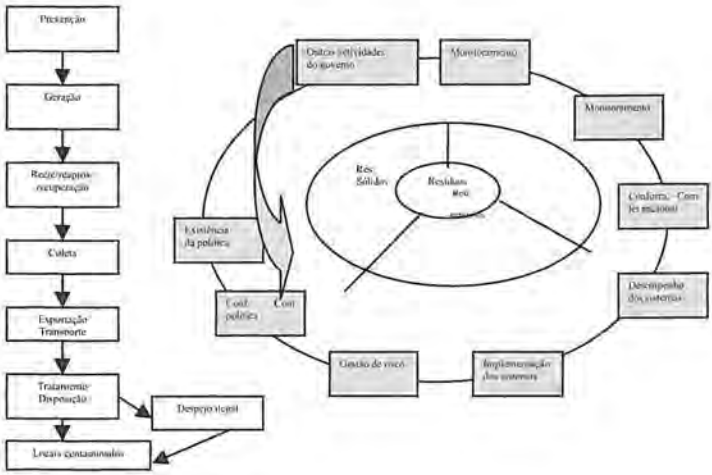
[4] Princípio n. 16 da Declaração do Rio: " o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição".

Após a identificação dos riscos mais sérios, o estabelecimento da estrutura de autoridade e a identificação dos desafios relacionados com a corrente de resíduos, pode surgir claramente um objectivo para a auditoria. Entretanto, há uma série de perguntas de auditoria que podem ser feitas e abordagens que podem ser escolhidas. A seguir, apresentamos um exemplo de pergunta sob cada título:

- Existência de política para resíduos: Há uma política para resíduos que se aplica a cada estágio da corrente de resíduos?
- Conformidade com a política ambiental nacional. A política ambiental geral e a política para resíduos foram pensadas, especificadas, e colocadas em termos concretos nos instrumentos tais como legislação, planos, orçamentos e ferramentas financeiras?
- Gestão de risco: O governo tem uma visão geral dos riscos e estão a ser adoptadas medidas para administrar estes riscos?
- Qualidade do processo de implementação: Foram implementadas políticas, regulamentos, etc. de forma eficiente e efectiva?
- Desempenho do sistema de gestão de resíduos: As agências responsáveis dispõem dos instrumentos necessários para cumprir as suas obrigações relativas à gestão de resíduos?
- Conformidade com as leis e regulamentos nacionais. Existem práticas ilegais ligadas ao tratamento de resíduos?
- Conformidade com obrigações internacionais: As políticas, a legislação e as práticas relativas à gestão de resíduos estão em conformidade com as obrigações e os compromissos internacionais assumidos pelo país?
- Monitorização: Há um sistema que assegure a necessária visão geral do tratamento de resíduos?
- Efeitos de outras actividades do governo: Os ministérios, departamentos e agências públicas controlam os resíduos gerados por actividades sob a sua autoridade?

ESCOLHA DO OBJECTIVO

A inclusão destes tópicos de auditoria no processo de escolha de um objectivo para uma auditoria confere as seguintes três dimensões: tipo de resíduos, estágio na corrente de resíduos e tópico de auditoria. A seguinte figura permite visualizar as três dimensões.



Esta figura oferece aos auditores uma visão geral das áreas prioritárias para exame e de possíveis abordagens. Exemplos de perguntas derivadas destas três dimensões são:

- Existe uma política no nosso país para a prevenção de resíduos perigosos?
- A legislação relativa ao tratamento de resíduos sólidos está em conformidade com a política ambiental?
- A disposição de resíduos radioactivos é adequadamente monitorizada?

Em auditorias reais, uma ou mais destas perguntas poderão ser abordadas, como é o caso na maioria das auditorias que serão apresentadas.

COMO AVANÇAR NA AUDITORIA DA GESTÃO DE RESÍDUOS

Como mencionei acima, em 2001 o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI decidiu considerar "resíduos" como um segundo tema prioritário. Com base no documento elaborado pelo WGEA da INTOSAI sobre a auditoria da gestão de resíduos, o Grupo de Trabalho recomenda que as Entidades Fiscalizadoras Superiores a nível mundial considerem a auditoria da gestão de resíduos e os sistemas que regulam e monitorizam esta questão no próximo período do plano de trabalho (2005-2007). É minha esperança que este esforço conjunto possa assegurar a atenção neste problema de escala do mundo e que ajude a melhorar o meio ambiente.

OS INDICADORES NA AUDITORIA DE GESTÃO*

*Sir John Bourn**

---

* Traduzido para a Língua Portuguesa por *CPL (Consultores profissionais de Línguas, Lda)* a partir da versão em Espanhol publicada na *Revista Española de Control Externo.*

* Presidente da National Audit Office, Reino Unido

INTRODUÇÃO

«A primeira frase do folheto do Tribunal de Contas anunciando a celebração deste Curso dizia o seguinte:

«A leitura e a interpretação da realidade é tributária do sistema cultural de cada momento.»

Ao falarmos deste assunto, "Os indicadores na auditoria de gestão", devemos ter em conta que o sistema cultural do século XX nos levou a pensar que ditos indicadores deveriam ser numéricos.

Um notável cientista britânico, Lord Kelvin[1], afirmou em 1891:

"Quando é possível medir aquilo do que se está a falar, e exprimi-lo em números, sabe-se alguma coisa acerca disso. Quando não é possível medir, quando não é possível medir em números, o grau de conhecimento é reduzido e pouco satisfatório. Talvez este seja o princípio do conhecimento, mas não houve avanço na construção científica".

Esta abordagem exerceu influência no sistema cultural do século XX. No caso da auditoria de gestão levou a que os sectores público e privado definissem os seus objectivos em termos numéricos, tais como:

- uma empresa deve obter um rendimento anual de 15% sobre o capital utilizado,
- um hospital estatal deve aumentar o número de utentes em 10% anualmente, reduzindo ao mesmo tempo as despesas em 2%.

Promoveu igualmente a difusão dos objectivos entre as organizações, desde os níveis superiores até aos inferiores, com objectivos tão amplos como os que já tinham sido referidos para os membros dos Conselhos de Administração, no sector privado, ou para o Ministro responsável por um departamento ministerial, no sector público. Tudo isto com indicadores de gestão concretos para cada organização tais como, por exemplo, os vendedores subirem as vendas em 10%; os cirurgiões aumentarem em mais 10%

[1] Lord Kelvin (1824-1907) foi pioneiro na área da termodinâmica e da electricidade. Desenvolveu a segunda lei da termodinâmica e a escala Kelvin da temperatura absoluta, inventou inúmeros tipos de equipamentos eléctricos e fez a supervisão da instalação do primeiro cabo telegráfico eléctrico isolado transatlântico, acontecimento que viria a revolucionar as comunicações mundiais.

as intervenções cirúrgicas; ou o responsável pelas compras adquirir fármacos 2% mais baratos.

EXPANSÃO DOS INDICADORES

Actualmente existe um volume considerável de documentos, de tipo académico e prático, referentes à natureza de tais indicadores[2] e nos quais se analisa o estabelecimento de critérios para sistemas de indicadores que funcionem bem, fomentem a boa gestão e forneçam informação ao poder legislativo e à sociedade sobre a actividade das autoridade públicas, entre muitas outras questões. No Anexo A são mencionados alguns exemplos. Por outro lado, não há dúvida nenhuma de que podem estruturar-se muitos sistemas de indicadores dentro da contabilidade analítica que motivem uma boa gestão.

De referir ainda que no Reino Unido há indicadores em quase todos os sectores do serviço público. A sua origem remonta-se a princípios da década de 1980, com a Iniciativa de Gestão Financeira que introduziu indicadores de gestão em todos os Ministérios do Governo. A partir desse momento, os indicadores têm desempenhado uma função cada vez mais centralizada nas disposições relativas à actividade pública. Por exemplo, desde o fim da década de 1980, as funções executivas do Governo foram delegadas a entidades executivas com um certo grau de autonomia que, na actualidade, representam mais da metade do total de empregados públicos. Em troca de um maior grau de liberdade na gestão, estas entidades são obrigadas a prestar contas todos os anos de acordo com os indicadores de eficiência financeira e de serviço que foram acordados com o Ministério ao qual pertencem.

Os indicadores são também uma forma importante de promover uma maior prestação pública das contas, facto reconhecido no recente relatório de auditoria e apresentação de contas do Governo do Reino Unido[3]. Esta função ocupa um lugar mais destacado desde que se introduziram Acordos de Serviço Público no Governo nacional no fim da década de 1990. Mais do que a criação de indicadores, estabelecem-se objectivos formais para a

---

[2] Por exemplo:
- Choosing the Right FABRIC: A framework for performance information, 2001.
- Performance Measurement: Getting Results. Harry P. Hatry. Urban Institute Press. 1999

[3] Holding to Account: a *Review of Audit and Accountability for Central Governmet.* Lord Sharman of Redlynch. Fevereiro de 2001.

actividade de cada um dos principais Ministérios, isto após terem sido acordadas com anterioridade deliberações com o Ministério das Finanças. Estes objectivos recolhem os resultados que o governo se propôs atingir para as actividades prioritárias. No Anexo B encontram-se alguns exemplos bastante elucidativos. Estes indicadores são utilizados como referência fundamental quando se avalia se as despesas mais importantes do Governo com os serviços públicos estão a atingir os resultados previstos ou não.

São amplamente reconhecidas as vantagens da existência de indicadores bem elaborados. Ao nível interno, ajudam os administradores a definir e avaliar acções proporcionando um procedimento efectivo de comunicação das prioridades ao pessoal. Ao nível externo, proporcionam uma via para dar a conhecer os resultados, contar com a participação dos interessados e promover a apresentação de contas. Obviamente que o objectivo fundamental da aplicação de indicadores não consiste simplesmente em *medir* a gestão mas sim em *melhorá-la.*

RISCOS DOS INDICADORES

Contudo, existem riscos no uso de indicadores que derivam de uma concepção deficiente e da sua aplicação sem reservas, algo que pode distorcer a actividade dos empregados públicos e induzir em erro aos políticos e à sociedade. Os pontos seguintes descrevem alguns destes riscos, que são ilustrados com mais detalhes através de exemplos do sector público britânico no Anexo C.

- Os indicadores podem ser muito técnicos e, consequentemente, de pouca utilidade para os não profissionais. Tende-se a pensar que o desafio na elaboração de indicadores é do tipo técnico. No entanto, o verdadeiro desafio reside em definir objectivos que podem ser obtidos de forma a fazerem sentido para os utilizadores aos quais estão destinados. Quando tal não acontece, é pouco provável que o indicador origine melhorias na actividade.

- Se os indicadores não forem elaborados em termos claros e mensuráveis, corre-se o risco de:
  a) os encarregados pela compilação de dados fazerem uma interpretação errada, situação que origina erros nos resultados;
  b) incerteza na avaliação dos mesmos.

O desejo de concentrar os indicadores nos resultados que se pretendem atingir é algo justificado, tendo os Ministérios respondido a esta problemática de diferentes formas[4]. Contudo, se não forem suficientemente explicitados, incorre-se em objectivos vagos impossíveis de determinar ou medir.

- Todos os indicadores contêm o risco de proporcionar incentivos perversos que podem originar actuações não pretendidas. É possível que os riscos acabem por se enraizar se não se prestar a devida atenção ao meio institucional, à especificação exacta dos indicadores e à validação dos relatórios relativos aos avanços registados.

Além dos riscos operativos, o aumento da sua utilização bem como de um perfil mais definido no sector público também implica um risco político maior. No Reino Unido, os partidos da oposição e os meios de comunicação têm referido inúmeras vezes os objectivos que foram abandonados ou que não foram atingidos. De tal forma é assim, que os anúncios relativos à consecução de objectivos podem ser vistos com algum cepticismo, chegando-se a pôr em dúvida se o objectivo realmente importa ao público ou se os dados utilizados para informar sobre o avanços atingidos são fidedignos. Além disso, a não consecução de objectivos pode ter consequências graves para alguns Ministros. Assim, a Ministra de Educação, Estelle Morris, renunciou em parte porque o seu Ministério – apesar de ter conseguido melhorias importantes na gestão – não fora capaz de atingir os objectivos fixados para a escolarização infantil nas áreas da leitura, escrita e primeiras contas.

CONCLUSÃO

Em conformidade com o exposto, pode concluir-se que alguns indicadores são úteis. Contudo, é necessário reconhecer que a tecnocracia numérica contém perigos, tanto operativa como politicamente, pelo facto de não introduzir manifestações do espírito humano que as categorias numéricas não conseguem captar. As percepções de Heidegger[5] são tão valiosas como as de um contabilista de gestão.

---

[4] Measuring the performance of government departments: Report by the Comptroller and Auditor General. HC 301 Session 2000-2001: 22 de Março de 2001

[5] M. HEIDEGGER: *An Introduction to metaphysics (Introducción a la metafísica)* (1953). Traduzido por R. Manheim (Doubleday, Nova Iorque, 1961).

Anexo A: Critérios para o estabelecimento de indicadores de gestão

As principais organizações centrais do Governo britânico, entre elas o Ministério das Finanças e o Gabinete Nacional de Auditoria, prepararam um guia conjunto que recolhia a posição comum relativamente à implementação dos indicadores de gestão[6]. Este guia baseava-se numa grande variedade de directrizes sobre boas práticas estabelecendo uma série de critérios comuns que foram acordados com vista a:

- Criar um sistema efectivo de informação
- Definir indicadores individuais de gestão
- Estabelecer objectivos.

Criação de um sistema efectivo de informação

O sistema deve:

- **concentrar-se** nas metas e nos objectivos da organização;
- ser **apropriado** e útil para os interessados que provavelmente o venham a utilizar;
- ser **equilibrado**, informando daquilo que a organização está a fazer e abrangendo todas as áreas de trabalho importantes;
- ser **sólido**, com vista a resistir a mudanças orgânicas ou ao facto de existirem pessoas que abandonem a organização;
- estar **integrado** na organização, fazendo parte dos processos de planificação e de gestão da actividade; e
- ser **eficaz em função dos custos,** equilibrando os benefícios da informação com os custos.

Medidas individuais da actividade

Uma medida da actividade deve:

- ser **pertinente** para o que a organização se propõe conseguir;
- **evitar incentivos perversos** e não fomentar condutas não desejadas ou pouco económicas;
- ser **atribuível.** A actividade medida deve poder ser influenciada por acções que podem atribuir-se à organização e deve observar-se claramente de quem é a responsabilidade;

---

[6] Choosing the Right FABRIC: A framework for performance information, 2001.

- estar **bem definida** graças a uma definição clara e inequívoca. Para tal, os dados podem ser recolhidos sistematicamente e a medida será mais fácil de compreender e de utilizar;
- ser **oportuna** e criar dados com regularidade e urgência suficientes de forma a ser possível continuar a progredir e os dados serem úteis;
- ser **fiável**, oferecendo a exactidão necessária para o uso ao qual estiver destinada e com capacidade para responder às mudanças;
- ser **comparável** com a de períodos anteriores ou programas semelhantes noutras organizações, e
- ser **verificável**, através de documentação de apoio que seja clara e permitindo desta forma a validação dos processos que originaram a medida.

Estabelecer objectivos e informar sobre o progresso

Vários dos critérios reflectem-se, igualmente, em directrizes sobre o estabelecimento de objectivos. Cada objectivo deve:

- ser **específico**, para que assim se observe de forma clara o fim que se está a tentar atingir;
- ser **mensurável**, deve dispor-se de uma medida do êxito que seja clara e transparente;
- ser **atingível:** o objectivo deve ser exigente e reflectir as ambições governamentais que visam melhorar os níveis de prestação dos serviços públicos. É preferível que existam provas que demonstrem o que é possível atingir tais como, por exemplo, comparações com organizações semelhantes;
- ser **pertinente:** a meta deve reflectir o que o Governo está a tentar conseguir, não apenas o que é facilmente mensurável;
- estar **determinado no tempo:** deve ficar claramente definido o prazo necessário para conseguir atingir o objectivo.

Duas vezes por ano os Ministérios são obrigados a apresentar documentos públicos onde vem explicado o progresso atingido na consecução dos seus objectivos. Os Ministérios têm de preparar relatórios **claros, transparentes** e **amplos** e devem aplicar os seguintes princípios:

- informar objectivamente segundo os objectivos, dando a conhecer os últimos resultados e referindo qual é o período ao qual se referem os dados de actividade;

- dar a conhecer as tendências, explicando os factores que afectam a actividade e o objectivo conseguido, bem como os motivos dos resultados notificados;
- descrever brevemente a natureza e a qualidade dos seus sistemas de informação;
- identificar e explicar o impacto de qualquer mudança na forma como se mede ou apresenta o nivel de actividade.

Anexo B: indicadores de gestão bem elaborados

Se os indicadores de gestão estiverem bem elaborados podem ajudar as organizações a melhorar a sua actividade e a prestar contas claras sobre as suas consecuções. Os indicadores de gestão contribuem para esta finalidade:

- transmitindo uma mensagem clara sobre os objectivos que a organização pretende conseguir;
- estabelecendo as prioridade e os resultados que se desejam atingir;
- proporcionando ambição e sentido de direcção, concentrando esforços e recursos na obtenção daquilo que verdadeiramente é importante e transmitindo mensagens claras ao pessoal encarregado pela consecução destes objectivos;
- assegurando-se de que a abordagem está concentrada na obtenção de resultados. Os bons indicadores devem impulsionar as entidades no sentido destas conseguirem uma gestão eficaz bem como resultados chave que sustentem as finalidades da organização;
- proporcionando uma base de observação da gestão. Quando se declara o que se está a tentar conseguir e se faz o seguimento da sua evolução pode determinar-se o grau de excelência na actividade da organização;
- estabelecendo uma base acordada para a apresentação de contas das organizações perante o Parlamento, a sociedade e outros organismos do sector público.

Este anexo proporciona exemplos de indicadores de gestão que ajudaram as organizações a melhorar o seu desempenho:

- concentrando-se em prioridades e objectivos finais;
- potenciando o trabalho em conjunto;
- concentrando-se em áreas e grupos marginalizados.

Concentrar-se em prioridades e objectivos finais

Indicador: reduzir de forma considerável a taxa de mortalidade atribuída às principais doenças mortais para o ano de 2010. No caso de doenças cardíacas, pelo menos 40% em pessoas com menos de setenta e cinco anos e, no caso de cancro, pelo menos 20% em pessoas com menos de setenta e cinco anos.

Este objectivo está ligado directamente a um resultado prioritário na área da saúde. Não destaca indevidamente as actividades que o compõem – que incluem questões de saúde tais como o diagnóstico e o tratamento além de actividades mais amplas como a educação de cidadãos relativamente a condutas saudáveis e o êxito na regulamentação de substâncias e produtos perigosos. Deste modo, é pouco provável que distorça a conduta dos empregados públicos. Além disso, proporciona um incentivo para procurar formas novas ou diferentes de atingir a meta e não restringe as possibilidades de escolher o conjunto de actividades mais eficaz em função dos custos.

Motivar o trabalho em conjunto

Indicador: Conseguir reduzir, até ao ano de 2002, de 142 para 71 dias o tempo decorrido entre a detenção e a sentença de delinquentes jovens reincidentes e manter este nível posteriormente.

O Governo Britânico tem um enorme interesse em fazer justiça com rapidez, de forma a que um jovem acusado de infringir a lei fique com a questão resolvida o mais rápido possível. Isto obriga as várias entidades locais – a policia, os serviços do Ministério Público e os Tribunais – a reduzir o tempo utilizado no tratamento de delinquentes jovens. Com vista a motivar o trabalho em conjunto, o Governo estabeleceu um objectivo partilhado para o período de tempo total que um delinquente passa pelo sistema. Isto obriga todas as entidades a esforçarem-se no sentido de reduzirem o tempo total em vez de se dedicarem unicamente à sua parte do processo.

A introdução deste objectivo foi apoiada por um projecto mais amplo destinado a facilitar o trabalho em conjunto e a melhorar a qualidade da informação disponível para fazer o seguimento dos avanços registados. Para o ano de 2002, o Governo informou que o tempo dispendido no tratamento de delinquentes jovens passou de 142 para 69 dias.

Utilizar objectivos e indicadores elaborados para responder a tipos específicos de dificuldades em matéria de desempenho

1. *Fazer frente à diferença existente entre unidades com uma gestão melhor e pior*

Indicador: Reduzir os roubos domésticos em 25% para o mês de Março de 2005, sem que nenhuma autarquia apresente uma taxa superior ao triplo da média nacional.

O Governo está a tentar diminuir a segregação entre os bairros mais pobres, frequentemente com serviços públicos mais fracos, e o resto do país. Este objectivo não se consegue cumprir apenas com medidas simples de gestão a nível geral ou intermédio. A existência de um certo grau de diferenciação contribui para criar uma pressão adicional nas áreas com uma pior gestão contribuindo para não ficarem relegadas para um nível médio de gestão.

2. *Estabelecer objectivos mínimos para determinar níveis mínimos aceitáveis*

Indicador: Para o ano de 2006, aumentar em 6% a proporção de jovens com dezasseis anos que conseguem passar cinco dos exames GCSE, e que pelo menos 25% dos alunos consigam atingir esse nível em todas as escolas.

Nos últimos anos o Governo tem adoptado indicadores mínimos cuja finalidade é a de conseguir um nível mínimo de actividade dos serviços públicos em todas as áreas, incluídas as mais marginalizadas. O indicador proporciona uma referência para melhorar a actividade em todas as comunidades e não apenas naquelas onde talvez seja mais fácil obter melhorias na gestão.

Anexo C: Indicadores mal elaborados

Se as organizações forem obrigadas a aumentar ao máximo o benefício dos indicadores de gestão, em primeiro lugar devem certificar-se de que estes estão bem elaborados. Por exemplo, os indicadores seleccionados devem ser apropriados para os interessados e devem estar bem definidos.

Além disto, devem ser utilizados de forma a evitarem as condutas não pretendidas que pudessem surgir.

Os indicadores devem ser apropriados e compreensíveis para os interessados

Indicador: "Melhorar a qualidade do ar" medida em função do número de dias em que são cumpridos os níveis especificados da qualidade do ar. Normas relativas a oito contaminantes, entre eles:

- ***Monóxido de carbono: 11,6 mg/m^3; média de oito horas para 31/12/2003***
- ***Benceno: 16,25 µg/m^3; média anual consecutiva para 31/12/2003***

Os deputados estão interessados em conhecer as consequências que as alterações da qualidade do ar têm para a saúde – saber se a diminuição da poluição exercerá um impacto significativo na duração e na qualidade de vida das pessoas. Contudo, os técnicos que medem a poluição definiram o indicador de tal forma que a gestão apenas poder ser interpretada por eles e não pelo grande público. Sem dúvida que é preciso recorrer a fontes técnicas fiáveis, mas estas devem expressar-se em termos que demonstrem a importância da gestão realizada, apresentando talvez uma escala de qualidade do ar segundo concentrações "seguras" aceites.

Os indicadores devem estar bem definidos e ser mensuráveis

Os indicadores compreendem:

- ***Um aumento de 500.000 pessoas participando na actividade artística para 2004.***
- ***Uma União Europeia moderna, reformada e ampliada, medida segundo o progresso relativamente às prioridades da política britânica; entre elas a liberalização económica, a reforma da PAC, justiça e assuntos da administração interna; uma PESC efectiva e a CIG de 2004; além de um maior apoio à Europa por parte do Reino Unido.***

Quando se determinam os indicadores, as organizações devem ter a certeza de que estes estão claramente definidos e de que podem ser medidos de uma forma fiável e eficaz relativamente aos custos suportados.

No primeiro exemplo, o valor do indicador depende da existência de uma definição rigorosa, e utilizada sistematicamente, daquilo que configura a actividade artística e a participação na mesma. O Ministério mede o progresso segundo um indicador, utilizando um inquérito no qual se pergunta à população se assistiu a pelo menos dois eventos artísticos nos últimos doze meses.

O segundo exemplo demonstra a dificuldade em identificar indicadores de gestão quantificáveis e apropriados para algumas áreas de actividade do Governo. A natureza da política exterior, que implica mudanças rápidas, dificulta a determinação de indicadores de resultados uma vez que é difícil fazer um prognóstico de como será o mundo no futuro e de prever as actuações específicas dos restantes participantes. Consequentemente, e com o objectivo de medir este indicador, o Governo tem tentado especificar as principais actividades programadas e forma a conseguir os resultados pretendidos.

Os indicadores podem originar incentivos perversos

Existem muitos artigos eruditos nos quais se determinam os incentivos perversos que pode originar a utilização de indicadores de gestão. Estes indicadores abrangem desde a distorção involuntária de operações até uma variedade de artifícios destinados a apresentar a actividade do melhor modo possível, ou inclusive a simples manipulação ilegítima das estatísticas. Os efeitos perversos costumam ser piores quando os indicadores estão mal definidos e os sistemas de informação não são examinados devidamente.

1. ***Indicadores: Reduzir o período máximo de espera para marcar uma consulta no centro de saúde para três meses, e o período máximo de espera de um tratamento de hospitalização para seis meses.***

Os indicadores das listas de espera são considerados como uma das medidas mais significativas da actividade do Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido. Contudo, os indicadores originam simultaneamente alguns incentivos perversos uma vez que:

- Distorsionam prioridades: os médicos responderam aos indicadores tratando os casos menos urgentes, mas rápidos e simples, em vez de casos difíceis com prioridades clínicas maiores.

- Não cobrem o período de espera total. Isto levou o pessoal hospitalar a gerir os tempos de espera, por exemplo, atrasando a inclusão de utentes nas listas de espera.
- Não foram definidos adequadamente. Os hospitais utilizaram diferentes definições de períodos de espera e reclassificaram alguns utentes com vista a reduzir o número de pacientes hospitalizados que aguardam tratamento.
- Têm como resultado uma manipulação significativa dos dados da actividade. A pressão para atingir os objectivos fixados e as fragilidades nas definições dos indicadores propostos levaram os hospitais a fazer ajustamentos inadequados durante os períodos de espera. Nalguns hospitais chegou-se a marcar consulta deliberadamente aos utentes quando estes não podiam ir, uma vez que, se o utente rejeitasse uma data, isto implicava a sua eliminação da lista.
- Fomentam a adopção do curto prazo. Alguns hospitais melhoraram as suas listas de espera desviando recursos de projectos dirigidos para o desenvolvimento da sua infra-estrutura e capacidade.

O resultado foi que os indicadores são mais adequados para os interesses dos utentes, avançando para uma medida mais completa para o período de espera, definindo-o de forma mais estrita e adoptando medidas oportunas para a verificação de dados.

2. Indicador: Aumentar a recolha de resíduos domésticos recicláveis

Tendo em conta o desenvolvimento sustentável, o Governo do Reino Unido estabeleceu como objectivo que as autarquias aumentassem a quantidade recolhida de resíduos recicláveis. Assim, algumas autarquias conseguiram atingir este objectivo embora, posteriormente, procedessem a incinerar esses resíduos em vez de os reciclar. Consequentemente, o Governo procedeu à revisão deste indicador de gestão de forma a este já não se concentrar no processo de recolha de resíduos mas requerer antes que as autarquias aumentem a proporção de resíduos efectivamente reciclados. Este indicador aproxima-se mais do objectivo final que consiste em proteger o ambiente.»

TRIBUNAL DE CONTAS

O relatório público de 2004*

Relatório de actividade
das jurisdições financeiras

Fevereiro de 2005

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

---

* Traduzido da Língua Francesa para a Língua Portuguesa por *CPL (Consultores Profissionais de Linguas, Lda)* com revisão técnica elaborada no DCP (*Departamento de Consultadoria e Planeamento*).

TRIBUNAL DE DISCIPLINA ORÇAMENTAL E FINANCEIRA*

Relatório para o Presidente da República

*No original: *Cour de Discipline Budgétaire et Financière*.

RELATÓRIO DE ACTIVIDADE

O artigo L. 316-1 do Código das Jurisdições Financeiras estabelece que o Tribunal deve apresentar anualmente, ao Presidente da República, um relatório, anexo ao relatório público do Tribunal de Contas e publicado no *Journal Officiel* da República Francesa.

O presente relatório diz respeito à actividade do Tribunal de Disciplina Orçamental e Financeira durante o ano de 2004.

I – Visão geral das competências do Tribunal de Disciplina Orçamental e Financeira

Instituído pela Lei de 25 de Setembro de 1948, alterada por diversas vezes antes da codificação de 1995, o Tribunal de Disciplina Orçamental e Financeira tem competência para aplicar sanções em caso de desconhecimento ou incumprimento das regras relativas à execução das receitas ou das despesas das administrações públicas (Estado ou autarquia local) ou dos organismos públicos (artigos L. 313-1 a L. 313-4), bem como em caso de concessão de benefícios injustificados a outrem que possa prejudicar os referidos organismos ou o Tesouro Público (artigo L. 313-6) e de omissão voluntária das declarações a serem fornecidas pelo organismo empregador às administrações fiscais (artigo L. 313-5).

Além disso, a Lei de 25 de Novembro de 1995 introduziu um novo artigo L. 313-7-1 considerando a infracção grave de gestão cometida pelos responsáveis de empresas públicas como uma infracção específica.

Desde a Lei de 16 de Julho de 1980, o Tribunal pode ainda intervir a dois níveis em caso de incumprimento das decisões judiciais:

- por um lado, poderá aplicar sanções a toda e qualquer pessoa cujas actuações tenham resultado na condenação de uma pessoa colectiva de direito público ou de um organismo de direito privado, responsável por uma missão de serviço público, a uma pena por incumprimento total ou parcial ou pela execução extemporânea de uma decisão judicial (artigo L. 313-7 do Código das Jurisdições Financeiras);

- por outro lado, poderá ser chamado a pronunciar-se no âmbito de uma questão que lhe seja submetida por toda e qualquer pessoa que tenha dificuldades em obter de uma pessoa colectiva de direito público a execução de uma decisão judicial transitada em julgado, que condenou esta última ao pagamento de uma quantia em dinheiro cujo montante vem fixado na própria decisão (artigo L. 313-12 do Código das Jurisdições Financeiras).

No primeiro caso, as jurisdições competentes devem remeter ao Ministério Público, junto do Tribunal de Disciplina Orçamental e Financeira, as suas sentenças de condenação devendo o Procurador-Geral Adjunto apreciar se importa interpor uma acção, tendo em conta a importância da pena e as demais circunstâncias.

No segundo caso, o Ministério Público, junto do Tribunal de Disciplina Orçamental e Financeira, deve entrar em contacto com a pessoa colectiva em causa para que a mesma execute com a maior brevidade possível a decisão judicial. Na maioria das vezes, esta forma de proceder consegue alcançar o objectivo esperado, ficando o caso arquivado e o credor que recorreu ao Ministério Público satisfeito. Se a tentativa de conciliação se frustrar ou se a gravidade dos factos o justificar, o Procurador-Geral Adjunto deverá deduzir uma acusação com vista a submeter o caso ao Tribunal de Disciplina Orçamental e Financeira.

Os ordenadores eleitos locais, actuando no âmbito das suas funções, são, desde 1993, sujeitos à jurisdição do Tribunal de Disciplina Orçamental e Financeira em caso de cometimento das infracções tipificadas nos artigos L. 313-7 e L. 313-12. Além disso, também o são quando tenham incorrido em responsabilidade no âmbito de uma interpelação para cumprir e infringido as disposições do artigo L. 313-6.

A actividade do Tribunal deve, por conseguinte, ser simultaneamente apreciada à luz dos acórdãos proferidos pela jurisdição e das decisões de arquivamento do Procurador-Geral Adjunto, relativas aos processos instaurados em aplicação da Lei de 16 de Julho de 1980, as quais comprovam a eficácia da jurisdição que consegue, na maioria dos casos, ordenar a execução das decisões judiciais sem recorrer à condenação.

II - Actividade do Tribunal

Dos dezoito processos apresentados perante a jurisdição em 2004, cinco são provenientes do Tribunal de Contas, um de uma Câmara Regional de Contas e os doze restantes resultam de um recurso interposto por credores, ao abrigo da Lei de 16 de Julho de 1980.

Durante esse mesmo período, foram sujeitos a instrução quatro casos e proferidos quatro acórdãos.

Dez novos relatores foram nomeados por Decreto de 19 de Agosto de 2004.

Actividade do Tribunal de Disciplina Orçamental e Financeira desde 1994

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Instaurados e registados no Ministério Público	21	33	31	34	24	20	18	18	10	13	18
processos instaurados ao abrigo de Lei de 1980	8	10	4	8	4	6	13	14	3	10	12
Arquivamento antes da instrução	6	4	12	12	10	14	5	17	13	18	12
- processos instaurados ao abrigo de Lei de 1980	5	3	7	6	4	4	4	15	8	13	11
Processos submetidos a instrução	10	20	18	18	24	4	5	0	6	4	4
- processos instaurados ao abrigo de Lei de 1980	0	1	1	2	3	0	0	0	0	0	1
Arquivamento após instrução (art. L. 314-4 e L. 314-6)	2	2	2	5	4	21	2	7	10	6	3
- processos instaurados ao abrigo da Lei de 1980	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0	0
Decisões de recurso	4	3	5	11	5[1]	3	0	7	2	3[2]	2
Acórdãos proferidos	4	3	4	7	7	4	1	3	4[3]	4[4]	4
Número total de processos em julgamento	33	58	71	81	84	66[5]	76	67	49	36	35[6]
- processos instaurados ao abrigo da Lei de 1980	5	12	8	10	9	9	17	15	10	8	9

1) Incluindo a decisão do Conselho de Estado de 30 de Outubro de 1998, que anula o acórdão proferido pelo Tribunal em 13 de Outubro de 1993 e reenvia o processo para o Tribunal;
2) Incluindo a decisão do Conselho de Estado de 4 de Julho de 2003, que anula o acórdão proferido pelo Tribunal em 4 de Abril de 2001, no que diz respeito ao Sr. ...;
3) Um acórdão único para 2 processos;
4) Um acórdão único para 2 processos;
5) Incluindo o processo julgado em 29 de Setembro de 1999, no âmbito do qual o Tribunal determinou o seu reenvio para o relator para complemento de instrução;
6) Incluindo o processo transmitido ao Conselho de Estado por acórdão do Tribunal de 15 de Junho de 2004.

O número limitado de processos submetidos ao Tribunal desde há 4 anos (3 a 7, exceptuando os recursos interpostos ao abrigo da Lei de 1980), bem como de processos julgados (3 a 4 por ano), prende-se com dificuldades de funcionamento, que já foram mencionadas em relatórios anteriores. O Tribunal transmitiu ao Governo, no primeiro semestre de 2004, um projecto de reforma regulamentar com vista a colmatar estas lacunas através da adopção de disposições que permitam alargar a composição do Tribunal e reorganizá-la.

III - Acórdãos do Tribunal

O Tribunal proferiu quatro acórdãos que foram lidos em audiência pública, os quais podem ser consultados na Secretaria do Tribunal.

O **primeiro processo** (acórdão de 23 de Março de 2004) foi julgado após anulação, a 4 de Julho de 2003, de um acórdão anterior do Tribunal (de 4 de Abril de 2001) pelo Conselho de Estado que decretou o reenvio do processo para novo julgamento. O caso dizia respeito ao director de um gabinete público intermunicipal de habitação social (HLM - *Habitation à loyer modéré*).

O Conselho de Estado considerou que a alegação do director do referido gabinete, segundo a qual o acórdão do Tribunal tinha sido proferido em condições irregulares, era procedente, uma vez que dois dos seus membros, juizes-conselheiros do Tribunal de Contas, participaram nas deliberações do Conselho em que foi adoptado o relatório público do Tribunal de Contas para 1995. E nesse relatório, a actuação do director do referido gabinete era explicitamente posta em causa em termos que levavam a pensar que os factos nele descritos já estavam provados e que o seu carácter condenável, perante as regras ou princípios a aplicar, era reconhecido.

No seu novo acórdão, numa composição conforme com a decisão do Conselho de Estado, o Tribunal considerou que o director incorreu em responsabilidade uma vez que as decisões de atribuição de complemento de remuneração, não deliberadas pelo conselho de administração, tinham sido preparadas pelos seus serviços, tal como os respectivos despachos. Além disso, o Tribunal constatou que o próprio director tinha auferido vários prémios ilícitos. Condenou-o no pagamento de

uma coima de 1.500 €. O Acórdão não foi publicado no *Journal officiel* da República Francesa.

Num segundo processo (acórdão de 23 de Março de 2004), o Tribunal pronunciou-se, pela primeira vez, sobre um recurso de revisão ao abrigo do artigo L. 315-3 do Código das Jurisdições Financeiras. Este recurso foi apresentado pelo Director-Geral de uma instituição de Segurança Social, condenado no pagamento de uma coima de 700 € por um acórdão anterior do Tribunal de 4 de Dezembro de 2002, por violação grave da sua obrigação de controlo da gestão do seu subordinado, Director-Geral adjunto da instituição.

O Director-Geral pediu a revisão do acórdão fundamentando-se numa nota redigida por um administrador da instituição, que não tinha sido produzida durante a instrução. A mesma evidenciava o sistema dualista da cadeia de comando da instituição, assim como a dificuldade prática em que o Director-Geral se encontrava para controlar a actividade do seu adjunto.

O Tribunal constatou que este documento era do conhecimento do Director-Geral antes de o mesmo ter sido condenado e considerou que os elementos invocados não constituíam nem factos novos nem documentos susceptíveis de provar a sua não responsabilidade. Por conseguinte, declarou inadmissível o recurso.
O acórdão não foi publicado no *Journal officiel* da República Francesa.

Num terceiro processo (acórdão de 15 de Junho de 2004), o Tribunal devia julgar o director de um centro hospitalar especializado, por motivos de irregularidades constatadas na gestão do mesmo.

O Tribunal constatou que, no seu relatório público anual de Novembro de 1997, o Tribunal de Contas mencionava anomalias na gestão do centro hospitalar, pondo explicitamente em causa o seu director por actos considerados irregulares.

Registou ainda que o relatório público tinha sido adoptado em conselho pelo Tribunal de Contas, na qual estavam presentes o Primeiro Presidente do Tribunal de Contas, na altura Presidente de Secção, bem como os dois juizes-conselheiros que integravam a formação de julgamento do Tribunal de Disciplina Orçamental e Financeira.

Considerou que esses magistrados não podiam conhecer do mérito da causa porque a composição da formação de julgamento era irregular.

O Tribunal invocou oficiosamente este motivo e constatou que o quórum requerido pelo disposto no artigo L.314-13 do Código das Jurisdições Financeiras para deliberar validamente não podia ser alcançado.

Tendo em conta que o director em causa tinha o direito de ser ouvido de forma justa por um Tribunal independente e imparcial, o Tribunal transmitiu o processo ao Conselho de Estado para que o mesmo, no âmbito dos seus poderes gerais de regulação da ordem judiciária administrativa, lhe desse o seguimento apropriado e, se for caso disso, se pronunciasse sobre o mérito da causa.

Num quarto processo (acórdão de 15 de Junho de 2004), o director de outro centro hospitalar foi presente ao Tribunal por dois motivos:

- por um lado, tinha sido acusado de ter violado as regras de execução das despesas do estabelecimento, ao recorrer, ao abrigo do artigo L. 104-2 do Código dos Mercados Públicos então em vigor, a um procedimento por negociação para a reestruturação térmica e a gestão energética do estabelecimento;
- por outro lado, tinha sido acusado de ter dado um visto a uma factura de pagamento em adiantado, sem ter previamente verificado o objecto do pagamento nem a execução da prestação, contrariamente ao disposto no artigo 162.º do referido Código então em vigor. Este visto tinha autorizado o pagamento, pela sociedade de locação financeira a que recorreu o centro hospitalar, de um adiantamento à empresa responsável pelas obras, que, sujeita a liquidação judicial, não tinha efectuado o pagamento às empresas de empreitada, o que obrigou o centro hospitalar a procurar outros fornecedores para terminar a obra e significou um prejuízo financeiro para o mesmo.

O Tribunal considerou, em primeiro lugar, que o recurso a um contrato por ajuste directo não constituía uma irregularidade neste caso específico, tendo em conta:

- as dificuldades com que se deparava o centro hospitalar, bem como as necessidades urgentes de segurança dos utentes deste serviço público;
- a não oposição das autoridades de tutela;

- que não estava provado que uma empresa que não fosse a seleccionada teria sido capaz, aquando dos factos, de fornecer as prestações solicitadas nas condições de rapidez e de tecnicidade exigidas.

Em segundo lugar, o Tribunal considerou que, ao emitir uma guia de pagamento para a referida factura, o director tinha violado, de forma caracterizada, as regras de execução das despesas do centro hospitalar e concedido um benefício injustificado a outrem, uma vez que, na sua qualidade de gestor orçamental, era responsável pelas autorizações que emitia, em aplicação do artigo 7.º do Decreto de 29 de Dezembro de 1962, relativo ao regulamento geral da contabilidade pública.
No entanto, considerou que vários elementos constituíam circunstâncias de exclusão de responsabilidade:

- o visto da factura não teria produzido efeitos se a sociedade de locação financeira tivesse aplicado a convenção que a vinculava ao centro hospitalar, convenção essa que estabelecia várias condições suspensivas de pagamento;
- o director tomou várias medidas para que a empresa responsável pelas obras justificasse a realização do serviço assim que foi constatada a inexistência do motivo invocado por esta para efeitos de obtenção da aprovação da factura;
- a responsabilidade penal da empresa foi decretada pelo juiz que absolveu o director da acusação de abuso de bem social;
- os esforços posteriormente envidados pelo director para levar a cabo os trabalhos permitiram implementar uma instalação do co-geração dentro de prazos satisfatórios, com um balanço final positivo;
- o enquadramento jurídico do recurso à locação financeira por uma pessoa colectiva de direito público era particularmente complexo aquando da verificação dos factos;
- por último, era necessário ter em conta os antecedentes de carreira do director.

O acórdão não foi publicado no *Journal officiel*.

IV - Decisões de arquivamento

No decorrer do ano de 2004, quinze processos foram arquivados pelo Procurador-Geral Adjunto.

Doze dessas decisões foram tomadas antes da instrução, com base no artigo L. 314-3 do Código das Jurisdições Financeiras, das quais onze eram relativas a processos instaurados em aplicação da Lei de 16 de

Julho de 1980. Os arquivamentos aconteceram, na sua maioria, após obtenção da execução da decisão judicial por parte do Procurador-Geral Adjunto. Nos restantes casos, o arquivamento resulta da inadmissibilidade do recurso.

Foram decididos três arquivamentos após a fase de instrução: para dois dos processos, com base no disposto no artigo L. 314-4 do Código das Jurisdições Financeiras (arquivamento após depósito do relatório de instrução), e para o último processo, com base no artigo L. 314-6 do referido código (arquivamento fundamentado com base no parecer dos ministros em causa).

Nestes processos, a instrução revelou que as infracções não eram suficientemente caracterizadas ou que podiam dificilmente ser imputadas a determinadas pessoas ou, ainda, que tinham sido cometidas em circunstâncias que tornavam improvável a condenação das pessoas em causa, face à jurisprudência do Tribunal.

Noutro caso, o arquivamento foi determinado pelo falecimento, no decorrer do processo, de uma das pessoas acusadas.

Philippe SÉGUIN

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 15 /2004

RECURSO ORDINÁRIO Nº 8/04

ACORDO DE COLABORAÇÃO – ANULABILIDADE – ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA – CONTRATO DE COMPRA E VENDA – EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL – HABITAÇÃO SOCIAL – MINUTA – PODER DISCRICIONÁRIO – SUBSÍDIO A FUNDO PERDIDO

SUMÁRIO

1. A celebração de um contrato de compra e venda de fogos destinados a fins de habitação social, entre um município e uma empresa municipal, com vista à obtenção dos benefícios previstos no acordo de colaboração celebrado entre aquele município e o Instituto Nacional de Habitação, insere-se no âmbito do exercício do poder discricionário do município.

2. O exercício pela câmara municipal do poder discricionário de comprar aqueles fogos "com um motivo principalmente determinante que não condiz com o fim visado pelo legislador ao conceder tal poder", constitui um *desvio de poder* gerador de mera anulabilidade, que nos termos do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e c) da Lei n.º 98/97,de 26 de Agosto, está fora do âmbito das ilegalidades que o Tribunal de Contas pode conhecer em sede de fiscalização prévia.

Conselheiro Relator
Lídio de Magalhães

Processo nº 2570/2003
Sessão de 15/07/2004

ACÓRDÃO

A Câmara Municipal da Figueira da Foz interpôs recurso do acórdão n.º 18/04 que recusou o visto no Proc.º 2570/03 relativo à minuta do contrato de compra e venda de 5 moradias em Leirosa, freguesia de Marinha das Ondas, a celebrar com a empresa municipal "Figueira Domus – Empresa Municipal de Gestão de Habitação da Figueira da Foz".

No acórdão recorrido decidiu-se que o referido contrato, a celebrar-se, seria nulo por violação do art.º 281.º do Código Civil na medida em que ambos os contraentes pretenderiam alcançar, por via de tal contrato, "um resultado não permitido pela lei, ou seja, um financiamento a fundo perdido e um empréstimo com juros bonificados, um e outro (...) sem base legal, violando assim o art.º 2.º do Dec-Lei n.º 226/87, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 150-A/91, e o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/95 (...)".

Do referido acórdão foi interposto recurso no qual a Câmara Municipal recorrente formulou as conclusões que se transcrevem:

"1 O contrato de aquisição de 5 moradias pelo Município da Figueira da Foz à Empresa Municipal "Figueira Domus", enquadra-se no contexto do art.º 3.º dos estatutos desta empresa.

2 Assim, por parte da empresa Municipal essa aquisição é lícita.

3 Se o Município adquiriu os fogos, paga o preço, em correspectividade.

4 A "Figueira Domus", já anteriormente havia pago o preço de construção, pelo que, só agora vendeu as 5 moradias, limitando-se a receber o respectivo valor, que detém o seu património.

5 Assim, não existe financiamento da Empresa Municipal.

6 Não existe obrigação de restituir o que quer que seja para a "Figueira Domus", pelo que não há qualquer financiamento para esta (art.º 1142 Cod. Civil).

7 A obtenção de um financiamento a juros bonificados é lícita, para a autarquia e está previsto na lei (Dec. Lei n.º 197/95).

8 O financiamento a fundo perdido para as autarquias é lícito.

9 A comparticipação a fundo perdida prevista no art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 197/95, de 29-7, é lícita para as autarquias locais.

10 O acórdão recorrido ao decidir, como o fez, descaracterizou a personalidade jurídica da Empresa Municipal.

11 Mas se assim é, então, com essa descaracterização, também não existe obstáculo à contratação de um empréstimo por parte da autarquia, dado que, com essa aquisição das 5 moradias, esta como que as constituiu ela própria, adquirindo-as no mercado, na acepção do D. L. n.º 197/95.

12 O financiamento que a Empresa Municipal obteve junto do INH será liquidado, no momento do recebimento do preço da aquisição dos imóveis, pelo que não existe qualquer duplicação do financiamento.

13 Não deve merecer qualquer restrição ou dúvida o facto de ter sido a autarquia a construir ou adquirir as 5 moradias no mercado, na acepção do Dec.Lei n.º 197/95.

14 À data da publicação desse Dec. Lei n.º 197/95, ainda não existiam empresas públicas municipais, que ó vieram a ter existência normativa com a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

15 Se à data da publicação do Dec.Lei n.º 197/95, ainda não havia sido criada a possibilidade de as autarquias constituírem empresas públicas municipais para desempenharem actividades no âmbito das atribuições municipais, é de interpretar o dispositivo desse diploma, no sentido de considerar a aquisição no mercado de imóveis, por parte da autarquia, quando esta aquisição ocorra através de empresas públicas municipais, nos termos do art.º 9.º n.º 1, segmento final, do Cod. Civil.

16 Neste contexto, a construção das moradias por parte de "Figueira Domus" deve ser encarada como um prolongamento natural da actividade autárquica.

17 Pelo que não deve merecer qualquer restrição ou dúvida o facto de ter sido a autarquia a construir ou adquirir as 5 moradias no mercado, na acepção do Dec. Lei n.º 197/95."

Admitido o recurso, sobre ele emitiu parecer o Ministério Público, tendo-se aí concluído não haver fundamento legal para a não concessão do visto, nomeadamente pela nulidade do contrato ao abrigo do art.º 281.º do Código Civil.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

É a seguinte a matéria de facto apurada nos autos:

1. Em 17.12.1999 a Câmara Municipal da Figueira da Foz, ao abrigo dos Decretos-Lei nº 226/87, de 6 de Junho, e nº 30/97, de 28 de Janeiro, celebrou um Acordo de Colaboração com o INH tendo por objectivo realojar 143 famílias residentes em barracas ou construções similares.

2. Em 26.07.2000 a Câmara Municipal constituiu a empresa municipal FIGUEIRA DOMUS – EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DA FIGUEIRA DA FOZ, EM.

   Nos termos do artigo 3º dos Estatutos desta empresa entretanto revistos por escritura de alteração de 27.12.2001:
   "1- A FIGUEIRA DOMUS tem como objecto social principal a gestão social, patrimonial e financeira dos empreendimentos e fogos de habitação social da Câmara Municipal da Figueira da Foz, nos termos e condições a definir por esta Entidade, a promoção de habitação a custos controlados e a aquisição de fogos e terrenos, em execução da política de habitação da Câmara.
   2- Complementarmente, administrará o património habitacional do Município, promovendo, designadamente, as compras, permutas ou vendas que a Câmara Municipal da Figueira da Foz determinar.
   3- A execução de obras que a gestão dos empreendimentos municipais exija, a construção de novos fogos de habitação a custos controlados, através de administração directa ou empreitada, assim como as operações de loteamento, não carecem de licenciamento, nos termos da lei, desde que as mesmas resultem do exercício das suas competências e os projectos sejam aprovados pela Câmara Municipal da Figueira da Foz.
   4- Acessoriamente, a Figueira Domus poderá exercer outras actividades relacionadas com o seu objecto e não excluídas por lei."

   Para a prossecução do seu objecto social, a empresa tem como atribuições (artº 5º dos seus Estatutos):
   "a) Promover a gestão integrada e participada dos empreendimentos habitacionais municipais que para tal sejam designados pela Câmara Municipal da Figueira da Foz;

b) Assegurar a manutenção do parque edificado daqueles empreendimentos, bem como a dos respectivos espaços exteriores que vierem a ser definidos;
c) Promover uma adequada administração patrimonial e social, designadamente, organizando e mantendo actualizado o cadastro de bens imóveis e um banco de dados relativo aos seus residentes;
d) Promover as acções de cobrança das rendas dos fogos municipais a que se refere a alínea a), procedendo às respectivas actualizações, nos termos e condições fixadas pela Câmara Municipal;
e) Promover acções de formação e informação junto das populações destes empreendimentos e fogos;
f) Promover a execução de obras de conservação em edifícios e espaços exteriores;
g) Elaborar estudos e projectos relacionados como seu objecto social;
h) Promover a compra, venda ou troca de bens imóveis que a Câmara Municipal lhe cometa;
Assegurar a correcta gestão financeira dos recursos da empresa;
i) Exercer todas as actividades complementares e subsidiárias relacionadas com as anteriores.
j) Os demais actos necessários à correcta prossecução das suas atribuições gerais e específicas."

3 Em 18.08.2000 a FIGUEIRA DOMUS abriu um concurso público para a adjudicação de uma empreitada relativa à construção de 48 fogos de habitação social na povoação da Leirosa (2ª Fase), concelho da Figueira da Foz, a qual deu lugar a um contrato outorgado com a empresa FERREIRA – CONSTRUÇÕES S.A. pelo valor de 543.536.135$00 acrescido de IVA.

4 Em 26.11.2002 esta mesma empresa celebrou com o INH um contrato de mútuo a curto prazo, com bonificação de juros, ao abrigo do DL nº 220/83, de 26.05, com vista a financiar a construção de 20 habitações a custos controlados situadas em Leirosa, até ao limite de 915.478,70 €, estando nestas habitações integradas as 5 vivendas objecto do contrato em apreço.

5. Em reunião de 05.11.2002 a Câmara Municipal deliberou adquirir cinco moradias em banda, de tipologia T2, sitas no referido empreendimento habitacional da Leirosa, destinadas a realojar famílias carenciadas.

De acordo com a acta desta reunião, o empreendimento da Leirosa estava, então, praticamente concluído, tendo sido "*aceite como elegível para efeitos de bonificação pelo Instituto nacional de Habitação*". Mais se refere que "*sendo a aquisição feita pelo Município, permitirá a obtenção de comparticipação a fundo perdido a atribuir pelo INH*", isto além do empréstimo bonificado.

6 Esta aquisição foi autorizada por deliberação da Assembleia Municipal de 16.12.2002, pelo valor total de € 340.000,00.

7 Em 09.01.2003 foi outorgado pela Câmara e pela empresa municipal um contrato promessa de compra e venda destas 5 moradias, estipulando-se na cláusula 4º que o pagamento do preço só ocorreria com a celebração da escritura de compra e venda.

8 A aquisição destas 5 moradias pela Câmara será financiada pelo INH com uma comparticipação a fundo perdido no montante de € 118.698,00 e através de um empréstimo com juros bonificados no valor de € 100.196,00, cujo contrato foi outorgado em 16.12.2002 com o Banco BPI, SA e submetido a fiscalização prévia deste Tribunal em 20.12.2002 (Processo nº 3509/02) encontrando-se o mesmo suspenso até apreciação do processo de aquisição das 5 moradias agora em apreço.

9 Em 17.12.99 havia sido celebrado um "Acordo de Colaboração" entre o Município da Figueira da Foz e o Instituto Nacional de Habitação de acordo com o qual (cfr. cl. 4.ª) o Instituto Nacional de Habitação comparticipa, "a fundo perdido", 50% do custo de construção sendo financiados com empréstimos os restantes 50%.

A primeira questão que o acórdão recorrido coloca – e com toda a pertinência – relaciona-se com o interesse público prosseguido através da celebração do presente contrato.

Na verdade, se é certo que os municípios são titulares de atribuições em matéria de habitação – cfr. al. i) do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 159/99, de 14/9 – para cuja concretização os respectivos órgãos detêm a competência adequada – cfr. art.º 24.º da mesma Lei – não é menos certo que o Município da Figueira da Foz, ao criar a empresa municipal "Figueira Domus", fez transferir para esta atribuições bastantes para que possa prosseguir objectivos em matéria de habitação social.

E, portanto, pode, com toda a propriedade, perguntar-se qual a razão que justifica a celebração deste contrato pelo qual a empresa vende ao município 5 moradias destinadas a realojamento.

A resposta à questão não podia ser mais clara, como se relata no acórdão recorrido, e foi transmitida no decurso da instrução do processo pelo Ex.mo Presidente da Câmara Municipal: os cinco fogos estão incluídos num programa de realojamento que foi objecto de um acordo de colaboração celebrado com o Instituto Nacional de Habitação e, segundo instruções deste Instituto, terá de ser a Câmara Municipal a adquiri-los para poder usufruir dos benefícios ali previstos.

O benefício aqui considerado é o da comparticipação a fundo perdido ao abrigo do art.º 2.º do Dec-Lei n.º 226/87 (diploma que é invocado no "acordo de colaboração").

Fica assim claro que a interposição do Município entre a "Figueira Domus" e a afectação dos fogos a fins de habitação social não foi determinada por estes fins (para cuja estrita realização a "passagem" pelo património do Município é inútil).

A referida interposição visou antes a obtenção do financiamento a fundo perdido que o INH entendeu como possível apenas para a autarquia e não para a empresa municipal (embora obviamente sem comprometer os fins de habitação social a que as casas se destinam).

A ilegalidade que aqui se divisa, assim, é a de um desvio de poder – ou seja, a Câmara Municipal deliberou exercer o poder (discricionário) de comprar fogos "com um motivo principalmente determinante que não condiz com o fim visado pelo legislador ao conceder tal poder "(cfr. J. M. Sérvulo Correia, "Noções de Direito Administrativo", I, 1982, pág. 445; cfr. tb. D. Freitas do Amaral, "Direito Administrativo", polic., vol. III, pág. 209).

Este vício, porém – ao menos em casos como o presente – não tem outras consequências que não a mera anulabilidade, estando assim fora do âmbito das ilegalidades que este Tribunal pode conhecer em sede de fiscalização prévia salvo quando influa no resultado financeiro do contrato – cfr. art.º 44.º, n.º 3, als. a) e c) da Lei n.º 98/97, de 25/8.

Há ainda a salientar que a obtenção de comparticipação por parte do Município não é, em si mesma, ilegal e estava prevista no Dec-Lei n.º 110/85 e no "Acordo de Colaboração".

Só a subsequente criação da empresa municipal e a transferência de atribuições em matéria de habitação social terá vindo a criar – pelo no entender do INH – a impossibilidade de aceder a tal comparticipação.

Não é aliás certo que não possa entender-se que as atribuições municipais, desenvolvidas através de empresas municipais exclusivamente detidas pelos municípios, devam ser consideradas – para este efeito – como sendo levadas a cabo pelas próprias autarquias, sobretudo se tivermos em atenção que tais empresas só vieram a ser previstas pela Lei n.º 58/98, de 18/8.

Não temos assim por segura a aplicação do disposto no art.º 281.º do Código Civil, por estarmos perante um fim contrário à lei, sendo certo que a obtenção da comparticipação também não é ofensiva dos bons costumes ou contrária à ordem pública.

Por outro lado, resultando explicitamente adquirida a finalidade a obter com o contrato ora em apreciação não é possível dar como demonstrado o propósito de financiamento ilegal da empresa "Figueira Domus", sendo certo, de resto, que, estando constituídas duas pessoas colectivas distintas, nada pode objectar-se a que haja uma contraprestação (preço) correspondente a uma aquisição patrimonial.

Também não ocorre a alegada duplicação de empréstimos uma vez que, conforme veio dizer ao processo o Ex.mo Presidente da Câmara Municipal, na data em que se consumar a compra e venda ora em minuta será feita a amortização do empréstimo contratado junto do INH.

E, quanto ao contrato de mútuo em apreciação neste Tribunal sob o n.º 3509/02, não produziu ele ainda quaisquer efeitos justamente por estar a aguardar o trânsito em julgado deste processo, não nos competindo aqui apreciá-lo.

Não estando adquirida nenhuma das ilegalidades que vinham assacadas ao pretendido contrato, decide-se dar provimento ao recurso e visar a minuta de escritura de compra e venda.

São devidos emolumentos pelo visto.

Diligências necessárias.

Lisboa, 15 de Julho de 2004.

(RELATOR: Cons. Lídio de Magalhães)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Pinto Almeida)

(O Procurador-Geral Adjunto)
Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 16/ 2004

RECURSO ORDINÁRIO Nº 22/2004

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO – CONTRATO DE EMPRÉSTIMO – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL – INVESTIMENTO MUNICIPAL – PRINCIPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL – SUCESSÃO DAS LEIS

SUMÁRIO

I. Decorre dos princípios gerais de Direito que a lei reguladora dos contratos é a lei vigente à data da sua celebração.

II. O princípio referido no nº anterior, é válido, por maioria de razão, quando estamos perante leis que assumem uma natureza essencialmente temporária, como sucede com as Leis dos Orçamentos de Estado, sendo uma característica fundamental destas a anualidade – cfr. art. 4º da lei de enquadramento orçamental (Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica nº 2/2002 de 28 de Agosto, Lei nº23/2003 de 2 de Julho e Lei nº 48/2004 de 24 de Agosto.

III. Excepções à referida regra da anualidade só podem ser acolhidas as expressamente previstas na Lei, designadamente na referida lei de enquadramento orçamental.

O Juiz Conselheiro Ribeiro Gonçalves

Processos nºs 667 e 668/04
Sessão de 20/10/2004

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 15 de Julho de 2004, foi proferido o acórdão de Subsecção nº 125/04, que recusou o visto a dois contratos de empréstimo, celebrados entre o Município de Alvaiázere e a Caixa Geral de Depósitos nos montantes de até 170.000,00€ e 137.804,00€.

2. O fundamento para a recusa do visto foi o previsto no art. 44º nº 3 al. b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto (violação directa de norma financeira), por se ter considerado que a contracção dos empréstimos em causa violava o disposto no art. 20º da Lei nº 107-B/2003 de 31 de Dezembro.

3. Não se conformou com a decisão o Sr. Presidente da Câmara Municipal que dela interpôs o presente recurso, tendo concluído o seu requerimento da forma seguinte:

> Nestes termos e nos melhores de direito, deve ser dado provimento ao presente recurso, por improcedência da invocada ilegalidade, modificando-se o aresto impugnado, quanto à decisão nele exarada, a qual, atento o interesse público subjacente, sempre terá que ser em sentido oposto.
>
> Na verdade, assim haverá que considerar, face ao assinalável prejuízo que daí resulta para um direito legitimamente adquirido pela Câmara Municipal de Alvaiázere – que pretendia dar efeito útil a uma posição jurídica particularmente merecedora de tutela, depois de, ao fim de três meses, ter obtido, em resultado de prévia candidatura, uma bonificação da taxa de juro –, já que a contratação de tais empréstimos se revela necessária ao financiamento complementar dos projectos de investimento em curso, de natureza municipal, já comparticipados pelo FEDER e aprovados no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio 2000 – 2006.

4. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais.
   Ao ter vista do processo o Exmo. Procurador – Geral Adjunto emitiu douto parecer no sentido de que recurso não merece provimento.

II. OS FACTOS

Do processo (e bem assim do acórdão recorrido cuja matéria de facto não foi posta em crise pelo recorrente) resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. O Município de Alvaiázere enviou para efeitos de fiscalização prévia, dois contratos de empréstimo celebrados com a Caixa Geral de Depósitos, pelos quais esta concede:

   A) Um crédito até ao montante de € 170.000,00, destinado ao financiamento complementar do projecto "Construção das instalações do Pólo de Alvaiázere da Escola Tecnológica e Profissional de Sicó", pelo prazo de 20 anos (Proc. nº 667/04);
   B) Um crédito até €137.804,00, para financiamento complementar do projecto "2ªFase do C.M. 1118 entre Bofinho e Almoster" (Proc. nº 668/04).

2. Ambas as obras, referidas no nº anterior, são co-financiadas pelo III Quadro Comunitário de Apoio.

3. Pelo ofício – circular nº 9/2003, a Direcção-Geral das Autarquias Locais informou a Câmara Municipal de Alvaiázere da possibilidade de, nos termos do nº3 do artigo 19º do OE 2003, contrair em 2003 empréstimos até à importância de €417.804,00.

4. Por deliberação adoptada na reunião de 11 de Abril de 2003, a Câmara mandou consultar 5 instituições de crédito com vista à contracção de empréstimos para financiar aqueles projectos, o que se efectivou em 26 de Maio de 2003.

5. Na reunião ordinária de 20 de Junho de 2003, a Câmara Municipal deliberou, após apreciar as propostas apresentadas, contratar com a CGD os empréstimos para os referidos investimentos no montante de €170,000,00 e de €137.804.00, respectivamente, e solicitar à Assembleia Municipal a respectiva autorização.

6. Em Sessão ordinária de 27 de Junho de 2003, a Assembleia Municipal de Alvaiázere autorizou o Executivo Municipal a contrair os empréstimos propostos.

7. Por despacho de 10 de Dezembro de 2003 do Senhor Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, foi homologada a medida 1.8 "Bonificação de juros em linhas de crédito ao investimento autárquico" do QCA III, em relação aos dois projectos.

8. Na sua reunião de 20 de Janeiro de 2004, a Câmara deliberou aprovar as propostas de contratos de empréstimo apresentadas pela CGD em 13 do mesmo mês, bem como as respectivas cláusulas contratuais.

9. Por ofício de 29 de Janeiro foi comunicada à CGD a aprovação das condições contratuais correspondentes às propostas por esta apresentadas.

10. A data constante dos contratos outorgados pela Câmara Municipal de Alvaiázere e pela CGD é o dia 9 de Janeiro último, nela se prevendo, como prazo global (cláusula 4ª), 20 anos a contar do dia 20 subsequente à data da obtenção do visto.

11. Dos autos consta um ofício da CGD de 14 de Junho último, dirigido ao Senhor Presidente da Câmara e depois remetido a este Tribunal, de acordo com o qual e *"na sequência dos contactos havidos...e para os efeitos tidos por convenientes, vimos informar V. Exa. de que a Caixa apresentou as propostas de financiamento...em 16/06/2003...A aceitação das nossas propostas foi-nos comunicada....em 04/08/2003, com a menção de que a contracção dos empréstimos já se encontrava aprovada pela Assembleia Municipal, mais se fazendo prova de que também se encontrava assegurada a participação do FEDER....*
Em face disso, foram-lhes enviados em 2003/08/11 os planos de amortização previsionais...para efeitos da candidatura à linha de crédito criada pelo Decreto-Lei nº 144/2000, de 15/7, tendo a atribuição e aprovação das respectivas bonificações sido homologadas em 10/12/2003.
Os requisitos para a contratação dos dois empréstimos ficaram, portanto, integralmente preenchidos em 10/12/2003, pelo que, em condições normais e com a habitual diligência dos serviços intervenientes, teria sido perfeitamente possível celebrar os respectivos contratos durante o ano de 2003, salvaguardando-se, assim, as legítimas expec-

tativas criadas pelo Município de Alvaiázere de dar efeito útil à formação e manifestação de vontade tempestivamente reveladas, tanto mais que a contratação dos empréstimos e a utilização dos respectivos fundos respeitava e respeita as regras legalmente fixadas para o ano de 2003.

Além de que se trata da realização de projectos comparticipados pelo FEDER e cuja execução só irá contribuir para melhorar o grau da correcta utilização das verbas do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, incluindo ao nível das verbas alocadas à bonificação de empréstimos para o investimento autárquico (Medida 1.7 do PO Centro)."

12. A Autarquia foi solicitada a esclarecer, em Abril p.p., se os empréstimos tinham sido contraídos por conta do rateio atribuído em 2004 ou, se por qualquer outra forma, se enquadravam no quadro legal decorrente da Lei do OE de 2004.

Em resposta datada de 26 de Junho p.p., o Exmº Presidente da Câmara veio informar de que *"os respectivos empréstimos foram contraídos por conta do ratio atribuído a esta Autarquia em 2003"*. Em reforço desta tese, o ilustre Autarca veio informar que:

"Os processos... iniciaram-se em 11 de Abril de 2003, tendo a sua contracção sido autorizada pela Assembleia Municipal, em sessão de 27 de Junho de 2003. Assim, em 4 de Agosto de 2003 foi transmitida à C.G.D. a aceitação das suas propostas para a contracção destes empréstimos.

Em 11 do mesmo mês, a C.G.D. enviou-nos os planos de amortização previsionais, a fim de ser feita a candidatura à medida 1.8 – Bonificação de juros em linhas de crédito ao investimento autárquico, do III QCA, visto se tratarem de empréstimos para financiamentos complementares de projectos aprovados no âmbito do FEDER.

As candidaturas foram apresentadas na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro em 18 de Setembro de 2003, tendo sido aprovadas por Sua Excelência o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, em 10 de Dezembro de 2003. Essas aprovações foram comunicadas a esta Câmara Municipal pelo ofício nº 214 163 de 17.12.2003, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, o qual deu entrada nestes Serviços no dia seguinte, ou seja, 18.12. Porém, devido ao período de Natal, só em 30 do mesmo mês, foi possível a esta Câmara Municipal fazer a respectiva comunicação à Caixa Geral de Depósitos. Assim, em 13 de Janeiro do corrente ano, a Caixa Geral de Depósitos, SA, enviou-nos os respecti-

vos contratos para aprovação das suas cláusulas, os quais foram aprovados, em reunião de 20 do mesmo mês, pela Câmara Municipal.
Apesar destes contratos terem sido aprovados já em 2004, o facto é que, tal, como consta da comunicação da Caixa Geral de Depósitos, SA, de que se anexa fotocópia, (supra transcrita em 11) os requisitos da contracção destes empréstimos ficaram integralmente preenchidos em 10.12.2003, data em que foi feita a aprovação dos seus financiamentos complementares por Sua Excelência o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente."

13. Por este Tribunal, em 15 de Julho de 2004, foi proferido o acórdão de Subsecção nº 125/04, que recusou o visto aos referidos contratos.

III.O DIREITO

A questão a resolver é a de saber se aos contratos de empréstimo em apreço se aplica a Lei nº 107 – B/2003 de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2004), designadamente o seu art. 20º, ou se, como pretende o recorrente, se deve aplicar a Lei do Orçamento de Estado para 2003.
Em síntese, e como referido no acórdão recorrido, o Município pretende que estes empréstimos sejam dados como materialmente contratualizados em 2003, já que os correspondentes procedimentos prévios e os respectivos requisitos legais e factuais se consolidaram no ano passado.
E, no seu requerimento de recurso, alega que a não se entender assim se está a aplicar retroactivamente a Lei nº 107 – B/2003, violando-se o princípio geral de aplicação das Leis no tempo consagrado, para além do mais, no art. 12º do Código Civil.
Porém, como referido no acórdão recorrido, e como agora se demonstrará, o recorrente não tem razão.
Conforme resulta da matéria de facto apurada e é reconhecido pelo recorrente, os contratos em apreço foram outorgados em Janeiro de 2004.
Ora, a Lei em causa, Lei nº107 – B/2003, publicada em 2º Suplemento ao D.R., I Série – A de 31/12/2003 (Orçamento de Estado para 2004), entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2004. Tendo sido publicada e tendo entrado em vigor antes da outorga dos contratos, não se compreende como se pode falar em aplicação retroactiva da mesma.
Por outro lado o facto dos contratos em apreciação necessitarem de um procedimento prévio, não é relevante para a tese defendida pelo recorrente.

É que como decorre dos princípios gerais e é referido no douto parecer do Ministério Público, a lei reguladora dos contratos é a lei vigente à data da sua celebração e estes só podem produzir efeitos entre as partes ou perante terceiros após a respectiva outorga. De facto, antes da outorga podem e muitas vezes têm de ocorrer factos de onde se deduz que as partes têm intenção de contratar e o sentido e alcance dessa intenção. Porém, em circunstâncias normais (e no caso não estão demonstradas circunstâncias excepcionais), a lei aplicável é a que se encontra em vigor no momento da outorga e só a partir daí surgem direitos e deveres para as partes e porventura para terceiros. Donde se conclui que as partes têm de ter presente a Lei em vigor no momento da celebração do contrato e não aquela ou aquelas que vigoraram durante a fase do procedimento prévio que pode ser mais ou menos longo, dependendo em grande medida da vontade das próprias partes.
E se assim é em geral, por maioria de razão tem de ser tendo em conta a matéria de que estamos a tratar e respectivas leis reguladoras.
Efectivamente, estamos a interpretar e a aplicar a Lei do Orçamento de Estado, sendo uma característica fundamental deste a anualidade – cfr. art. 4º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de Agosto, Lei nº 23/2003, de 2 de Julho e, ultimamente, embora sem interesse para o caso, por ser posterior, Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto).
Ou seja, estamos a interpretar uma Lei que, conforme referido no douto parecer do Ministério público, assume uma natureza essencialmente temporária. Sendo que é do conhecimento de todos qual a data em que a mesma deixa de vigorar para ser substituída por outra.
Não é pois legítimo alguém invocar qualquer situação de surpresa.
O legislador sabe perfeitamente que a celebração de certos contratos implica um procedimento prévio. Pelo que se pretendesse seguir o entendimento do recorrente não deixaria de o dizer expressamente.
Mas não o fez (nem certamente o virá a fazer) por razões que bem se compreendem. É que isso implicaria a destruição do referido princípio fundamental da anualidade. Nessa situação se qualquer serviço chegasse à conclusão que tinha mais vantagem em aplicar a qualquer acto ou contrato a Lei do Orçamento em vigor, relativamente à Lei do Orçamento a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro seguinte (mas que tem de ser preparada, aprovada e publicada no ano anterior e por isso é conhecida com alguma antecedência), bastava para tanto dar origem ao tal procedimento prévio, assim desvirtuando a Lei que se pretende implementar a partir de determinada data e que é fundamental, para além do mais, para a disciplina das Finanças Públicas.

Donde resulta que das excepções à regra da anualidade só podem ser acolhidas as expressamente previstas na Lei, designadamente na Lei de enquadramento orçamental, o que, manifestamente, não se passa no caso concreto.
Do exposto resultando que o recurso é improcedente, pois bem andou o acórdão recorrido ao considerar aplicável aos contratos em apreço o disposto no art. 20º da Lei nº 107 – B/2003, de 31 de Dezembro e por isso recusar o visto aos contratos em apreciação, dado que estes aumentam o endividamento líquido da autarquia no presente ano orçamental.

IV.DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam os juízes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, consequentemente, manter na íntegra o douto acórdão recorrido.
São devidos emolumentos – art. 16º nº1 alínea b) do regime anexo ao Decreto – Lei nº 66/96 de 31 de Maio.

Diligências necessárias.

Lisboa, 20 de Outubro de 2004.

Os Juízes Conselheiros

(Ribeiro Gonçalves – Relator)

(Pinto Almeida)

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto
Daciano Pinto

ACÓRDÃO Nº 19/04

RECURSO ORDINÁRIO Nº 19/2004

AJUSTE DIRECTO – CAPACIDADE TÉCNICA – CONCURSO LIMITADO – RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO

1. Num concurso limitado com publicação de anúncio é ilegal a exigência feita aos concorrentes da propriedade de equipamento especial de corte, quer como condição de participação no concurso, quer para efeitos de avaliação da sua capacidade técnica.

2. Feita essa exigência em sede de concurso limitado com publicação de anúncio e tendo sido excluídos todos os candidatos por não serem proprietários desse equipamento, essa exigência converte-se em condição substancial do concurso.

3. Assim, só será admissível o recurso ao ajuste directo ao abrigo da al. a) do nº 1 do artº 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março se nesta sede for mantida a mesma exigência.

O Conselheiro Relator
Pinto Almeida

Processo nº 3141/03
Sessão de 30/11/2004

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 1 de Junho de 2004 foi aprovado o acórdão nº 90/2004-1.Jun.1ªS/SS que recusou o visto ao contrato da empreitada de "**Demolição parcial de elementos estruturais, reconversão dos edifícios e construção de espaços exteriores nas coberturas dos lotes 3 a 7 da Rua das Açucenas**", celebrado entre a **Câmara Municipal de Lisboa (CML)** e a empresa **EDIFER – Construções Pires Coelho & Fernandes, SA**, pelo preço de **799.051,24 €**, acrescido de IVA.

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. a) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, teve por fundamento o facto de, tendo a adjudicação sido decidida por ajuste directo, se ter "*verificado o desrespeito dos princípios da transparência, publicidade e concorrência, por cerceamento ilegal da possibilidade de outras empresas se apresentarem com propostas eventualmente mais favoráveis*", o que levou a "*concluir pela omissão do procedimento prévio legalmente previsto, face ao valor do contrato (o concurso público), ou seja, de um dos elementos essenciais à adjudicação, nos termos e para os efeitos do nº 1 do artigo 133º do CPA aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro, de acordo com o qual o acto adjudicatório e o contrato enfermam de nulidade*".

2. Daquele acórdão recorreu o Presidente da CML pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.
   Em defesa do pretendido e da legalidade do procedimento pré-adjudicatório por si adoptado – ajuste directo -, apresentou as alegações processadas de fls. 3 a 9 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde não formula conclusões, mas que se poderão assim sintetizar:
   - Os trabalhos objecto do contrato eram complexos (nºs 2 a 9);
   - A exigência da propriedade do equipamento especial a utilizar cabe na previsão do ponto 19.5 do "Programa de concurso tipo" aprovado pela Portaria nº 104/2001, de 21 de Fevereiro (nºs 10 a 14);
   - No ajuste directo foram respeitadas "condições substancialmente idênticas às estabelecidas no concurso" no que diz respeito à propriedade do equipamento porquanto ter o adjudicatário "*assegurado a propriedade do equipamento por empreiteiro que colaboraria com ela na execução da empreitada*". (nºs 15 a 20)

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da recusa do visto.
   Isso por entender que, "*em resumo e conclusão, pode afirmar-se, que não foram respeitados, pela C.M.L, os fundamentos jurídicos invocados pela opção pelo "ajuste directo" - que, como se sabe, constitui uma forma excepcional de contratação pública, que somente em casos muito pontuais e excepcionais, devidamente comprovados objectivamente, poderá ser admitida, designadamente porque não respeitou as chamadas "condições substancialmente idênticas" àquelas, que havia elegido, em sede de concurso. (art. 136º nº1 cit)*".

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

4.1 Os Factos

Os factos apurados no acórdão recorrido não foram contestados pelo recorrente. Apesar disso, para a boa compreensão do tema *decidendi*, é conveniente recorda-los.

A) Antecedentes:

- Em 2 de Fevereiro de 2001 a CML celebrou com a empresa MANUEL RODRIGUES GOUVEIA, S.A. um contrato, no valor de 744.848.628$00, sem IVA, para a construção de 53 fogos de habitação social, no âmbito do PER, incluindo equipamento, infra-estruturas, espaços exteriores e iluminação pública, na Rua das Açucenas, na Ajuda;

- A pedido da Câmara, o LNEC, em 23 de Abril de 2003, emitiu um parecer no sentido da viabilidade da demolição **parcial dos edifícios recém construídos** na Rua das Açucenas, **designados por lotes 3 a 7** (objecto da empreitada acabada de referir); aquela demolição abrangia todo o piso 4 daqueles edifícios e a metade da frente do piso 3;

- Segundo um Memorando do Gabinete do Presidente da Câmara, com data de 3 de Julho de 2003, a viabilização pela CML da empreitada de construção daqueles 53 fogos de habitação social fundou-se "*na tese do erro material do PDM e que este seria alterado no sentido da área em questão ser realmente classificada na planta respectiva, como "Área Consolidada de Edifícios de Urbanização Colectiva Habitacional*"";

- Por despacho conjunto de três vereadores de 4 de Julho de 2003, foi reconhecido que "**o projecto** (a empreitada referida) **não salvaguarda convenientemente a identidade do Bairro da Ajuda**" e também que "**apesar do adiantado estado em** que se encontra a empreitada é possível ainda, com uma **alteração do projecto ao nível de cérceas**, promover uma melhor adequação do mesmo...";

- Nesse mesmo despacho foi determinada a conclusão dos trabalhos da empreitada que não fossem prejudicados pelas alterações ao projecto, as quais seriam: o "desmonte do material (...) já ins-

talado no último piso e na frente do penúltimo"; a "demolição da alvenaria" naquelas zonas; e a "impermeabilização da laje superior";

- Conforme informação de 19 do mesmo mês de Julho do Departamento de Planeamento e Projectos, **a complexidade** dos trabalhos, a **urgência** e o **valor-base** justificavam o lançamento de **concurso limitado com publicação de anúncio**, o que foi acolhido superiormente;

- Por despacho de 22 de Julho de 2003 do Senhor Presidente da Câmara, ratificado na reunião de Câmara de 30 de Julho, e na inviabilidade legal de recorrer a trabalhos a mais, foi autorizado o **lançamento de nova empreitada**, esta de "Demolição Parcial de Elementos Estruturais, Reconversão dos Edifícios e Construção de Espaços Exteriores nas Coberturas dos Lotes 3 a 7 da Rua das Açucenas", **mediante concurso limitado com publicação de anúncio**;

- Por anúncio publicado no DR. III Série, de 29.7.2003, foi aberto concurso limitado para a "Demolição parcial de elementos estruturais, reconversão dos edifícios e construção de espaços exteriores nas coberturas dos lotes 3 a 7 da Rua das Açucenas";

- Como condição de participação no concurso os concorrentes deveriam apresentar, para além do mais: (i) "declaração, assinada pelo representante legal da empresa, que mencione o **equipamento próprio** a utilizar na obra que permita o recurso a processos de corte por discos ou serras de fio diamantado, com arrefecimento a água"; e (ii) "documento comprovativo de que a empresa possui certificado de qualidade" [nº 10, c), 3 e 4];

- Por causa destas exigências, a AECOPS – Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas - veio, por fax de 8 de Agosto de 2003, suscitar a não conformidade ao enquadramento legal vigente da exigência feita no nº 3 da alínea c) do **ponto 10 do anúncio** do concurso, relativo à declaração relativa a "**equipamento próprio**" de corte, por ser **limitativa da concorrência**, e violadora do princípio consignado na al. o) do nº 1 do artigo 67º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, que prevê a possibilidade de os concorrentes indicarem equipamento alugado

bem como da obrigação da apresentação de documento comprovativo de certificado de qualidade, quando esta certificação tem carácter voluntário;

- O Departamento de Empreitadas, Prevenção e Segurança de Obras da Câmara respondeu à AECOPS que, envolvendo esta empreitada a execução de "trabalhos complexos que exigem o recurso a métodos especiais e envolvem riscos", era aconselhável uma maior exigência na qualificação dos concorrentes; esta resposta da Câmara não apoiou, contudo, os seus argumentos em qualquer disposição legal;

- Pediram participação ao mencionado concurso as empresas: JOCARTÉCNICA – Construções e Obras Públicas, Lda., e EDIFER – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A;

- A comissão designada para a apreciação dos pedidos de participação deliberou, em 14 de Agosto de 2003, **rejeitar** ambos os pedidos e considerar **extinto o procedimento concursal,** invocando, no caso da JOCARTÉCNICA, que não foram apresentados documentos que mencionassem o "equipamento próprio... que permita o recurso a processos de corte por discos ou serras de fio adiamantado..." e comprovassem a posse de "certificado de qualidade"; no caso da EDIFER, a rejeição fundamentou-se no facto de a declaração apresentada pelo candidato não identificar o equipamento próprio que permitisse os atrás mencionados processos de corte;

- Conforme consta dos autos, apesar da empreitada inicial não ter sido ainda completamente recepcionada, já foi objecto de duas recepções provisórias parciais, sendo que **os edifícios** a que correspondem os **lotes 3 a 7**, nos quais se pretende intervir pela empreitada objecto do contrato ora em apreço, **se encontram concluídos** e com auto de recepção provisória (parcial) datado de 21 de Novembro de 2003*.

* A entrega das chaves destas casas teve lugar em 28 de Maio último, conforme informação veiculada na comunicação social.

B) Do contrato ora em apreço:

- Por proposta do Exmº Presidente da Câmara de 11 de Setembro, aprovada em Reunião de Câmara de 17 do mesmo mês, e invocando-se que as duas empresas que pediram a sua participação no concurso, "*não lograram demonstrar reunir condições para participarem no referido procedimento*" **e não tendo assim "*sido apresentadas propostas para a execução da empreitada*"**, foi decidido, nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 136º do Decreto-Lei nº 59/99, declarar extinto o concurso limitado e **autorizar a adjudicação por ajuste directo**, devendo o contrato "respeitar condições substancialmente idênticas às estabelecidas no concurso";

- Foram consultadas cinco empresas (entre elas a EDIFER), tendo **apresentado propostas apenas três** (uma delas a EDIFER), todas admitidas;

- A comissão de análise concluiu que, face aos factores de apreciação das propostas ("valor actual dos encargos totais da empreitada" – 80%, e "prazo de execução" – 20%), a empreitada deveria ser adjudicada à empresa EDIFER – CONSTRUÇÕES PIRES COELHO & FERNANDES, S.A., pelo valor de € 799.051,24, mais IVA, e um prazo de execução de 12 semanas;

- As duas restantes propostas envolviam custos de € 967.787,11 e € 944.348,89;

- No Relatório de análise das propostas, de 16 de Outubro de 2003 e demais documentos adjudicatórios, **não é feita qualquer menção à exigência quer de equipamento próprio, quer de certificado de qualidade;**

- Na reunião de Câmara de 29 do mesmo mês, foi aprovada a proposta do Exmº Presidente de se adjudicar a empreitada em questão à empresa EDIFER nas condições por ela apresentadas;

- A proposta da adjudicatária está instruída com "Declaração" sobre "Equipamento" onde se lê: "...o equipamento que prevê mobilizar para a execução da obra será de acordo com a relação

anexa, sendo **pertença da EDIFER, dos subempreiteiros ou alugados no exterior**..." [destaque nosso].

- Em outro documento integrador da proposta, a empresa afirmava também que "o equipamento...é propriedade da nossa empresa, ...**com excepção do equipamento de corte que será propriedade do subempreiteiro a contratar para o efeito**..." [destaque nosso];

- O contrato foi celebrado em 28 de Novembro de 2003, tendo a consignação ocorrido em 9 de Novembro seguinte;

- Ao contrato em questão foi recusado o visto pelo acórdão nº 90/2004-1.Jun.1ªS/SS.

4.2 Apreciando

Os fundamentos imediatos da recusa do visto ao contrato, invocados no acórdão recorrido e já transcritos em 1. (desrespeito pelos princípios da transparência, publicidade e concorrência, o que, no caso, equivale à omissão do procedimento prévio legalmente exigido – o concurso público), tiveram como causas imediatas duas outras assinaladas ilegalidades: (i) a exigência aos concorrentes ao concurso limitado com publicação de anúncios da **propriedade** de equipamento especial de corte por discos ou serras de fio diamantado com arrefecimento a água e certificado de qualidade da empresa; e (ii), no ajuste directo não ter sido mantida a mesma exigência, designadamente quanto à **propriedade** do dito equipamento.
É certo que o acórdão recorrido tece considerações e questiona a complexidade da obra lançando dúvidas sobre a legalidade da utilização do concurso limitado com publicação de anúncio em detrimento do concurso público.
Porém, tais considerações surgiram para enquadramento e melhor compreensão da questão a decidir e o próprio acórdão considerou ser tal assunto já insindicável. São, por isso, irrelevantes as alegações do recorrente sobre a complexidade da obra a realizar e que contam dos nºs 2 a 9 do requerimento de interposição do recurso.

Vejamos, então, os outros dois argumentos trazidos pelo recorrente para pôr em crise o acórdão recorrido.

(a) A exigência da propriedade do equipamento especial de corte tem suporte no ponto 19.5 do Programa de Concurso Tipo, aprovado pela Portaria nº 104/2001.

O mencionado nº 19 reporta-se à qualificação dos concorrentes, quer nas suas vertentes financeira e económica, quer técnica.
A questão controvertida no processo em apreço está relacionada com a capacidade técnica dos concorrentes pelo que relevam os pontos 19.4 e o invocado pelo recorrente 19.5, que se transcrevem:

"19.4 — Na avaliação da capacidade técnica dos concorrentes para a execução da obra posta a concurso, deverão ser adoptados os seguintes critérios:

a) Comprovação da execução de, pelo menos, uma obra de idêntica natureza da obra posta a concurso, de valor não inferior a... (indicar um valor não superior a 60% do valor estimado do contrato);

b) Adequação do equipamento e da ferramenta especial a utilizar na obra, seja próprio, alugado ou sob qualquer outra forma, às suas exigências técnicas;

c) Adequação dos técnicos e os serviços técnicos, estejam ou não integrados na empresa, a afectar à obra.

19.5 — Os critérios acima referidos apenas poderão ser alterados quando se trate de obras cuja elevada complexidade técnica, especialização e dimensão o justifiquem".

Efectivamente a última das normas transcritas, o ponto 19.5, permite ao dono da obra, em concursos para a execução de obras de elevada complexidade técnica, especialização e dimensão (que seria o caso, segundo o recorrente) fazer exigências de comprovação da sua capacidade técnica superiores às que vêm previstas no ponto 19.4.
No entanto, se analisadas com algum cuidado as três alíneas daquele preceito há-de concluir-se que, em rigor, ao dono da obra apenas é conferida alguma margem de manobra quanto ao critério da alínea a), a única que objectivamente quantifica o critério a utilizar – comprovação da execução de uma obra de valor igual ou superior a 60% do valor estimado (isto é, do preço base) da obra posta a concurso. Nas condições previstas no ponto 19.5 – elevada complexidade técnica, especialização e dimensão da obra – pode o dono, se assim o entender mas fundamentadamente, exigir aos concorrentes que comprovem a realização de um obra de valor superior à percentagem referida, a realização de

duas ou mais obras de valor igual àquela percentagem ou de duas ou mais obras de valor superior àquele valor percentual.

Os outros dois critérios o que exigem é que o equipamento "[al.b)] e a equipa técnica [al.c)] apresentados pelo concorrente para a execução da obra sejam os **adequados.**
Esta é a essência destas normas, a adequação de equipamento e serviços técnicos à realização da obra.
Cabe, com certeza, ao dono da obra definir o que considera serem os equipamentos técnicos adequados e exigir aos concorrentes que os apresentem. Só que esse poder de definição, que há-de ter em conta, exactamente, a complexidade e dimensão da obra, resulta para o dono da obra das próprias alíneas b) e c) do ponto 19.4 e não do ponto 19.5.
Definido e publicitado esse equipamento, o dono da obra não pode aceitar equipamentos insuficientes, sem capacidade de resposta ou já obsoletos, sob pena de pôr em causa a qualidade e garantia da obra a realizar. Mas também não poderá exigir mais equipamento do que o adequado se não quiser pôr em causa a livre concorrência, princípio essencial na contratação pública, como se sabe.
Sendo assim, não se diga, como pretende o recorrente, que o efeito do ponto 19.5 sobre a alínea b) do ponto 19.4 (a que aqui interessa) incide sobre a propriedade do equipamento, podendo o dono da obra, como foi o caso, exigir que o equipamento especial de corte fosse propriedade do concorrente.
Desde logo porque a propriedade do equipamento nada acrescenta ou retira à sua adequação à execução da obra. O que era adequado, na obra em questão, era que o equipamento permitisse "*o recurso a processos de corte por discos ou serras de fio diamantado com arrefecimento a água*".
Depois, porque a tese do recorrente permitiria que o dono da obra pudesse exigir, por exemplo, que o equipamento fosse alugado, impedindo com isso a candidatura de um concorrente com equipamento próprio ou, então, obrigava-o a alugar esse equipamento com reflexos necessários, no valor da sua proposta e, consequentemente em caso de adjudicação, no custo da obra. O que, por absurdo, não pode aceitar-se.

Improcede, pois este argumento.

(b) No ajuste directo foram respeitadas "condições substancialmente idênticas às estabelecidas no concurso".

Na deliberação camarária de 17 de Setembro de 2003 que autorizou a adjudicação da empreitada em causa por ajuste directo determinava-se que este respeitasse condições substancialmente idênticas às estabelecidas no concurso limitado com apresentação de candidaturas que lhe antecedera e que, na mesma deliberação fora declarado extinto.
Só que os factos apurados revelam que tal determinação e, consequentemente, o disposto na parte final da alínea a) do nº 1 do artº 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março (norma invocada como permissiva do ajuste directo), não foram cumpridos.
Enquanto no concurso se exigia que o equipamento especial de corte fosse propriedade dos concorrentes, no ajuste directo aceitou-se que o adjudicatário apresentasse equipamento pertencente a outro empreiteiro "*que colaboraria com ele na execução da empreitada*".
E a detenção de equipamento próprio pelo empreiteiro era, efectivamente, uma condição substancial de participação no concurso. Para que assim se conclua basta, tão só, recordar que foi a falta de preenchimento daquele condicionalismo que levou à exclusão dos dois candidatos que pediram a participação no concurso limitado, um deles a agora adjudicatária.
Com tal procedimento foi violada a parte final da alínea a) do nº 1 do artº. 136º do Decreto-lei nº 59/99 que admite o ajuste directo "*quando em concurso em concurso... limitado aberto para a adjudicação da obra não houver sido apresentada nenhuma... proposta adequada... e o contrato se celebre em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos do concurso*".

Improcede, também, este argumento.

*

Fazendo uma síntese do procedimento que precedeu a adjudicação seguido pela C.M.L. constata-se:

- Que no concurso limitado (cuja adopção não é já sindicável, como se referia no acórdão recorrido) foram feitas exigências aos concorrentes no que respeita à demonstração da sua capacidade técnica violadoras das normas respeitantes a tal matéria;
- No ajuste directo que se lhe seguiu, como que querendo corrigir aquela ilegalidade, cometeu-se outra, agora insanável.

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

concurso limitado com publicação de anúncio expurgado da exigência ilegal que era feita no, entretanto, declarado extinto.

Bem andou, pois, o acórdão recorrido.

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

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

Diligências necessárias.

Lisboa, 30 de Novembro de 2004.

(RELATOR: Cons. Pinto Almeida)

(Cons. Lídio de Magalhães)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)

ACÓRDÃO Nº 22 /04

RECURSO ORDINÁRIO Nº 14/2004

ÁREA URBANA DE GÉNESE ILEGAL (AUGI) — CONCURSO PÚBLICO — EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS — NULIDADE DO ACTO — PROTOCOLO — RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO

1. As obras de infraestruturação exteriores aos loteamentos clandestinos que integram as AUGI (áreas urbanas de génese ilegal) são da responsabilidade das Câmaras, podendo estas comparticipar na realização das obras de urbanização dentro do perímetro daquelas AUGI.

2. Aquelas obras consubstanciam uma empreitada de obras públicas e, enquanto tal, encontram-se sujeitas ao regime do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, devendo ser precedidas de prévio procedimento compatível com o respectivo custo estimado.

3. A preterição do concurso público, quando exigido por lei, acarreta nulidade, o que constitui fundamento legal para a recusa do visto.

A Juíza Conselheira Adelina Sá Carvalho

Processo nº 11/2004
Sessão de 21/12/2004

ACÓRDÃO

I – RELATÓRIO

1. O Acórdão nº 41/04, de 23 de Março, recusou o visto ao "Aditamento ao Protocolo para Realização de Obras Estruturantes" celebrado entre a Câmara Municipal de Cascais e a Administração Conjunta do Prédio Rústico do Cabeço de Cação.

A recusa de visto teve, em síntese, fundamento na inexistência de procedimento concursal, como exigido por lei, com vista à realização de obras

infraestruturais no exterior do Bairro do Cabeço do Cação, obras estas de natureza pública.

De tal omissão resultou a nulidade do "Protocolo" e do respectivo "Aditamento", nulidade esta que, nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento de recusa de visto.

2. Inconformada, a Câmara, pelo seu Presidente, interpôs recurso ordinário nos termos do artigo 96º da Lei nº 98/97.

De acordo com as suas alegações, que aqui se dão por reproduzidas, o ilustre Recorrente veio formular as seguintes conclusões:

2.1 *Está documentalmente provado nos autos que os projectos das obras de urbanização referentes ao processo de reconversão do "Bairro do Cabeço de Cação" foram elaborados e apresentados na Câmara Municipal de Cascais pela respectiva Comissão de Administração Conjunta.*

2.2 *O Município de Cascais, ao ter celebrado com aquela CAC o Protocolo de 15 de Outubro de 2003 e o seu aditamento de 22 de Dezembro do mesmo ano, teve por objectivo comparticipar nas aludidas obras de urbanização ao abrigo do que dispõe o artigo 56º da Lei nº 91/95.*

2.3 *Quando no artigo 22º das Normas Procedimentais para Loteamentos e Edificações Inseridos em AUGI no Concelho de Cascais se estipula que as obras exteriores do Loteamento Clandestino de ligação às várias redes de infra-estruturas são da responsabilidade da Câmara Municipal de Cascais, são-no apenas para efeitos de comparticipação no contexto do artigo 56º da Lei nº 91/95, pois, ao objectivar o tipo de obras comparticipadas – e não diluindo a comparticipação no contexto genérico das obras de infra-estruturas -, é mais fácil a esta autarquia local identificar e sobretudo fiscalizar as obras em concreto comparticipadas e a correcta utilização dos dinheiros públicos concedidos.*

2.4 *O valor da comparticipação municipal é de apenas 26,65% do valor total das obras respeitantes às infra-estruturas daquele Bairro.*

2.5 *Ao não ser ultrapassada a percentagem fixada no nº 5 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, não se aplica ao*

caso o Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas por ele instituído.

2.6 *Nestes termos, deve o presente recurso ser julgado provado e procedente, revogando-se o decidido no Acórdão nº 41/04 e concedendo-se o visto ao Protocolo em apreço.*

3. Tendo o recurso sido admitido liminarmente, por ser tempestivo e legítimo o seu autor, sobre ele se pronunciou o Exmº Procurador Geral Adjunto junto deste Tribunal no sentido da manutenção da decisão recorrida, dado que, face à natureza jurídica das obras realizadas e à entidade por elas responsável, se está perante obra nova realizada com preterição de concurso público, do que resulta nulidade do protocolo sujeito a visto.

Mais assinala, no seu douto parecer, a existência de pagamentos antes da sujeição a fiscalização prévia, o que pode constituir acto subsumível ao disposto no artigo 65º, nº 1, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

II – OS FACTOS

1. Na sua reunião de 28 de Julho de 2003, a Câmara Municipal de Cascais aprovou (cf. cópia da Acta nº 17/2003) a proposta nº 833/03, apresentada pelo Senhor Vereador Carlos Filipe Reis e relativa à "administração conjunta do prédio rústico denominado Cabeço Cação, em Trajouce – obras de infra-estruturas – 1ª Tranche - € 240.000,00" ; de acordo com essa proposta, sendo "necessário proceder à execução de infra-estruturas de ligação a montante e jusante do Bairro [Cabeço de Cação], nomeadamente um emissário de esgoto doméstico, conduta adutora e pavimentação de caminho público, servindo assim outras zonas adjacentes ao Bairro", a realização das referidas obras, cujo valor total era de € 481.459,61, seria objecto de protocolo a celebrar com a Administração Conjunta do Bairro, de acordo com a minuta respectiva "aprovada no ponto 12.1. da deliberação da Câmara de 14/07/2003".

Para o efeito, e ainda de acordo com a mesma proposta, a Câmara deveria "libertar uma 1ª tranche de € 240.000,00".

2. Pela citada deliberação de 14 de Julho de 2003 (Acta nº 16), fora aprovada por unanimidade uma proposta do mesmo Vereador onde, depois de se recordar que a Câmara vem assumindo "os custos inerentes à realiza-

ção e manutenção de obras de infra-estruturas, como seja as obras de ligação...dos bairros de génese ilegais, espaços de utilização colectiva e construção e gestão de equipamentos considerados estruturantes para a região envolvente das AUGI", e de se assinalar que "a execução de obras estruturantes pelas Comissões de Administração Conjunta tem revelado bons resultados...", se veio defender que "as comparticipações a realizar pelo Município" devem, por razões de transparência, constar de documento idóneo do qual constem os direitos e as obrigações a assumir pelas partes envolvidas.

Para prossecução deste objectivo, o mencionado Vereador fez aprovar a minuta do "protocolo-tipo" a celebrar com as Comissões de Administração Conjunta, minuta esta alterada por deliberação da Câmara de 15 de Setembro de 2003 (Acta nº 19).

3. Em 15 de Outubro de 2003, foi celebrado um **Protocolo entre o Município de Cascais e a Administração Conjunta do Prédio Rústico** denominado **Cabeço de Cação**, em Trajouce, com vista à realização de **obras estruturantes**, as quais, de acordo com a cláusula 1ª, se referem a "trabalhos relativos às ligações a jusante das infraestruturas do Bairro, nomeadamente o emissário de esgoto doméstico (ligação ao Bairro 16 de Novembro), conduta adutora e pavimentação de caminho público".

Nos termos da cláusula 2ª, onde se enunciam as "obrigações da Comissão de Administração Conjunta", esta deve apresentar, entre outros documentos (nº 1), o **contrato de empreitada** do qual constaria o respectivo objecto, bem como o orçamento da empresa adjudicatária, carecendo qualquer **pagamento** ao empreiteiro de parecer prévio da Câmara (nº 3), a que acresce a obrigatoriedade de os eventuais **trabalhos a mais** serem justificados e submetidos à aprovação da Câmara (nº 4), o que será feito por "aditamento" ao protocolo.

De acordo com as cláusulas 3ª a 5ª, as obras são comparticipadas financeiramente pela Câmara nos moldes previstos no nº 1 desta última cláusula, sendo que, com a conclusão das obras, elaborado o auto de recepção provisória e após o pagamento da última tranche daquela participação, a Câmara ficaria "liberta de toda e qualquer obrigação financeira com a Comissão" (nº 2 da cláusula 5ª).

4. A este Protocolo foi apenso o "Aditamento" outorgado em 22 de Dezembro de 2003, de acordo com o qual se visou ratificar aquele Protoco-

lo por se ter verificado, posteriormente, que este carecia de visto deste Tribunal.

5. De acordo com os autos, em 5 de Dezembro do mesmo ano **foi paga**, conforme ordem de pagamento nº 13.074, de 24 de Novembro de 2003, à Administração do citado Prédio Rústico **uma 1ª tranche** da comparticipação acordada no Protocolo, no valor de € 240.000,00.

Este pagamento pôs em causa o acordado, mais de duas semanas depois, no mencionado Aditamento, de acordo com o qual os efeitos financeiros do Protocolo só se iniciariam após a concessão "expressa" ou "tácita" do visto.

6. Conforme os factos enunciados pelo Exmº Presidente da Câmara Municipal de Cascais em sede de Recurso, o Bairro Cabeço de Cação constitui uma Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI), como definido no artigo 1º, nº 2, da Lei nº 91/95, de 2 de Setembro, alterada pelas Leis nº 165/99, de 14 de Setembro, e nº 64/2003, de 23 de Agosto.

A Comissão de Administração daquele Bairro, pelo requerimento nº U-12149, de 11 de **Agosto de 2000**, submeteu à apreciação da Câmara o projecto das **obras de urbanização** a levar a cabo, o que foi deferido em 26 de **Outubro de 2001**, após pareceres prévios de que se destaca o emitido pelos SMAS, de acordo com o qual "não existem infraestruturas de água [águas de abastecimento] no local nem está prevista a sua execução a curto prazo, pelo que este bairro não poderá ser abastecido de água", enquanto que, em matéria de "águas residuais domésticas", se propôs que a "ligação à rede de esgotos" fosse equacionada quando da criação das infraestruturas de abastecimento de água (folhas 3 e 4).

De acordo com o orçamento proposto em Maio de 2001 pela empresa INFRAURBE, as obras na Câmara em 7 de Novembro de 2002 abrangiam:

- terraplanagens
- pavimentação
- saneamento
- rede de águas
- infraestruturas telefónicas
- infraestruturas eléctricas e iluminação pública, no valor de 184.536.465$00.

O **contrato de empreitada** foi outorgado pela Comissão de Administração do Bairro e a empresa INFRAURBE, S.A., em 15 de **Janeiro de**

2002, pelo valor de € 920.249,77, acrescido de IVA, tendo por objecto a execução das "obras de infraestruturas, de movimento de terras, arruamentos, redes de esgotos domésticos e pluviais, rede de abastecimento de águas, rede de telefones e rede de electricidade, conforme os respectivos projectos e mapas de medições do...Processo Camarário 12149/00" (cláusulas 1ª e 2ª).

Estas obras, de acordo com o recurso, incluiam-se "**dentro do perímetro da AUGI**" (destaque nosso).

Em novo requerimento (U-13954, de 7 de **Novembro de 2002**), a Comissão de Administração veio proceder à junção ao "processo de infraestruturas" da acta de **adjudicação das obras** à empresa INFRAURBE – Infaestruturas Urbanísticas, S.A., conforme deliberação de 27 de Outubro de 2001 da Assembleia Geral de Proprietários, solicitando ainda aquela Comissão a comparticipação financeira da Câmara na importância de € 146.687,37, pelos não aderentes à reconversão do Bairro (pedido de 15 de Outubro de 2002, com entrada na Câmara em 7 de Novembro de 2002)

O referido contrato de empreitada foi, de acordo ainda com os autos, objecto de **três aditamentos** para execução de **obras não previstas** contratualmente:

- o primeiro, outorgado em 1 de **Maio de 2003**, no valor de € 143.249,40, acrescido de IVA, cujo objecto foi a execução de trabalhos de **construção da "conduta adutora** ao Bairro do Cabeço de Cação" ;
- o segundo, aprovado em 1 de **Junho de 2003**, no valor de € 105.424,00, mais IVA, respeitante à execução dos trabalhos de "**alargamento da Estrada Municipal** e demolição e reconstrução de muros" ;
- o terceiro, de 1 de **Julho de 2003**, no valor de € 155.865,30, acrescido de IVA, cujo objecto era a execução do "**Emissário** do Cabeço de Cação".

Os três aditamentos foram celebrados com a empresa TRAJOUCE, após consulta a esta e a outras duas empresas, por a Administração Conjunta do Bairro ter considerado o preço proposto pela primeira mais favorável, a que acrescia o facto de a empresa estar, à data, a executar as infraestruturas do Bairro. De acordo com as propostas, apresentadas separadamente para cada um dos aditamentos, o que estava em causa era a "pavimentação da estrada municipal do Bairro", a construção da "conduta adutora" e as obras de "saneamento".

Em requerimento de **Maio de 2003**, a Administração Conjunta do Bairro do Cabeço de Cação veio solicitar à Câmara de Cascais a **comparti-**

cipação nas obras estruturantes, nomeadamente o emissário da ligação à Ribeira e ao Bairro 16 de Novembro, a conduta adutora e a estrada municipal, "**obras exteriores** ao loteamento", pela importância total de € 481.459,61, o que veio a consubstanciar o objecto do atrás enunciado protocolo.

7. O documento remetido a fiscalização prévia e para o qual o ilustre Reclamante vem reiterar o pedido de visto é o **Aditamento ao Protocolo** celebrado em 22 de Dezembro de 2003 e cujo objecto é a ratificação do Protocolo de 15 de Outubro, pelo que é substancialmente este último que está em apreciação, no valor de € 481.459,61, correspondente ao montante da comparticipação financeira a atribuir pela Câmara para a realização das obras referidas na cláusula 1ª do Protocolo, as quais, de acordo com o recurso (folhas 6), "se situavam **fora do perímetro da AUGI**" (destaque nosso).

8. De acordo com o Acórdão recorrido:

- a Câmara deliberou assumir integralmente as despesas com as obras de execução de infraestruturas no exterior do Bairro ;
- tais obras encontram-se incluídas nas atribuições municipais, pelo que se trata de obras públicas nos termos e para os efeitos dos artigos 1º e 2º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março ;
- as obras públicas apenas podem ser executadas por empreitada, concessão ou administração directa, sendo que, no caso, a primeira foi a modalidade adoptada ;
- a empreitada de obras públicas é um contrato administrativo celebrado com um empreiteiro de obras públicas ;
- no caso em apreço, a realização destas obras ficou a cargo da administração do Bairro, constituído como AUGI, tendo a Câmara posto à disposição daquela uma determinada soma de dinheiro ;
- foi, assim, omitido o procedimento imposto por lei, no caso, o concurso público, afastando-se as garantias de concorrência, transparência, igualdade e imparcialidade que aquele assegura ;
- mas, mesmo que as obras não coubessem nas atribuições do Município de Cascais e a Câmara se tivesse limitado a comparticipar no seu custo – o que se não verifica, já que no caso a Câmara suporta integralmente os encargos das obras – ainda assim o regime das

empreitadas de obras públicas é aplicável quando estas sejam financiadas em mais de 50% por uma autarquia ;

- dos elementos então constantes do processo e tendo em conta os considerandos do Protocolo, não foi possível apurar se, quando da celebração do Protocolo, o empreiteiro estava já seleccionado na sequência da consulta feita a, pelo menos, 3 empreiteiros, ou se as obras seriam adjudicadas ao empreiteiro que estava a trabalhar dentro do Bairro ;
- em conclusão, perante a intenção de realizar obras públicas, foi omitido todo o procedimento concursal previsto na lei para a celebração de um contrato de empreitada, do que decorre nulidade e a consequente recusa do visto ;
- à data do Aditamento, aliás não assinado pelas partes, cerca de metade da verba estava paga, o que pode constituir fonte de responsabilidade financeira a apurar em sede própria.

III – A LEI

1. A Lei nº 91/95, de 2 de Setembro, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 165/99, de 14 de Setembro e 64/2003, de 23 de Agosto, epigrafada "Lei sobre as áreas urbanas de génese ilegal", veio estabelecer o **regime excepcional da reconversão urbanística** daquelas áreas urbanas (AUGI), as quais, nos termos do nº 2 do seu artigo 1º, se referem a "prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento..., tenham sido objecto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 400/04, de 31 de Dezembro", desde que classificados como "espaço urbano ou urbanizável".

A estas AUGI acrescem, como previsto no nº 3 do mesmo artigo, "os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 46 673, de 29 de Novembro de 1965, quando predominantemente ocupados por construções não licenciadas".

Cabe às Câmaras Municipais delimitar o perímetro e fixar a modalidade de reconversão das AUGI existentes no município, por sua iniciativa ou a requerimento dos interessados (nº 4 do artigo 1º).

De acordo com o artigo 3º, a reconversão urbanística do solo e a legalização das construções que integram as AUGI "constituem dever dos respectivos proprietários" (nºs 1 e 2), integrando ainda o "dever de comparticipar nas despesas de reconversão" (nº 3); a violação destes deveres dá às

câmaras municipais a possibilidade de suspenderem "a ligação às redes de infraestruturas já em funcionamento que sirvam as construções dos proprietários..." (nº 6).

A lei, no seu artigo 15º, atribui à comissão de administração das AUGI (criada pela alínea b) do nº 2 do artigo 8º), a competência para "celebrar os contratos necessários para a execução dos projectos e das obras de urbanização" (alínea b) do nº 1).

Quanto ao processo de reconversão urbanística, este é organizado ou como "operação de loteamento da iniciativa dos proprietários ou comproprietários" ou como "operação de loteamento ou mediante plano de pormenor da iniciativa da respectiva Câmara Municipal" (artigo 4º, nº 1, e nos termos, respectivamente, das Secção I e Secção II do Capítulo IV).

Quando a reconversão é da **iniciativa dos particulares**, o pedido de loteamento é apresentado na câmara municipal, seguindo-se à sua aprovação a apresentação, também na câmara, dos projectos das redes viária, de electricidade, de águas e de esgotos e de arranjos dos espaços exteriores, bem como do orçamento das obras de urbanização de outras operações previstas (artigo 18º, nºs 1 e 2).

A decisão da câmara sobre o pedido de licenciamento das obras de urbanização é precedida do parecer das entidades gestoras das redes de infraestruturas (artigos 20º e 25º).

Já quando é de **iniciativa municipal**, seja com ou sem o apoio da administração conjunta da AUGI, a reconversão é, no 1º caso, objecto de contrato de urbanização a celebrar entre a câmara e a comissão, e no 2º caso à câmara municipal, a quem cabe realizar todos os actos previstos na lei relativos à emissão do título de reconversão e à execução integral das infraestruturas (artigo 32º).

Finalmente, nos termos do artigo 56º, o Estado e os municípios podem, mediante um contrato de urbanização celebrado com a comissão de administração conjunta – **comparticipar na realização das obras de urbanização**.

2. A Câmara Municipal de Cascais aprovou em Junho de 1996 as Normas Procedimentais para Loteamentos e Edificações Inseridas em AUGI, de que releva pelo seu interesse para os autos, o artigo 22º, epigrafado "As obras estruturantes", de acordo com o qual "**as obras exteriores ao Loteamento Clandestino de ligação às várias redes de infraestruturas são da responsabilidade da Câmara** Municipal de Cascais, quer **a montante**, quer **a jusante** dos loteamentos" (nº 1, com destaque nosso), a que acresce (nº 2) que "A Câmara poderá assumir a responsabilidade de

determinadas obras dentro dos Bairros quando estas tiverem um carácter estruturante para a região"; daqui decorre a clara distinção consagrada na lei e retomada neste Regulamento camarário entre quem é responsável pela execução de infraestruturas dentro das AUGI e fora delas, sendo certo que, no exterior, tais obras integram exclusivamente a área de competências da Câmara.

Não se acompanha, assim, o ilustre Reclamante quando vem defender que o estipulado no citado artigo 22º das Normas Procedimentais apenas significa a responsabilidade da Câmara existe apenas para "efeitos de comparticipação no contexto do artigo 56º da Lei nº 91/95", visando tornar mais fácil a identificação e fiscalização das obras comparticipadas (leia-se, obras dentro da AUGI) e a correcta utilização dos dinheiros públicos envolvidos; esta tese não encontra, com efeito, apoio no quadro legislativo e regulamentar aplicável.

3. Como se salienta no Acórdão recorrido e no parecer do Exmº Representante do Ministério Público, o que na obra em questão, comprovadamente exterior à AUGI, se verificou foi, não uma partilha de encargos com a Administração do Bairro do Cabeço do Cação, mas sim, como aliás – insiste-se – decorre da lei e do regulamento, a assunção integral pela Autarquia dos custos decorrentes da empreitada em questão; assim, a realização das obras infraestruturais **no exterior do Bairro** do Cabeço do Cação consubstanciou uma **empreitada de obras públicas com omissão do procedimento concursal adequado** ao respectivo valor, no caso o concurso público. Na prática, a Câmara fez um ajuste directo com a empresa contratada pela Administração da AUGI para a execução de obras no perímetro do Bairro, ainda que a empreitada objecto do Protocolo surja como "aditamento" ao contrato inicial, mas paga pela autarquia.

Bem andou, assim, o Acórdão recorrido quando concluindo pela obrigatoriedade de prévio concurso, atribuiu a esta omissão a consequência da nulidade do Protocolo e do respectivo Aditamento, nos termos do nº 1 do artigo 133º e nº 1 do artigo 185º do Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro.

4. Tão pouco colhe a invocação, feita no recurso, do dispositivo do nº 5 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, de acordo com o qual "o regime do presente diploma aplica-se ainda às empreitadas que sejam financiadas directamente, em mais de 50%, por qualquer das entidades referidas no artigo seguinte", o que poria as obras em questão ao abrigo

do regime das empreitadas de obras públicas por o seu valor corresponder a percentagem inferior.

Na verdade, não se estando – como se demonstrou – na presença de empreitada co-financiada pela Câmara (só o são as obras estruturantes no interior do Bairro), mas perante **obra nova, exterior** ao Bairro e da **exclusiva competência da Autarquia** de Cascais, a disposição em causa não é de aplicar ao caso em apreço, do que decorre a plena inserção destas obras no regime do Decreto-Lei nº 59/99.

5. Tratando-se, assim, de nulidade e face ao que dispõe a alínea a) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 8 de Julho, estava verificado o fundamento para a recusa de visto, pelo que o Acórdão recorrido não é susceptível de censura.

6. Como se assinalou no Acórdão recorrido, em 22 de Dezembro de 2003, data do Aditamento ao Protocolo, cerca de metade do total da verba - € 240.000,00 - encontrava-se já paga, em frontal violação do nº 1 do artigo 45º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, segundo o qual os contratos e actos sujeitos a fiscalização prévia não podem produzir quaisquer efeitos financeiros antes do visto, sendo tal violação susceptível de responsabilidade financeira, a apurar em sede da 3ª Secção deste Tribunal, por iniciativa do Ministério Público.

IV – DECISÃO

Tendo em consideração todos os elementos de facto e de direito atrás enunciados e inexistindo, como se demonstrou, fundamento para a revogação do Acórdão nº 41/04 – 1ª Secção/SS, como o pretende o Recorrente,

acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Plenário, em:

1. Negar provimento ao recurso em apreço, confirmando, em consequência, o Acórdão recorrido e a recusa do visto nele consignada.

2. Remeter certidão do Acórdão, após trânsito em julgado, ao Exmº Procurador Geral Adjunto junto deste Tribunal, para os efeitos do ponto III, 5. deste Acórdão.

Emolumentos legais.

Notifique.

Lisboa, em 21 de Dezembro de 2004.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Adelina Sá Carvalho – Relator

Adelino Ribeiro Gonçalves

José Luís Pinto Almeida

Fui presente

O Procurador Geral Adjunto
Jorge Leal

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

(3.ª SECÇÃO)

SENTENÇA Nº 5/2004

CONTA DE GERÊNCIA — TESOUREIRO DE FINANÇAS — PRESTAÇÃO DE CONTA — INFRACÇÃO FINANCEIRA — RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA — NEGLIGÊNCIA — FALTA DE CUIDADO — INFRACÇÃO CONTINUADA

SUMÁRIO:

I A obrigação de remessa das contas de gerência dos tesoureiros de finanças era, à data dos factos, da responsabilidade da Direcção-Geral dos Impostos e imputável subjectivamente ao Director-Geral dos Impostos (Cláusula 2ª das Instruções nº 1/99, da 2ª Secção do Tribunal de Contas).

II A remessa intempestiva das contas relativas aos anos de 1994-1999 e da conta de gerência de 1999, configura uma infracção financeira sancionatória continuada (artigo 30º do Código Penal).

III No caso dos autos, os factos provados evidenciam que o Demandado agiu com falta de cuidado e zelo no cumprimento dos preceitos legais que, aliás, demonstrou conhecer, e no desempenho diligente dos deveres funcionais que devem ser observados no âmbito da legalidade financeira, o que é suficiente para se ter por verificada a prática de uma infracção continuada, ainda que a título de negligência (artigos 52º, nº 4, 66º nº 1, alínea a) e nº 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).

O Conselheiro Relator
Morais Antunes

Processo nº 7-PAM/2004
Sessão de 13/07/2004

I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, nº 1, alínea d) e 5, 66º nº 1-a) e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento de F, imputando-lhe a prática da infracção ao disposto no artigo 52º-nº 4

punida no artigo 66º, nº 1, alínea a) e nº 2, ambos, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Articulou, para tal em síntese que:

- O Demandado exercia o cargo de Director-Geral dos Impostos, do Ministério das Finanças, durante os anos de 1999 e 2000.
- Nessa qualidade, competia-lhe determinar a remessa, ao Tribunal de Contas, de todas as contas de gerência das Tesourarias da Fazenda Pública.
- Concretamente, as Contas de Gerência das Tesourarias da Fazenda Pública, referentes ao ano económico de 1999, deveriam ter dado entrada, no Tribunal de Contas, na sua totalidade, até ao dia 15 de Maio de 2000, devidamente organizadas, conforme as Instruções nº 1/99 da 2ª Secção.
- O Demandado, enquanto Director-Geral dos Impostos, solicitara a este Tribunal e isso foi-lhe deferido pelo Mmo. Conselheiro da 2ª Secção, a prorrogação, até 15 de Maio de 2000, do prazo para apresentação das Contas de Gerência que respeitavam aos anos económicos de 1994 até 1998.
- Feito o balanço final de todas as Contas de Gerência dos anos de 1994 até 1999, apurou-se, que, até este momento, houve 1774 Contas que entraram, neste Tribunal, fora dos prazos legalmente estabelecidos ou concedidos para o efeito e que, 12 (doze) Contas nunca chegaram, sequer, a dar entrada no Tribunal.
- Ao Demandado e durante o ano de 2000 (até 15 de Maio), cabia a responsabilidade funcional de determinar a remessa de todas as Contas, acima referidas, ao Tribunal de Contas dentro dos respectivos prazos legais (1999) e daqueles que lhe foram especialmente concedidos para o efeito (1994 e 1998), não o tendo feito nem justificado tal omissão.
- O Demandado, agiu com a sua vontade livre e consciente, bem sabendo que tal lhe não era legalmente permitido e, que, tal comportamento, omissivo e injustificado, seria punível com multa.

Conclui pedindo a condenação do Demandado na multa de 1000 Euros por cada infracção, o que perfaz a multa única de 2000 Euros.

2. **Citado, o Demandado contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando, em síntese, que:**

- *Contrariamente ao alegado na petição inicial, todas as contas de gerência dos anos 1994-1998 e 1999 deram entrada no Tribunal de Contas, ainda que com atraso.*
- *O contestante nada tem a ver com elaboração das Contas de Gerência, que é matéria da competência exclusiva e pessoal dos Tesoureiros de Finanças relativamente às tesourarias de finanças de que são responsáveis.*
- *Cada uma das contas assim elaboradas só pode ser enviada ao Tribunal de Contas depois de devidamente confirmada, quer pelo Senhor Director-Geral do Tesouro, quer pelo Senhor Director de Finanças da área geográfica respectiva.*
- *Considerando quer a estruturação orgânica interna dos serviços, quer a dispersão geográfica das tesourarias de finanças, com a inerente dificuldade material de centralizar a remessa das contas de gerência ao Tribunal de Contas e o alongamento do circuito de intervenientes no processo sem qualquer efeito útil, quer ainda o teor da instrução 2ª das Instruções nº 1/99 da 2ª Secção do Tribunal de Contas, entendeu o Demandado proceder à delegação da competência para a sua remessa, delegando, consequentemente, a competência para a assinatura da guia modelo nº 1 nas pessoas dos senhores Directores de Finanças, o que fez através do Despacho nº 2/2000, de 12/05/00, que foi transmitido ao Tribunal em 17.05.00 pelo ofício nº 1085.*
- *No entanto e apesar de não lhe caber a responsabilidade de remeter a esse Tribunal as contas de gerência das tesourarias de finanças, não deixou o Demandado de, através dos serviços centrais da DGCI, designadamente, através da Direcção de Serviços de Planeamento e*
- *Estatística, fazer o seguimento da situação e procurar que a remessa das contas fosse efectuada atempadamente.*
- *Na verdade e como ficou, suficientemente, demonstrado pelos procedimentos adoptados, nunca o contestante procurou, de forma intencional, violar o dever da remessa das contas de gerência de 1994 a 1999, de cada uma das tesourarias de finanças.*
- *Antes pelo contrário, o contestante diligenciou, com o cuidado que lhe era exigível, que os serviços e os funcionários seus subordinados hierárquicos e que pessoalmente, são responsá-*

veis pela elaboração e confirmação das contas de gerência, as remetessem a esse Tribunal de Contas, fazendo, até, nalgumas ocasiões, referência ao facto de já ter sido penalizado com multas pecuniárias.

- *Não seria, por isso, exigível, ao contestante, comportamento diferente daquele que adoptou no acompanhamento desta matéria; ou seja: ao contestante não pode ser assacada qualquer conduta ilícita e, consequentemente, não merece crítica a sua conduta e, muito menos, susceptível de ser punida com qualquer medida sancionatória.*
- *No caso em apreço, o simples facto de o contestante, por si ou por alguém em que tenha delegado competência para esse efeito, não poder enviar o que a outros competia elaborar, criando, assim, condições objectivas que possibilitassem a sua remessa, seria, por si só, causa objectiva excludente da ilicitude da sua conduta e consequentemente, precludente da aplicação de qualquer sanção, pecuniária ou outra.*

Conclui pela improcedência do pedido e consequente absolvição por as suas condutas não consubstanciarem qualquer ilícito punível com a sanção prevista na alínea a) do nº 1 do artigo 66º da Lei nº 98/97.

3. **Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforme consta da acta de julgamento 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 exerceu funções como Director-Geral dos Impostos desde Março de 1997 a Maio de 2002.*
2. *Em 7 de Janeiro de 1999, o Tribunal de Contas, em sessão do Plenário da 2ª Secção, aprovou as Instruções 1/99, relativas à organização e documentação das contas de responsabilidade dos Tesoureiros da Fazenda Pública, as quais vieram a ser publicadas no D.R., II S, de 15 de Fevereiro de 1999.*
3. *Na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 275-A/93, de 9 de Agosto – que veio a atribuir à Direcção-Geral do Tesouro a gestão dos fluxos de entrada e saída de fundos na Tesouraria do Estado e a contabilização e controlo das operações de tesouraria – a quase totalidade das tesourarias não havia apresentado contas de gerência ao Tribunal de Contas entre 1994 e 1999.*
4. *Para suprir a omissão referida no número anterior, as Instruções nº 1/99 do Tribunal de Contas determinaram que, para as contas de gerência relativas aos anos de 1994 a 1998 seria apenas necessário a elaboração e remessa do documento modelo nº 2 em anexo àquelas Instruções.*
5. *Para a remessa das contas de gerência de 1994/1998 inclusive foi, inicialmente, fixado o prazo de 31 de Dezembro de 1999 por despacho do Juiz da Área transmitido ao Director-Geral dos Impostos - o ora Demandado – por ofício registado com aviso de recepção nº 12682, de 24 de Novembro.*
6. *O Demandado, enquanto Director-Geral dos Impostos, solicitou uma prorrogação do prazo até 29 de Fevereiro de 2000 pelo ofício nº 3839, de 28 de Dezembro de 1999, o que foi deferido por despacho do Juiz Conselheiro, de 18 de Janeiro de 2000.*
7. *Em 9 de Fevereiro de 2000, o Demandado solicitou a prorrogação do prazo de entrega das referidas contas de gerência por 90 dias, bem como das contas de 1999.*
8. *Em 4 de Abril de 2000, por despacho do Juiz da Área foi prorrogado o prazo para remessa das contas de gerência relativas aos anos económicos de 1994 a 1998 dos Tesoureiros das Tesourarias da Fazenda Pública até 15 de Maio de 2000, sob cominação de participação ao Ministério Público, despacho notificado ao Demandado enquanto Director-Geral dos Impostos pelo ofício registado com aviso de recepção nº 4100, de 7 de Abril de 2000.*
9. *As contas de gerência das Tesourarias relativamente ao ano económico de 1999, a que se aplicavam "in totum" as Instruções nº 1/99, deveriam*

ser remetidas ao Tribunal no prazo legal (ponto nº 2 das referidas Instruções e artº 52, nº 4, da Lei nº 98/97 ou seja, até 15 de Maio de 2000).

10. *O Demandado, na sequência da publicação das Instruções nº 1/99 deu instruções verbais aos Directores de Finanças para procederem à assinatura da guia de remessa modelo nº 1 anexo às Instruções.*
11. *Ao transmitir aquelas instruções verbais o Demandado estava convicto que o ponto nº 2 das Instruções 1/99 – em que se refere que a remessa das contas de gerência dos Tesoureiros deverá ser feita pela Direcção-Geral dos Impostos – não colidia com o facto de a guia ser assinada pelos Directores de Finanças.*
12. *Em data incerta mas que se situa nos primeiros meses de 2000 o Demandado foi confrontado com a devolução de algumas contas de gerência de Tesourarias de Finanças por parte do Tribunal de Contas.*
13. *Em 12 de Maio o Tribunal de Contas questionou o Demandado pelo facto de a documentação não vir assinada pela entidade referida no ponto 2 das Instruções 1/99 e no Documento modelo nº 1 anexo, ou seja o Director-Geral dos Impostos.*
14. *Na sequência o Demandado proferiu o despacho 2/2000, de 12 de Maio nos termos do qual delegou nos Directores de Finanças respectivos a assinatura da guia de remessa modelo nº 1 das contas de gerência dos Tesoureiros de Finanças.*
15. *Nesse despacho o Demandado pretendia conferir mais celeridade e agilidade à remessa das contas de gerência ao Tribunal de Contas.*
16. *Em 17 Maio de 2000 e pelo ofício 1085, o Demandado informava o Tribunal de Contas, entre outros aspectos, da delegação de competência de assinatura resultante do Despacho 2/2000 e pedia informação sobre se estava a ser suprida a falta que o Tribunal havia assinalado anteriormente.*
17. *O Tribunal nunca respondeu ao pedido concreto da informação solicitada pelo Demandado no referido ofício 1085 e não mais devolveu quaisquer contas de Tesoureiros de Finanças a esse título.*
18. *Em 15 de Maio de 2000, data limite para a remessa das contas de gerência dos anos 1994/1998 e do ano de 1999, não tinham dado entrada no Tribunal de Contas todas as contas da responsabilidade dos Tesoureiros das Tesourarias da Fazenda Pública.*
19. *Assim, de um universo de 2301 contas de gerência foram remetidas dentro do prazo limite 552 contas discriminadas como se segue:*

    1994 – 102
    1995 – 102
    1996 – 102

1997 – 102
1998 – 101
1999 - 43

20. *Todas as restantes contas de gerência vieram a dar entrada no Tribunal em datas posteriores a 15 de Maio de 2000 tendo a última - relativa a Tavira e à gerência de 1995 – sido remetida em 5 de Fevereiro de 2004 sem ter sido feito novo pedido de prorrogação de prazo ou apresentada qualquer justificação.*
21. *Confrontado com a publicação das Instruções 1/99, o Demandado determinou, em Agosto de 1999, a criação de um Núcleo das Tesourarias, com funções de coordenação da área funcional das Tesourarias e que reportava à Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE).*
22. *O Núcleo das Tesourarias ficou incumbido de providenciar formação adequada aos Tesoureiros que, na sua generalidade, se mostravam incapazes de elaborar contas de gerência em conformidade com as Instruções nº1/99.*
23. *Esta incapacidade resultava de causas múltiplas, designadamente:*
    a) *do facto dos Serviços terem deixado de elaborar contas de gerência desde 1994;*
    b) *do facto de muitas Tesourarias se confrontarem com meios humanos muito escassos verificando-se vários casos em que a Tesouraria estava entregue a 1 funcionário;*
    c) *do facto de, em algumas tesourarias, se registarem problemas graves de disfuncionamento resultantes de ausência do titular por doença ou falecimento.*
24. *A remessa de contas de gerência ao Tribunal exigia, de acordo com as Instruções 1/99, a prévia intervenção de várias entidades, como os Directores de Finanças, o Director-Geral do Tesouro e a Administração da Imprensa Nacional - Casa da Moeda, as quais tinham de confirmar dados escriturais constantes das contas, o que potenciava a complexidade e os atrasos na correcta elaboração das mesmas.*
25. *O controlo da remessa das contas de gerência ao Tribunal era efectuado pela DSPE com base nos dados recolhidos pelo Núcleo das Tesourarias.*
26. *A DSPE estava na dependência directa do Demandado a quem era transmitida a informação recolhida pelos Serviços.*
27. *O Demandado conhecia a situação da não remessa atempada da generalidade das contas de gerência e sabia que poderia ser accionado procedimento por responsabilidade financeira.*

28. *A não remessa das contas de gerência era uma preocupação constante do Demandado tendo determinado à DSPE que o informasse periodicamente, sobre o estado da elaboração e remessa das mesmas e desse orientação aos Serviços Distritais no sentido de ser dado cumprimento à remessa das contas.*
29. *Em 21 de Maio de 2002, no âmbito do Proc. nº 1-M/02 da 3ª Secção deste Tribunal, o Demandado e outro foram condenados, por Sentença transitada em julgado, em multa pela prática de infracção ao disposto no artº 52, nº4, da Lei 98/97, relativamente às contas de gerência das Tesourarias da Fazenda Pública do ano de 2000.*

FACTOS NÃO PROVADOS

Todos aqueles que estão em contradição, directa ou indirectamente com os demais factos descritos como provados e, designadamente, que o Demandado agiu de forma deliberada e consciente no intuito de não cumprir os prazos de remessa."

III - O DIREITO

A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, (doravante referenciada por "Lei") previu, no seu artigo 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição. Entre elas, o processo de multa, se estiverem em causa factos susceptíveis de responsabilidade sancionatória ou quando se cominem multas e não haja processo específico previsto- art.º58.º-n.º1-d) e n.º5 da Lei.

No âmbito da responsabilidade sancionatória, regulada na Secção III do Capítulo V da Lei, o artigo 65.º elenca os actos e omissões dos responsáveis que tipificam infracções financeiras, enquanto que, no artigo 66.º se enunciam outros actos e omissões que, não constituindo infracção financeira, justificam uma sanção, atenta a censurabilidade das condutas: o traço comum é a falta injustificada dos deveres funcionais e de colaboração para com o Tribunal de Contas que todos os responsáveis de organismos e enti-

dades sujeitos à jurisdição do Tribunal devem observar e efectivar para que a legalidade e o controlo financeiro se concretizem.

São, em síntese, zonas de actuação processual, adjectiva, mas indispensáveis ao controlo financeiro externo e à legalidade financeira.

A conduta que vem imputada ao Demandado é uma das que se mostram elencadas no preceito, na alínea a):

"Pela falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação"

O prazo de remessa das contas de gerência ao Tribunal está definido na Lei. Assim, no âmbito da fiscalização sucessiva do Tribunal, o artº 52º – nº 4 determina que as contas das entidades que as devem prestar (artº 51º) serão remetidas ao Tribunal até 15 de Maio do ano seguinte àquele a que reportem.

Este prazo pode, todavia, ser prorrogado pelo Juiz competente da Área da 2ª Secção, o que se verificou relativamente às contas dos anos de 1994 – 1998, tendo sido fixado o prazo até 15 de Maio de 2000 – facto nº 8.

Relativamente às contas do ano de 1999, e porque não se pediu, sequer, prorrogação do prazo, as mesmas deveriam ter sido remetidas ao Tribunal até 15 de Maio de 2000 – facto nº 9.

- **Ou seja: o prazo limite para a remessa de todas as contas de gerência em causa nos autos coincidiu no dia 15 de Maio de 2000.**

No caso dos autos, mostra-se comprovado que as contas de gerência de todas as Tesourarias de Finanças dos anos 1994 – 1998 e 1999 não tinham dado entrada, atempadamente, no Tribunal: de um universo de 2301 contas só foram remetidas dentro do prazo 552 contas – factos nºs 18 e 19.

Note-se que nesta sede – preenchimento do elemento objectivo do tipo infraccional estatuído no artº 66º-nº 1-a) da Lei – só releva a data limite (legalmente fixada ou prorrogada pelo juiz) para a remessa de contas ao Tribunal, sendo despiciendo e inócuo estar a considerar-se a data da entrada da propositura da acção pelo Ministério Público.

B) A APLICAÇÃO DO DIREITO NOS AUTOS

- **A factualidade provada nos autos permite, assim, considerar que está verificada a materialidade da conduta que vem imputada ao Demandado. Mas, não basta, porém, e como é sabido, a materialidade da conduta estar demonstrada, é necessário que a remessa tardia seja imputável ao Demandado e, ainda, que não haja causa de justificação que exclua a culpa do agente.**

Ora, e no que concerne à imputabilidade do atraso ao Demandado, este alegou que não lhe competia, em termos objectivos e de acordo com a organização interna dos serviços, o envio das contas a Tribunal. Antes, tal tarefa e responsabilidade pertenceriam, respectivamente aos senhores tesoureiros de Finanças e a cada um dos Senhores Directores de Finanças de cada distrito ou de cada Região Autónoma, relativamente às contas de gerência das tesourarias de finanças geograficamente localizadas nas respectiva circunscrições territoriais e, ainda ao Senhor Director-Geral do Tesouro, no caso da confirmação da conta de dinheiro.

Por outro lado, e por força do Despacho nº 2/2000, de 12.05.00, o Demandado havia delegado a sua competência para a assinatura da guia de remessa.

Vejamos, então, esta questão, que é prévia, uma vez que, se se concluir que o Demandado não tinha o dever de remeter as contas de gerência das Tesourarias de Finanças não lhe pode ser assacada qualquer responsabilidade pela não remessa tempestiva.

Em 7 de Janeiro de 1999, na 2ª Secção deste Tribunal, e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 6º, no nº 6 do artigo 52º e na alínea e) do nº 1 do artigo 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram aprovadas as Instruções nº 1/99, relativas à *"Organização e documentação das contas de responsabilidade dos tesoureiros da Fazenda Pública"*.

Neste documento, publicado no D. R. II Série, de 15.02.99, determina-se, na clausula 6ª, que as instruções se aplicam:

"às contas de responsabilidade dos tesoureiros da Fazenda Pública a partir da gerência iniciada em 1 de Janeiro de 1999..."

E, nos termos da cláusula 7ª:

"Nas gerências relativas ao período compreendido entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1998, para as quais não tenha sido possível a elaboração das respectivas contas de acordo com as instruções em vigor, será apenas necessária a elaboração e remessa do documento modelo nº 2 apresentado em anexo às presentes instruções..."

Por outro lado, e nos termos da clausula 2ª , estipula-se que:
" as contas serão elaboradas e assinadas pelos responsáveis, nos termos do artigo 46º do Decreto-Lei nº 275-A/93, de 9 de Agosto, e terão declarações de conferidas, assinadas pelo respectivo director de finanças (relativamente à conta de documentos) e pelo director-geral do Tesouro (relativamente à conta de dinheiro)".

E, ainda, que:

"Serão remetidas à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, nos prazos legais, pela Direcção-Geral dos Impostos, por meio de uma guia em duplicado na qual conste a relação dos documentos enviados (modelo nº 1); a Direcção-Geral do Tribunal de Contas passará recibo desses documentos nos duplicados das guias de remessa".

Em consonância, o modelo 1 publicado em anexo – a guia de remessa em duplicado, da conta de gerência do Tesoureiro da Fazenda Pública inseria, como entidade subscritora da remessa, *"O Director Geral dos Impostos"*.

Do que se expôs, resulta, de forma inequívoca, que, com as especialidades relativas às contas de 1994 – 1998 das tesourarias de finanças, as contas de gerência em causa nos autos deveriam ser elaboradas e documentadas de acordo com as Instruções nº 1/99 – artº 52º-nº 6 da Lei.

Anota-se, aliás, que o Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o regime da Tesouraria do Estado, e que, no artº 51º-c), revogou o Decreto-Lei nº 275-A/93, de 9 de Agosto, determinou, de forma clara, que as contas de gerência das tesourarias de finanças, devem ser elaboradas pelos respectivos responsáveis (nº 1 do artº 7º e nº 2 do artº 43º).

- **Não é, porém, essa a questão que se suscita nos autos: não estamos a analisar como e quem deve elaborar as contas de**

gerência dos tesoureiros, mas de quem é a responsabilidade pela remessa das contas.

- **Assim, não releva a argumentação expendida pelo Demandado quanto ao facto de não possuir competências próprias no que concerne à elaboração das questionadas contas de gerência.**

*

A remessa das contas de gerência dos tesoureiros de finanças é da responsabilidade da Direcção-Geral dos Impostos, como se determina na já referida cláusula 2ª das Instruções nº 1/99.
Essa responsabilidade não pode ser imputada à entidade D.G.I., enquanto tal, mas tem que ser individualizável, desde logo porque o incumprimento dos prazos pode justificar responsabilidade sancionatória prevista no nº 7 do artº 52º e 66º-nº 1-a) da Lei, como é o presente caso.

Ora, a responsabilidade sancionatória, moldada nos princípios que informam a responsabilidade penal, tem de ser susceptível de imputação a um determinado agente da Administração: todo o regime sancionatório financeiro, previsto na Secção III do Capítulo V da Lei, evidencia que, neste domínio, não é susceptível a responsabilização de pessoas colectivas (que, em termos penais, vão sendo disso susceptíveis, ainda que em regimes excepcionais). Bastará relembrar que as multas são aferidas pelos vencimentos dos responsáveis, bem como os critérios de graduação da culpa.

Serve isto para dizer que a responsabilidade da remessa das contas é, desde logo, imputável ao dirigente máximo dessa Direcção, uma vez que as Instruções, ao limitarem-se a referir a D.G.I., atribuem, "prima facie", a responsabilidade ao seu director-geral.
Aliás, é significativo que na guia de remessa das contas, a assinatura que aí se prevê seja a do "Director-Geral dos Impostos".

- **Concluímos, assim, que a obrigação de remessa das contas de gerência dos tesoureiros de finanças recai sobre o Director-Geral dos Impostos,** de acordo com as referidas Instruções do Tribunal, as quais, recorde-se, são vinculativas para os Serviços (art.º6.º-b), 52.º-n.º6 e 78.º-n.º1-e) da Lei) e só são revistas se assim o deliberar o plenário da 2.ªSecção, devendo as mesmas serem integradas no texto (cl. 6.ª das Inst.).

*

A obrigação de remessa das contas de gerência dos tesoureiros de finanças não se confunde nem se esgota com a assinatura na guia de remessa.

Em nosso entender, a assinatura é uma formalidade que deverá ser cumprida, conforme consta do modelo da guia de remessa, pelo Director-Geral dos Impostos.

Como se comprovou, este veio a proferir o despacho n.º2/2000, de 12 de Maio, nos termos do qual delegou nos Directores de Finanças das respectivas áreas, a assinatura da guia de remessa modelo 1, anexa às Instruções n.º1/99.

A delegação de assinatura foi feita invocando o art.º30.º da Lei n.º49/99, de 22 de Junho. E, a nosso ver, bem.

Na verdade, a Lei nº 49/99, que estabeleceu o estatuto, entre outros, do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central do Estado, consignou no seu artº 30º que:

"a delegação de assinatura da correspondência ou de expediente necessário à mera instrução dos processos é sempre possível em qualquer funcionário".

Mas, como dissemos, a delegação de assinatura não se confunde com a delegação do dever de remessa das contas de gerência. Aquela mais não é do que um forma de, como se refere no despacho n.º2/2000, "agilizar a remessa" das contas ao Tribunal.

- **O dever de remessa é mais abrangente, de natureza substantiva, que se impõe às entidades elencadas no art.º 51º da Lei, sendo um dos principais deveres dos responsáveis dos serviços do Estado, afim de permitir ao Tribunal, através da sua 2.ª Secção, aferir da legalidade, regularidade, fidedignidade - art.º53.º e 54.º da Lei.**

No elenco das entidades obrigadas à prestação de contas, vêm, expressamente, indicados " Os serviços que exerçam funções de caixa da Direcção-Geral do Tesouro, da Direcção-Geral das Alfândegas e da Direcção-Geral dos Impostos (art.º51.-n.º2-a) da Lei).

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o regime da tesouraria do Estado, e a que já aludimos, estipula, no art.º 7º-nº 1, que as tesourarias da Fazenda Pública são serviços com funções de caixa pelo que a obrigação legal de prestar contas ao Tribunal assume uma natureza

substantiva, directamente resultante da Lei e para os fins constitucionalmente consagrados ao Tribunal (art.º214.º da Constituição).
É evidente que, no âmbito da concretização deste dever de remessa se insere a formalidade de assinar a guia de remessa da conta ao Tribunal, assim como todo o procedimento prévio de elaboração da conta. Mas estes actos de cariz adjectivo devem ter, como fim e objectivo, cumprir o dever legal de prestar contas ao Tribunal, no prazo e nas condições estipuladas na Lei e nas Instruções do Tribunal.

- **E este dever legal de prestar tempestivamente as contas ao Tribunal recai, conforme as Instruções n.º 1/99, na Direcção-Geral de Impostos, e, subjectivamente, no seu Director-Geral.**

Aliás, a actuação do Demandado neste procedimento evidencia uma activa solidariedade funcional e um claro entendimento de que esse dever de prestação tempestiva de contas lhe era funcionalmente imputável.

Só assim se entende que:

I. Conhecendo a omissão de remessa de contas dos anos de 1994 a 1998 no limite do prazo inicialmente fixado (31.12.99), o Demandado, em 28.12.99, tenha requerido ao Tribunal de Contas uma prorrogação do prazo de entrega das contas de gerência até 29.02.00 – (facto nº 6).

II. Em 9 de Fevereiro de 2000, o Demandado tenha solicitado nova prorrogação do prazo de entrega das referidas contas de gerência por 90 dias – (facto nº 7).

III. O Demandado tenha ordenado as diligências que constam dos factos nºs 21, 22, 26 e 28.

Na verdade, ao requerer a prorrogação dos prazos, o Demandado não podia deixar de estar convicto da legitimidade para o pedido, legitimidade essa que foi reconhecida pelo Tribunal, quando os seus requerimentos lhe foram deferidos e comunicados.
Por outro lado, as diligências ordenadas evidenciam preocupação pelas consequências da omissão da remessa das contas.

- **Em síntese: o Demandado era o responsável pelo cumprimento do dever legal de prestação atempada das contas de gerências dos tesoureiros de finanças, e disso tinha consciência quando actuou no âmbito do procedimento em análise nos autos.**

*

- **Vejamos, agora, se o incumprimento do dever de prestar atempadamente as contas de gerência dos tesoureiros de finanças deve ser considerado como injustificado.**

Como já dissemos, a responsabilidade sancionatória exige, como condição de punibilidade, que tenha havido uma acção ou omissão culposa por parte do agente – artº 61º - nº 5, 66º-nº 3 e 67º-nº 2 e 3 da Lei.

A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei nº 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos informadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos informadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que *"um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta"*

- No caso dos autos, não ficou provado que o Demandado agiu de forma deliberada e consciente, no intuito de não cumprir os prazos de remessa das contas de gerência, o que permite, de forma inequívoca, afastar o dolo, em qualquer das suas formas – artº 14º do Código Penal.
- Mas afastará a negligência, a falta de cuidado, que, segundo as circunstâncias concretas, o Demandado estava obrigado e era capaz – (artº 15º do Código Penal)?

É que, no que concerne à específica infracção objecto destes autos, a culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 66º-nº 3 da Lei nº 98/97 – ou seja, do grau mínimo de culpa.

Vejamos:

A negligência relevante para efeitos de imputação subjectiva de um facto ilícito impõe que a acção ou omissão do agente sejam aferidas pela conduta que teria um *"bonus pater familiae"* nas concretas circunstâncias que rodearam a prática ou a omissão do facto. E que a falta de cuidado tenha sido a causa do mesmo.

Agiu, então, o Demandado como se exigiria a um responsável cuidadoso, com as funções que lhe estavam atribuídas, no concreto condicionalismo verificado?

A nossa resposta é negativa. Assim:

I) O Demandado iniciou funções como Director-Geral dos Impostos em Março de 1997 (facto nº 1) mas, apesar do dever legal de prestar e apresentar contas de gerência dos Tesoureiros das Tesourarias da Fazenda Pública, expressamente decorrente dos artigos 51º-nº 2-a) e 52º da lei nº 98/97, as contas de 1997 e 1998, na sua quase totalidade, não tinham sido remetidas ao Tribunal de Contas (facto nº 3).

II) Apesar das instruções nº 1/99 terem sido publicadas no D.R. de 15.02.99, só em Agosto desse ano o Demandado determinou a criação de um núcleo das Tesourarias incumbido de providenciar formação adequava aos Tesoureiros no âmbito da elaboração de contas de gerência (factos nº 2, 21 e 22).

III) O Demandado conhecia os constrangimentos existentes em numerosas Tesourarias impeditivos da elaboração atempada das contas de gerência mas, já decorrido o prazo limite de 15.05.00, limitou-se, em 17.05.00, a informar o Tribunal de Contas do teor do seu Despacho nº 2/2000 – delegação de competência de assinatura nas guias de remessa modelo nº 1 (factos nº 16, 23 e 27).

- **O quadro factual descrito – e comprovado nos autos – não se compatibiliza com um comportamento próprio de um responsável da Administração que tem o dever legal de prestação de contas ao tribunal:**

  – num primeiro momento, nada fez para que as Tesourarias da Fazenda Pública interrompessem a inacção, incompreensível, de não elaborar as contas de gerência;

- num segundo momento, só tardiamente (relembre-se que o prazo inicial fora fixado em 31.12.99) criou em Serviço que condenasse a área funcional das Tesourarias;
- num terceiro e último momento, não esclareceu o Tribunal sobre as grandes carências funcionais das Tesourarias que lhe dificultaria o cumprimento atempado do dever legal de remessa das contas de gerência, nem sequer solicitou qualquer prorrogação do prazo para o seu cumprimento ulterior.

É certo que se provou que o Demandado se preocupava com a não remessa das contas de gerência e que deu instruções e orientações para a sua elaboração e subsequente remessa (facto nº 28). Mas tal alteração só é relevante para afastar o dolo do Demandado, não afasta a negligência do mesmo.

O Demandado repousou nas orientações funcionais, o que não é suficiente para enquadrar a sua actuação/omissão como a que seria exigível a um responsável pela remessa atempada de muitas centenas de contas de gerência de serviços que tutela – as Tesourarias da Fazenda Pública.

Dai que o resultado desta actuação menos cuidadosa tenha sido desastroso: no limite do prazo, só 552 das 2301 contas de gerência tinham sido remetidas ao Tribunal, ou seja, menos de um quarto do universo em causa!

E sem uma justificação, sem um pedido de prorrogação do prazo.

- **A matéria provada nos autos leva-nos, pois, a considerar o incumprimento como injustificado e resultante de actuação/omissão negligente do Demandado, o que, nos termos do artº 66º nº 3 da Lei nº 98/97, é suficiente para se ter como verificada a infracção.**

C) DA MEDIDA DA PENA

Nos termos do artigo 66.º-n.º2 da Lei n.º98/97, as infracções aí previstas são punidas com multa que tem, como limite mínimo, 249,40 Euros, e como limite máximo, 2 493,99 Euros.

Se as infracções forem cometidas por negligência, o limite máximo será reduzido a metade (artº 66º nº 3).

No caso em apreço, e verificadas as infracções e o seu cometimento por negligência, temos que o Demandado poderia ser sancionado com multas entre 249,40 e 1. 246,99 Euros.

O Ministério Público peticiona uma multa de 1.000 Euros por cada uma das infracções, o que perfaz a multa única de 2000 Euros.

Entendemos, porém, que as infracções verificadas pela remessa intempestiva das contas relativas aos anos 1994 -1999 e às contas de gerência de 1999 se reconduzem ao quadro conceptual da infracção continuada (artº 30º C. Penal).

Na verdade, estaremos perante uma infracção sancionatória continuada porquanto, embora verificando-se uma violação repetida do mesmo tipo legal, a mesma se consubstanciou e executou por forma essencialmente homogénea e no âmbito de uma mesma situação exterior que determinou uma diminuição considerável da culpa do Demandado: por um lado, a apresentação tempestiva das contas de gerência em causa ocorreria na mesma data – 15.05.00, e as contas de gerência do ano de 1999 exigiam que as contas de gerência anteriores estivessem em condições de serem apresentadas dada a sua relação de consequência com os resultados apurados em gerências anteriores; por outro lado, o quadro fáctico, a situação exterior que constrangia a remessa eram, essencialmente, os mesmos e potenciavam o incumprimento, atenuando nessa medida a culpa do Demandado.

O Tribunal não está sujeito aos limites da multa peticionada pelo Ministério Público, conforme se estatui no artigo 94.º-n.º1 da Lei, podendo até condenar em maior quantia.

A graduação da multa obedece aos critérios estipulados no n.º2 do art.º67.º da Lei:

"*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*":

Tendo em atenção estes critérios, consideram-se, como elementos agravadores, o elevado número de contas não remetidas no prazo legal e, com elementos atenuativos, as diligências que foram ordenadas para o envio das contas em falta as carências de ordem material e de meios humanos, bem como a dispersão geográfica e o número de tesourarias envolvidas.

Refira-se, a finalizar, que a factualidade em causa nestes autos – não apresentação, tempestiva, das contas de gerência dos Tesoureiros das Tesourarias da Fazenda Pública dos anos 1994 – 1998 e 1999 – é diversa daquela que foi objecto da sentença nº 1-M/02 da 3ª Secção deste Tribunal onde se julgou e condenou o Demandado pela não apresentação tempestiva das contas de gerência das Tesourarias da Fazenda Pública do ano de 2000 (facto nº 29).

IV- DECISÃO

Do exposto, e sem necessidade de mais considerações, decide-se:

i) Julgar parcialmente improcedente, o pedido formulado pelo Ministério Público, absolvendo o Demandado da infracção que lhe era imputada a título de dolo, mas condená-lo, a título de negligência, pela prática, continuada, da infracção ao disposto no artigo 52º-nº 4, punida no artigo 66º, nº 1, alínea a) e nº 2, ambos, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na multa de 750 Euros, atento o concreto grau de culpa (artº 67º-nº 2 da Lei nº 98/97);

ii) Condenar o Demandado em emolumentos, no mínimo, nos termos do disposto no artigo 14.º do Dec-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

iii) Registe e Notifique.

Lisboa, 13 de Julho de 2004

O Juiz Conselheiro,

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

SENTENÇA Nº 7/2004

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA — DESPESA PÚBLICA — CABIMENTO ORÇAMENTAL — RESPONSÁVEL FINANCEIRO — INTERPRETAÇÃO JURÍDICA

SUMÁRIO:

1. A infracção financeira consubstanciada na assunção de despesa pública não cabimentada em dotação orçamental, é uma *infracção de perigo comum ou abstracto*, consumando-se independentemente do dano efectivo que aquela vier a causar;

2. O artigo 61º, nº 4, da Lei 98/97, deve ser interpretado nos seguintes termos:
Essa responsabilidade financeira recai ainda nos funcionários ou agentes que, por terem omitido, cumprido defeituosamente ou erroneamente, o dever de informar a que estavam obrigados, deram causa (parcial ou total) ao facto infraccional praticado pelos informados, ou seja, pelos gerentes, dirigentes ou outros administradores;

3. Não se tendo provado o nexo de causalidade entre a violação do dever de informar, imputada aos demandados, e a assunção de despesa não cabimentada efectivada por outrem - prova positiva do facto -, não podem os demandados ser responsabilizados, nos termos do disposto no nº 4 do artigo 61º da Lei 98/97, aplicável "ex vi" do artº 67º, nº 3 , da mesma Lei.

O Conselheiro Relator
Helena Ferreira Lopes

Processo nº: 6M/2003
Sessão de 09/11/2004

I – RELATÓRIO

1. O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58.º, n.º 1, alínea d) e n.º 5, 61.º, n.º 4, 65.º nºs 1, al. b) e 2, 89.º e seguintes da Lei 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento de F1 e F2, na qualidade de ex-vogais do Conselho de Admi-

nistração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento e Limpeza da Câmara Municipal de Faro, imputando-lhe a infracção financeira consubstanciada na assunção de despesa pública não cabimentada (alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, aprovado pelo Dec-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro) **punida pela alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 65.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.**

Alegou que:

- No dia 13 de Maio de 2003, em sessão da subsecção da 1.ª Secção, deste Tribunal, no Processo n.º 4 628/01 e através do douto Acórdão n.º 65/03, foi recusado o "visto" ao contrato de empreitada das "Redes de Água e de Saneamento em Diversos Locais do Concelho de Faro – áreas 5 e 6", celebrado entre o Município de Faro e a Sociedade MJP S.A.", pelo preço de 1. 180.416.743 $00 (5.887.893,85 Euros), acrescido de IVA;
- A recusa de "visto", teve como fundamento o disposto na al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26/8, na medida em que havia ficado comprovado, que a entidade adjudicante, tinha outorgado, o aludido contrato, sem que a respectiva despesa pública, que ele representava, estivesse prévia e devidamente cabimentada, em violação da norma prevista na al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo Dec-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro;
- O Município de Faro, inconformado com esta decisão, da mesma interpôs recurso, para o colectivo da 1.ª Secção, que veio a confirmar a decisão acima referida, através do douto Acórdão n.º 32/03, prolatado a 8 de Julho de 2003, mantendo os aludidos fundamentos para a recusa do "visto", a este contrato, por falta da prévia cabimentação orçamental;
- O contrato em apreço foi celebrado em 5 de Dezembro de 2001, nele tendo outorgado, pelo Município de Faro, o então Presidente da Câmara, LM;
- O concurso público subjacente à celebração deste contrato correu todos os seus trâmites pelos Serviços Municipalizados de Água, Saneamento e Limpeza de Faro, do qual era responsável o respectivo Conselho de Administração, sendo que, nessa altura, os ora demandados eram membros (vogais) desse Conselho, juntamente com o já aludido LM, então Presidente;
- Finda a tramitação do concurso e em sessão ordinária de 2 de Outubro de 2001, do referido Conselho de Administração, na qual não esteve presente o seu Presidente LM, os ora dois demandados, de comum

acordo, deliberaram propor, à Câmara Municipal de Faro, a adjudicação definitiva da aludida empreitada;
- Na sequência daquela deliberação, os ora demandados, pelo ofício n.º 5 038, de 10 de Outubro de 2001, solicitaram à Câmara Municipal de Faro a adjudicação definitiva e elaboração do contrato respectivo;
- Este assunto foi submetido a reunião ordinária da Câmara, de 23 de Outubro de 2001, onde, por unanimidade, foi ratificada a adjudicação da empreitada, à qual se seguiu a celebração do contrato, no dia 5 de Dezembro de 2001, conforme já referido;
- O executivo camarário deliberou exclusivamente com base na proposta apresentada pelos demandados na qualidade de Vogais do C.A. não constando da mesma que a assunção da despesa em causa não estava previamente cabimentada, pelo que aquele executivo ratificou, por unanimidade, a anterior deliberação do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de 2 de Outubro de 2001, assumida nos termos já referidos;
- Os demandados agiram com a sua vontade livre e consciente, bem sabendo que o acto que praticaram não era legalmente permitido e de que isso constituía uma infracção financeira;
- Milita a favor dos demandados a circunstância do contrato em apreço não ter dado origem a quaisquer pagamentos por conta da aludida empreitada.

2. Nas contestações alegaram, em síntese, os demandados:

- Com a adjudicação definitiva da empreitada a Câmara Municipal não assumiu compromissos financeiros com a sociedade adjudicatária;
- A proposta de adjudicação feita pelo Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados à Câmara Municipal de Faro **tinha subjacente que a empreitada só seria realizada quando os recursos financeiros para a realização da mesma estivessem disponíveis;**
- Os vogais do Conselho de Administração dos Serviços, quando tomaram a deliberação em relação à adjudicação definitiva da empreitada e a comunicaram à Câmara Municipal estavam em consonância com o executivo no pressuposto **de que a adjudicação então proposta só se destinava a concluir o concurso que a tinha precedido e visava o aproveitamento do próprio concurso;**
- Existia o entendimento entre os membros do Conselho de Administração e os membros do executivo camarário de que **a adjudicação da empreitada tinha natureza condicional porquanto a consignação e**

execução da mesma só teriam lugar quando os recursos financeiros estivessem disponíveis e permitissem o suporte da respectiva despesa, bem como a prévia cabimentação nos termos da lei;

- Aliás, a existência deste entendimento é bem patente nos termos do próprio contrato, quando se refere que **"Os trabalhos da referida obra terão início a partir da consignação data em que o referido contrato produzirá os seus efeitos"**;
- A redacção do contrato é bem clara quanto à sujeição da produção de efeitos do mesmo à **consignação dos trabalhos**, termos em que resulta claramente que o contrato de empreitada ficou condicionado na sua produção de efeitos à consignação, não produzindo até à mesma quaisquer efeitos, **nem mesmo em matéria de assunção de responsabilidades financeiras;**
- Os demandados bem sabiam que o contrato a celebrar com a sociedade adjudicatária ficaria condicionado à obtenção de verbas, não produzindo quaisquer efeitos em matéria de assunção pela Câmara Municipal de Faro de despesas não cabimentadas;
- Pelo contrário, mercê do entendimento existente entre os vogais do Conselho de Administração e o executivo camarário no sentido de que a adjudicação e a celebração do contrato tinha só em vista a conclusão do concurso e o aproveitamento do procedimento, **os demandados participaram em tal deliberação na convicção de que a mesma não implicaria a assunção de despesas não cabimentadas pela Câmara Municipal**;
- A consignação nunca se verificou;
- As obras de saneamento básico objecto da empreitada eram de extrema importância para o concelho;
- Havia uma forte expectativa de obtenção de comparticipação de fundos comunitários na ordem dos 50% a 75%, assente nas negociações que decorriam desde o início do ano 2001 entre o então executivo e o Ministério do Ambiente, no âmbito da assinatura do contrato de adesão da Câmara municipal de Faro ao sistema Multinacional de saneamento do Algarve;
- Por outro lado, os demandados em sintonia com o executivo camarário tinham perfeita consciência de que no ano 2001, ano da adjudicação e da celebração do contrato, não haveria qualquer execução da obra, nem, por isso, necessidade de efectuar despesa, para além do montante efectivamente cabimentado como despesa emergente.

Concluem que a acção deve ser julgada improcedente, por não provada, e os demandados absolvidos com todas as consequências legais.

II

O Tribunal é absolutamente competente, não existem nulidades que anulem todo o processo, as partes têm personalidade judiciária e são legítimas; não há quaisquer excepções que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

III – FUNDAMENTAÇÃO FÁCTICA

FACTOS PROVADOS:

A) No dia 13 de Maio de 2003, em sessão da subsecção da 1.ª Secção, deste Tribunal, no Processo n.º 4 628/01 e através do douto Acórdão n.º 65/03, **foi recusado o "visto"** ao contrato de empreitada das "Redes de Água e de Saneamento em Diversos Locais do Concelho de Faro – áreas 5 e 6", celebrado entre o Município de Faro e a Sociedade MJP S.A.", pelo preço de 1. 180.416.743 $00 (5.887.893,85 Euros), acrescido de IVA.

B) A recusa de "visto", teve como fundamento o disposto na al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26/8, na medida em que havia ficado comprovado, que a entidade adjudicante, tinha outorgado, o aludido contrato, sem que a respectiva despesa pública, que ele representava, estivesse prévia e devidamente cabimentada, em violação da norma prevista na al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo Dec-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro

C) O Município de Faro, inconformado com esta decisão, da mesma interpôs recurso, para o colectivo da 1.ª Secção, que veio a confirmar a decisão acima referida, através do douto Acórdão n.º 32/03, prolatado a 8 de Julho de 2003, mantendo os aludidos fundamentos para a recusa do "visto", a este contrato, por falta da prévia cabimentação orçamental;

D) O contrato em apreço foi celebrado em 5 de Dezembro de 2001, nele tendo outorgado, pelo Município de Faro, o então Presidente da Câmara, LM;

E) O concurso público subjacente à celebração deste contrato correu todos os seus trâmites pelos Serviços Municipalizados de Água, Saneamento e Limpeza de Faro, do qual era responsável o respectivo Conselho de Administração, sendo que, nessa altura, os ora demandados eram membros (vogais) desse Conselho, juntamente com o já aludido LM, então Presidente

F) Finda a tramitação do concurso e em **sessão ordinária de 2 de Outubro de 2001**, do referido Conselho de Administração, na qual não esteve presente o seu Presidente LM, os ora dois demandados, de comum acordo, deliberaram propor, à Câmara Municipal de Faro, **a adjudicação definitiva** da aludida empreitada;

G) Na sequência daquela deliberação, os ora demandados, pelo ofício n.º 5 038, de 10 de Outubro de 2001, solicitaram à Câmara Municipal de Faro a adjudicação definitiva e elaboração do contrato respectivo;

H) Este assunto foi submetido a **reunião ordinária da Câmara, de 23 de Outubro de 2001**, onde, por unanimidade, **foi ratificada a adjudicação da empreitada**, à qual se seguiu a celebração do contrato, no dia 5 de Dezembro de 2001, conforme já consta da alínea D);

I) De entre os actos procedimentais que antecederam a adjudicação da empreitada (ratificação pelo executivo camarário da proposta de adjudicação formulado pelo Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Faro) e respectivo contrato destacam-se os seguintes:

1. Em reunião de 04/09/2001, o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Faro deliberaram aprovar a intenção de adjudicação da empreitada em causa à sociedade "MJP, S.A.";
2. Na sequência da referida deliberação foi dado cumprimento ao disposto no art.º 101.º, nºs 1 e 2, do DL n.º 59/99, de 2 de Março;
3. Nada tendo sido objectado pelos interessados, o Director Delegado do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Faro, JM, propôs ao Conselho de Administração daqueles Serviços a intenção de adjudicação definitiva da empreitada em causa, constando do respectivo ofício, *inter alia*, o seguinte: "*...se propõe, ao Conselho de Administração, a intenção de adjudicação definitiva do processo epigrafado, à empresa concorrente "MJ P, S.A, pelo valor de Esc. 1.180.416.734$00 sujeito à aplicação do Imposto Sobre o Valor Acrescentado, à taxa legal em vigor, com prazo de entrega de 420 dias, e demais condições expressas na respectiva proposta, tudo nos termos do Relatório de Apreciação de Proposta já aprovado. Neste contexto, e em cumprimento da citada deliberação, solicitamos a V. Exª se digne determinar as necessárias formalidades para ratificação da mesma.*";
4. Em reunião de 02/10/2001, o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados apreciou o assunto constante da alínea que

antecede, tendo deliberado, por unanimidade, o que se segue: "*concordar com o teor daquela informação, e deste modo aprovar a intenção de adjudicação definitiva do processo em análise à empresa concorrente "MJP, S.A", pelo valor de pelo valor de Esc. 1.180.416.734$00 sujeito à aplicação do Imposto Sobre o Valor Acrescentado, à taxa legal em vigor, com prazo de entrega de 420 dias, e demais condições expressas na respectiva proposta, tudo nos termos do Relatório de Apreciação de Proposta aprovado por deliberação de 04/09/2001. Mais deliberou solicitar a ratificação da deliberação ora tomada à Câmara Municipal de Faro.*";

J) No processo de fiscalização prévia foi prestada informação de cabimento apenas por conta do orçamento de 2001;

K) No processo de fiscalização prévia nunca foi prestada informação de cabimento por conta dos orçamentos de 2002 e 2003;

L) A empreitada nunca foi objecto de consignação;

M) O contrato em apreço não deu origem a quaisquer pagamentos por conta da aludida empreitada;

N) No ponto 15 do anúncio do concurso da empreitada dizia-se "*A adjudicação da empreitada ficará condicionada ao financiamento da obra pelos fundos comunitários*";

O) Na escritura de adjudicação para a execução da empreitada em causa que, aqui, se dá por inteiramente reproduzida, diz-se, entre o mais, o seguinte: "*Os trabalhos da referida obra terão inicio a partir da consignação data em que o referido contrato produzirá os seus efeitos*";

P) Os demandados quando deliberaram propor ao executivo camarário a adjudicação da aludida empreitada sabiam que a despesa à mesma inerente não estava previamente cabimentada;

Q) Os demandados sabiam que não podiam deliberar propor ao executivo camarário a adjudicação da aludida empreitada sem que a despesa à mesma inerente estivesse previamente cabimentada, e que essa actuação consubstanciava uma infracção financeira;

R) Formalmente, o executivo camarário deliberou apenas com base na proposta apresentada pelos demandados na qualidade de Vogais do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Faro (alínea I) 4.)

S) Os elementos que faziam parte do executivo camarário, aquando da deliberação da ratificação da proposta de adjudicação, sabiam que a despesa inerente à aludida empreitada não estava previamente cabimentada;

T) Os demandados, aquando da deliberação da proposta de adjudicação ao executivo camarário, sabiam que os pagamentos decorrentes da aludida empreitada só ocorreriam após a consignação da obra, e que esta só poderia ocorrer em 2002;

U) Essa convicção assentava no facto de haver uma previsão – fundamentada num entendimento existente entre os demandados e o executivo camarário e no espaço temporal que teria de decorrer entre a ratificação da deliberação e o contrato – de que o contrato de empreitada só ocorreria em finais de 2001 e que, por essa razão, a consignação da obra só poderia acontecer em 2002;

V) Os demandados ao deliberarem, livre e conscientemente, propor ao executivo camarário a ratificação da proposta de adjudicação da aludida empreitada, agiram na expectativa de que a Câmara Municipal de Faro, no ano de 2002, obtivesse para aquela empreitada uma comparticipação de fundos comunitários, e que o PPI e o Orçamento de 2002 seriam reforçados com verbas suficientes para o completo cabimento orçamental da empreitada em causa;

W) Essa expectativa, no que se refere à comparticipação de fundos comunitários, assentava no facto de, desde o início do ano de 2001, decorrerem negociações entre o então executivo camarário e o Ministro do Ambiente, no âmbito da assinatura do contrato de adesão da Câmara Municipal de Faro ao Sistema Multinacional de Saneamento do Algarve;

X) Quanto ao mais, tal expectativa assentava no facto de ser essa a intenção do executivo camarário, estando os demandados, bem como executivo camarário, convictos de que não ocorreriam alterações ao nível dos mandatos autárquicos decorrentes da eleição autárquica, o que não veio a acontecer;

Y) Encontra-se junto ao processo de fiscalização prévia uma cópia do pedido de candidatura da Câmara Municipal de Faro – Serviços Municipalizados à medida I-Eixo I PROALGARVE, datado de 14.01.2002, pedido esse subscrito pelo actual Presidente de Câmara, AA;

Z) As obras de saneamento básico objecto da empreitada eram e continuam a ser de extrema importância para o concelho de Faro;

AA) Os demandados F1 e F2 cumpriam o primeiro mandato como membros do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Faro, sendo o primeiro licenciado em engenharia química e tendo o segundo exercido funções de bancário.

FACTOS NÃO PROVADOS:

A) Não ficou provado que a adjudicação da empreitada proposta se destinasse apenas a concluir o concurso que a tinha precedido e que visasse apenas o aproveitamento do procedimento concursal;

B) Não ficou provado que os demandados participaram na deliberação de 2 de Outubro de 2001 *"na convicção de que a mesma não implicaria a assunção de despesas não cabimentadas pela Câmara Municipal"*;

C) Não ficou provado que a ratificação da deliberação do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Faro se tivesse devido exclusivamente ao facto de naquela deliberação se ter omitido que a despesa referente à aludida empreitada não estava previamente cabimentada.

III – FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

A) DA ACUSAÇÃO

Os demandados vêm acusados da infracção supra identificada com base nos factos que, sinteticamente, se seguem:

- Em sessão ordinária de 2 de Outubro de 2001, os demandados, na qualidade de vogais do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da CMF, deliberaram propor ao executivo camarário a adjudicação definitiva da empreitada em causa;
- A assunção da despesa em causa não estava previamente cabimentada;
- Na sequência daquela deliberação, os demandados, pelo oficio nº 5 038, de 10 de Outubro de 2001, solicitaram ao executivo camarário a adjudicação da referida empreitada e a elaboração do respectivo contrato;
- Na reunião ordinária da Câmara Municipal de Faro, de 23 de Outubro de 2001, foi ratificada, por unanimidade, a adjudicação da mencionada empreitada, à qual se seguiu o contrato, no dia 5 de Dezembro de 2001;
- O executivo camarário deliberou exclusivamente com base na proposta apresentada pelos demandados, não constando da mesma que a assunção da despesa em causa não estava previamente cabimentada;
- A ratificação pelo executivo camarário da deliberação do Conselho de Administração dos SM da Câmara Municipal de Faro deveu-se ao facto de aquele executivo ter deliberado exclusivamente com fundamento naquela deliberação e de nesta se ter omitido que a despesa referente à aludida empreitada não estava previamente cabimentada;

- Os demandados agiram livre e conscientemente, bem sabendo que o acto que praticaram não era legalmente permitido e que isso constituía uma infracção financeira.

O Ministério Público integra a supra referida factualidade nos seguintes termos:

- Os demandados ao terem, nos termos supra referidos, deliberado propor a adjudicação da referida empreitada, sem que a respectiva despesa estivesse previamente cabimentada, violaram a norma prevista na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro – no segmento relativo à assunção de despesas públicas ou compromissos –, incorrendo em **responsabilidade financeira sancionatória directa**, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, al. b), e 61.º, n.º 4, da Lei 98/97, de 26/08.

Liminarmente, importa referir que os autos não fornecem elementos que nos permitam concluir pela vigência, à data da adjudicação da empreitada – Outubro de 2001 – do POCAL e, consequentemente, pela eventual violação da alínea d) do ponto 2.3.4.2, do POCAL. E isto porque a sua vigência estava dependente da deliberação a que se reporta o n.º 3 do art.º 10.º do POCAL (cfr. também art.º 12.º do POCAL).

Para as autarquias locais que não houvessem deliberado aplicar, desde logo, o POCAL, nos termos do artigo 10.º, n.º 3, havia, à data, no ordenamento jurídico financeiro, uma norma cujo o comando jurídico era em tudo idêntico ao da alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL – o art.º 26.º do DL n.º 341/83, de 21 de Julho.

Vejamos.

Dispõe o ponto 2.3.4.2, sob a epígrafe "Execução orçamental", alínea d), do POCAL:

"Na execução do orçamento das autarquias locais devem ser respeitados os seguintes princípios e regras:

d) As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente.".

Dispunha o art.º 26.º, do DL n.º 341/83, de 21 de Julho[1], sob a epígrafe "Realização de despesas", no seu n.º 1: "*Nenhuma despesa poderá ser assumida, autorizada e paga sem que, para além de legal, esteja inscrita em orçamento a dotação adequada e nela tenha cabimento*".

Estando em causa a assunção de despesa pública não cabimentada em dotação orçamental, e dada a identidade jurídica dos comandos jurídicos em causa – o do ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL e art.º 26.º do DL 341/83 – **estamos certos que, a haver lapso do Ministério Público na indicação da norma jurídica violada, tal lapso em nada afectou o cumprimento do princípio do contraditório, bem como o inerente direito de defesa dos demandados, pelo nenhumas consequências legais há a retirar desse eventual lapso.**

B) DA NATUREZA JURÍDICA DA INFRACÇÃO FINANCEIRA IMPUTADA, EM CO-AUTORIA, AOS DEMANDADOS – ASSUNÇÃO DE DESPESA PÚBLICA NÃO CABIMENTADA EM DOTAÇÃO ORÇAMENTAL

O que está em causa nesta infracção não é o dano, mas sim o perigo. A assunção de despesas ou compromissos não previamente cabimentadas é punida independentemente do dano efectivo que esta vier a causar. **E isto porque se trata de um acto que, de acordo com a experiência comum, é de natureza a fazer esperar que lhe sigam actos idóneos à efectiva realização de despesa, podendo esta, aquando da sua efectivação, também não estar devida e adequadamente cabimentada.** A lei financeira basta-se, assim, com a simples produção de perigo (abstracto) para que desta forma o tipo legal esteja preenchido. Atenta a natureza dos efeitos danosos que esta conduta ilícita pode desencadear entendeu o legislador que não podia esperar que o dano (o pagamento) se produzisse para que o tipo legal de infracção se preenchesse e, por isso, fez recuar a protecção para momentos anteriores, isto é, para os momentos em que esse perigo se manifesta (a assunção e a simples autorização).

Assim, as infracções consubstanciadas na assunção e autorização de despesa pública não cabimentada, e por contraposição com a infracção consubstanciada no pagamento de despesa pública não cabimentada, são infracções

[1] Este diploma regulamentava o plano de actividades e orçamento, o relatório de actividades e a conta de gerência das autarquias locais (art.º 1.º do DL n.º 341/83, de 21 Julho).

em que apenas se verifica o risco de produção dessa lesão. Há aqui como que uma antecipação da protecção jurídica de bens para momentos anteriores à sua efectiva lesão, em que o legislador acautela, punindo, não a agressão a esses bens, mas o risco que certas condutas podem acarretar para tal agressão[2].

Estamos, assim, perante **infracções de *perigo abstracto ou presumido***, definindo-se estas como aquelas que têm como resultado da conduta a possibilidade de um perigo de lesão de um bem jurídico – **no caso, visa-se acautelar que uma entidade pública assuma obrigações perante terceiros que impliquem a realização de despesa pública não cabimentada em dotação orçamental** – mas em que o perigo não carece de ser demonstrado ou provado, já que é presumido por lei. O perigo não é, pois elemento do tipo, já que o crime se consuma (formalmente) ainda que em concreto o perigo se não venha a verificar[3].

Do exposto, e ao contrário do que parece resultar do alegado pelos demandados, podemos concluir o seguinte:

- **A infracção financeira consubstanciada na assunção de despesa pública não cabimentada em dotação orçamental, é uma infracção de perigo comum ou abstracto, consumando-se independentemente do dano efectivo que aquela vier a causar.**

C) DA INTERPRETAÇÃO DO N.º 4 DO ART.º 61.º DA LEI 98/97, DE 26/08

Os demandados vêm acusados de terem violado o comando normativo que proíbe a assunção de despesa pública não cabimentada em dotação orçamental (no caso, despesa plurianual), o que os faz incorrer em responsabilidade financeira sancionatória directa, nos termos do disposto nos artigos 61.º, n.º 4, 62.º, n.º 2, aplicáveis por força do art.º 67.º, n.º 3, e 65.º, n.º 1, alínea b), todos da Lei 98/97, de 26/08.

O Ministério Público faz decorrer a responsabilidade financeira dos demandados do facto de estes, na sua proposta de adjudicação da empreitada, não terem informado o executivo camarário, como deviam, de que a despesa inerente à referida empreitada (no caso, despesa plurianual) não se

---

[2] Cfr. Simas Santos e Leal-Henriques, in Noções Elementares de Direito Penal, 36, nota 45.
[3] Cfr. Simas Santos e Leal-Henriques, in Noções Elementares de Direito Penal, 36, nota 45.

encontrava cabimentada na dotação orçamental respectiva, sendo certo que aquele órgão camarário deliberou ratificar a proposta de adjudicação, exclusivamente, com base nessa proposta – art.º 61.º, n.º 4, aplicável "ex vi" do art.º 67.º, n.º 3, ambos da Lei 98/97, de 26/08.

Dispõe o 61.º, n.º 4, da Lei 98/97, sob a epígrafe, "Responsáveis":

"Essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.".

Quais as situações abrangidas por esta norma?

Será que o legislador pretendeu responsabilizar financeiramente todos os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos da sua competência, mesmo que a omissão ou o cumprimento defeituoso ou erróneo de tal dever não tenha dado causa ao facto infraccional?

Afigura-se que a resposta a esta questão só pode ser negativa.
Para tanto, alinham-se os seguintes argumentos:

- A responsabilidade financeira directa recai sobre o agente ou agentes da acção, ou seja, sobre aqueles que tenham dado causa ao facto infraccional (art.º 61.º, n.º 1);
- Essa responsabilidade recai sempre sobre aqueles que, tendo dado causa ao facto infraccional, o realizam – os identificados nos nºs 2 e 3 do art.º 61.º – podendo ainda recair sobre aqueles que, não o realizando, tenham também contribuído causalmente para a prática desse facto – os identificados no n.º 4 do art.º 61.º, no circunstancialismo aí definido;
- Ou seja, o legislador financeiro equipara os funcionários e agentes a que se reporta o n.º 4 do art.º 61.º a agentes da acção, ou, numa outra formulação, a autores do facto infraccional. Ponto é que aqueles, de algum modo, tenham dado causa ao facto infraccional;
- Não basta, por isso, que aqueles tenham omitido ou cumprido defeituosamente ou erroneamente o dever de informar a que estavam obrigados. É preciso ainda que a sua actuação seja causal do facto infraccional praticado pelos informados.

Em face do exposto, podemos concluir:

- **A responsabilidade financeira recai ainda nos funcionários ou agentes que, por terem omitido, cumprido defeituosamente ou erroneamente, o dever de informar a que estavam obrigados, deram causa (parcial ou total) ao facto infraccional praticado pelos informados, ou seja, pelos gerentes, dirigentes ou outros administradores (art.º 61.º, n.º 4, da Lei 98/97).**

D) DA IMPUTAÇÃO DA INFRACÇÃO POR QUE OS DEMANDADOS VÊM ACUSADOS, FACE À FACTUALIDADE DADA COMO PROVADA

Ficou provado que:

- Os demandados, de comum acordo e na qualidade de vogais do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água, Saneamento e Limpeza de Faro, em sessão ordinária de 2 de Outubro de 2001, deliberaram propor à Câmara Municipal de Faro a adjudicação da empreitada identificada nos autos (alínea F) do probatório);
- Na sequência desta deliberação e do ofício de 10 de Outubro de 2001, o executivo camarário, em reunião ordinária de 23 de Outubro de 2001, ratificou, por unanimidade, a adjudicação da empreitada, à qual se seguiu, no dia 5 de Dezembro de 2001, a celebração do contrato (alíneas G) e H) do probatório);
- Formalmente, o executivo camarário deliberou apenas com base na proposta apresentada pelos demandados (alínea R));
- Os elementos que faziam parte do executivo camarário, aquando da deliberação da ratificação da proposta de adjudicação, sabiam que a despesa inerente à aludida empreitada não estava previamente cabimentada (alínea S) do probatório).

Em face destes factos podemos, desde já, concluir o seguinte:

- Muito embora, formalmente, o executivo camarário tivesse decidido ratificar a proposta de adjudicação apenas com base na proposta do Conselho Administrativo dos Serviços Municipalizados e da qual não constava qualquer informação sobre o cabimento de verba, a verdade é que aquele executivo camarário, quando decidiu ratificar a referida proposta e, consequentemente, adjudicar a

referida empreitada, sabia que a despesa relativa à mesma não estava cabimentada em dotação orçamental própria;

- E sendo assim também não se pode afirmar, como alega o Ministério Público, que a ratificação da proposta de adjudicação se tenha devido, exclusivamente, ao facto de naquela proposta não se ter informado sobre a não cabimentação de verba;
- Isto não significa, contudo, que o executivo camarário, mesmo na hipótese de se ter feito a referida informação de não cabimentação de verba, tivesse deliberado ratificar a proposta do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados;
- Ou seja: não ficou provado que, quer o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados tivesse prestado informação de cabimento de verba quer a não tivesse prestado (como, de facto, aconteceu), o executivo camarário sempre ratificaria a proposta de adjudicação da empreitada.

Mas será que se pode afirmar que a ratificação pelo executivo camarário da proposta de deliberação do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados se deveu, em parte, ao facto de na proposta de adjudicação se não ter feito menção à não cabimentação de verba da empreitada a adjudicar?

Afigura-se-me que a resposta a esta questão só poderá ser negativa, porquanto:

- Não resultando da matéria de facto a prova positiva deste facto, e resultando daquela factualidade que o executivo camarário, quando ratificou a proposta de adjudicação, sabia que para aquela empreitada não havia cabimento de verba, não se poderá afirmar que a omissão do dever de informar imputada aos demandados tivesse contribuído para a decisão de ratificação da proposta de adjudicação e, nessa medida, para a assunção de despesa não cabimentada.

Pode-se, por tudo quanto ficou dito, concluir:

- **Não ficou provada a existência de qualquer nexo de causalidade entre a violação do dever de informar, imputada aos demandados, e a assunção de despesa não cabimentada, efectivada pelo executivo camarário, ou, noutra formulação, não ficou provado que os demandados tivessem dado causa ao facto infraccional;**

- **E não estando provado esse nexo de causalidade, não podem os demandados ser responsabilizados** (no caso, a título de responsabilidade financeira sancionatória directa), **nos termos do n.º 4 do art.º 61.º da Lei 98/97, de 26/08, aplicável "ex vi" do art.º 67.º, n.º 3, da mesma Lei, o que implica a sua absolvição.**

IV – DECISÃO

Por todo o exposto, decide-se absolver os demandados dos factos que lhe vêm imputados.

Sem emolumentos legais.

Registe e notifique.
Lisboa, 9 de Novembro de 2004.

A Juíza Conselheira
Helena Maria Ferreira Lopes

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

DECISÃO N.º 23/2004

CONCURSO PÚBLICO – CONTRATO DE EMPREITADA DA OBRAS PÚBLICAS – NULIDADE – OBRA NOVA – TRABALHOS A MAIS

SUMÁRIO

1. A empreitada inicial, tal como foi configurada no projecto posto a concurso, tem por objecto a execução das redes de abastecimento de água, de esgotos domésticos e pluviais, a reabilitação dos pavimentos e a construção de uma ETAR. Não fazia parte da empreitada a construção de um arruamento de acesso à ETAR, com as respectivas redes de água e esgotos.

2. Compreende-se a utilidade da construção de um acesso permanente à ETAR, mas daqui não decorre que a obra possa ser executada como trabalhos a mais.
   Não serve de fundamento à realização de trabalhos a mais a necessidade de execução de novas obras destinadas à resolução de situações pouco funcionais ou pouco convenientes decorrentes do projecto posto a concurso.

3. Como a construção do acesso à ETAR envolve a despesa de 253 901,74 euros, o contrato, em função do valor, deveria ter sido precedido de concurso público, nos termos da alínea *a)* do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

4. A falta de procedimento concursal, quando obrigatório, gera a nulidade do acto autorizador da realização dos trabalhos, bem como do subsequente contrato.

O Conselheiro Relator
Nuno Lobo Ferreira

Processo n.º 056/2004
Sessão extraordinária de 04.08.2004

DECISÃO

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o 1.º adicional ao contrato de empreitada de execução das redes de abastecimento de água, de esgotos domésticos e

pluviais, construção de uma ETAR e reabilitação dos pavimentos da Maia, celebrado a 1 de Junho de 2004, entre o Município da Ribeira Grande e o consórcio formado pelas empresas Somague-Ediçor-Engenharia, SA, e Marques, SA, pelo preço de 580 840,34 euros, acrescido de IVA.

2. Os trabalhos a mais objecto do adicional[1] incluem, para além de outros trabalhos, a construção de um arruamento de acesso à ETAR da Maia. A obra foi caracterizada pela fiscalização como segue[2]:

> *«III.1 – ARRUAMENTO DE ACESSO À ETAR*
> *III.1.1 – ABERTURA, LANCIL E MUROS*
> *Conforme solicitação da Câmara Municipal da Ribeira Grande, foi elaborado um Projecto de Execução para um Arruamento de Acesso à ETAR da Maia fora do âmbito da presente empreitada.*
> *Em projecto, o acesso referido obrigava atravessar os pastos circundantes, dificultando assim o acesso de modo a proceder a trabalhos de manutenção, transportes, etc.*
> *Com o novo arruamento, o acesso à ETAR já pode ser efectuado com viatura ao local.*
> *Os trabalhos agora em questão referem-se à abertura do arruamento, colocção de lancil e execução de muros, trabalhos estes não incluidos no Projecto acima referido.*
> *O seu valor é de € 165.359,72 (S/IVA) (...).*
>
> *III.1.2 – SANEAMENTO*
> *O Dono da Obra solicitou à Fiscalização a elaboração de uma Estimativa Orçamental para a Execução das Redes de Abastecimento de Água, Esgotos domésticos e Pluviais para o novo Arruamento de Acesso ao ETAR da Maia.*
> *Deve referir-se que no projecto o acesso à ETAR da Maia era sobre os terrenos de diversos proprietários o que é uma situação pouco funcional e pouco conveniente quer na fase de execução da obra quer na fase de Exploração da ETAR.*
> *Assim, e como não estava previsto este arruamento na empreitada também não estava previsto as respectivas infra-estruturas.*
> *A Fiscalização enviou estes elementos ao Consórcio de modo a apresentar o seu melhor preço para a execução do trabalho.*

---

[1] O adicional inclui ainda trabalhos a menos no montante de 3 832 euros.

[2] Informação de obra n.º 4, de 14/03/2004, pp. 2 e 3.

O seu valor é de € 88.543,03 (S/IVA) (...).
Desta forma o valor total para a execução das Infraestruturas e Pavimentação do Arruamento de Acesso à ETAR da Maia é de:

1.1	*Abertura, Lancil e Muros*	*€ 165.358,72*
1.2	*Saneamento*	*€ 88.543,03*
	TOTAL GERAL (S/IVA)	***€ 253.901,74»***

3. Em sede de devolução do processo, foi solicitado ao Serviço a indicação do fundamento para o recurso ao regime de trabalhos a mais, porquanto não era referida qualquer circunstância imprevista que tenha justificado a necessidade de executar estes trabalhos, para além de que se afigurava que os trabalhos são técnica e economicamente separáveis da execução do contrato[3].
   Em resposta, o Senhor Vice-Presidente da Câmara Municipal enviou, novamente (porque já constava do processo), «cópia das informações nºs 3 e 4 da Fiscalização que esclareceu e clarificou a necessidade do recurso aos trabalhos a mais e a justificação pretendida.»[4]
   A parte da informação n.º 4 respeitante aos trabalhos em causa foi transcrita no ponto anterior; a informação da fiscalização n.º 3 não releva para o caso, pois reporta-se à substituição de equipamentos da ETAR.

4. Não serve, como fundamento de trabalhos a mais, a necessidade de realização de novas obras destinadas à resolução de situações pouco funcionais ou pouco convenientes decorrentes do projecto.
   Estas situações, para serem resolvidas no âmbito da empreitada inicial, terão de ser detectadas na altura própria que é até ao lançamento do concurso.
   Pelo contrário, para a realização de obras de acordo com o regime de trabalhos a mais, a lei impõe a verificação cumulativa de outros requisitos, a saber (artigos 26.º, n.º 1, e 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março)[5]:

---

[3] Ofício n.º 237, de 22/06/2004.
[4] Ofício n.º 4132, de 5/07/2004.
[5] Neste preciso sentido, entre tantas decisões, *cfr.* a Resolução n.º 12/00, de 9/11/2000, proferida no Proc.º n.º 209/2000 também interposto pelo Município da Ribeira Grande.

a) Os trabalhos a mais devem destinar-se à execução da mesma empreitada, e não à execução de obra nova. Considera-se que os trabalhos destinam-se à execução da mesma empreitada quando, em alternativa:

   - Não possam ser tecnicamente separados da obra principal, sem inconveniente grave para o dono da obra;
   - Não possam ser economicamente separados do contrato da empreitada principal, também sem inconveniente grave para o dono da obra;
   - Sejam estritamente necessários ao acabamento da obra principal;

b) A sua necessidade deve resultar de circunstância imprevista;
c) O seu montante não pode exceder 25% do valor inicial da adjudicação.

Sobre o primeiro pressuposto enunciado – os trabalhos a mais devem destinar-se à execução da mesma empreitada –, cabe referir o ensinamento de VAZ SERRA, o qual afirma, citando RUBINO, que:

> *«As simples alterações (...) são modificações das modalidades da obra, respeitam, portanto, à obra convencionada, limitando-se a alterar alguma ou algumas modalidades dela (v. g., quanto ao tipo, qualidade ou origem dos materiais, à forma da obra, à sua estrutura, dimensões ou funcionamento, ao tempo ou lugar de execução da obra), isto é, "entram... sempre no plano da execução da obra, apresentando-se como necessárias ou, pelo menos, como oportunas para a realização dela"; as obras novas ou "trabalhos extracontratuais" são os "trabalhos que, tendo embora alguma relação, alguma conexão com a obra originária, todavia, não só não são necessários para a realizar, como não podem considerar-se parte dela" (v. g., construção de um caminho contíguo ao edifício objecto da empreitada; levantamento de um novo andar na casa a construir; construção de uma casa de habitação, em vez do moinho objecto da empreitada; trabalhos exigidos pelo dono da obra depois desta ser acabada e aceita).*
> *Tratando-se de obras novas ou novas empreitadas, o seu regime não é o das meras alterações, pois, então, está-se em face de novos contratos de empreitada, a que se aplica o regime geral*

respectivo, e não de simples modificações a um precedente contrato de empreitada.» [6]

5. A empreitada inicial, tal como foi configurada no projecto posto a concurso, tem por objecto a execução das redes de abastecimento de água, de esgotos domésticos e pluviais, a reabilitação dos pavimentos da Maia e a construção de uma ETAR.
   Não fazia parte da empreitada a construção de um arruamento de acesso à ETAR, com as respectivas redes de água e esgotos.
   Compreende-se a utilidade de um acesso permanente à ETAR.
   Daqui não decorre, todavia, que a obra possa ser executada como trabalhos a mais.
   Com efeito, os trabalhos não são necessários à conclusão da empreitada, que atingiria as suas finalidades sem o arruamento; os trabalhos também podem ser técnica e economicamente separados do contrato inicial; e, finalmente, não foi invocada qualquer circunstância imprevista que tenha justificado a construção do novo arruamento.
   Não se verificam, assim, os requisitos exigidos no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99.

6. A construção do acesso à ETAR envolve a despesa de 253 901,74 euros.
   Assente que a obra não pode ser realizada ao abrigo do regime dos trabalhos a mais, o contrato, em função do valor, deveria ter sido precedido de concurso público, nos termos da alínea *a)* do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março[7].

7. Ora, é precisamente no concurso público que se manifestam, com maior incidência, princípios essenciais da contratação pública, como os da publicidade, da igualdade e da concorrência (artigos 8.º, n.ºs 1 e 2, 9.º, n.º 1, e 10.º do Decreto-Lei n. º 197/99, de 8 de Junho).

---

[6] VAZ SERRA, «Empreitada», *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 145, Abril de 1965. Cfr., também, JORGE ANDRADE DA SILVA, *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, 6.ª edição, Almedina, Coimbra, 2000, pp. 85-95.

[7] Ou concurso limitado com publicação de anúncio, embora para o tipo de obra em causa este procedimento não se mostre especialmente indicado (*cfr.* artigo 122.º do Decreto-Lei n.º 59/99).

Neste procedimento garante-se uma adequada divulgação da intenção de contratar, proporcionando uma ampla participação dos potenciais interessados em iguais condições de acesso e de concorrência.
A Administração também retira directamente vantagens, pois através deste tipo de procedimento obtém um leque alargado de propostas, concebidas em ambiente concorrencial, de entre as quais poderá escolher a que oferecer melhores condições.

8. De acordo com os artigos 133.º, n.ºs 1 e 2, alínea *f)*, e 185.º, n.º 1, ambos do Código do Procedimento Administrativo, a falta de procedimento concursal, quando obrigatório – como é o caso (alínea *a)* do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99) – gera a nulidade do acto autorizador da realização dos trabalhos a mais, bem como do subsequente contrato.
É este o entendimento da doutrina e da jurisprudência.
Marcelo Rebelo de Sousa pronuncia-se pela nulidade *«se o vício põe em causa a essência da forma legal de concurso»*[8]. Por maioria de razão, o desvalor jurídico do acto há-de ser a nulidade se faltar o próprio procedimento de concurso.
Esteves de Oliveira, e outros, pronunciam-se no sentido da nulidade do acto administrativo praticado sem procedimento, nos casos em que este, por lei ou por natureza, não está excluído[9].
Na jurisprudência administrativa pode citar-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 11 de Novembro de 2003 (proc. 1084/03)[10], nos termos do qual *«enferma de nulidade a adjudicação (...) praticada em procedimento pré-contratual de concurso limitado sem apresentação de candidaturas quando, atento o valor da adjudicação, se exigia, nos termos do DL 55/95, que tivesse sido seguido, pelo menos, o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio»*.
Na jurisprudência financeira é de mencionar, desde logo, o recente Acórdão da 1.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 08/2004-JUN-1.ªS/PL, de 8 de Junho de 2004[11], no qual se afirma, com base em minuciosa

---

[8] MARCELO REBELO DE SOUSA, *O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo*, Lex – Edições Jurídicas, Lisboa, 1994, p. 82.

[9] MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, p. 648.

[10] Disponível em *www.sta.mj.pt*.

[11] Disponível em *www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2004/1spl/ac008-2004-1spl.pdf*.

fundamentação, que «*a falta do procedimento de concurso público, pela sua gravidade e pela relevância dos interesses que são atingidos, deve ser fundamento de nulidade do acto adjudicatório*».
A nível da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas têm sido proferidas diversas decisões considerando a preterição do procedimento adequado como sendo um vício gerador de nulidade[12].

9. A nulidade é de conhecimento oficioso (n.º 2 do artigo 134.º do Código do Procedimento Administrativo).
Por força da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a nulidade do contrato é fundamento da recusa do visto.
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: € 18,62
Notifique-se.
Secção Regional do Tribunal de Contas dos Açores, em 4 de Agosto de 2004.

O JUIZ CONSELHEIRO
(Nuno Lobo Ferreira)

O ASSESSOR
(Fernando Flor de Lima)

O ASSESSOR
(Carlos Bedo)

Fui presente
O REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Angelina Farias

---

[12] A título de exemplo: Decisões n.ºs 2/2001 (proc.º n.º 239/2000) e 9/2001 (proc.ºs n.ºs 257, 258 e 268/2000). E em processos de pessoal: Decisões n.ºs 28/2001 (proc.º n.º 188/2001), 15/2002 (proc.º n.º 82/2002), 8/2003 (proc.º n.º 11/2003) e 17/2003 (proc.º n.º 87/2003.

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

DECISÃO N.º 58/2004*

EMPREITADA DE OBRA PÚBLICA – CONCURSO PÚBLICO – CONCURSO POR NEGOCIAÇÃO — PRETERIÇÃO DE FORMALIDADE ESSENCIAL – NULIDADE – RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO:

1) A indicação do preço base do concurso 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 especialmente baixos, sendo neste contexto que tem de ser enquadrada a decisão de considerar inaceitável uma proposta.

2) Nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 134.º, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, a admissibilidade do concurso por negociação depende, entre outros pressupostos, de o dono da obra manter substancialmente idênticas as condições contratuais em que pretendia adjudicar a empreitada através de concurso público.

3) Assim, a despesa relativa à obra em questão só poderia ser autorizada, mediante concurso por negociação, se fosse explicada dentro do condicionalismo estrito da alínea a) do n.º 1 do citado art.º 134.º, dai que, no âmbito desse procedimento, o valor de adjudicação da empreitada não pudesse afastar-se, de forma significativa, do preço base anunciado no concurso público.

4) A falta do concurso público ou do concurso limitado com publicação de anúncio torna nulo o acto de adjudicação e o contrato posteriormente celebrado, por ter havido preterição de uma formalidade essencial do procedimento administrativo (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.

Conselheiro Relator
Manuel Roberto Mota Botelho

Processo n.º 116/2004
Sessão de 11/11/2004

---

* Ver o Acórdão n.º 09/2005 – MAR.15 – 1ª S/PL proferido no Recurso Ordinário n.º 29/04.

DECISÃO

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 11 de Novembro de 2004, da Secção Regional da Madeira, apreciou o processo respeitante ao contrato da empreitada de "*Construção do Conjunto Habitacional da Alegria - 8 Fogos, Infra-Estruturas e Arranjos Exteriores*", celebrado, em 12 de Julho de 2004, entre a Câmara Municipal do Funchal (CMF) e a empresa "*Construções Miguel Viveiros II, Ld.ª*", pelo preço de € 342.326,63, acrescido do IVA.

I - Os Factos

Com interesse para a decisão a proferir, a análise do processo permite destacar a seguinte factualidade:

a) Em Julho de 2003, através de anúncio publicado no Diário da República, III Série, n.º 161, do dia 15 daquele mês, a Câmara Municipal do Funchal abriu o concurso público relativo à empreitada de construção, a custos controlados, do conjunto habitacional da Alegria II, oito fogos de tipologia T1, incluindo todas as infra-estruturas e arranjos exteriores.

b) O preço base do concurso foi fixado em € 289.775,00, não podendo ultrapassar os valores estipulados na Portaria n.º 500/97, de 21 de Julho, excluindo o IVA.

c) Ao procedimento apresentaram duas empresas: a Construções Miguel Viveiros II, Ld.ª, com uma proposta no valor de € 347.326,64, mais IVA, e a Ledifícios – Construções, Ld.ª, que foi excluída, por não ter apresentado a lista de quantidades e a descrição da natureza dos trabalhos relativamente a cada um dos capítulos, conforme exigia o ponto 15, n.º 1, alínea b), do programa do concurso.

d) A comissão de abertura do concurso, tendo presente que o valor (€ 347.326,64) da única proposta admitida era superior ao preço base do concurso (€ 289.775,00 s/IVA), e acima do custo de construção estabelecido pela citada Portaria n.º 500/97, considerou-a inaceitável e propôs a "*conversão*" do concurso público inicialmente aberto em concurso por negociação.

e) A Câmara Municipal, em reunião de 11 de Setembro de 2003, autorizou a realização do concurso por negociação, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 134.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, no âmbito do qual a empresa Construções Miguel Viveiros II, Ld.ª, acedeu executar a obra em causa pelo preço total de € 342.326,63.

f) Nesta sequência, foi a empreitada adjudicada à firma Construções Miguel Viveiros II, Ld.ª, pelo preço de € 342.326,63, mais IVA, por despacho do Senhor Presidente da Câmara de 30/10/2003, posteriormente ratificado por deliberação do órgão executivo camarário de 6 de Novembro do mesmo ano.

g) De acordo com o Município, aquele preço aglutina a importância de € 287.765,30, referente à construção dos oito fogos e respectivas infra-estruturas, valor abaixo do estipulado como base para o concurso, e a quantia remanescente de € 54.561,33, destinada ao pagamento dos trabalhos de demolição do existente.

h) A Autarquia, quando confrontada com a previsão da cláusula 10.2.2 do caderno de encargos, por força da qual *"compete ao empreiteiro demolir, por sua conta, as construções cuja existência seja evidente e que ocupem locais de implantação da obra, salvo as indicações em contrário deste caderno de encargos"*, através do Despacho n.º 41/FP/2004, de 30 de Setembro, alegou a existência de contradições entre o ponto 15, n.º 1, alínea b), do programa do concurso e a aludida cláusula do caderno de encargos.

i) Quanto à questão da legalidade da decisão de recorrer ao concurso por negociação, com base na alínea a) do n.º 1 do art.º 134.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, argumentou que: *"Ao concurso apresentaram-se duas empresas que também foram as únicas a adquirir o processo de concurso. Um tão reduzido número de interessados é consequência da dificuldade de empreiteiros a concorrerem a pequenas obras sujeitas a um preço máximo legal (...).*

(...) *No caso em apreço, recorreu-se ao concurso por negociação com o único concorrente admitido ao abrigo do art. º 134/ 1 al. a) do Dec-Lei n.º 59/99 de 2 de Março, autorizado por deliberação camarária, por ser inaceitável o preço (ultrapassava o limite legal) tendo nas negociações sido acordado reduzir o preço da construção da parte habitacional e infra-estruturas para o valor de € 287.765,30, aceite*

pelo Instituto Nacional de Habitação. Tendo sido a negociação apenas a redução do preço mantendo-se todas as restantes condições substanciais previstas no Programa de Concurso e Caderno de Encargos não foi posto em causa os pressupostos que permitem a utilização do concurso por negociação".

II – O Direito

Verifica-se, assim, que a escolha da entidade adjudicatária foi antecedida de concurso por negociação, com fundamento legal na alínea a) do n.º 1 do art.º 134.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, onde se admite o recurso ao aludido procedimento, independentemente do valor estimado do contrato, *"Quando as propostas apresentadas em concurso público ou limitado sejam irregulares ou inaceitáveis e o concurso por negociação se destine à execução da mesma obra, em condições substancialmente idênticas".*

Neste quadro, cumpre avaliar as consequências da desconformidade detectada entre o preço base indicado em sede de concurso público e o valor da adjudicação, tendo em vista solucionar o problema jurídico que emerge dos autos de responder à questão de saber se o preço base do concurso integra, ou não, o elenco das *"condições substancialmente idênticas"*, a que alude a alínea a) do n.º 1 do art.º 134.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

Desde logo, refere-se que a linha jurisprudencial seguida, em matéria de contratação de empreitadas de obras públicas, pelo Tribunal de Contas, tanto na 1.ª Secção, como na Secção Regional da Madeira, é uniforme no sentido de considerar obrigatória a fixação e publicitação do preço base do concurso e do valor estimado do contrato. Esta jurisprudência põe em destaque inequívoco que o preço base (ou o valor estimado do contrato) constitui uma das condições essenciais que caracterizam o concurso, assumindo por inteiro, no âmbito da previsão normativa do art.º 134.º, n.º 1, alínea a), do DL n.º 59/99, a importância que a lei lhe concede no art.º 107.º, n.º 1, alínea b), do mesmo diploma (cfr., entre outros, o Acórdão n.º 18/01-Mar.27-1ª S/PL, proferido no Recurso Ordinário n.º 14/2001).

Em sede de formação do contrato administrativo, o dono da obra, no concurso público, faz apelo à concorrência, admitindo que vários interessados disputem a celebração do contrato, sem tomar a iniciativa de promover conversações directas com potenciais concorrentes ou definir o âmbito restrito onde poderá seleccionar o futuro co-contratante. Aqui, rege o prin-

cípio da livre concorrência, cuja essência acentua não só a importância de garantir o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar, como também, em sentido restritivo, a sua incompatibilidade com actuações de tratamento injustificado dos concorrentes, a partir do momento da admissão, e até à adjudicação (cfr. o art.º 10.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas de obras públicas por força do art.º 4.º do mesmo diploma).

A abertura de um concurso público visa a prossecução de interesses que legalmente caiba satisfazer à entidade promotora, o que, em princípio, implica a realização do objectivo que está associado ao lançamento do concurso, a adjudicação da empreitada concreta. Fica, no entanto, proibida de adjudicar a empreitada nas situações descritas no n.º 1 do art.º 107.º do DL n.º 59/99, embora se admita, em sintonia com o entendimento maioritariamente sufragado pela doutrina, que o direito de não adjudicação pode ainda ser exercido relativamente a outros casos, que não apenas os previstos naquela disposição legal, desde que o dono da obra os considere disso merecedores e os divulgue no programa de concurso, em termos suficientemente claros, de maneira a que os potenciais interessados fiquem a saber com o que podem contar.

A indicação do preço base do concurso (ou do valor estimado do contrato) assume grande relevância externa, sendo 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 especialmente baixos. Na verdade, com a apresentação das propostas, os concorrentes respondem ao convite da Administração orientado à formação do mútuo consenso contratual e revelam a sua adesão às condições em que aquela unilateralmente declarou estar na disposição de adjudicar a empreitada, através do preenchimento de determinados elementos deixados em aberto pela entidade pública, designadamente o preço, devendo ter presente que *"o dono da obra não pode adjudicar a empreitada: b) quando todas as propostas, ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso"*, por força do art.º 107.º, n.º 1, alínea b), do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

É neste contexto que tem de ser enquadrada a declaração peremptória da CMF de que: *"o preço base do concurso é de € 289.775, nunca ultrapassando os valores estipulados na Portaria n.º 500/97, de 21 de Julho"*, e aceitar a decisão de considerar inaceitável a proposta inicial de €

347.326,64 da adjudicatária, face ao referido preço base e às regras sobre a construção a custos controlados constantes daquela Portaria n.º 500/97.

No concurso por negociação, por sua vez, as regras jurídicas que o disciplinam, à semelhança das do concurso público, pretendem tornar efectivo o cumprimento de princípios que enquadram a contratação pública, designadamente o da concorrência, quanto mais não fosse porque a permissão da alínea a) do n.º 1 do art.º 134.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, tem implicações ao nível das formalidades do procedimento, na medida em que dispensa as publicações previstas no art.º 52.º daquele diploma legal, se o dono da obra a ele admitir *"todos os empreiteiros que satisfaçam as condições exigíveis para a sua participação no concurso público ou limitado que anteriormente se realizou e neste tenham apresentado propostas preenchendo os requisitos formais e acompanhadas de todos os documentos necessários para a sua admissão"* – alínea a) do n.º 2 do mesmo art.º 134.º.

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do invocado art.º 134.º, a admissibilidade do concurso por negociação depende, entre outros pressupostos, de o dono da obra manter substancialmente idênticas as condições contratuais em que pretendia adjudicar a empreitada, através de concurso público, estando pensado para aqueles casos em que a entidade adjudicante, num quadro concorrencial e de transparência, negoceia com os concorrentes a melhoria ou adaptação das propostas, tendo em vista ordená-las e proceder à adjudicação da empreitada concreta.

Contudo, numa situação marcada pela exigência legal do concurso público, como era a presente, a despesa relativa à obra em questão só poderia ser autorizada mediante o procedimento seguido pela CMF, em momento subsequente ao do concurso inicialmente aberto, se fosse explicada dentro do condicionalismo estrito definido no art.º 134.º, n.º 1, alínea a), do DL n.º 59/99, para o concurso por negociação, fazendo assentar a sua utilização nos elementos de conexão legalmente exigíveis, isto é, na manutenção de condições contratuais substancialmente idênticas em ambos os procedimentos, em particular o preço base, enquanto critério para medir se o valor da proposta deve ser tido, ou não, por consideravelmente alto.

Ora, no concurso em apreço, atenta a matéria de facto conhecida e o alegado pelo Município, de relevante sobressai que a negociação havida com o único concorrente admitido conduziu à redução do preço da sua proposta de € 347.326,64 para € 342.326,63, podendo o resultado financeiro da

negociação e do próprio concurso público ser entendido como um sinal de que o respectivo preço base não era suficientemente atractivo para as empresas que operam no mercado de obras públicas se candidatarem à execução da empreitada, porventura por se tratar de construção a custos controlados e de uma obra de pequena dimensão, conforme sustenta a edilidade. De facto, fazendo fé nos cálculos da comissão de abertura do concurso público, a aplicação da Portaria n.º 500/97, de 21 de Julho, obrigava a que o custo máximo da obra não excedesse o valor total de € 292.763,00 (€ 257.523,30 para a construção do edifício, acrescido de € 35.239,70, relativos aos arredores).

Mas isso e a circunstância de a empreitada ser apoiada financeiramente pelo Instituto Nacional de Habitação nos moldes definidos pela Portaria n.º 500/97, não torna lícita a operação de, para efeitos de aferir a proposta em função do preço base do concurso, deduzir ao valor da adjudicação (€ 342.326,63) a quantia de € 54.561,33, a título de custo atribuído aos trabalhos respeitantes à demolição do existente, tendo em vista posicionar a parte referente à construção dos oito fogos habitacionais e respectivas infra-estruturas (€ 287.765,30) abaixo do preço base (€ 289.775,00), na medida em que essa operação não encontra suporte fiável nos elementos disponibilizados pela CMF, nem naqueles que instruem a proposta da adjudicatária, nomeadamente na respectiva lista dos preços unitários, a par de que o contrato deve ser considerado como um todo indivisível e indecomponível, cujo objecto se identifica materialmente com o objecto do concurso que precedeu a sua celebração.

Aliás, pegando nas explicações avançadas pela edilidade, anota-se ainda que o expediente de fixar o custo da demolição do existente dificilmente encontra acolhimento na previsão da cláusula 10.2.2 do caderno de encargos, por força da qual *"compete ao empreiteiro demolir, por sua conta, as construções cuja existência seja evidente e que ocupem locais de implantação da obra, salvo as indicações em contrário deste caderno de encargos"*, sendo que, ao invés do invocado pelo Município, a análise do caderno de encargos e do programa do concurso não evidencia qualquer contradição ou divergência entre regras ou cláusulas dessas peças sobre este aspecto (cfr. ainda a cláusula 10.2.3. do caderno de encargos).

Daí 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 admi-

tisse que a mesma empreitada fosse adjudicada, posteriormente, ao abrigo do art.º 134.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 18,1%, o mencionado preço base, e quando a proposta apresentada no concurso público excedia 19,8% o mesmo preço base e, por isso, foi considerada inaceitável.

Por conseguinte, na situação vertente, subsistiam os motivos que impuseram a decisão de não adjudicação no âmbito do procedimento aberto em Julho de 2003, em particular a necessidade de respeitar o preço base, praticamente indexado aos valores de referência da Portaria n.º 500/97, pelo que não se pode aceitar que o concurso por negociação se destinou à execução da mesma obra, em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos do concurso público, o que significa a violação da norma vertida no art.º 134.º, n.º 1, alínea a), do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

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 [cfr. os art.ºs 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, por ter havido preterição de uma formalidade essencial do procedimento administrativo (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.

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 "*Construção do Conjunto Habitacional da Alegria - 8 Fogos, Infra-Estruturas e Arranjos Exteriores*", celebrado entre a Câmara Municipal do Funchal e a empresa "*Construções Miguel Viveiros II, Ld.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 € 18,62.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 11 de Novembro de 2004.

O JUIZ CONSELHEIRO,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O ASSESSOR,

(José Emídio Gonçalves)

O ASSESSOR,

(Rui Alberto Águas Trindade)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto,

(João Maria Marques de Freitas)

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA[1]

[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 2004, 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

ADIANTAMENTO
Acórdão nº 135/2004 465
ADJUDICAÇÃO
Acórdão nº 152/2004 468
Acórdão nº 154/2004 468
Acórdão nº 179/2004 474
AJUSTE DIRECTO
Acórdão nº 179/2004 474
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE
Acórdão nº 127/2004 461
Acórdão nº 128/2004 462
Acórdão nº 129/2004 463
Acórdão nº 131/2004 464
Acórdão nº 132/2004 465
Acórdão nº 151/2004 467
Acórdão nº 152/2004 468
Acórdão nº 155/2004 469
Acórdão nº 162/2004 471
Acórdão nº 166/2004 471
Acórdão nº 169/2004 472
Acórdão nº 172/2004 472
Acórdão nº 179/2004 474
Acórdão nº 182/2004 475
ALVARÁ
Acórdão nº 182/2004 475
AMORTIZAÇÃO
Acórdão nº 136/2004 466
APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO
Acórdão nº 125/2004 461
APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS
Acórdão nº 132/2004 465
Acórdão nº 155/2004 469
Acórdão nº 166/2004 471
Acórdão nº 172/2004 472
APRECIAÇÃO DOS CONCORRENTES
Acórdão nº 155/2004 469
Acórdão nº 162/2004 471
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA

Acórdão nº 21/2004 479
AUTARQUIA LOCAL
Acórdão nº 159/2004 470
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS
Acórdão nº 159/2004 470
Acórdão nº 174/2004 473
AUTORIZAÇÃO PRÉVIA
Acórdão nº 135/2004 465
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS
Acórdão nº 127/2004 461
Acórdão nº 152/2004 468
AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES
Acórdão nº 127/2004 461
CABIMENTO ORÇAMENTAL
Sentença nº 7/2004 483
CADERNO DE ENCARGOS
Acórdão nº 128/2004 462
CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA
Acórdão nº 131/2004 464
Acórdão nº 151/2004 467
Acórdão nº 162/2004 471
CAPACIDADE TÉCNICA
Acórdão nº 151/2004 467
CAUÇÃO
Acórdão nº 135/2004 465
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA
Acórdão nº 154/2004 468
Acórdão nº 179/2004 474
COBERTURA ORÇAMENTAL
Acórdão nº 174/2004 473
COMPARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA
Acórdão nº 130/2004 463
Acórdão nº 136/2004 466
COMPETÊNCIA
Acórdão nº 159/2004 470
CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS
Acórdão nº 166/2004 471
Acórdão nº 172/2004 472
CONCURSO INTERNACIONAL
Acórdão nº 135/2004 465
Acórdão nº 151/2004 467

CONCURSO LIMITADO
Acórdão nº 179/2004 474
CONCURSO PÚBLICO
Acórdão nº 154/2004 468
CONSÓRCIO
Acórdão nº 151/2004 467
Acórdão nº 162/2004 471
CONTA DE GERÊNCIA
Sentença nº 5/2004 483
CONTAGEM DO PRAZO
Acórdão nº 12/2004 479
CONTRATO ADICIONAL
Acórdão nº 154/2004 468
Acórdão nº 159/2004 470
Acórdão nº 179/2004 474
CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO
Acórdão nº 130/2004 463
CONTRATO DE COMPRA E VENDA
Acórdão nº 21/2004 479
CONTRATO DE EMPREITADA
Acórdão nº 132/2004 465
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO
Acórdão nº 125/2004 461
Acórdão nº 130/2004 463
Acórdão nº 136/2004 466
CONTRATO DE FORNECIMENTO
Acórdão nº 174/2004 473
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
Acórdão nº 128/2004 462
Acórdão nº 135/2004 465
CONTRATO PROMESSA
Acórdão nº 21/2004 479
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO
Acórdão nº 132/2004 465
Acórdão nº 155/2004 469
Acórdão nº 166/2004 471
CRITÉRIO DE APRECIAÇÃO
Acórdão nº 132/2004 465
Acórdão nº 162/2004 471
Acórdão nº 166/2004 471
CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO

Acórdão nº 127/2004 461
Acórdão nº 131/2004 464
Acórdão nº 151/2004 467
DESPESA PÚBLICA
Sentença nº 7/2004 483
EFICÁCIA DO VISTO
Acórdão nº 174/2004 473
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
Acórdão nº 131/2004 464
Acórdão nº 151/2004 467
EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL
Acórdão nº 129/2004 463
EMPREITADA POR SÉRIE DE PREÇOS
Acórdão nº 154/2004 468
EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS
Acórdão nº 182/2004 475
ENCARGO PLURIANUAL
Acórdão nº 135/2004 465
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO
Acórdão nº 125/2004 461
Acórdão nº 136/2004 466
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL
Acórdão nº 125/2004 461
Acórdão nº 130/2004 463
Acórdão nº 136/2004 466
ERRO
Acórdão nº 152/2004 468
Acórdão nº 172/2004 472
FALTA DE CUIDADO
Sentença nº 5/2004 483
FERIADO
Acórdão nº 12/2004 479
FINANCIAMENTO
Acórdão nº 130/2004 463
FIXAÇÃO E PUBLICITAÇÃO
Acórdão nº 129/2004 463
HABILITAÇÃO PROFISSIONAL
Acórdão nº 182/2004 475
HABITAÇÃO SOCIAL
Acórdão nº 21/2004 479
HOMOLOGAÇÃO

Acórdão nº 130/2004 463
Acórdão nº 136/2004 466
INFRACÇÃO CONTINUADA
Sentença nº 5/2004 483
INFRACÇÃO FINANCEIRA
Sentença nº 5/2004 483
INOBSERVÂNCIA DE PRAZO
Acórdão nº 135/2004 465
Acórdão nº 174/2004 473
INTERPRETAÇÃO JURÍDICA
Sentença nº 7/2004 483
LIMITE DE ENDIVIDAMENTO
Acórdão nº 125/2004 461
Acórdão nº 130/2004 463
MARCAS E PATENTES
Acórdão nº 127/2004 461
Acórdão nº 131/2004 464
Acórdão nº 132/2004 465
Acórdão nº 151/2004 467
Acórdão nº 169/2004 472
MINUTA
Acórdão nº 21/2004 479
NEGLIGÊNCIA
Sentença nº 5/2004 483
NULIDADE DO ACTO
Acórdão nº 154/2004 468
Acórdão nº 21/2004 479
PAGAMENTO
Acórdão nº 135/2004 465
Acórdão nº 174/2004 473
PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (POCMS)
Acórdão nº 174/2004 473
PRAZO
Acórdão nº 12/2004 479
PREÇO BASE
Acórdão nº 129/2004 463
PREÇO UNITÁRIO
Acórdão nº 152/2004 468
PRESTAÇÃO DE CONTA
Sentença nº 5/2004 483

PROGRAMA DE CONCURSO
Acórdão nº 128/2004 462
RECUSA DE VISTO
Acórdão nº 125/2004 461
Acórdão nº 130/2004 463
Acórdão nº 136/2004 466
Acórdão nº 152/2004 468
Acórdão nº 154/2004 468
Acórdão nº 155/2004 469
Acórdão nº 159/2004 470
Acórdão nº 172/2004 472
Acórdão nº 21/2004 479
REMESSA DE DOCUMENTOS
Acórdão nº 172/2004 472
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA
Acórdão nº 135/2004 465
Acórdão nº 174/2004 473
Sentença nº 5/2004 483
Sentença nº 7/2004 483
RESPONSÁVEL FINANCEIRO
Sentença nº 7/2004 483
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA
Acórdão nº 131/2004 464
Acórdão nº 132/2004 465
Acórdão nº 151/2004 467
Acórdão nº 155/2004 469
Acórdão nº 162/2004 471
Acórdão nº 166/2004 471
Acórdão nº 169/2004 472
Acórdão nº 179/2004 474
Acórdão nº 182/2004 475
SANAÇÃO DO VÍCIO
Acórdão nº 152/2004 468
SUSPENSÃO
Acórdão nº 12/2004 479
TESOUREIRO DE FINANÇAS
Sentença nº 5/2004 483
TOLERÂNCIA DE PONTO
Acórdão nº 12/2004 479
TRABALHOS A MAIS
Acórdão nº 154/2004 468

Acórdão nº 179/2004 474
VALOR DO CONTRATO
Acórdão nº 152/2004 468
VALOR ESTIMADO DO CONTRATO
Acórdão nº 129/2004 463
VISTO COM RECOMENDAÇÕES
Acórdão nº 127/2004 461
Acórdão nº 128/2004 462
Acórdão nº 129/2004 463
Acórdão nº 131/2004 464
Acórdão nº 132/2004 465
Acórdão nº 151/2004 467
Acórdão nº 162/2004 471
Acórdão nº 166/2004 471
Acórdão nº 169/2004 472
Acórdão nº 179/2004 474
Acórdão nº 182/2004 475
VISTO TÁCITO
Acórdão nº 12/2004 479

CONTROLO PRÉVIO

(1ª SECÇÃO EM SUBSECÇÃO)

Acórdão nº 125/2004

Processo nº: 667/2004 e 668/2004
1ª Secção em Subsecção – 15/07/04

1. Nos termos do art.º 20.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2004, os municípios não podem contrair empréstimos que impliquem o aumento do seu endividamento líquido no decurso daquele ano orçamental.

2. A contracção de empréstimos em 2004, apesar dos respectivos procedimentos prévios terem ocorrido no decurso de 2003, implica que o município não possa invocar o rateio que lhe foi atribuído em 2003, mas tão só o de 2004.

3. Atenta a natureza financeira da norma e porque do contrato resultou agravamento do nível de endividamento líquido do município, está constituído o fundamento da recusa do visto previsto na al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO/ RECUSA DE VISTO

Acórdão nº 127/2004

Processo nº: 1663/2004
1ª Secção em Subsecção – 21/09/2004

1. Na fase de apreciação das propostas, a utilização de factores que respeitem à avaliação dos concorrentes, viola o disposto no art.º 100.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

2. A referência, no mapa de medições, a marcas comerciais relativamente a produtos e materiais a utilizar na execução de uma empreitada, sem a menção "ou equivalente", sempre que não seja possível formular uma descrição do objecto da empreitada com recurso a especificações suficientemente precisas e inteligíveis por todos os interessados, viola o

disposto no art.º 65.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

3. As ilegalidades apontadas são susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato e, por isso, constituem fundamento para a recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO / MARCAS E PATENTES / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 128/2004

Processo nº: 1666/2004
1ª Secção em Subsecção – 28/09/2004

1. Não é causa de exclusão dos concorrentes, nem sequer fundamento para a sua admissão condicional, a não aquisição do programa e do caderno de encargos do concurso ou a ausência de registo da sua eventual consulta na entidade adjudicante – cfr. arts. 88.º e 101.º, n.º 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

2. A referida exclusão é susceptível de alterar o resultado financeiro do concurso, constituindo fundamento para a recusa do visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/98, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CADERNO DE ENCARGOS / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / PROGRAMA DE CONCURSO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 129/2004

Processo nº: 1491/2004
1ª Secção em Subsecção – 28/09/2004

1. A fixação e divulgação prévia do preço base do concurso (ou do valor estimado do contrato) são relevantes na formação da vontade dos concorrentes, configurando uma condição substancial do contrato.

2. Nos termos do art.º 48.º, n.º 3, al. a) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, articulado com o disposto no n.º 1 do art.º 9.º (na redacção dada pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro) e no n.º 1, al. b) do art.º 107.º, é indispensável a definição de um preço base nas empreitadas de preço global, sob pena de ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que, sem prejuízo da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento da recusa de visto nos termos da al. c) do n.º 3 da mesma disposição legal.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL / FIXAÇÃO E PUBLICITAÇÃO / PREÇO BASE / VALOR ESTIMADO DO CONTRATO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 130/2004

Processo nº: 1667/2004
1ª Secção em Subsecção – 28/09/2004

1. O art.º 20.º, n.º 6, da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, excepciona do limite do endividamento líquido das autarquias os empréstimos que se destinam a financiar projectos com comparticipação de fundos comunitários, desde que exista prévia homologação ministerial dos projectos a financiar e se respeite o quadro de exigências definidas no Despacho Conjunto n.º 177/2004, de 27 de Março, dos Ministros das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

2. A contracção de contrato de empréstimo, sob a forma de abertura de crédito, sem que se que se encontre demonstrado o financiamento por fundos comunitários dos projectos que integram a finalidade dessa aber-

tura de crédito viola o disposto no art.º 20.º, n.º 6 da Lei n.º 107-B/2003.

3. Atenta a natureza financeira da norma e porque do contrato resulta agravamento do nível de endividamento líquido do município, está constituído o fundamento da recusa do visto previsto na al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

COMPARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA / CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FINANCIAMENTO / HOMOLOGAÇÃO / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / RECUSA DE VISTO

Acórdão nº 131/2004

Processo nº: 1790/2004
1ª Secção em Subsecção – 12/10/2004

1. Um concorrente que não preencha nos indicadores autonomia financeira e grau de cobertura do imobilizado, o valor do quartil inferior previsto na Portaria n.º 1547/2002, de 24 de Dezembro, nem na média aritmética dos últimos três anos, nem na demonstração de resultados da última declaração anual de rendimentos, não deve ser admitido ao concurso.

2. A referência, no mapa de quantidades de trabalhos, a marcas não acompanhadas da menção "ou equivalente", viola o disposto no art.º 65.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

3. As ilegalidades mencionadas são susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, pelo que constituem 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.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA / CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / MARCAS E PATENTES / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 132/2004

Processo nº: 1808/2004
1ªSecção em Subsecção – 12/10/2004

1. A não indicação, no programa de concurso, dos factores e eventuais subfactores de apreciação das propostas e respectiva ponderação, viola o disposto no art.º 66.º, n.º 1, al. e) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março e no n.º 21 do Programa de Concurso Tipo aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro.

2. A referência, no mapa de quantidades de trabalhos posto a concurso, a marcas não acompanhadas da menção "ou equivalente", viola o disposto no art.º 65.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

3. As ilegalidades mencionadas são susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, pelo que constituem 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.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATO DE EMPREITADA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / CRITÉRIO DE APRECIAÇÃO / MARCAS E PATENTES / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 135/2004

Processo nº: 1311/2003
1ªSecção em Subsecção – 12/10/2004

1. Os adiantamentos por conta de bens a entregar ou serviços a prestar que não preencham os requisitos previstos no art.º 72.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, são susceptíveis de determinar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. e) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2. Acresce que, tratando-se de despesas com encargo orçamental em mais de um ano económico, carecem de prévia autorização de repartição de encargos conferida por portaria conjunta do Ministro das Finanças e do ministro da tutela, sob pena de violação do n.º 1 do art.º 22.º do referido diploma, que além de norma financeira é também norma reguladora da gestão e controle orçamental e, portanto, fonte de responsabilidade sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei 98/97.

3. O pagamento integral dos serviços contratados antes de obtido o necessário visto prévio viola o disposto no art.º 45., n.º 1 da Lei n.º 98/97, tornando inútil qualquer decisão em sede de fiscalização prévia por parte do tribunal de Contas, e é geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

4. O incumprimento dos prazos de remessa dos processos ao Tribunal de Contas viola o disposto nos arts. 81.º e 82.º da Lei 98/97, constituindo fonte de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 66.º, n.º 1, al. e) daquela Lei.

ADIANTAMENTO / AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / CAUÇÃO / CONCURSO INTERNACIONAL / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / ENCARGO PLURIANUAL / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / PAGAMENTO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Acórdão nº 136/2004

Processo nº: 1244/2004 e 1245/2004
1ªSecção em Subsecção – 20/10/2004

1. Prevê o art.º 20.º, n.º 3 da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004), que o montante global das amortizações efectuadas pelos municípios no ano de 2002 seja rateado para acesso a novos empréstimos.

2. O n.º 6 da citada disposição legal consagra como excepção ao endividamento líquido das autarquias os empréstimos que se destinem a financiar projectos com comparticipação de fundos comunitários, desde

que os mesmos sejam homologados entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2004 (cfr. Despacho Conjunto n.º 177/2004, de 27 de Março).

3. Tendo em conta que o montante dos empréstimos ultrapassa o saldo da verba atribuída à autarquia para a contracção de empréstimos em 2004, e o facto de os projectos terem sido homologados em 2003, resulta agravado o endividamento líquido do município no ano económico em curso.

4. A violação das normas referidas, que têm inquestionável natureza financeira, constitui fundamento de recusa do visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AMORTIZAÇÃO / COMPARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / HOMOLOGAÇÃO / RECUSA DE VISTO

Acórdão nº 151/2004

Processo nº: 1865/2004
1ªSecção em Subsecção – 04/11/2004

1. Para que um consórcio seja admitido a concurso basta que uma das empresas associadas satisfaça os requisitos exigidos no aviso de abertura, no que respeita à capacidade técnica e financeira.

2. A referência, no mapa de quantidades de trabalhos posto a concurso, a marcas não acompanhadas da menção "ou equivalente", viola o disposto no art.º 65.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

3. As ilegalidades referidas, porque restritivas da concorrência, podem ter influência no resultado financeiro do contrato, pelo que constituem 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.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA / CAPACIDADE TÉCNICA / CONCURSO INTERNACIONAL / CONSÓRCIO / CRITÉRIO

DE AVALIAÇÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / MARCAS E PATENTES / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 152/2004

Processo nº: 1997/2004
1ªSecção em Subsecção – 04/10/2004

1. As divergências existentes entre o mapa de quantidades e a lista de preços unitários, que se traduzam em meros lapsos de escrita sem qualquer influência na qualidade da obra ou do seu valor global, não são motivo de exclusão das propostas (cfr. art.º 94.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

2. Pelo que, é ilegal a deliberação do município de não adjudicação da proposta graduada em primeiro lugar (cfr. arts. 94.º, 105.º e 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99).

3. A ilegalidade descrita alterou o resultado financeiro do contrato, pelo que constitui fundamento da recusa do 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.

ADJUDICAÇÃO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / ERRO / PREÇO UNITÁRIO / RECUSA DE VISTO / SANAÇÃO DO VÍCIO / VALOR DO CONTRATO

Acórdão nº 154/2004

Processo nº: 1567/2004
1ªSecção em Subsecção – 09/11/2004

1. Nos termos do art.º 26.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de

circunstância imprevista que não pudesse ser verificável nem possível de prever antes do início dos trabalhos.

2. 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 deveria ter sido precedida do procedimento adequado ao seu valor, nos termos do art.º 48.º do mesmo diploma, ou seja, no caso, de concurso público.

3. A preterição de concurso público, elemento essencial e estruturante do acto de adjudicação, acarreta a nulidade do acto autorizador da adjudicação e, por via dele, do respectivo contrato, conforme o disposto nos art.os 133.º, n.º 1 e 185.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

4. A nulidade dos actos ou contratos constitui fundamento da recusa do visto nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ADJUDICAÇÃO / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO ADICIONAL / EMPREITADA POR SÉRIE DE PREÇOS / NULIDADE DO ACTO / RECUSA DE VISTO / TRABALHOS A MAIS

Acórdão nº 155/2004

Processo nº: 1044/2004
1ªSecção em Subsecção – 12/11/2004

1. Nos termos do art.º 100.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, as propostas dos concorrentes são analisadas em função do critério de adjudicação pré-estabelecido, não sendo permitido, nesta fase de análise das propostas, ter em conta, directa ou indirectamente, a aptidão dos concorrentes já avaliada.

2. Salvo a existência de cláusula inscrita no programa de concurso relativa a fundamentos para a exclusão de propostas, na fase de avaliação destas a exclusão de concorrentes, considerados aptos na fase da qualificação dos mesmos, só pode ocorrer nos termos e condicionalismos previstos

nos n.ºs 2 a 4 do art.º 105.º ou do art.º 107.º daquele diploma legal, sob pena de se reduzir as garantias de concorrência efectiva.

3. O recurso ao tipo de empreitada de concepção/construção, por ser de natureza vincadamente excepcional, deve respeitar as exigências de complexidade técnica ou especialização previstas no n.º 1 do art.º 11.º do citado Decreto-Lei.

4. Das ilegalidades referidas resultou alteração, agravando-o, do resultado financeiro do concurso, o que nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento da recusa do visto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS / APRECIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA

Acórdão nº 159/2004

Processo nº: 2555, 2556, 2557 e 2561/2003
1ªSecção em Subsecção – 16/11/2004

1. A competência para a autorização de despesas prevista no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, mantém-se para as despesas provenientes dos respectivos contratos adicionais, desde que o custo total não exceda 10% do limite da competência inicial (cfr. art.º 21.º do mesmo diploma).

2. A norma fixadora de competência mencionada é aplicável no âmbito das autarquias locais por força do disposto nos art.ºs 4.º, n.º 1, al. b) e 2.º, al. d) do mesmo diploma e, ainda, dos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Código Civil.

3. A violação daquela norma, que é também uma norma de disciplina financeira, constitui fundamento da recusa do visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / COMPETÊNCIA / CONTRATO ADICIONAL / RECUSA DE VISTO

Acórdão nº 162/2004

Processo nº: 2086/2004
1ªSecção em Subsecção – 23/11/2004

1. É ilegal a exclusão de um consórcio, na fase de qualificação dos concorrentes, quando uma das empresas associadas preencha os valores mínimos exigidos para a demonstração da capacidade económica e financeira.

2. A ilegalidade referida, porque apta a provocar restrições à concorrência, é susceptível de agravar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRECIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA / CONSÓRCIO / CRITÉRIO DE APRECIAÇÃO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 166/2004

Processo nº: 2088/2004
1ªSecção em Subsecção – 14/12/2004

1. O recurso à modalidade de empreitada de concepção/construção só é justificável quando se trate de obras de particular complexidade técnica ou especialização (cfr. art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

2. Os subcritérios de apreciação das propostas devem ser fixados, no programa de concurso, em coerência com os critérios a que dizem respeito (arts. 66.º, n.º 1, al. e) e 100, n.º 2 do mesmo Decreto-Lei).

3. As ilegalidades resultantes da violação dos normativos invocados acarretam limitações na concorrência, susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, as quais constituem fundamento de 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.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / CRITÉRIO DE APRECIAÇÃO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 169/2004

Processo nº: 2227/2004
1ªSecção em Subsecção – 21/12/2004

1. A referência, no mapa de quantidades posto a concurso, a marcas não acompanhada da menção "ou equivalente", viola o disposto no art.º 65.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

2. 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.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / MARCAS E PATENTES / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 172/2004

Processo nº: 2442/2004
1ªSecção em Subsecção – 21/12/2004

1. Não tem consagração legal, designadamente no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março e demais legislação aplicável, a exigência feita aos con-

correntes de apresentarem as suas propostas e respectivos documentos instrutórios em duplicado, bem como a exclusão dos mesmos com base naquele fundamento.

2. A ilegalidade apontada alterou o resultado financeiro do contrato, pelo que constitui fundamento da recusa do visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS / ERRO / RECUSA DE VISTO / REMESSA DE DOCUMENTOS

Acórdão nº 174/2004

Processo nº: 2845/2004
1ªSecção em Subsecção – 21/12/2004

1. A assumpção de despesa por parte do conselho de administração de um hospital sem autorização da entidade competente e sem que exista cobertura orçamental para a suportar, viola o disposto no ponto 2.6 do POCMS, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro, sendo geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2. Encontrando-se o pagamento da respectiva despesa cabimentado, nada impede a sua concretização e, consequentemente, a concessão do visto, que contudo não sana a ilegalidade cometida no momento da assumpção da despesa.

3. O incumprimento do prazo de remessa ao Tribunal de Contas de processos relativos a contratos que produzam efeitos antes do visto, não constituindo fundamento para a recusa do visto, integra a infracção prevista na al. e) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / COBERTURA ORÇAMENTAL / CONTRATO DE FORNECIMENTO / EFICÁCIA DO VISTO / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / PAGAMENTO / PLANO OFICIAL DE

CONTABILIDADE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (POCMS) / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Acórdão nº 179/2004

Processo nº: 2281/2004
1ªSecção em Subsecção – 21/12/2004

1. Nos termos dos art.ºs 26.º e 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, um dos condicionalismos necessários à utilização dos "trabalhos a mais" é a ocorrência de uma circunstância imprevista após a celebração do contrato de empreitada.

2. Deve entender-se por "circunstância imprevista" algo de inesperado que tenha ocorrido no decurso da obra.

3. A não verificação de circunstâncias imprevistas torna ilegal a adjudicação dos trabalhos por ajuste directo, uma vez que, nos termos do art.º 48.º, n.º 2, al. b) do referido diploma, deveria ter sido utilizada a forma procedimental de concurso limitado sem publicação de anúncios.

4. A ilegalidade apontada, porque cerceadora da livre concorrência, é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa de visto, termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRECTO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA / CONCURSO LIMITADO / CONTRATO ADICIONAL / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / TRABALHOS A MAIS / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 182/2004

Processo nº: 2359/2004
1ªSecção em Subsecção – 21/12/2004

As exigências inadequadas em matéria de habilitações técnicas são perturbadoras da concorrência e susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ALVARÁ / EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS / HABILITAÇÃO PROFISSIONAL / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

CONTROLO PRÉVIO

(PLENÁRIO DA 1ª SECÇÃO)

Acórdão nº 12/2004

Recurso Ordinário nº 18/2004
Processo nº: 295/04
Plenário da 1ª Secção – 13/07/2004

1. O prazo de 30 dias, a que alude o art. 85º da Lei 98/97 de 26 de Agosto (formação de visto tácito), conta-se nos termos previstos no art. 279º do Código Civil.

2. A contagem do prazo referido no nº anterior não se suspende na terça – feira de Carnaval, ainda que nesse dia seja decretada "tolerância de ponto", dado que esta situação não pode ser equiparada a feriado.

CONTAGEM DO PRAZO / FERIADO / PRAZO / SUSPENSÃO / TOLERÂNCIA DE PONTO / VISTO TÁCITO

Acórdão nº 21/2004

Recurso Ordinário nº 09/2004
Processo nº: 3 151/03
Plenário da 1ª Secção – 21/12/2004

1. A compra a um promotor imobiliário de fogos de habitação social pelo Instituto Nacional de Habitação (INH) e a venda em simultâneo a uma autarquia com o mesmo preço e com o pagamento diferido no tempo assume-se como um financiamento indirecto a essa mesma autarquia;

2. Compra que não cabe nas atribuições do INH tal qual se acham definidas no artº 2º do Decreto-Lei nº 202-B/86, de 22 de Julho, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 243/02, de 5 de Novembro, sendo, por isso nula;

3. Nulidade que se comunica ao contrato subsequente de compra e venda a celebrar com a autarquia (cfr. artº 133º do Código do Procedimento Administrativo).

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA / CONTRATO DE COMPRA E VENDA / CONTRATO PROMESSA / HABITAÇÃO SOCIAL / MINUTA / NULIDADE DO ACTO / RECUSA DE VISTO

EFECTIVAÇÃO DE

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

(3ª SECÇÃO)

Sentença nº 5/2004

Processo nº: 7-PAM/2004
3ª Secção – 13/07/2004

I A obrigação de remessa das contas de gerência dos tesoureiros de finanças era, à data dos factos, da responsabilidade da Direcção-Geral dos Impostos e imputável subjectivamente ao Director-Geral dos Impostos (Cláusula 2ª das Instruções nº 1/99, da 2ª Secção do Tribunal de Contas).

II A remessa intempestiva das contas relativas aos anos de 1994-1999 e da conta de gerência de 1999, configura uma infracção financeira sancionatória continuada (artigo 30º do Código Penal).

III No caso dos autos, os factos provados evidenciam que o Demandado agiu com falta de cuidado e zelo no cumprimento dos preceitos legais que, aliás, demonstrou conhecer, e no desempenho diligente dos deveres funcionais que devem ser observados no âmbito da legalidade financeira, o que é suficiente para se ter por verificada a prática de uma infracção continuada, ainda que a título de negligência (artigos 52º, nº 4, 66º nº 1, alínea a) e nº 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).

CONTA DE GERÊNCIA / TESOUREIRO DE FINANÇAS / PRESTAÇÃO DE CONTA / INFRACÇÃO FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / NEGLIGÊNCIA / FALTA DE CUIDADO / INFRACÇÃO CONTINUADA

Sentença nº 7/2004

Processo nº: 6M/2003
3ª Secção – 9/11/2004

I. A infracção financeira consubstanciada na assunção de despesa pública não cabimentada em dotação orçamental, é uma *infracção de perigo comum ou abstracto*, consumando-se independentemente do dano efectivo que aquela vier a causar;

2. O artigo 61º, nº 4, da Lei 98/97, deve ser interpretado nos seguintes termos:
   Essa responsabilidade financeira recai ainda nos funcionários ou agentes que, por terem omitido, cumprido defeituosamente ou erroneamente, o dever de informar a que estavam obrigados, deram causa (parcial ou total) ao facto infraccional praticado pelos informados, ou seja, pelos gerentes, dirigentes ou outros administradores;

3. Não se tendo provado o nexo de causalidade entre a violação do dever de informar, imputada aos demandados, e a assunção de despesa não cabimentada efectivada por outrem - prova positiva do facto -, não podem os demandados ser responsabilizados, nos termos do disposto no nº 4 do artigo 61º da Lei 98/97, aplicável "ex vi" do artº 67º, nº 3 , da mesma Lei.

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / DESPESA PÚBLICA / CABIMENTO ORÇAMENTAL / RESPONSÁVEL FINANCEIRO / INTERPRETAÇÃO JURÍDICA

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 2004.

CONTROLO CONCOMITANTE

(1ª SECÇÃO)

DELIBERAÇÃO N.º 2/2004

Conselheiro Relator
Maria Adelina de Sá Carvalho

Processo n.º 4/2004
4 de Novembro de 2004

ASSUNTO **Acção de Fiscalização Concomitante aos dos Contratos de Natureza Financeira celebrados por Autarquias Locais.**

- ACTUALIZAÇÃO
- AUDITORIA ORIENTADA
- AUTARQUIAS/MUNICÍPIOS/CÂMARAS MUNICIPAIS
- COMPARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA
- CONSOLIDAÇÃO
- CONTRAPARTIDA
- CONTRATO DE EMPRÉSTIMO
- CONTRATO DE GESTÃO
- CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA
- CONTRATO DE FACTORING
- DESPESA CORRENTE
- EMPRÉSTIMO
- ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL
- FINANCIAMENTO
- INVESTIMENTO
- RECEITA
- PASSIVO FINANCEIRO
- PROTOCOLO DE ACORDO
- RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA
- REEQUILÍBRIO FINANCEIRO
- SANEAMENTO FINANCEIRO

CONCLUSÕES

1. **No período de 1 de Julho de 2003 a 31 de Maio de 2004**, manteve-se e agravou-se a situação de **ausência** ou **insuficiência de receitas** por parte das autarquias locais **para fazer face a compromissos assumidos**

por força de contratos de empreitada e de aquisição de bens ou serviços, isto apesar de, quando submetidos a fiscalização prévia, os encargos deles decorrentes se encontrarem cabimentados e inseridos em PPI.

2. **O recurso** à celebração de **acordos com empreiteiros e fornecedores** credores dos municípios ou com as instituições financeiras que adquiriram os referidos créditos aumentou, quer quanto ao número de autarquias envolvidas, quer no respeitante aos montantes contratualizados (€150.472.192,02 nestes 11 meses, versus € 116.891.554,64, no período anterior).

3. A celebração de **empréstimos de curta duração** (até ao termo do ano económico da sua outorga), bem como de **empréstimos a médio ou longo prazo** (outorgados por entidades não sujeitas à fiscalização prévia deste Tribunal), uns e outros visando, na sua maioria, superar **dificuldades de tesouraria, aumentou** de forma significativa, **duplicando o valor** dos empréstimos contratualizados por relação ao anterior período de 18 meses, e fazendo intervir um **maior número de municípios** (53 agora, versus 20, no período anterior).

4. No respeitante aos contratos de **locação financeira,** verificou-se uma **pequena redução** do número de autarquias envolvidas (103 versus 118, no período anterior) e do valor do encargo global (€ 12.906.826,83, por referência a € 15.779.000,24), sendo porém de assinalar que esta diminuição tenderá a dever-se apenas ao facto de o período analisado ser inferior em 7 meses ao âmbito temporal da anterior acção de fiscalização.

5. Dos 278 municípios analisados, **118 afirmaram não terem celebrado**, no período de 1 de Julho de 2003 a 31 de Maio de 2004, qualquer contrato de natureza financeira prevista em I.1.. No anterior período, foram 126 as autarquias que declararam o mesmo. Pelo período completo de 29 meses analisado, apenas **72 autarquias não celebraram** este tipo de contratos.
   Conclui-se, assim, que, globalmente, **o número de municípios que vem recorrendo a estes contratos** de natureza financeira **está a aumentar**, como **aumentou** também **o volume financeiro envolvido**, por esta via se contornando a proibição do aumento do endividamento municipal, com a consequente violação dos objectivos de limitação do défice público.

6. As autarquias que, neste período, contratualizaram maiores valores financeiros não correspondem às que, no anterior período, se encontravam nessa situação, o que aponta para o alargamento geral do número de municípios com acentuado agravamento da respectiva situação financeira.

7. No que se refere aos empréstimos submetidos à fiscalização prévia deste Tribunal e visados, há a assinalar que, no período objecto desta concomitante, aqueles envolveram um endividamento global de € 240.809.810,72 em 285 contratos celebrados por 163 municípios. Destes, 220 contratos respeitaram a empréstimos celebrados ao abrigo do rateio previsto nos nºs 3 dos artigos 19º e 20º respectivamente da Lei nº 32-B/2002 e da Lei nº 107-B/2003 (157 Câmaras, no valor de € 112.953.974,03); os restantes foram celebrados, nomeadamente, para financiar o EURO 2004, projectos com comparticipação de fundos comunitários, ou processos de saneamento financeiro e de reequilíbrio financeiro
   Desde 1 de Junho último até 29 de Outubro do corrente ano, foram celebrados e visados 126 contratos de empréstimo, no valor de € 124.997.856,70, tendo sido intervenientes 101 municípios.

8. Tendo em conta **a recomendação constante do ponto 1** do Capítulo III da Deliberação nº 1/2004, dirigida à Assembleia da República e ao Governo:

   "... para efeitos da relevância destes contratos para os limites de endividamento das Autarquias Locais, e da sua sujeição a fiscalização prévia deste Tribunal, procedam à clarificação e regulação das fontes contratuais de natureza creditícia susceptíveis de integrar o cálculo daquele endividamento",

   resta concluir com a constatação de que, designadamente na Proposta de Lei nº 146/IX/03 relativa ao OE 2005, aquela **recomendação não foi acolhida**, dada a total ausência de normativos que nela regulem e disciplinem o recurso a este tipo de contratos e a sua influência no cálculo do endividamento líquido das autarquias..

RECOMENDAÇÕES

1. Recomendar uma vez mais à Assembleia da República que proceda à regulação das fontes contratuais de natureza creditícia susceptíveis de integrar o cálculo do endividamento das Autarquias Locais.

2. Recomendar ao Governo que as conclusões adoptadas na Deliberação nº 1/2004, de 25 de Maio, e na presente Deliberação sejam tidas em consideração e objecto de disciplina no âmbito da revisão da Lei das Finanças Locais, de que se encontra incumbida a estrutura de missão criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 147/2004.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 5/2004

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo n.º 1/02 – AUDIT
28 de Setembro de 2004

ASSUNTO **Acção de Fiscalização Concomitante ao Município de Odivelas.**

- **AUDIÊNCIA PRÉVIA**
- **AUDITORIA ORIENTADA**
- **AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS**
- **AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO**
- **CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO**
- **CONTRATO DE AVENÇA**
- **CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**
- **CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO A TERMO CERTO**
- **DESPESA COM PESSOAL**
- **HABILITAÇÃO LEGAL**
- **IDENTIFICAÇÃO FUNCIONAL E NOMINAL**
- **INFORMAÇÃO DE CABIMENTO**
- **INGRESSO NA CARREIRA**
- **MÉTODO DE SELECÇÃO**
- **NULIDADE DO ACTO**
- **OBJECTO DO CONTRATO**
- **PESSOAL DIRIGENTE**
- **REQUISIÇÃO DE PESSOAL**
- **REQUISITO LEGAL**
- **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**
- **SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**
- **TRANSIÇÃO DE PESSOAL**

CONCLUSÕES

a) **Na maioria dos procedimentos não era prestada informação de cabimento de verba** antes da autorização da despesa pela entidade competente;

b) **Não existia identificação funcional e nominal** dos intervenientes nos procedimentos, contrariando o disposto no artigo 23º do Decreto Lei nº 135/99, de 22 de Abril;

c) **A nomeação do júri** de cada concurso era efectuada por despacho da DDRH e não por despacho do Presidente da Câmara Municipal, como se preceitua no artigo 13º do Decreto-Lei nº 204/98, de 11 de Julho, conjugado com o disposto no artigo 4º do Decreto-Lei nº 238/99, de 25 de Junho. Acresce que o júri também não era nomeado no início de cada procedimento;

d) **Não eram atempadamente definidos**, pelo júri de cada procedimento, **os critérios de apreciação e ponderação da avaliação curricular e da entrevista** profissional de selecção, nos casos em que estes métodos de selecção eram utilizados, bem como o sistema de classificação final, incluindo a respectiva fórmula classificativa, os quais só eram fixados depois de serem conhecidas as candidaturas, desrespeitando-se o disposto na alínea g) do artigo 27º do Decreto-Lei nº 204/98, de 11 de Julho;

e) Num procedimento para a celebração de contratos administrativos de provimento (durante o período de vigência do regime de instalação) **não foi efectuada a audiência prévia dos candidatos** nos termos dos artigos 100º a 103º do CPA;

f) No procedimento para admissão por contrato administrativo de provimento de 20 **técnico-profissionais de 2ª classe o candidato classificado em 5º lugar não possuía as habilitações legalmente exigidas.**

A ilegalidade referida nesta alínea determina a nulidade da respectiva admissão, nos termos do nº 1 do artigo 133º do CPA e **é susceptível de gerar a responsabilidade financeira sancionatória para as entidades que tenham autorizado a respectiva despesa e pagamentos, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;**

g) **aquando da transição do pessoal para o quadro do CMO**, efectuada por despacho do Presidente da CMO de 22 de Março de 2002, nos termos do nº 1 do artigo 17º da Lei nº 48/99 de 16 de Junho, verificou-se que, naquela data, **38 agentes integrados em carreiras obrigatoriamente precedidas de estágio não possuíam um ano de funções** con-

forme exige a alínea e) do nº 1 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 265/88 de 28 de Julho, **tendo a autarquia, entretanto, remetido cópia de um aviso rectificativo, do qual consta que os agentes em causa só transitariam para o quadro de pessoal após a conclusão do período de estágio;**

h) Pelo mesmo despacho **F1 transitou para categoria de acesso**, Encarregado de Pessoal Operário Qualificado, na sequência de contrato administrativo celebrado em violação do disposto no nº 2 do artigo 16º da Lei nº 48/99 de 16 de Junho, que **apenas permite o recrutamento de pessoal não vinculado para categoria de ingresso.**

A ilegalidade referida nesta alínea determina a nulidade da contratação e posterior transição, nos termos do nº 1 do artigo 133º do CPA e é **susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória para as entidades que tenham autorizado a respectiva despesa e pagamentos, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.** Entretanto, a CMO informou que, **por despacho do PCMO, de 7 de Outubro de 2003, foi declarada a nulidade da nomeação deste funcionário.**

i) em relação à **nomeação do pessoal dirigente** verificou-se que nos **processos individuais analisados não constava qualquer documento** comprovativo de que os interessados reunissem os **requisitos exigidos** nas alíneas a) a c) do nº 1 do artigo 4º da Lei nº 49/99 de 22 de Junho, documentos entretanto remetidos pela autarquia a esta Direcção-Geral.

Da sua análise retirou-se que, apesar dos argumentos apresentados pela Autarquia, **F2 não reunia o módulo de seis anos de experiência profissional** em cargos inseridos em carreiras do grupo técnico superior como exige a alínea c) da disposição legal mencionada.

Quanto a **F3 e a F4 também não reuniam o módulo de quatro anos de experiência profissional** em cargos inseridos em carreiras do grupo técnico superior como exige a alínea c) da disposição legal mencionada, na data em que foram nomeados para cargo dirigente.

Em relação à nomeação de **F5 considerou-se que não reunia qualquer dos requisitos exigidos para o recrutamento** previstos no artigo 6º do Decreto-Lei nº 514/99 de 24 de Novembro nem no artigo 14º do Decreto-Lei nº 412-A/98 conjugado com o artigo 18º do Decreto-Lei nº

404-A/98 de 18 de Dezembro com a redacção dada pela Lei nº 44/99 de 11 de Junho.

Estas quatro nomeações foram efectuadas em violação das normas relativas ao recrutamento e provimento em cargos dirigentes, o que acarreta a nulidade das mesmas, nos termos do nº 1 do artigo 133º do CPA, **incorrendo as entidades que tenham autorizado estas despesas e respectivos pagamentos em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.**

j) **as propostas relativas à contratação de pessoal em regime de contrato de trabalho a termo certo apresentavam diversas deficiências,** designadamente omissão de legislação, omissão de fundamentação de facto e contradição nos fundamentos, que foram posteriormente sanadas pelo organismo.

Dado que no ofício nº 13534, de 7 de Maio de 2004, o Presidente da Câmara Municipal de Odivelas afirma que: *"(...) o nosso sistema informático apenas emite uma Ordem de Pagamento Geral, por cada Unidade Orgânica, a qual é submetida à autorização do signatário (...)"*, considera-se que **os actos de autorização de pagamentos a que se alude nas alíneas f), h), e i) lhe são imputáveis**, designadamente para efeitos de apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 67º nº 3 e 61º nº 1, ambos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto. Refira-se que, da análise das cópias das autorizações de pagamento relativas aos funcionários, agentes e contratados a termo certo, tal como foram emitidas, não foi, efectivamente, possível identificar as situações concretas a que aqueles pagamentos se reportavam.

k) quanto aos **contratos de prestação de serviços** apurou-se que:

- em alguns procedimentos visava-se a contratação de interessados que vinham **outorgando contratos da mesma natureza, ininterruptamente, embora com objecto diferente;**

- em três procedimentos **pretendia-se outorgar novo contrato de prestação de serviços em regime de avença e de tarefa, respectivamente, para o exercício das mesmas funções,** o que é susceptível de indiciar o fraccionamento ilegal da despesa, designadamente,

quanto ao acatamento das regras do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho;

- em alguns contratos **a informação de cabimento foi prestada em data posterior à da celebração dos mesmos ou do início de produção dos seus efeitos;**

- em outros procedimentos **não existia verba disponível para suportar as despesas com os contratos ou a mesma era insuficiente;**

- nalguns casos o seu **objecto não correspondia** "à execução de trabalhos específicos de natureza excepcional" ou a "prestações sucessivas no exercício de profissão liberal", respectivamente;

- existiam situações em que o **procedimento seleccionado não era o legalmente correcto;**

- foi efectuada uma adenda a um contrato de avença, quando **o correcto teria sido a celebração de um novo contrato precedido de toda a tramitação legal inerente.**

Os contratos de tarefa e de avença mencionados nos quatro últimos pontos desta alínea são nulos, nos termos do nº 6 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, com a redacção dada pela Lei nº 25/98, de 26 de Maio e do nº 1 do artigo 133º do CPA e, como tal, **são susceptíveis de gerar a responsabilidade financeira sancionatória para as entidades que tenham autorizado a respectiva despesa e pagamentos[1], nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.**

RECOMENDAÇÕES

A. O cumprimento dos dispositivos legais que regulam e disciplinam o recrutamento e a gestão do pessoal na Administração Local, em especial, os que respeitam ao ingresso na carreira de técnico-profissional e os relativos ao provimento em cargos dirigentes;

[1] Estas autorizações foram concedidas pelo Presidente da Câmara Municipal de Odivelas.

B. Maior rigor na fundamentação e no recurso aos contratos de trabalho a termo certo, tendo em atenção que os mesmos não deverão ser utilizados para suprir necessidades permanentes do organismo e só deverão ser celebrados se se verificar uma das situações específicas previstas no nº 2 do artigo 18º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 218/98, de 17 de Julho;

C. Também maior rigor no recurso aos contratos de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e de avença, os quais só deverão ser utilizados nas situações subsumíveis no artigo 7º do Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro e deverão ser sempre precedidos de um dos procedimentos constantes do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, escolhido em função do valor estimado da despesa ou com base em circunstâncias devidamente fundamentadas. Refira-se ainda, que estes contratos não podem legalmente ser utilizados para satisfazer necessidades permanentes de serviço nem titular relações de trabalho subordinado, como preceitua o artigo 10º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, com a redacção dada pela Lei nº 25/98, de 26 de Maio;

D. O acatamento dos princípios e regras contabilísticas no que respeita à cabimentação prévia das contratações, que deve ser efectuada pela totalidade do valor correspondente à despesa e só quando exista verba disponível suficiente na rubrica de classificação económica legalmente adequada.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 8/2004

Conselheiro Relator
Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães

Processo n.º 3/04 – AUDIT
7 de Dezembro de 2004

ASSUNTO **Acção de Fiscalização Concomitante à Câmara Municipal do Vimioso.**

- ADIANTAMENTO
- ADJUDICAÇÃO
- AUDITORIA ORIENTADA
- AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO
- CONTRATO DE EMPREITADA
- EMPREITADA EM EXECUÇÃO
- EMPREITADA INICIAL
- OBJECTO DO CONTRATO
- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA
- TRABALHOS A MAIS

CONCLUSÕES

a) A CMV, em finais de 2001, aprovou um projecto, caderno de encargos, programa de concurso e anúncio para abertura de um concurso público, com vista à execução de uma empreitada de beneficiação do CM entre Algoso – Matela, a qual veio a ser adjudicada à Intevial – Gestão Integral Rodoviária, S.A, pelo valor de € 1.459.288,82, tendo o respectivo contrato sido homologado conforme pelo Tribunal de Contas.

b) Posteriormente, em 4 de Novembro de 2002, aprovou um novo projecto para a execução desta empreitada, com um traçado completamente distinto do anterior, com a construção de raiz de alguns troços de implantação nova e beneficiando populações diferentes, pelo que se considera que se alterou completamente o objecto da empreitada inicial.

c) Sem ter realizado novo procedimento prévio, formalizado novo contrato de empreitada e cumprido as demais exigências legais aplicáveis, a Intevial – Gestão Integral Rodoviária, S.A, tem executado esta nova empreitada (iniciou em 16 de Outubro de 2002, de acordo já com o novo projecto da obra) tendo por base um novo mapa de trabalhos, que designou de trabalhos "a mais e a menos", aprovado pela CMV na mesma data acima mencionada.

d) No decurso da execução da empreitada, a CMV deliberou autorizar o pagamento à Intevial – Gestão Integral Rodoviária, S.A. das quantias relativas a nove autos de trabalhos "normais" - € 576.986,06 -, dois relativos a trabalhos "a mais" – 356.557,14 -, um adiantamento – € 300.000 - e uma revisão de preços – 32.596,15 -, que totalizaram € 1.266.139,35.

Resulta do exposto que **a deliberação camarária que aprovou a execução de empreitada distinta da concursada, adjudicada e objecto de fiscalização prévia do Tribunal de Contas é ilegal, por violar o disposto nos artigos 47º nº 1, 48º, 115º a 119º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, e no artigo 46º nº 1 alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, fazendo incorrer todos os participantes da votação daquela deliberação que não tenham votado vencido[1] em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.**

Consideram-se ainda ilegais todas as deliberações camarárias de autorização de pagamentos relativos à execução da empreitada, nos termos dos artigos supra referidos, o que faz em incorrer todos os participantes da votação daquela deliberação que não tenham votado vencido[46] em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

[1] Vide nº 3 do artigo 93º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro com a redacção dada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

CONTROLO SUCESSIVO

(2ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 31/2004

Conselheiro Relator
Carlos Manuel Botelheiro Moreno

Processo nº 12/2003 – AUDIT
11 de Novembro de 2004

ASSUNTO **Auditoria aos dividendos e remuneração de capitais. Sector empresarial do Estado.**

- AUDITORIA ORIENTADA
- AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E DE RESULTADOS
- CONTABILIDADE PÚBLICA
- CONTRATO DE GESTÃO
- CONTRATO SOCIAL
- CONTRATOS
- DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS
- DIVIDENDOS NAS CONTAS PÚBLICAS
- EMPRESA PÚBLICA
- ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA
- PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- PATRIMÓNIO DO ESTADO
- POLÍTICA DE DIVIDENDOS
- PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA
- PRIVATIZAÇÃO
- RECEITA
- RESULTADOS OPERACIONAIS E LÍQUIDOS
- SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO

CONCLUSÕES

1. Quanto às empresas do SEE que distribuem dividendos

No contexto da evolução do SEE, o período em análise (1999-2003) ficou marcado pelos programas de privatização, ocorridos, sobretudo,

entre 1996 a 2003. De igual modo, registaram-se, nesse período, reestruturações no seio do SEE, das quais se destaca a da PARPÚBLICA, SGPS, SA. Não obstante, o **número de participações directas** (via DGT) **ou indirectas** (via PARPÚBLICA ou outras entidades públicas) continuou a revelar uma **dimensão significativa**, cobrindo diversos sectores de actividade e apresentando uma dispersão que torna difícil a quantificação, tanto das empresas do SEE, como das sociedades meramente participadas.

No quadriénio observado (2000-2003), dezasseis[1] empresas/entidades pagaram dividendos ao Estado, via DGT, a saber: ANA, BdP[2], BRISA, CGD, CIMPOR, COMPANHIA das LEZÍRIAS, EDP, INCM, IPE, GALP, NAV, PARPÚBLICA, PT, RADIOMARCONI, REN e TABAQUEIRA.

No que respeita à EDP, GALP, e PT, a existência de acções privilegiadas – *golden shares* –, conferiu ao Estado direitos especiais, mais justificados por desígnios estratégicos e pelo funcionamento interno dos órgãos sociais destas sociedades, do que pelo benefício gerado pelos dividendos, uma vez que a respectiva distribuição se fez apenas em função da percentagem de participação no capital.

2 Quanto aos sectores de actividade onde operam as empresas que geram dividendos

As empresas do SEE **que mais contribuíram com dividendos, em valor e payout, entre 2000 e 2003,** enquadram-se nos sectores financeiro, no da energia e no das comunicações, embora se tenha verificado a mesma situação quanto à **Companhia das Lezírias,** que já se integra no sector de agricultura e pescas.

Ao longo do período observado, mantiveram-se as sociedades que distribuíram dividendos ao Estado, não obstante aquele ter entretanto alargado o seu sector empresarial a novas actividades económicas.

---

[1] Para além destas, ainda existiram mais duas empresas, nomeadamente a Sonagi e o grupo Salvador Caetano, onde as participações são residuais e os montantes recebidos a título de dividendos foram pouco expressivos.

[2] O BdP não tem natureza empresarial; optou-se, no entanto, por considerá-lo em conjunto com estas empresas atendendo às justificações aduzidas neste relatório, designadamente no ponto 1.1.

3. No que respeita ao volume dos dividendos e participação em lucros

Em 2002, dos cerca de 554 milhões de euros de rendimentos de propriedade, 505 milhões de euros respeitaram a dividendos e a participações em lucros, que, assim, representaram o contributo mais significativo e continuado para as receitas correntes não fiscais, isto é cerca de 90%.

Das dezasseis sociedades em análise, o Estado recebeu, **via DGT**, no quadriénio de 2000 a 2003, um montante total de **dividendos** superior a **1,5 mil milhões de euros (1.571 M€). Em média, encaixou, 393 milhões de euros – cerca de 79 milhões de contos – em cada um daqueles quatro anos.**

No quadriénio há a registar uma ligeira diminuição de 2000 para 2001, de cerca de 7%, e um crescimento acentuado, em 2002, de cerca de 60%, o qual é, em parte, explicado pela extinção da IPE, que provocou um "*dividendo extraordinário*", em resultado do produto da sua liquidação, no total de 118 M€ contra os 6,2 M€ pagos em média nos dois anos anteriores.

Nos quatro anos analisados, as cinco empresas que maior volume de dividendos proporcionaram ao Estado, no cômputo da DGT e da PARPÚBLICA, foram a CGD, com 858,6 M€, a EDP, com 376,9 M€, a GALP, com 39,4 M€, a REN, com 29,6 M€, e a ANA, com 25 M€.

A única empresa que remunerou os capitais investidos pelo Estado, a título de participações em lucros, foi a NAV com um valor agregado, no quadriénio, de 11,8 M€, atenta a sua natureza de Entidade Pública Empresarial (EPE).

Numa perspectiva de longo prazo, a tendência de recebimento de dividendos pelos cofres públicos, revelou-se decrescente desde 1997, até porque as empresas com elevados *payouts* foram as que acabaram por ir saindo da carteira de participações do Estado, em resultado de reprivatizações ou alienações.

4 Quanto à relevação dos dividendos nas contas públicas

As estimativas das receitas, a título de dividendos, a inscrever no Orçamento do Estado, encontravam-se condicionadas e limitadas, em virtude **da inexistência de um sistema global de gestão da informação relativa às participações sociais**, centralizado na DGT, enquanto representante do Estado accionista que permitisse desenvolver análises sistemáticas sobre a evolução da situação económico financeira das empresas.

Este constrangimento veio a dificultar a preparação técnica do OE e da CGE, na parte dependente da informação a fornecer pela DGT à DGO, esta última enquanto utilizadora desta informação, agravada pelas dificuldades na sua consolidação.

Por outro lado, as contas públicas também não reflectem, de forma global, os dividendos que as empresas percebem das suas participadas (caso da *holding* PARPÚBLICA), mas apenas os que aquelas distribuem efectivamente à DGT, na sua qualidade de accionista.

5. Quanto à carteira de participações da PARPÚBLICA

A PARPÚBLICA SGPS, SA, tem sido o instrumento de que o Estado se tem servido para realizar muitas das operações de privatização. Sublinhe-se que tal instrumentalidade tem-se até materializado na **criação de novas empresas no grupo**, com o intuito de viabilizar determinadas áreas de negócio (*v.g* Imobiliária e Operações Financeiras), do interesse do Estado, embora, algumas dessas empresas, com maior incidência nos casos em que a PARPÚBLICA é o único accionista, **não tenham exercido qualquer actividade nos 3 anos seguintes à sua constituição**, como sucedeu com a Fundiestamo, a ENVC – Sociedade Imobiliária, a EXMO e a SAGESECUR.

Não obstante a PARPÚBLICA, na sua resposta de contraditório, considera que *"criar uma SGPS para meramente reencaminhar os dividendos gerados pela carteira para o accionista final não faz sentido"*; acrescenta, contudo, que o *"objectivo principal nunca foi maximizar a distribuição de dividendos, sem prejuízo de nos últimos exercícios, atendendo às necessidades das contas públicas, se terem assegurado níveis de "pay-out" próximo dos máximos possíveis."*

No quadriénio em apreço, a PARPÚBLICA recebeu, das suas participadas, o **montante total de 194,62 milhões de euros,** a título de dividendos, do qual, mais de 99% proveio das 9 empresas do SEE participadas por aquela sociedade.

Destacam-se as cinco que mais contribuíram para aquele montante: EDP com 74,1 M€, INCM com 31,3 M€, IPE com 21,6 M€, PT com 17,6 M€ e REN com 16,4 M€.

Dos 194,62 M€ recebidos como dividendos, a PARPÚBLICA entregou à DGT 26,7 % desse montante, ou seja, 52 M€, que contribuíram directamente para as receitas correntes inscritas no OE.

Entre 2000 e 2003, a PARPÚBLICA entregou ao Estado 300,5 M€ de dividendos brutos, montante que, devido à aplicação da Lei n.º 11/90, foi contabilizado como receita do F.R.D.P. pelo valor de 248,5 M€, porquanto esses rendimentos tiveram origem na alienação de participações sociais sendo os restantes 52 M€, como acima se referiu, considerados como receita do Orçamento do Estado.

6. Quanto Exercício da função Accionista

Nos termos do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, a "Missão das empresas públicas" é a de que as mesmas devem *"orientar-se no sentido de contribuir para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público e para a obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade"*.

Ora, quanto ás empresas geradoras de dividendos, não é possível aferir o respectivo contributo para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público, uma vez que não existe um acompanhamento centralizado, especializado, estritamente na óptica da função accionista, nem ao nível da DGT, nem ao da PARPÚBLICA.

No tocante às empresas detidas maioritariamente ou exclusivamente pela DGT e pela PARPÚBLICA, competiria a estas entidades exercer a função de accionista e, consequentemente, transmitirem **orientações estratégicas** para a respectiva gestão, fixadas pelo Conselho de Ministros, ou ainda, no caso da PARPÚBLICA, fixá-las por delegação daque-

le Conselho. Constatou-se, porém, que as **orientações estratégicas não têm sido estabelecidas, nem nos termos formalmente estabelecidos no Decreto-Lei n.º 558/99, ou seja em RCM, nem, sequer, em Assembleia Geral**, apesar de se tratar de participações em empresas que geraram resultados positivos e que distribuíram dividendos aos accionistas.

Também não se constatou a existência de situações em que as orientações estratégicas estivessem associadas à celebração de contratos de gestão entre o Estado accionista e as empresas públicas, como sugerem, designadamente, as recomendações da OCDE relativas ao Governo das Sociedades.

Sublinhe-se que, no que respeita às empresas não cotadas, detidas exclusiva ou maioritariamente pelo Estado, apesar da ausência de orientações estratégicas, pelo menos, formalmente explicitadas, verificou-se que as mesmas alcançaram resultados positivos e distribuíram dividendos.

Na resposta, em sede de contraditório, o MF salientou que *"nada de importante se passa na PARPÚBLICA ou nas participadas que controla que seja fruto do acaso ou da decisão solitária da respectiva administração. Existe um processo de concertação entre as administrações, a SGPS e as Tutelas, que está por detrás de todas as decisões significativas de investimento, desinvestimento, criação e extinção de empresas, alteração dos modelos de financiamento e reorientação do objecto das empresas. Este processo aliás tem tradução nos estatutos da PARPÚBLICA e principais associadas, os quais exijam decisão do accionista em relação às decisões de investimento, desinvestimento e financiamento a longo prazo de valor significativo."*

Por sua vez, a PARPÚBLICA, reafirmando a sua natureza instrumental, esclareceu que *"não há também, nem poderia haver, a pretensão de substituir a acção das Tutelas, definida nas leis orgânicas dos governos relativamente às empresas sobre a sua alçada, nem a tendência para assumir ao nível da "holding" as decisões que são da responsabilidade das administrações das participadas, o que seria aliás gerador de irresponsabilidade e ineficiência."*

7. **Quanto aos resultados apresentados pelas Empresas**

No período analisado, apurou-se, em regra, uma relação directa entre Resultados Operacionais anuais e os respectivos Resultados Líquidos. Pontualmente, com especial incidência nos anos de 2001 e 2002, as empresas recorreram a Resultados Extraordinários, sobretudo as que dispunham de património em condições de ser alienado. **Durante o quadriénio de 1999 a 2002, no seu conjunto, as empresas analisadas viram os seus Resultados Operacionais manterem uma tendência constante enquanto os seus Resultados Líquidos apresentaram uma tendência decrescente ao longo desse período.**

8. **No que respeita à política de dividendos prosseguida**

No conjunto das empresas observadas, os estatutos ou **contratos sociais** mostraram-se, em regra, **omissos quanto à política de distribuição de dividendos, excepto nas empresas cotadas em bolsa**, sendo neste último caso, também, bastante genéricos quanto à aplicação dos Resultados Líquidos, ao remeterem para as respectivas Assembleias Gerais a sua concretização.

Todavia, no período observado, constatou-se uma **tendência para a estabilização das percentagens** correspondente à distribuição de dividendos face à aplicação dos resultados do exercício.

Se as empresas cotadas em bolsa, porque se encontram sujeitas à regulamentação da CMVM, estão obrigadas à divulgação pública das respectivas políticas de distribuição de dividendos, já a maioria das empresas detidas, maioritariamente ou exclusivamente, quer pela DGT, quer pela PARPÚBLICA, que não estão cotadas, não procedem a tal divulgação.

Ora as empresas do SEE, apesar de, na sua maioria, não se encontrarem cotadas, porque são sociedades públicas, de que os contribuintes são, afinal, os respectivos accionistas, deveriam, por obrigação para com estes e por elementar questão de transparência, sujeitar-se a disciplina semelhante à das sociedades cotadas.

Não obstante, a PARPÚBLICA na sua resposta, em sede de contraditório, discordou de que *"haja qualquer utilidade social na definição*

genérica de uma política de distribuição de dividendos para o caso de uma empresa do Estado. Em empresas cotadas ou com muitos accionistas é a nosso ver indispensável a definição desta política, para permitir decisões racionais de investimento ou desinvestimento aos detentores de capital que não participam no controlo da gestão da empresa. Em entidades só com accionistas públicos e na medida em que se confunde o accionista com a entidade que controla a empresa, tal é limitador da necessária flexibilidade criadora de valor." **E, acrescentou ainda que** *"para uma empresa só com um accionista público e para esse accionista, que controla a sua gestão, interessa sobretudo a evolução do valor, do equilíbrio financeiro e do grau de risco envolvido no negócio. O nível de dividendos é, neste caso, instrumental e acessório."*

Por sua vez, a resposta do MF explica que *"o objectivo da PARPÚBLICA nunca foi a maximização da distribuição de dividendos, sem prejuízo de nos últimos exercícios e atendendo às necessidades das contas públicas se terem assegurado elevados níveis de "pay-out".*

9. Quanto aos resultados do questionário sobre factores críticos de sucesso

As empresas continuam muito especializadas e concentradas na perspectiva financeira, quanto ao tipo de indicadores e forma de relatar a sua avaliação da gestão, o que é insuficiente para a compreensão dos seus resultados e da criação de valor.

Consideraram-se dois grupos de empresas: um que integra as que geraram e distribuíram dividendos, e, outro, que agrupou as empresas deficitárias do SEE. Porém, constatou-se que todas as empresas reconheceram as boas práticas sobre as quais foram questionadas. No conjunto dos cinco factores críticos de sucesso avaliados - Clientes, Cultura Organizacional, Envolvente Externa, Estratégia e Controlo de Gestão, Competências Centrais - verificou-se que o grupo das que geraram dividendos obteve uma boa avaliação, destacando-se as empresas do sector energético, em contraste com o nível apenas suficiente alcançado pelo segundo grupo.

A **componente Clientes** foi, comparativamente com as restantes, a menos valorizada, em ambos os grupos, apesar das empresas que geraram dividendos terem sido, ainda assim, as que obtiveram melhor ava-

liação. Assim, **a componente Clientes**, no panorama das competências avaliadas, é a que requer uma melhoria do ponto de vista de orientação estratégica ou por contratos de gestão, com vista ao aumento da competitividade e da satisfação dos clientes.
O factor crítico de sucesso que mais distinguiu e separou aqueles dois grupos de empresas foi o respeitante à **Estratégia e Gestão do Risco**, uma vez que, no grupo das que geraram dividendos, foram as empresas cotadas em bolsa e as que, embora não cotadas, concorrem no mercado, as que assumiram uma atitude proactiva e de antecipação com vista a melhorar os respectivos níveis de competitividade, no sentido de serem bem sucedidas nos mercados onde actuam. Foi no sector energético que se registou a melhor avaliação, incluindo uma empresa não cotada.

As empresas reconheceram, também, a importância da **protecção do meio ambiente** e cultivaram práticas de responsabilidade social. Contudo, apenas metade delas admitiu conhecer o esforço do investimento realizado nessas áreas. Situação idêntica foi detectada relativamente aos investimentos realizados em investigação e desenvolvimento (I&D) de novos produtos.

Quanto aos **sistemas de informação** implementados pelas empresas, verificou-se uma grande disparidade na sua adopção, sendo que o maior esforço de investimento e, mesmo, o prioritário, ia no sentido de implementar aplicações com objectivos de natureza comercial e, só, em segunda linha, procurava melhorar o controlo de gestão e o apoio à tomada de decisão.

Todas as empresas reconheceram e identificaram as suas **Competências Centrais** (por exemplo, marca, publicidade, investigação e desenvolvimento). Todavia, a maioria destacou a formação profissional e as parcerias estratégicas como sendo as competências-chave em que mais se empenhavam. Algumas empresas (33%) optavam pelo recurso ao *"outsourcing"* tendo em vista adquirir certos tipos de competências fornecidas do exterior. Só um quarto (24%) recorreu ao *"executive search"* para a selecção e recrutamento de quadros especializados e gestores.

Finalmente, apurou-se que os sistemas de **avaliação de desempenho** se encontravam instituídos, em regra, para os quadros técnicos. Doze empresas incluíam, apenas as chefias intermédias, até aos Directores e, apenas quatro, abrangiam os administradores no sistema de avaliação

de desempenho em vigor, o que se afigura insuficiente no tocante aos gestores de topo.

RECOMENDAÇÕES

1. **Quanto ao exercício da função empresarial e accionista por parte do Estado**

   - Que o Estado accionista intensifique o **acompanhamento** das empresas que detém, para o que poderá concentrar numa unidade, **altamente especializada, a informação actualmente tratada quer pela DGT, PARPÚBLICA ou outras "*holdings*" estatais, bem como pela IGF,** incrementando, assim, a qualidade da informação necessária ao desempenho eficaz da função accionista do Estado, no plano da sua vasta carteira de participações sociais, **tendo em vista que a missão das empresas públicas e do SEE deve orientar-se para o equilíbrio do conjunto do sector público, tal como estabelece o artigo 4º do DL n.º 558/99 de 17 de Dezembro**

   - Que o Estado accionista continue a incentivar e a exigir às sociedades em que participa, independentemente de gerarem dividendos, o desenvolvimento de sistemas de controlo interno, que permitam a detecção eficaz de riscos ligados à actividade da empresa e **o apuramento dos seus factores críticos de sucesso, com vista à salvaguarda do seu património e em benefício da transparência da sua gestão, de acordo com a realização do respectivo objecto social e das políticas públicas** que lhe estão subjacentes.

   - Que o referido Estado accionista promova **a divulgação da política de distribuição de resultados, sobretudo, nas empresas geradoras de dividendos ou com esse potencial, nomeadamente ao nível estatutário, de acordo com as expectativas e planos de negócio, bem como, em concreto e fundamentadamente, nos respectivos relatórios anuais de gestão e contas**, sem perder de vista o explicitado no art.º 4.º do Decreto – Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, quanto ao **contributo das empresas públicas para o equilíbrio do conjunto do sector público.**

2. Quanto aos impactos dos dividendos nas contas públicas

- Que o Estado accionista pondere criteriosamente e clarifique as opções, **a médio e longo prazo**, que afectam a manutenção, na sua carteira, de empresas que lhe proporcionam receitas públicas, por via dos dividendos, face aos **programas de privatização** que venha a conceber.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 33/2004

Conselheiro Relator
António José Averous Mira Crespo

Processo nº 34/2003 – AUDIT
11 de Novembro de 2004

ASSUNTO **Auditoria ao Exercício de 2002 do Município de Setúbal.**

- **AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS**
- **AUDITORIA FINANCEIRA**
- **AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS**
- **CABIMENTO ORÇAMENTAL**
- **CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL**
- **CONTABILIDADE**
- **CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO**
- **DESPESA PÚBLICA**
- **DEVER DE ASSIDUIDADE**
- **ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO**
- **EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS**
- **FUNDO DE MANEIO**
- **IMPLEMENTAÇÃO DO POCAL**
- **INVESTIMENTO**
- **PAGAMENTO INDEVIDO**
- **PRINCIPIO DO EQUILIBRIO ORÇAMENTAL**
- **PROTOCOLO**
- **REGULAMENTO**
- **SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**
- **SISTEMA DE INVENTÁRIO PERMANENTE**
- **SUBSÍDIOS**
- **TESOURARIA**

CONCLUSÕES

- Inexistência de Regulamento de Sistema de Controlo Interno, à data de transição para o novo sistema contabilístico e ao longo do exercício em apreciação;

- Cabimentação em momento posterior à autorização da despesa;
- Desrespeito pelo princípio de segregação de funções porquanto os cheques estão guardados e são emitidos na tesouraria;
- Balanços à tesouraria efectuados de acordo com o legalmente previsto;
- Não efectivação das reconciliações previstas nos pontos 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL;
- Não observação do principio orçamental do equilíbrio corrente na elaboração do orçamento;
- Inobservância das regras previsionais na elaboração do orçamento;
- Implementação do POCAL:
  - ✓ Não adopção do sistema de inventário permanente;
  - ✓ Não observação do registo metódico dos factos nas operações contabilísticas em cujos pagamentos se procede a retenções;
  - ✓ Não identificação dos eleitos, dirigentes, funcionários e agentes nos processos administrativos e da qualidade em que intervêm;
  - ✓ Não contabilização dos subsídios para investimentos na conta 2745;
  - ✓ Não efectivação de provisões para todas as situações que o justifiquem.
- Em 31/12/02, o valor dos encargos assumidos e não pagos era de €30.422.848;
- Pagamentos ilegais resultantes de despesas suportadas por contratos que não respeitaram os lotes definidos nas peças concursais. Contratos que não foram submetidos a fiscalização prévia quando os valores dos lotes a isso obrigavam. Montante: 147.051,57€;
- Inexistência de controlo "*a posteriori*" dos subsídios;
- Pagamento ilegal de subsídios a entidade que não se encontrava legalmente constituída e por mero despacho em vez de deliberação do executivo. Montante: 96.268,00€;
- Pagamento ilegal de subsídios autorizados por despacho em vez de deliberação do executivo. Montante: 217.963,00€;
- Pagamentos ilegais no âmbito do contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado entre a CMS e o Vitória Futebol Clube em 18/05/01, em virtude de terem sido realizados ao abrigo de um contrato

de *factoring*, sem suporte documental comprovativo da realização da despesa e, ainda, pelo facto de não terem sido objecto de acompanhamento e controlo por parte da autarquia. Montante: 207.832,50€;

- Assunção de encargos relativos a um protocolo celebrado entre a autarquia e o VFC, sem que tenha sido celebrado um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, razão pela qual não devem constar da lista dos encargos assumidos e não podem ser pagos sem a prévia celebração daquele contrato;
- Inobservância de alguns pontos do POCAL respeitantes a fundos de maneio:
  - ✓ Inexistência de regulamento para utilização de tais verbas;
  - ✓ Deliberação que procede à sua constituição não identifica a classificação económica e orgânica;
  - ✓ Reconstituição efectuada por classificações diferentes das da constituição;
  - ✓ Inobservância das disposições legais aplicáveis à sua reposição.
- Assunção e autorização de despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos relativos à realização de trabalhos na instalação do sistema de telegestão, cuja competência legal e contratual cabe à concessionária dos serviços municipalizados de água e saneamento.
  Montantes: Encargos assumidos – 1.120.570,72€;
  Pagamentos – 431.949,53€.
- Assunção e autorização de despesas ilegais no âmbito da empreitada da "Conduta da Av. Belo Horizonte – Av. Luísa Todi", por impossibilidade legal de adjudicação à concessionária, não abertura de procedimento concursal, não submissão a visto do Tribunal de Contas e, ainda, pela existência de uma diferença, para mais, entre os valores facturados pelos empreiteiros à concessionária e os valores facturados por esta à autarquia.
  Montantes: 510.327,50€ / 94.341,70€;
- Assunção de despesas ilegais no âmbito de um Protocolo celebrado entre a autarquia e os promotores de um Plano de Pormenor, porquanto prevê a construção de um estádio municipal de futebol, cuja despesa foi assumida pela autarquia, através da redução de taxas de urbanização e edificação, sem submissão a concurso público e sem fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não obstante configurar uma empreitada de obra pública.

Montante: 10.973.500,00 €;

- Bonificação do custo do consumo de água aos funcionários da autarquia, sem suporte legal;
- Inexistência de controlo eficaz que permita aferir do cumprimento da cláusula remuneratória do contrato de concessão de exploração de parques de estacionamento.

RECOMENDAÇÕES

a) Elaboração e implementação de normas de controlo interno de modo a observar, na íntegra, o estatuído no ponto 2.9. do POCAL;

b) Observância da tramitação legal na realização das despesas, de modo a que sejam cabimentadas antes de serem autorizadas e da aquisição ser efectuada;

c) Cumprimento de todas as regras previsionais e observação do princípio do equilíbrio corrente na elaboração do orçamento;

d) Implementação de um controlo de assiduidade eficaz nos dias de greve;

e) Efectivação de provisões nos termos do ponto 2.7.1. do POCAL;

f) Contabilização dos subsídios para investimento na conta 2745;

g) Adopção do sistema de inventário permanente;

h) Observância da legislação reguladora da aquisição de bens e serviços e do regime jurídico de empreitadas de obras públicas;

i) Renegociação do processo inerente à instalação do Sistema de Telegestão da rede de abastecimento de água – designadamente através do não pagamento de despesas facturadas e a facturar e ressarcimento das já liquidadas – em virtude de se tratar de trabalhos cuja competência legal e contratual cabe à concessionária, no âmbito do contrato de concessão dos serviços municipalizados de água e saneamento;

j) Não assunção da despesa e do pagamento da diferença entre os valores da facturação apresentada pela concessionária à autarquia e os valores facturados pelos empreiteiros à concessionária no âmbito do contrato de empreitada da "Conduta da Av. Belo Horizonte – Av. Luísa Todi";

k) Declaração de nulidade, pelo órgão executivo, do Protocolo celebrado em 2002 e alterado em 2003, entre a autarquia e a empresa Pluripar, em virtude de se encontrar ferido de ilegalidades que geram a nulidade do mesmo, mais especificamente, a assunção de despesas relativas à construção de um estádio municipal de futebol, através da redução de taxas urbanísticas legalmente devidas e a não submissão às regras concursais e à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não obstante configurar uma empreitada de obra pública.

l) Imediata cessação da bonificação do custo do consumo de água aos funcionários da autarquia, dada a ausência de suporte legal.

m) Controlo eficaz do cumprimento da cláusula remuneratória do contrato de concessão de exploração de parques de estacionamento.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 35/2004

Conselheiro Relator
Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

Processo nº 2/2004 – AUDIT
25 de Novembro de 2004

ASSUNTO **Auditoria orientada ao controlo da legalidade e utilização dos fundos públicos atribuídos ao Instituto Português de Reumatologia.**

- ACORDO DE COOPERAÇÃO
- AQUISIÇÃO DE BENS
- AUDITORIA ORIENTADA
- CONTROLO DE GESTÃO
- FACTURAÇÃO
- FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
- FUNDO PÚBLICO
- INSTITUIÇÃO PARTICULAR DE SOLIDARIEDADE SOCIAL (IPSS)
- INTERNAMENTO HOSPITALAR
- MEDICAMENTO
- MINISTRO DA SAÚDE
- PAGAMENTO DE SERVIÇOS
- PAGAMENTO ILEGAL
- SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

CONCLUSÕES

- No âmbito das ***consultas*** há referência a "uma articulação não formalizada em acordo", ao abrigo da qual o Instituto garante aos utentes do SNS os cuidados de saúde de que estes carecem no âmbito das consultas externas, sendo actualmente os pagamentos efectuados com base no Despacho nº1164/97, de 30/05/97.

- Na área da ***medicina física e de reabilitação*** também não existe qualquer acordo formal entre a ARS e o IPR, sendo no entanto os actos clí-

nicos nesta área facturados e pagos com base nas tabelas de medicina física e de reabilitação do sector convencionado.

- O IPR, no âmbito da prestação de cuidados de saúde a utentes do SNS, formalizou, em 19/10/83, um acordo de cooperação, na especialidade de reumatologia em regime de ***internamento***, com a Comissão Integradora Central do então Ministério dos Assuntos Sociais.

- Em 1988 foi publicada uma portaria do Ministro da Saúde (DR n.º172, II Série de 27/07), que aprovou o regulamento dos acordos a estabelecer entre as Administrações Regionais de Saúde e as Misericórdias e outras Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), ao nível dos cuidados de saúde prestados aos utentes do SNS, nas áreas de consultas, internamentos, tratamentos e elementos complementares de diagnóstico.

- A ARSLVT-SRSL procedeu a várias diligências junto do IPR no sentido de celebrar um novo acordo de cooperação nos termos da citada portaria, que não chegou a ser celebrado, não sendo também cessada a relação contratual existente.

- Em 1998 foi publicado o Decreto-Lei n.º 97/98, de 18 de Abril, que estabelece o regime das convenções a que se refere a base XLI da Lei n.º 48/90, de 24/08 (Lei de Bases da Saúde), cujo art. 14º estabeleceu que as convenções em vigor em 31/12/97, deveriam ser adequadas, no prazo de 180 dias, às regras estabelecidas nessa Lei.

- A relação contratual existente entre o IPR e a ARSLVT encontra-se, assim, há muito, desenquadrada da legislação vigente para as IPSS, uma vez que à data da realização da auditoria ainda não tinha sido celebrado qualquer acordo nos termos da Portaria da Ministra da Saúde de 1988, nem foi observado o disposto no art.º 14º do Decreto-Lei n.º 97/98.

- A ARSLVT procede de forma incoerente ao pagamento dos serviços prestados pelo IPR nas áreas de internamento, consultas e medicina física e de reabilitação. O internamento é pago de acordo com o critério estabelecido para os Hospitais Distritais (diária de internamento – 167,30€), as consultas são pagas com base nos valores estabelecidos para as IPSS (Despacho n.º1164/97, de 30/05/97 – 5,00€), e os tratamentos de medicina física e de reabilitação são pagos de acordo com as tabelas fixadas para os convencionados.

- A ARSLVT-SRSL não estabeleceu procedimentos, designadamente no que se refere à conferência das facturas, relativos ao internamento de beneficiários do SNS nem à confirmação da realização das consultas e dos meios complementares de diagnóstico.

- Não foi possível confirmar a realização de algumas consultas objecto de análise.

- Face ao exposto, conclui-se que a ARSLVT-SRSL não criou mecanismos de controlo adequados para se certificar da prestação efectiva dos cuidados de saúde facturados.

- No que se refere ao tipo de irregularidades evidenciadas no relatório da Inspecção-Geral de Finanças, relativo a um horizonte temporal anterior, na amostra seleccionada:

  - não foram verificadas situações de pagamentos ilegais na área do internamento, designadamente exames facturados em períodos de internamento, assim como a contagem de tempo nos internamentos, à excepção da situação relacionada com aquisição de medicamentos para doentes internados.

  - no que se refere à falta de procedimentos que confiram a credibilidade às operações que são facturadas na área de medicina física e de reabilitação, o IPR já detém os comprovativos das sessões de tratamentos, no entanto não são remetidos à ARSLVT-SRSL nem solicitados pela mesma, de forma a proceder a um controlo mais rigoroso e eficaz da facturação.

RECOMENDAÇÕES

1 – Ministro da Saúde

- Desenvolver e implementar medidas para que os hospitais da rede do SNS ou entidades convencionadas, nos termos estabelecidos na lei ou em regulamento, prestem os cuidados de saúde necessários no âmbito da especialidade de reumatologia, de forma a evitar situações de desenquadramento legal como as que se verificam no IPR.

2 - Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo

- Na perspectiva de proceder a um correcto enquadramento legal das relações existentes com o IPR deverá a ARSLVT tomar medidas no sentido de tais relações obedecerem ao disposto na legislação aplicável.

- Implementar mecanismos de controlo adequados que permitam assegurar a efectividade dos serviços prestados.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 40/2004

Conselheiro Relator
João Pinto Ribeiro

Processo nº 42/2004 – AUDIT
9 de Dezembro de 2004

ASSUNTO **Indemnizações compensatórias a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes.**

- AUDITORIA ORIENTADA
- COMPENSAÇÃO FINANCEIRA
- COMUNICAÇÃO SOCIAL
- CONTABILIDADE PÚBLICA
- CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS
- EMPRESA DE CAPITAIS PÚBLICOS
- ENDIVIDAMENTO
- EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
- FINANCIAMENTO
- INDEMNIZAÇÃO COMPENSATÓRIA
- OPERAÇÃO ESPECÍFICA DO TESOURO
- RECEITA ORÇAMENTAL
- REPOSIÇÃO
- TARIFA
- TRANSFERÊNCIA DE SALDOS
- TRANSFERÊNCIA DE VERBAS
- TRANSPORTE AÉREO
- TRANSPORTE FERROVIÁRIO
- TRANSPORTE FLUVIAL
- TRANSPORTE MARITIMO
- TRANSPORTE RODOVIÁRIO

CONCLUSÕES

1. Quadro legal relativo às indemnizações compensatórias

Embora o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públi-

cas, disponha que "o regime jurídico das indemnizações compensatórias consta de decreto-lei especial", não foi ainda publicado esse diploma, apesar do prazo já decorrido, pelo que continua a não existir um quadro regulador deste tipo de subsídios.

A necessidade de regras claras para a determinação do valor devido pelo Estado a título de indemnizações compensatórias resulta também do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, que aprova o regime jurídico da concorrência, ao dispensar a atribuição das indemnizações compensatórias, enquanto "contrapartida da prestação de um serviço público", da observância de determinadas regras sobre concorrência aplicáveis aos auxílios concedidos pelo Estado a empresas.

No caso das empresas de comunicação social (RTP e LUSA) e de transportes aéreos (empresas de capitais públicos TAP e SATA e empresas privadas Air-Luxor e OMNI), verificou-se a existência de legislação específica e/ou contratos que estabelecem regras para a determinação do valor devido das indemnizações.

Quanto às restantes empresas do sector dos transportes, além da inexistência do regime geral a que alude o Decreto-Lei n.º 558/99, também não existia legislação específica ou contrato, limitando-se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2003, de 3 de Abril, a fundamentar a atribuição das indemnizações compensatórias como decorrentes "das obrigações assumidas em termos de exploração, de transportes e de tarifas"; nos casos em que foi invocada legislação comunitária ou nacional, a mesma também não estabelece a forma de cálculo do valor devido às empresas.

2. Execução orçamental das dotações para indemnizações compensatórias

A título de indemnizações compensatórias, a Conta regista o pagamento de € 318,6 milhões. De notar que essa despesa orçamental inclui quer as importâncias pagas em 2003 às empresas beneficiárias (€ 281,8 milhões), quer as verbas transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Cap.º 60 do OE/2003" (€ 36,8 milhões), a utilizar até 31/03/2004.
Do saldo das dotações orçamentais referentes a indemnizações compensatórias transferido para essa conta do Tesouro foi utilizado, em 2004, o

montante de € 32,3 milhões (87,7%) em pagamentos aos respectivos beneficiários.

A importância restante (€ 4,5 milhões) constituiu receita orçamental de 2004, através de reposições não abatidas nos pagamentos, da qual € 4,2 milhões se refere a verbas que se destinariam a pagamentos a realizar à SATA. Destinada a essa empresa, foi transferida para a referida conta a importância de € 12,8 milhões, pelo que não foi utilizado cerca de 1/3, o que indicia não se encontrarem reunidas as condições estabelecidas na Lei do Orçamento do Estado para permitir à DGT proceder à transferência da totalidade daquela verba.

Pelos seus efeitos na receita, despesa e défice orçamental, especial atenção deve ser dada à transferência dos saldos das dotações orçamentais para esse tipo de contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excepcionais, conforme tem salientado o Tribunal em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

3. Sector da comunicação social

Os montantes atribuídos e pagos à RTP a título de indemnizações compensatórias, relativos aos anos de 2002 e 2003, foram substancialmente inferiores ao que lhe era devido, ou seja, ao considerado como "custo da prestação do serviço público", não tendo, contudo, sido efectuados os correspondentes acertos de montantes, conforme previa o contrato de concessão de 31/12/96 relativo à prestação do serviço público de televisão.

Também em relação à LUSA, verificou-se que não foram pagos os valores correspondentes ao acerto entre os montantes pagos à empresa (a título provisório) e o valor devido das indemnizações compensatórias, referentes aos anos de 2001 e 2002, apurado por uma Comissão de Avaliação.

4. Sector dos transportes aéreos

Dada a relativa frequência com que, relativamente ao subsídio ao preço do bilhete, são detectadas situações de aplicação indevida de tarifas

reduzidas a passageiros que não preenchem os critérios de elegibilidade e uma vez que o controlo documental efectuado pela Inspecção-Geral de Finanças com vista à certificação do valor devido do subsídio não é exaustivo, torna-se necessário, como refere aquela entidade nos seus relatórios, que se intensifiquem os mecanismos de controlo nas fases de emissão de bilhetes, "check-in" e embarque, bem como se proceda a uma reapreciação das disposições legais em vigor, nomeadamente, no sentido de serem previstas medidas sancionatórias para os utilizadores, no caso de uso ilegítimo do estatuto de residente ou estudante.

5. Sector dos transportes ferroviários, rodoviários, marítimos e fluviais

A inexistência de regras precisas para a determinação do valor devido das indemnizações compensatórias, tem tido como consequência que o valor pago às empresas tenha variado ao longo dos anos, conjugado com outras formas de financiamento público e com o acréscimo do seu endividamento.

O valor global atribuído a título de indemnizações compensatórias às sete empresas de capitais públicos deste sector (Carris, STCP, ML, CP, REFER, Transtejo e Soflusa) passou de € 160,1 milhões, em 1995, para um valor médio de € 54,3 milhões no período 1997-2002. Em 2003, esse valor ascendeu a € 135,6 milhões, o que representou um acréscimo de 121,5 %. Nesta matéria, retém-se a apreciação da Comissão para a Análise das Contas Públicas de, relativamente a essas empresas, os aumentos de capital terem sido sucedâneos das indemnizações compensatórias, ou seja, se tivessem recebido a totalidade das indemnizações que lhes seria devida, as empresas não teriam registado os prejuízos que vieram a ser cobertos pelos aumentos de capital.

Em termos orçamentais essa situação constitui uma sistemática suborçamentação das verbas destinadas a indemnizações compensatórias, embora no ano em apreço tenha havido alguma inversão dessa tendência.
Não existindo uma relação directa entre os valores solicitados pelas empresas e os atribuídos por Resolução do Conselho de Ministros, não foi possível esclarecer junto da DGT quais os critérios que presidiram à atribuição das referidas verbas, em 2003, uma vez que aquela Direcção-Geral não intervém no processo decisório.

Os elementos e esclarecimentos obtidos junto de seis das referidas empresas tornaram mais evidente a necessidade de serem definidas com rigor as regras para a determinação do valor devido das indemnizações compensatórias a cada empresa, dadas as evidências quanto a ter havido uma sistemática sub-orçamentação dessas verbas, a que correspondeu um crescente endividamento das empresas, não evidenciado na Conta, por não se enquadrar no seu âmbito.

6. Indemnizações compensatórias à BRISA

Conforme refere a DGT em informações para a tutela, o diploma que criou a comparticipação do Estado em relação às portagens das auto-estradas concessionadas à BRISA para certos tipos de veículos é contraditório quanto ao momento do seu pagamento pela DGT.

Outra das questões suscitadas pela DGT nas informações para a tutela e que levou, inclusivamente, em 2001, a apresentar um projecto de alteração legislativa do diploma, é a inexistência de validação, por uma entidade externa à BRISA, dos valores a pagar pelo Estado dessas comparticipações.

Assim, a manter-se este tipo de apoio financeiro à BRISA, o qual foi introduzido com carácter provisório e que, como também observou a DGT, poderá eventualmente ser considerado discriminatório em termos das regras de concorrência em relação a outros concessionários de auto-estradas, esse diploma deverá ser objecto de revisão, em especial quanto à necessidade de os valores reclamados pela empresa serem objecto de certificação por uma entidade externa.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 41/2004

Conselheiro Relator
Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

Processo nº 9/2001 – AUDIT
9 de Dezembro de 2004

ASSUNTO **Auditoria Financeira à Universidade de Coimbra Gerência de 2000.**

- **AUDITORIA FINANCEIRA**
- **CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS DO ESTADO**
- **COBRANÇA DE DÍVIDAS**
- **CONTABILIDADE**
- **DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA**
- **DIVIDAS**
- **FUNDO DE MANEIO**
- **FUNDO PERMANENTE**
- **GESTÃO FINANCEIRA**
- **INFORMAÇÃO DE CABIMENTO**
- **INVESTIMENTO FINANCEIRO**
- **PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE (EDUCAÇÃO)**
- **PROPINA**
- **PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE**
- **PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL**
- **PRINCÍPIO DO ORÇAMENTO BRUTO**
- **RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA**
- **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA**
- **REMUNERAÇÕES**
- **SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**
- **TAXA MODERADORA**

CONCLUSÕES

1. Com referência a 31/12/2000, o sistema contabilístico da UC apoia-se num insuficiente sistema de inventariação em que assumia maior

importância a omissão dos bens adquiridos anteriormente a 1993 e dos bens do domínio privado do Estado

2. O sistema de controlo interno revelou-se insuficiente para assegurar a boa contabilização das propinas em divida e das disponibilidades manuseadas pelas faculdades e outras unidades orgânicas

3. O exame das DF de 2000 da UC, no que respeita à amostra analisada, permitiu concluir o seguinte:

a) Relativamente ao Balanço

Quadro 1 – Subavaliação e sobre avaliação do Balanço de 2000

Unidade: Esc

ACTIVO - RESUMO

Conta	Título da conta	Situação	Subavaliação	Sobreavaliação
41	Investimentos financeiros	Não constituição de provisão para investimentos financeiros	0	1.714.938
41	Investimentos Financeiros	Valor relativo à participação inicial no capital associativo no LEDAP	15.000.000	0
41	Investimentos Financeiros	Não contabilização da participação no IPN realizada através da cedência do direito de superfície de terreno	5.000.000	0
41	Investimentos Financeiros	Não contabilização da participação no CBE	500.000	0
41	Investimentos financeiros	Sobreavaliação e Subavaliação da participação do IDARC contabilizada pela UC	200.000	600.000
32	Existências	Não contabilização da transferência do fundo	3.614.463	0

Conta	Título da conta	Situação	Subavaliação	Sobreavaliação
		livreiro e material de papelaria da livraria dos SASUC para a UC		
268	Devedores Diversos	Não contabilização das situações de incumprimento (não entrega dos saldos) relativas aos fundos permanentes	9.346.254	0
22	Fornecedores	Crédito sobre fornecedor apurado através da circularização	115.071	0
14	Depósitos a prazo	Não contabilização de aplicações financeiras das faculdades detidas a 31/12/00.	159.882.400	0
12	Depósitos à ordem	Receita não contabilizada apurada nas reconciliações bancárias	44.656.566	0
12	Depósitos à ordem	Despesa não contabilizada apurada nas reconciliações bancárias	0	19.706.837
	Total		**238.314.754**	**22.021.775**

PASSIVO - RESUMO

22/26	Fornecedores e Outros Credores	Não contabilização dos compromissos assumidos, quer como custos, quer como imobilizado e nas contas de terceiros (subavaliação) [EANP 2000]	66.361.473	0
22/26	Fornecedores e Outros Credores	Dívidas a fornecedores apuradas através da circularização e sobreavaliação das dívidas constantes do Balanço a 31/12/00	1.722.762	278 600
273	Acréscimo de custos	Subavaliação da estimativa relativa a encargos com férias	1.606.785	0
	Total		**69.691.020**	**278.600**

O Activo

- Encontra-se subavaliado em **238.315 contos e**
- Sobreavaliado em **22.022 contos**

O Passivo

- Encontra-se subavaliado em 69.691 contos e
- Sobreavaliado em 279 contos

b) Relativamente à Demonstração de Resultados:

Nos custos e perdas

- Sobreavaliação dos custos do ano com parte dos EANP de 1999, que ascenderam a 137.653.241$00;
- Subavaliação dos custos relativos a parte dos EANP de 2000, que ascenderam a 67.659.444$00, bem como a dedução nas facturas de remunerações de trabalho e de taxas moderadoras no valor de 3.520.584$00;

Nos proveitos e ganhos

- Subavaliação dos proveitos no montante de 24 254 640$00, resultantes de apoios recebidos directamente pelas faculdades. A este valor, acrescem as receitas próprias geradas e utilizadas pelas uni-

dades orgânicas à margem do orçamento e das contas da UC bem como a dedução, nas facturas, de remunerações de trabalho e de taxas moderadoras.

c) Foram detectados erros de contabilização (os valores estão correctos mas não se encontram reflectidos nas contas adequadas) que ascendem a 185 130 contos:

Quadro 2 – Erros de contabilização

Unidade: Esc

CONTA UTILIZADA	CONTA CORRECTA	VALOR
42 – Imobilizado corpóreo	44 – Imobilizado em curso	7.531.557
44 – Imobilizado em curso	69 – Custos Extraordinários	73.490.251
44 – Imobilizado em curso	42 – Imobilizado corpóreo	15.222.380
273 – Acréscimos de custos (Activo)	273 – Acréscimos de custos (Passivo)	95.607
22 – Fornecedores	261 – Fornecedores de imobilizado	81.006.325
62 – Fornecimentos e serviços externos	44 – Imobilizações em curso	7.783.686
TOTAL		**185.129.806**

d) São ainda dignas de menção outras situações, não quantificáveis, que afectam as DF:

(1) Na classe das existências não foram consideradas todas as transacções sujeitas a registo;

(2) As contas de terceiros não reflectem as situações de não reposição dos saldos não utilizados dos fundos permanentes atribuídos;

(3) As amortizações reflectidas no Balanço encontram-se afectadas em consequência de não estar concluído o processo de inventariação e contabilização dos bens móveis e imóveis da UC;

(4) Não foram criadas provisões para cobranças duvidosas nem para depreciação de existências;

(5) Não estão reflectidos os créditos de propinas dos anos de 1990 e 1991 que ascendiam, em Junho de 2002, a 77 296 cts. Assim, em 2000, o activo encontra-se subavaliado por um montante não inferior a esta importância;

e) O Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados apresenta insuficiente informação quanto a explicitação e justificação dos movimentos ocorridos no exercício nas **contas 57 – Reservas especiais** e **59 – Resultados transitados**;

f) O **Relatório de Gestão** indica que o imobilizado da UC não se encontra integralmente reflectido nas DF porquanto não engloba os bens adquiridos anteriormente a 1993;

4. **Das situações referidas no presente relatório afiguram-se susceptíveis de integrar responsabilidade financeira as seguintes:**
   - A dedução de montantes de remunerações de trabalho ao valor de facturas, como forma de ultrapassar restrições legais à contratação pública, é susceptível de integrar responsabilidade financeira, nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, por violação dos princípios da universalidade, do orçamento bruto ou da não compensação e da tipicidade quantitativa e qualitativa, previstos nos artigos 3º, 5º, 7º e 18º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro e do artigo 22º do DL nº 155/92, de 28 de Julho.
   - A UC não cobrou a taxa moderadora que devia ter sido paga por utentes do Serviço Nacional de Saúde, sem que haja base legal para o efeito, situação passível de ser enquadrada na previsão dos arts. 60º e 65º nº1 al a) da Lei nº 98/97.
   - A UC não adoptou as medidas necessárias ao controlo individualizado do cumprimento da obrigação de pagamento de propinas com risco de prescrição do direito à respectiva cobrança.

5. Face ao que antecede, é parecer do Tribunal de Contas que as DF da UC, designadamente o balanço reportado a 31 de Dezembro de 2000 e a conta de resultados do exercício de 2000, não reflectem de forma apropriada a situação financeira e patrimonial da UC nem os resultados da execução orçamental no mesmo exercício.

6. Não obstante a opinião formulada no ponto anterior e as situações assinaladas no ponto 4, o Tribunal considera, com base nos resultados da auditoria obtidos por amostragem, que as operações subjacentes às DF são, no seu conjunto, legais e regulares.

RECOMENDAÇÕES

1) A UC deve observar a disciplina orçamental aplicável aos FSA quando inexista um regime especial ou excepcional expressamente previsto na lei;

2) Os vários intervenientes no processo de alterações orçamentais (UC, DGESup e DGO) devem zelar por uma maior celeridade e disciplina do mesmo;

3) A UC deve promover o cumprimento das normas constantes da Portaria n.º 794/2000 que aprovou o POCE, nomeadamente quanto ao imobilizado, à política de amortização de bens e à consolidação de contas;

4) A UC deve zelar por um maior rigor na contabilização das operações – e.g. na contabilização dos encargos assumidos, apesar de não pagos no ano; na classificação contabilística dos documentos e na informação incluída no ABDR;

5) A contabilização dos movimentos inerentes aos fundos permanentes deve reflectir as operações efectivamente realizadas;

6) A gestão dos fundos de maneio atribuídos deve respeitar a disciplina legal aplicável;

7) Devem ser instituídas regras e procedimentos de controlo, rigorosos e eficazes, que assegurem a inclusão no orçamento e contas da UC de toda a receita gerada pelas faculdades e outras unidades bem como os fundos públicos, de origem nacional ou comunitária, que lhes sejam atribuídos;

8) O número de contas bancárias tituladas pela UC deve cingir-se ao mínimo necessário de forma a permitir um maior controlo e, dessa forma, reduzir os riscos de má utilização ou inadequada gestão das mesmas;

9) Devem ser estabelecidos procedimentos de análise do risco e de constituição das correspondentes provisões, relativamente à cobrança de créditos e à depreciação de existências;

10) Deve ser feito o reconhecimento contabilístico das situações de cobrança duvidosa e de prescrição do direito à cobrança das dívidas de propinas;

11) Deve a UC proceder à identificação dos alunos faltosos, diligenciar pelo pagamento das propinas em dívida e promover a nulidade dos actos curriculares de harmonia com o art. 28º da Lei n.º 113/79, excepto se, entretanto, for comprovado o pagamento.

No prazo máximo de 6 meses, deverá a UC informar o Tribunal das medidas tomadas na sequência das recomendações formuladas.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 42/2004

Conselheiro Relator
Manuel Henrique de Freitas Pereira

Processo nº 38/2004 – AUDIT
16 de Dezembro de 2004

ASSUNTO **Auditoria às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social/2003.**

- **AUDITORIA ORIENTADA**
- **CONSOLIDAÇÃO**
- **CONTA DE GERÊNCIA**
- **CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL**
- **CONTA DAS REGIÕES AUTÓNOMAS**
- **CONTABILIDADE**
- **DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA**
- **FUNDO PRÓPRIO**
- **INCOERÊNCIA DE INFORMAÇÃO**
- **INVESTIMENTO FINANCEIRO**
- **PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA**
- **PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**
- **SISTEMA INFORMÁTICO**

CONCLUSÕES

1. As demonstrações financeiras consolidadas reflectem parcialmente a Conta da Segurança Social, dado não integrarem as contas das Regiões Autónomas;

2. Não foi possível validar a consistência com o exercício económico anterior, dado que a respectiva Conta Consolidada ainda tem carácter provisório;

3. Atrasos na prestação de informação das diversas entidades consolidantes ao IGFSS que, aliados a uma informação "deficiente" tal como reconhecido pela equipa de consolidação, provocam dificuldades em elabo-

rar em tempo a Conta Consolidada e reduzem a garantia da sua imagem verdadeira e apropriada;

4. Ocorrência de fortes limitações na conciliação de saldos entre as entidades consolidantes, pelo que se suscitam dúvidas sobre se os montantes eliminados correspondem efectivamente aos seus justos valores;

5. Acresce ainda o facto de os movimentos de consolidação estarem apenas justificados por quadros elaborados em "parcelas do balancete analítico", incorporando contas de movimento e contas agregadoras, muitas vezes com valores diferentes dos reconhecidos pelas entidades nas suas informações de saldos com entidades consolidantes;

6. Reconhecimento em Fundos próprios de um ajustamento na conta 571 – Reservas legais, no valor de € 30.633.195,31 que resultou de diferenças de conciliação de contas, lançado como "diferença de consolidação" quando, na realidade, não existem factos geradores nesta rubrica na conta consolidada do IGFSS/OSS;

7. Esta diferença resulta, em parte, de anulação de dívidas activas e passivas e proveitos realizados com entidades das regiões autónomas, quando estas entidades não foram agregadas ao conjunto consolidado, pelo que tais anulações distorcem a imagem verdadeira e apropriada da conta;

8. Não adopção do método da equivalência patrimonial nalgumas participações financeiras, tal como o consignado no normativo vigente. Acresce ainda o facto de terem sido constituídas provisões para investimentos financeiros nas contas individuais do IGFSS quando, na realidade, se trata de ajustamentos por força da adopção do método de equivalência patrimonial;

9. Elaboração da Conta Consolidada com base em folha de cálculo *Excel* que, embora comporte significativas vantagens no manuseamento de valores para efeitos de elaboração das demonstrações financeiras consolidadas e análise dos movimentos realizados e dos valores apurados, poderá comportar alguns riscos na fiabilidade e compatibilidade de informação, tal como foi constatado e relatado;

10. A Conta Consolidada do exercício de 2003 apresenta um carácter provisório, quer porque não integra as contas relativas às Regiões Autóno-

mas da Madeira e dos Açores, quer porque os valores apurados e registados nas operações de consolidação não apresentam um grau de segurança suficiente quanto à sua fiabilidade, podendo pôr em causa a imagem fiel e verdadeira das demonstrações financeiras consolidadas.

11. Em síntese, face ao exposto, não existe segurança suficiente de que a Conta Consolidada da Segurança Social, tal como apresentada, reflicta de forma verdadeira e apropriada a situação financeira e os resultados consolidados do Sistema de Segurança Social.

Em cumprimento da Resolução do TC n.º 1 /04-PG, de 27 de Outubro, foram também efectuados os procedimentos de auditoria necessários e possíveis para a identificação das causas que motivaram a impossibilidade da apresentação, em devido tempo, dos valores finais das Contas da Segurança Social referentes aos exercícios de 2002 e 2003.

Além da grande complexidade que envolveu a implementação da reforma financeira da segurança social e da insuficiência da informação disponibilizada pelas entidades que integram o perímetro de consolidação, essa impossibilidade deriva, em primeira linha, da ausência de informação definitiva relativa às contas das Regiões Autónomas (à presente data essa informação continua a não existir, relativamente a 2002 e 2003, quanto à Região Autónoma dos Açores) e a um conjunto de erros com esse facto associados, sendo de referir a eliminação dos saldos relativos a instituições do Continente relacionados com as contas das Regiões Autónomas mesmo sem estas terem ainda sido abrangidas na consolidação. Além disso, quanto a 2002, mesmo em relação às contas das instituições do Continente, os atrasos no encerramento das contas desse exercício e as dificuldades de implementação do SIF reflectiram-se num conjunto de erros e omissões que já levaram à apresentar na CSS/03 um Balanço e Demonstração de Resultados referentes a 2002, ainda que restritos ao Continente, com alterações muito relevantes relativamente aos apresentados à Assembleia da República e ao Tribunal como fazendo parte integrante da Conta Geral do Estado de 2002.

RECOMENDAÇÕES

As recomendações resultam das limitações anteriormente referidas, devendo ser considerado como prioritário:

Pelo Governo:

1. Dado o vazio do normativo contabilístico, na área da consolidação, do plano de contas aplicável – POCISSSS e estando prevista, no art.º 5º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, a definição de regras de consolidação, dar cumprimento, com urgência, a esta exigência.

Pelo IGFSS-IP:

2. Completar os procedimentos de consolidação, com vista a que, no curto prazo, disponha de um verdadeiro manual de consolidação;

3. Implementar mecanismos que garantam a homogeneização e uniformização de princípios, métodos e regras de avaliação e valorização para todas as entidades consolidantes;

4. Implementar procedimentos para que cada entidade elabore um adequado "*dossier de contas*" para consolidação e se garanta a fiabilidade e conciliação de valores reconhecidos entre elas;

5. Implementar, no âmbito da consolidação, procedimentos de validação das informações proporcionadas pelas diversas entidades consolidantes, em particular a confirmação dos respectivos saldos e das operações recíprocas e sua conciliação;

6. Introduzir melhorias no sistema informático de apoio à consolidação, quer por implementação de módulo próprio do SIF/SAP-R3, quer por definição e normalização de procedimentos e controlos que reduzam riscos de incoerência de informação, caso se continue a adoptar a ferramenta *Excel*.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 45/2004

Conselheiro Relator
José Alves Cardoso

Processo nº 24/2004 – AUDIT
16 de Dezembro de 2004

ASSUNTO **Auditoria ao Programa/Projecto PIDDAC "Constrição do Tribunal Judicial de Sintra".**

- APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS
- AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS
- AUDITORIA DE PROJECTOS OU PROGRAMAS
- CONTRATO ADICIONAL
- CADERNO DE ENCARGOS
- COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO
- CONTROLO DE PAGAMENTOS
- DONO DA OBRA
- EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
- ERRO E OMISSÃO
- EXECUÇÃO FINANCEIRA
- FINANCIAMENTO
- GESTÃO TEMPORAL E ECONÓMICA
- INDEMNIZAÇÃO
- INOBSERVÂNCIA DE PRAZO
- INVESTIMENTO FINANCEIRO
- MANUAL DE PROCEDIMENTOS
- MULTA CONTRATUAL
- OBJECTO DO CONTRATO
- PIDDAC
- PRORROGAÇÃO DO PRAZO
- REGIME JURIDICO DA URBANIZAÇÃO E DA EDIFICAÇÃO
- REQUISITOS DE PROVIMENTO
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO
- TRABALHOS A MAIS

1 – CONCLUSÕES

1.1 – Gestão temporal e económica

A gestão temporal deste empreendimento foi ineficiente visto que poderia ter sido realizado num prazo de dois anos, em vez dos cinco que já leva.

Os custos desta ineficiência são difíceis de estimar mas serão necessariamente superiores ao custo do capital pelos três anos de atraso, ou seja, € 2.515.982,54; de outro modo, não seria justificável o investimento numa análise custos/benefícios, económicos, sociais e/ou ambientais.

No processo decisório, que se arrastou aproximadamente por duas dezenas de anos, não há evidência de ter sido preparado qualquer estudo económico e financeiro ou análise de investimento que fundamentasse a decisão final de mobilizar € 35.721.169,90 do erário público na construção de um Palácio da Justiça em Sintra.

1.2 – Localização e aquisição de terreno

O IGFPJ construiu o Palácio da Justiça de Sintra em terrenos cuja propriedade ou posse é da Câmara Municipal de Sintra, não tendo sido ainda assinado qualquer instrumento contratual onde se concretize o modo de participação das duas entidades, bem como as correspondentes responsabilidades e contrapartidas financeiras, nos termos estabelecidos no artigo 8.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Apesar disso, o IGFPJ pagou, até à data, em contrapartidas prestadas, terraplenagens, estudos, projectos e obras diversas de adequação do terreno, € 3.496.650,56 (€ 3.269.024,45 a preços históricos), o que representa um custo de € 258,25 por m² para área de implantação do edifício (13.540 m²). De todas as alternativas que foram admitidas como possíveis ao longo do processo de decisão, esta foi a mais cara.

1.3 – Desenvolvimento do projecto

O segundo adicional ao contrato para desenvolvimento do projecto do Palácio da Justiça de Sintra não foi remetido ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia.

No cálculo de honorários desse mesmo adicional não foi respeitado o disposto no artigo 20.º das *Instruções para o Cálculo dos Honorários Referentes aos Projectos de Obras Públicas* aprovadas pela Portaria do MOPC, de 7 de Fevereiro de 1972, pelo que a adjudicação apresenta um excesso de € 11.287,57, com inclusão do IVA, não tendo ainda havido, no entanto, lugar ao pagamento.

1.4 – Operações urbanísticas

A realização das obras de movimentação de terras e da construção do edifício não foi precedida de parecer prévio não vinculativo por parte da Câmara Municipal de Sintra, não existindo nos competentes serviços municipais elementos relativos a esta construção, e não foram previamente afixados no local os avisos destinados à publicitação dos correspondentes pedidos.

1.5 – Trabalhos de movimentação de terras

Os trabalhos incluídos no adicional à empreitada para execução dos trabalhos de terraplenagem foram intencionalmente limitados a 24,8 % do valor do contrato inicial, para não exceder o limite de 25 % previsto no n.º 1 do artigo 45.º do RJEOP, sendo do conhecimento dos Serviços do IGFPJ que os trabalhos necessários eram muito superiores. No entanto, esses trabalhos não foram considerados no concurso para a construção do edifício, tendo sido realizados como trabalhos a mais, com implicações negativas para a economia desta empreitada.

A medição e o pagamento dos trabalhos da empreitada não foram efectuados de acordo com as regras e procedimentos estipulados no Caderno de Encargos, não tendo a fiscalização contratada feito aplicar várias cláusulas nele inseridas e, por essa via, integradas no contrato. Em consequência dessas omissões resultaram pagamentos em excesso de € 25.094,52 e de € 110.252,25, com inclusão do IVA.

Não foi elaborada a conta final da empreitada de execução da terraplenagem, nos termos estabelecidos no n.º 1 do artigo 220.º do RJEOP, quando tal formalidade deveria ter tido lugar há cerca de dois anos e meio.

1.6 – Empreitada de construção do edifício

1.6.1 – Critério de adjudicação

O critério de adjudicação previsto no concurso para selecção da proposta a contratar foi o da proposta economicamente mais vantajosa. Os factores do critério e respectivas ponderações, no entanto, não foram estabelecidos em função de um estudo fundamentado que considerasse a efectiva utilidade para o IGFPJ dos diferentes aspectos das propostas pretendidas para a construção.

O critério, tal como definido, valorizou o prazo de execução de forma equivalente a cerca de € 5.000 por cada dia de antecipação da conclusão da obra, tendo a adjudicação recaído sobre uma proposta condicionada com o prazo de 600 dias, inferior aos 730 dias fixados. Apesar disso, evidencia-se alguma passividade perante situações, em geral previsíveis, de que resultou uma significativa extensão do prazo de execução contratual, com reflexos directos no custo da empreitada, no adiamento da utilização das instalações e nos custos da fiscalização.

1.6.2 – Reclamação por erros e omissões do projecto

O adjudicatário da empreitada de construção do edifício apresentou reclamação por erros e omissões do projecto, no montante total de € 2.613.756,34, com exclusão do IVA, dentro do prazo fixado no n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. Todavia, esta reclamação não foi objecto de decisão expressa do Dono da Obra no prazo estabelecido, encontrando-se o apuramento, do valor a submeter a aprovação, cometido a uma Comissão Conciliatória, nos termos da mesma disposição legal.

1.6.3 – Execução e aprovação de trabalhos a mais

Os custos adicionais, ou seja, revisões de preços, trabalhos a mais e a menos e erros e omissões, ainda não recusados pelo Dono da Obra, somam até à data € 3.936.791,44, representando 14 % do valor de adjudicação.

No decorrer da construção o adjudicatário da empreitada de construção do edifício apresentou propostas de trabalhos a mais e a menos no valor total de € 3.717.083,25, com exclusão do IVA, dos quais não foram aceites € 2.235.196,42, encontrando-se pendentes de aprovação pela entidade

competente para autorizar a despesa trabalhos no valor de € 716.480,19 e os restantes ainda em análise.

O processo de aprovação da realização de trabalhos a mais e de preços acordados (para além da apreciação da reclamação de erros e omissões, ainda em processamento) assenta sobretudo na fiscalização e projectistas contratados, que se relacionam directamente com o empreiteiro, com reduzida intervenção dos engenheiros responsáveis do próprio IGFPJ.

Os elementos constantes da informação que suporta a proposta de adjudicação de trabalhos a mais, incluindo os anexos, são insuficientes para caracterizar devidamente as situações e justificar esses trabalhos a mais e as razões das alterações de que resultam. Em muitas situações, verifica-se que, apenas com os elementos de que os próprios serviços do IGFPJ dispõem, não é possível concluir se resultam de erros ou omissão dos projectos, de obra nova, ou se são verdadeiros trabalhos a mais na acepção do RJEOP e qual a entidade de quem partiu a iniciativa da sua realização (dono da obra, projectistas, fiscalização ou empreiteiro).

Apesar de a maioria ou totalidade dos trabalhos a mais estarem executados, alguns no início da empreitada, há mais de dois anos e meio, ainda não foram devidamente quantificados e aprovada a correspondente adjudicação e autorização da despesa.

O controlo exercido pelo IGFPJ sobre situações de que resulta o aumento de encargos, como sejam a reclamação por erros e omissões, alterações aos projectos e situações que conferem ao empreiteiro o direito a ser ressarcido por danos, carece de rigor e actuação tempestiva, sendo também deficientes os documentos comprovativos e registos que suportam a aprovação e a realização da correspondente despesa.

1.6.4 – Indemnização por danos emergentes

O adjudicatário da empreitada apresentou ainda um pedido de indemnização por danos emergentes, no valor de € 229.013,93 (2.ª prorrogação de prazo), e de € 93.150,51, por custos de imobilização do estaleiro, indeferidos pelo Dono da Obra dentro do prazo legal, nos termos do n.º 2 e alínea a) do n.º 3 do artigo 109.º do CPA.

1.6.5 – Prazo contratual de execução e prorrogações

O adjudicatário da empreitada apresentou quatro pedidos de prorrogação de prazo, relativamente aos quais ocorreu deferimento tácito, por ausência de decisão do Dono da Obra e de notificação dentro do prazo estipulado nos n.ºs 3 e 4 do artigo 160.º do RJEOP, e que totalizaram 273 dias, ou 246 dias, considerando o 2.º pedido de 44 dias em lugar dos 71 inicialmente requeridos.

Na informação de suporte à decisão relativa ao 4.º pedido de prorrogação de prazo, fundamentado na execução de trabalhos a mais no valor de € 902.042,12, ou seja, 3,7% do valor da adjudicação, para justificar um pedido de prorrogação de 132 dias, ou seja, 22 % do prazo contratual, nada se refere sobre esta desproporção.

Não é possível estabelecer a data precisa em que deveria ter ocorrido a conclusão da obra por ainda não estar apurado o montante de trabalhos a mais. Esta situação, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 151.º do RJEOP, confere ao adjudicatário direito a requerer prorrogação do prazo contratual de execução.

Essa data, tudo indica, será muito anterior a 23 de Setembro de 2004, data da última visita dos auditores à obra, em que ainda decorriam os trabalhos da empreitada.

1.6.6 – Deficiências do controlo administrativo do contrato de empreitada

A análise dos aspectos formais e procedimentais relativos à execução física da empreitada revelou deficiências sistemáticas, em particular, no que se refere à reclamação por erros e omissões e aos pedidos de prorrogação do prazo de execução da empreitada, que se traduziram no incumprimento por parte do Dono da Obra dos prazos de decisão, nos termos estabelecidos no n.º 4 do artigo 14.º e n.º 3 do artigo 160.º do RJEOP. Também as decisões relativas à realização de trabalhos a mais, e ao pedido de indemnização por danos emergentes e custos de estaleiro, revelaram falta de fundamentação de facto e de direito, imposta pelos artigos 124.º e 125.º do CPA, de rigor jurídico da análise e informação dos respectivos pedidos e de notificação da decisão, nos termos estabelecidos nos artigos 68.º do CPA e 140.º do RJEOP.

Para realização do empreendimento, o IGFPJ contratou a execução dos projectos com um gabinete de arquitectura, com acompanhamento por técnicos do próprio IGFPJ, que emitiram pareceres sobre os mesmos. Verificou-se, no entanto, que esse acompanhamento e a análise que suportou o parecer emitido foram orientados para os aspectos gerais e de funcionalidade e não incidiram sobre o detalhe dos elementos de projecto (como, por exemplo, as medições) e as cláusulas do Caderno de Encargos, com consequências na contratação e execução das empreitadas.

Para fiscalização e controlo das duas empreitadas realizadas, o IGFPJ contratou fiscalizações externas que desempenharam as funções de fiscalização previstas no RJEOP, sob supervisão dos técnicos do Dono da Obra. Em especial na empreitada de construção do edifício, verificou-se que ficou cometido à fiscalização externa praticamente todo o relacionamento com o empreiteiro e projectistas, com reduzida intervenção dos técnicos do IGFPJ. Esta situação deu origem a situações ambíguas relativamente às efectivas atribuições e competências da fiscalização externa, com reflexos no processo decisório e no controlo da execução financeira da empreitada.

2 – RECOMENDAÇÕES

2.1 – Decisão de investimento

As decisões e propostas dos responsáveis pela gestão do IGFPJ, financeiramente relevantes, deverão ser suportadas em estudos económicos e financeiros e análises de investimento que: (1) definam de modo preciso e quantificado os objectivos a alcançar, as necessidades a prover e os requisitos de provimento; (2) fundamentem a necessidade de uma mudança e do grau dessa mudança baseada em projecções estatísticas relevantes, previsões da necessidade a prover, análises comparativas com serviços semelhantes a nível nacional e internacional; (3) evidenciem comparativamente as ineficiências e ineficácias do provimento actual e, sendo caso disso, descrevam o estado de degradação dos activos associados ao provimento do serviço; (4) recomendem o tipo de solução preferida (aluguer? remodelação? edifício já construído ou adquirido em construção, diferentes localizações, «lease-back», etc.); (5) avaliem e comparem, financeira e economicamente, as diversas alternativas possíveis de provimento, para atingir os objectivos definidos.

Quaisquer negociações, de permuta ou outras, não devem ser iniciadas e muito menos concluídas sem que o IGFPJ tenha quantificado as balizas de negociação e planeado a estratégia de negociação.

2.2 – Procedimentos administrativos, financeiros e de controlo

O sistema de gestão de informação e de controlo interno do IGFPJ deverá ser aperfeiçoado, para proporcionar um melhor conhecimento da progressão da execução dos trabalhos, tornando-o mais expedito e interventivo no que se refere à informação de suporte para decisão superior, para permitir aos diferentes intervenientes no processo de decisão actuar de forma proactiva, no estrito cumprimento dos prazos de decisão/ notificação e da legislação aplicável.

O objecto dos contratos de fiscalização de empreitadas deverá ser claramente definido através de um manual de procedimentos, onde se delimite o âmbito e conteúdo funcional da prestação de serviços a cargo de prestadores externos e especifiquem as atribuições e competências do Dono da Obra em matéria de decisão e notificação do empreiteiro e que regule a supervisão mínima por parte dos técnicos do IGFPJ, em especial na parte relativa à informação de suporte para decisão superior e ao controlo dos pagamentos.

O instrumento negocial com a Câmara Municipal de Sintra, com vista à doação do terreno onde se encontra implantado o Palácio da Justiça de Sintra deverá ser formalizado no mais curto espaço de tempo possível.

As operações urbanísticas a cargo do IGFPJ deverão ser realizadas com cumprimento dos procedimentos previstos no Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro) aplicáveis ao IGFPJ, para garantia dos princípios da legalidade e da igualdade.

As importâncias indevidamente facturadas e pagas na empreitada de execução do movimento de terras deverão ser regularizadas.

A conta final da empreitada de execução do movimento de terras deverá ser elaborada após rectificação dos erros verificados nos autos de medição n.ºs 2, 3 e 4 do contrato inicial e auto do contrato adicional.

O valor da adjudicação do segundo adicional ao contrato para elaboração do projecto do Palácio da Justiça de Sintra deverá ser rectificado.

A selecção e ponderação dos factores do critério da proposta economicamente mais vantajosa deverá ser feita em função de valores pertinentes e importantes para a concretização e economia do projecto a realizar e traduzir de forma adequada a necessidade e o interesse público subjacentes à situação concreta.

A elaboração dos autos de medição dos trabalhos das empreitadas deverá ser realizada com o indispensável rigor.

A aprovação de trabalhos a mais deverá ser formalizada previamente à sua realização e no estrito respeito pelo disposto no RJEOP.

A adjudicação e aprovação da despesa correspondente aos trabalhos a mais e a menos deverá ser precedida de análise rigorosa pelos Serviços do IGFPJ, na qual se verifique se é devido o pagamento, e se separem os trabalhos resultantes do erro de projecto não reclamado e assinalado neste relatório e outros que eventualmente existam.

A multa contratual correspondente ao número de dias de atraso com que a obra for concluída deverá ser calculada e aplicada, com observância das formalidades previstas no artigo 201.º e 233.º do RJEOP e das disposições do CPA aplicáveis, considerando o prazo contratual e as prorrogações graciosas e legais a que houver lugar e tendo-se em especial atenção que, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo 233.º, a multa só pode ser aplicada antes da recepção provisória da empreitada.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 46/2004

Conselheiro Relator
José de Castro Mira Mendes

Processo nº 14/2004 – AUDIT
16 de Dezembro de 2004

ASSUNTO **Auditoria às Contas de 2002 da Alta Autoridade para a Comunicação Social.**

- **AUDITORIA FINANCEIRA**
- **COMUNICAÇÃO SOCIAL**
- **MANUAL DE PROCEDIMENTOS**
- **PLANO DE ACTIVIDADES**
- **CONTA DE GERÊNCIA**
- **EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**
- **INSCRIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAIS**
- **PAGAMENTOS**
- **PAGAMENTO INDEVIDO**
- **REMUNERAÇÕES SUPLEMENTARES**
- **SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES**
- **SUBSÍDIO DE RISCO**
- **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**
- **CONTRATO DE AVENÇA**
- **COMISSÃO DE SERVIÇO**
- **COMPARTICIPAÇÃO**

CONCLUSÕES

A auditoria foi executada em conformidade com as normas, orientações e práticas adoptadas pelo TC - Tribunal de Contas, semelhantes às normas internacionais de auditoria geralmente aceites. Foram efectuados testes aos sistemas de gestão e de controlo em vigor. A legalidade, a regularidade e a adequada contabilização das operações subjacentes às quantias e informações constantes da conta – e documentação anexa – foram verificadas numa base de amostragem.

O Tribunal constatou que a conta apresentada reflecte as receitas e despesas do exercício (débito € 2.209.330,95) mas entendeu não poder formular uma opinião favorável, relativamente àquela conta, em virtude da incidência e natureza dos erros e irregularidades detectados nas operações subjacentes, dos quais derivaram as reservas seguintes:

a. pagamento de € 224.923,98, relativo a "*remunerações suplementares*" não previstas na lei;

b. pagamentos de € 10.729,81 e de € 19.162,91, a pessoal nomeado em "*comissão de serviço por tempo indeterminado*" e a "*tempo parcial*", respectivamente, sem enquadramento legal e sem a necessária publicitação;

c. pagamento de prestações de serviços em "*regime de avença*" sem formalização contratual (€ 85.891,77), com sujeição ao cumprimento do horário (€ 9.395,79) e com remuneração numa base horária (€ 25.680,18), todas sem a necessária divulgação;

d. pagamento de € 393,10 referente a uma comparticipação nas despesas com alimentação e pagamentos de € 4.110,58 e de € 1.007,82 relativos, respectivamente, a subsídios de "*alimentação*" e de "*jantar*", não previstos na lei e sem inscrição e adequada classificação orçamentais;

e. pagamento de € 12.522,00, de "*suplemento de risco*" a pessoal não abrangido pela norma legal aplicada;

f. pagamento de € 1.571,27, referente a "*prestação de trabalho em dias de descanso semanal*", incluindo os montantes de € 683,01 e de € 180,75 relativos, respectivamente, a uma "*remuneração suplementar*" não prevista na lei e a remunerações para além do legalmente permitido, sem adequada classificação orçamental.

O TC chamou, ainda, a atenção para as situações seguintes:

a. não foi elaborado o Plano Anual de Actividades nem o correspondente Relatório e não existia um manual de normas e procedimentos, nem um sistema adequado de inventário;

b. não existe segregação no exercício de funções incompatíveis, na área financeira;

c. a conta de gerência revela erros de cálculo e de concordância com os valores constantes na "*relação de documentos de despesa*" e no "*balancete por rubrica orçamental*".

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 7/2004-FC – SRA

Conselheiro Relator
Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Processo n.º 3-FC/02
16 de Dezembro de 2004

ASSUNTO **Auditoria à aplicação do regime de descongelamentos na Administração Regional.**

- **AUDITORIA ORIENTADA**
- **AUDITORIA HORIZONTAL**
- **ABERTURA DE CONCURSO**
- **PUBLICAÇÃO**
- **NOMEAÇÃO**
- **CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO**
- **DESPESA PÚBLICA**
- **CABIMENTAÇÃO ORÇAMENTAL**
- **INFORMAÇÃO DE CABIMENTO DE VERBA**
- **DESCONGELAMENTO DE EFECTIVOS**
- **CONTROLO INTERNO**
- **PRAZO**
- **NULIDADE**

CONCLUSÕES

1. Na definição do modelo de gestão de recursos humanos para o ano de 2002, materializado no descongelamento global anual de efectivos, foram privilegiados os grupos de pessoal onde se registam os maiores índices de tecnicidade, sendo 75,1% das quotas destinadas à admissão de pessoal integrado nos grupos de pessoal técnico superior, técnico e técnico-profissional.

2. Do total de quotas fixadas para o período objecto da auditoria (488), foram utilizadas 73% (356 quotas), tendo para o efeito sido despoletados 188 procedimentos concursais ou pré-contratuais.

3. A taxa de utilização dos lugares atribuídos ao pessoal técnico superior foi de 64,7%, enquanto a taxa de utilização dos lugares atribuídos ao pessoal técnico superior, técnico e técnico-profissional foi de 69,8%.

4. Não foram excedidas as quotas de descongelamento autorizadas para 2002.

5. Foi utilizada uma quota depois de operada a caducidade do correspondente acto de descongelamento (Resolução n.º 122/2002, de 25 de Julho).

6. Nos organismos seleccionados – Hospital do Divino Espírito Santo, Instituto de Acção Social e Escola Básica Integrada da Maia – verifica-se que nem sempre foi respeitado o regime jurídico aplicável aos procedimento analisados, designadamente ao nível das publicitações obrigatórias dos avisos e dos anúncios dos concursos, com consequências em termos de invalidade de provimentos efectuados.

RECOMENDAÇÕES

1. Devem ser rigorosamente observados os dispositivos legais relativos à divulgação dos avisos de abertura dos concursos e das ofertas de emprego uma vez que a sua preterição mostra-se susceptível de ofender o conteúdo essencial do direito fundamental de acesso à função pública, afectando a validade dos provimentos efectuados (Hospital do Divino Espírito Santo).

2. As contratações de pessoal para a Administração Pública Regional só podem operar-se com recurso às formas e procedimentos de admissão de pessoal legalmente previstos para a Administração Regional (Instituto de Acção Social).

3. Os actos e contratos sujeitos a publicação em jornal oficial só podem começar a produzir efeitos depois de publicados os respectivos extractos, nos termos do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, conjugado com o n.º 2 do artigo 130.º do CPA (Hospital do Divino Espírito Santo e Instituto de Acção Social).

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 38/04-FS-SRMTC

Conselheiro Relator
Manuel Roberto Mota Botelho

Processo n.º 5/03 – Aud/FS
16 de Dezembro de 2004

ASSUNTO **Auditoria operacional à Empresa Intermunicipal da RAM – 2000 a 2002.**

- **AUDITORIA OPERACIONAL**
- **GESTÃO PREVISIONAL**
- **PREVISÃO ORÇAMENTAL**
- **CONTA DE GERÊNCIA**
- **PRESTAÇÃO DE CONTAS**
- **RECEITA PRÓPRIA**
- **CAPITAL SOCIAL**
- **SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**
- **MANUAL DE PROCEDIMENTOS**
- **PLANO DE ACTIVIDADES**
- **SISTEMA DE INFORMAÇÃO**
- **INVESTIMENTO**
- **APOIO FINANCEIRO**
- **FINANCIAMENTO BANCÁRIO**
- **FUNDOS COMUNITÁRIOS**
- **EMPRESA INTERMUNICIPAL**
- **ESTATUTOS**
- **AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO**
- **TRATAMENTO DE RESÍDUOS**
- **CONTRATO DE COMPARTICIPAÇÃO**
- **INCUMPRIMENTO CONTRATUAL**
- **CONTRATO-PROGRAMA**
- **CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS MÓVEIS**

CONCLUSÕES

1. Aspectos gerais

I. A Empresa Intermunicipal da RAM (EIMRAM), constituída nos termos do art.º 4.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais), em finais de 1999, reveste a natureza de empresa pública intermunicipal, sendo o seu capital social, de €1.097.355,37 (220.000.000$00), integralmente detido pela Associação de Municípios da RAM (AMRAM).

II. A EIMRAM, de acordo com o art.º 4.º dos seus estatutos, tem por objecto social um conjunto de actividades, das quais se destacam: a recolha e tratamento de sucata e de resíduos sólidos; o desenvolvimento de campanhas e acções de formação para a sensibilização e preservação do meio ambiente; a informatização das autarquias e a manutenção dos respectivos equipamentos informáticos; a formação profissional de funcionários da AMRAM e dos municípios participantes e o desenvolvimento de projectos e a prestação de serviços àquelas entidades no âmbito das suas atribuições e competências.

III. Na medida em que o objecto da EIMRAM extravasa as atribuições da AMRAM (art.º 4.º dos estatutos), confinadas à exploração dos *"Jogos Instantâneos"* observa-se que não foi respeitado o requisito definido no n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, que estabelece que as associações de municípios só poderão criar empresas, *"(...) nos termos do presente diploma, (...) para exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público cujo objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições."*.

2. Sobre a gestão previsional

I. Em cumprimento do disposto nos estatutos e na Lei n.º 58/98, foram elaborados os planos de actividades e de investimento e de financiamento de médio prazo (até 2004), concretizados através dos orçamentos anuais de investimento e de tesouraria e do balanço e demonstração de resultados previsionais, para os exercícios de 2000 e 2001. As previsões orçamentais para os anos subsequentes nunca foram desenvolvidas.

II. Num balanço global à execução do Plano de Actividades, podemos concluir que, de um total de 11 projectos ou acções programadas, só três é que se encontravam em execução efectiva, encontrando-se os restantes suspensos ou adiados.

III. Dos projectos em desenvolvimento, sobressai o relacionado com a aquisição de equipamentos para a recolha, transporte e separação dos resíduos sólidos, que decorre do Plano Estratégico de Resíduos da Região Autónoma da Madeira (PERRAM).

3. Sobre o projecto "Aquisição de equipamentos de Recolha e Deposição de Resíduos e de Limpeza Urbana – 2ª fase"

I. Para a concretização do projecto acima identificado, foram abertos, ao abrigo do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, dois concursos públicos internacionais, um para os equipamentos móveis e outro para os equipamentos de deposição dos resíduos sólidos, cuja adjudicação ocorreu em 19 de Abril de 2001.

II. O projecto, de natureza plurianual e envolvendo um investimento de € 13.386.039,64, foi objecto de candidatura aos fundos comunitários, no quadro do POPRAM III, tendo sido aprovado pelo Gestor Regional a 11 de Outubro de 2001. A comparticipação financeira, concedida por contrato celebrado a 30 de Novembro de 2001 com o IFC, foi fixada em € 9.370.227,75 (Esc. 1.878.562.000,00), correspondendo a exactamente 70% do custo do projecto. O período de execução foi fixado em 36 meses (três anos), a contar da data de celebração do contrato de comparticipação.

III. Para financiar a parcela do investimento da responsabilidade do promotor do projecto (30%), a empresa recorreu, em 21 de Março de 2002, a um empréstimo bancário, ao abrigo de uma linha de crédito protocolada entre o GR e a CGD, pela qual o mutuário beneficia de uma bonificação de 70% nos juros fixados, com um valor máximo de acesso de € 3.341.945,91 (i.e. 670.000 contos). Até ao final de 2002, já tinham sido utilizados € 2.503.673,35, a que corresponde a cerca de 75% do valor limite negociado.

IV. A execução física e financeira do projecto registava atrasos significativos relativamente à programação inicial (à data da aprovação da candi-

datura, previa-se o final de 2003 como o prazo limite para a sua conclusão). Em 2002, a taxa de execução física para o equipamento estacionário rondava os 71,4%, e a do equipamento móvel os 42,5%. Por seu lado, a taxa de execução financeira era de 25,3%.

No entanto, se considerarmos a prorrogação, até Novembro de 2004, da data limite da execução do projecto, e adiantarmos de um ano a programação financeira inicialmente prevista, a taxa de execução financeira atingiria os 86%. Embora não se consiga quantificar os efeitos da alteração, a execução física deverá seguir a mesma tendência.

Mais preocupante é a previsão, avançada pela nova administração, de conclusão do projecto em 2005, uma vez que esta alteração concretizaria o incumprimento do contrato de comparticipação celebrado com o IFC.

4. O sistema de controlo interno

a) Embora existissem algumas práticas instituídas, os procedimentos e normas de execução desenvolvidos pela empresa não constavam de nenhum manual de procedimentos, nem se encontravam reflectidas em documentos de suporte operacional, designadamente instruções ou ordens internas de serviço.

b) Apesar da nova equipa dirigente ter constatado a necessidade do plano em vigor (abrangendo os exercícios de 2001 a 2003) ser repensado, até à conclusão dos trabalhos de campo da presente auditoria, tal não tinha acontecido.

c) Não existia um sistema de informação de gestão normalizado que concretizasse o acompanhamento da execução dos planos e orçamentos. E relativamente ao exercício de 2002, não foram desenvolvidos os correspondentes orçamentos.

d) A gestão do fundo de caixa da EIMRAM apresentava algumas deficiências, como, por exemplo, não constituir um fundo de caixa fixo e apresentar alguns pagamentos e movimentos de reconstituição que vão contra as boas práticas associadas a este género de fundos.

e) Os registos (cadastros) dos equipamentos móveis e estacionários de recolha de resíduos sólidos mostravam-se insuficientes.

5. A análise económico-financeira

I. A EIMRAM não tinha apresentado os documentos de prestação de contas relativos ao ano de 2002 até 15 de Outubro de 2004, data de envio do relato para contraditório, consequentemente, as observações seguintes, quanto ao exercício económico de 2002, estão sustentadas em contas provisórias.

II. Ao longo do triénio, a empresa registou uma acumulação de resultados negativos (em 2002, atingiram os € -13.573,17), que originou uma perda significativa, próxima dos 47%, do seu capital social. Releva neste contexto o disposto no art.º 35.º do CSC, nos termos da alteração produzida pelo DL n.º 162/2002, de 11 de Julho, sobre a possibilidade de dissolução das sociedades quando o capital próprio do exercício for inferior a metade do capital social.

III. A ausência de actividades geradoras de receitas próprias, faz da política de atribuição dos subsídios provenientes da AMRAM, a fonte vital de estabilização económico-financeira da empresa. No entanto, os subsídios atribuídos, para além de se revelarem insuficientes (tanto na cobertura dos custos operacionais como para o apoio ao investimento), não estão sustentados em contratos-programa, de harmonia com o art.º 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto. Tal situação é susceptível de fazer incorrer os responsáveis em eventual responsabilidade financeira sancionatória.

IV. Também se revela pertinente, a demanda de alternativas para uma exploração empresarial da empresa, nomeadamente com a promoção de actividades que garantam a sua sustentabilidade económico-financeira, em conformidade com o estabelecido no art.º 29.º, "in fine", da mesma Lei.

V. Em síntese, é de destacar a ausência de qualquer natureza empresarial nas actividades em curso na EIMRAM (não existe actividade de mercado, os projectos desenvolvidos não geram qualquer espécie de receita, os investimentos de rendibilidade não demonstrada não estão salvaguardados por contratos-programa), prática que colide com o espírito da lei-quadro que habilitou a constituição da empresa.

RECOMENDAÇÕES

1. A promoção de condições de sustentabilidade da empresa, designadamente através da concretização de medidas geradoras de receitas próprias.

2. A concertação de posições com a AMRAM, na qualidade de único titular do capital social, com o objectivo de:

   2.1 Promover a adequação dos estatutos daquela ao objecto social da EIMRAM;

   2.2 Celebrar contratos-programa, quer no âmbito do projecto "Aquisição de equipamentos de Recolha e Deposição de Resíduos e de Limpeza Urbana", quer relativamente a outros projectos, em curso ou futuros, cujo investimento seja de rendibilidade não sustentável, em conformidade com o art.º 31.º da Lei 58/98, de forma a garantir a correspondente estabilidade económico-financeira e a realização dos objectivos programados;

   2.3 Ponderar quanto à necessidade do reforço do capital social da EIMRAM, dada a perda significativa registada no seu valor até ao exercício de 2002;

   2.4 Acautelar, tanto quanto possível, o recurso ao crédito, no caso do financiamento bancário de projectos sem condições de sustentabilidade económica.

3. Em relação ao sistema de controlo interno instituído:

   3.1 A reformulação do Plano de Actividades, e dos instrumentos de gestão previsional conexos, com vista a que o plano corresponda, de facto, às actividades a prosseguir;

   3.2 O reforço dos mecanismos de monitorização e acompanhamento dos projectos e actividades desenvolvidas através de indicadores de gestão, nomeadamente, das funções de supervisão e controlo;

3.3 A introdução de um fundo de caixa fixo, e a fixação do conjunto de regras para a sua utilização;

3.4 A melhoria da gestão do sistema de inventário e do cadastro dos bens móveis e estacionários adquiridos e cedidos para utilização pelas Câmaras Municipais.

JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS

Com relevância para a actividade do Tribunal de Contas

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

ACÓRDÃO de 2 de Dezembro de 2004*

Processo: 0670/04

Tribunal: 1 SUBSECÇÃO DO CA

Relator: PAIS BORGES

RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL POR FACTO LÍCITO. PREJUÍZO ESPECIAL E ANORMAL.

SUMÁRIO:

I São pressupostos fundamentais da responsabilidade extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas de direito público, por actos lícitos praticados no domínio de gestão pública, prevista no art. 9º do DL nº 48.051, de 21.11.67: (i) um acto lícito do Estado ou de outra pessoa colectiva pública; (ii) praticado por motivo de interesse público; (iii) um prejuízo especial e anormal; (iv) nexo de causalidade entre o acto e o prejuízo.

II Por prejuízo especial entende-se aquele que não é imposto à generalidade das pessoas, mas a pessoa certa e determinada em função de uma específica posição relativa; por prejuízo anormal aquele que não é inerente aos riscos normais da vida em sociedade, suportados por todos os cidadãos, ultrapassando os limites impostos pelo dever de suportar a actividade lícita da Administração.

Recorrente: A...
Recorrido 1: INST DE ESTRADAS DE PORTUGAL
Votação: UNANIMIDADE

Acordam, em conferência, na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

RELATÓRIO

I. "A..., LDA", com sede na Rua ..., , em Santarém, intentou no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa acção ordinária para efectivação

* Texto extraído do "*web site*" do STA (www.stamj.pt).

de responsabilidade civil extracontratual por acto lícito, contra a JUNTA AUTÓNOMA DAS ESTRADAS, alegando que as obras levadas a cabo pela Ré na E.N. 10, e posterior encerramento da sua ligação a Lisboa, como o novo traçado, lhe causaram prejuízos especiais e anormais, pedindo a condenação da Ré no pagamento de uma indemnização no montante de € 20.960.229,10 (Esc. 137.490.090$00), a título de danos patrimoniais resultantes da quebra do volume de vendas e desvalorização do estabelecimento comercial, acrescida de juros à taxa legal desde a citação até integral pagamento, e por danos futuros que vierem a revelar-se, a liquidar em execução de sentença.

Por sentença daquele tribunal, de 05.12.2003 (fls. 223 e segs.), foi a acção julgada improcedente.

É desta decisão que vem interposto o presente recurso jurisdicional, em cuja alegação a recorrente formula as seguintes

CONCLUSÕES:

A Vem o presente Recurso interposto da aliás douta sentença do Meritíssimo Juiz de Direito do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa, que julgou improcedente o pedido formulado pela ora Recorrente de condenação do Recorrido (ex-Junta Autónoma das Estradas - JAE), no pagamento de indemnização por facto lícito, nos termos e ao abrigo do artigo 9º do DL 48.051, de 21.11.67.

B Na mencionada acção, a ora Recorrente peticionava o pagamento de uma indemnização em virtude de as obras que o ora Recorrido (então JAE) levou a cabo num troço da Estrada Nacional 10, em Sacavém, com o seu posterior encerramento, enquanto via principal de acesso a Lisboa, lhe terem causado avultados danos patrimoniais, especiais e anormais, e ainda danos futuros a liquidar em execução de sentença.

C A A., ora Recorrente, fez ancorar o seu pedido no domínio da responsabilidade extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas por actos de gestão pública, ainda que lícitos, previsto no nº 1 do art. 9º do DL 48.051.

D As partes (A... e JAE) acordaram na qualificação jurídica dos actos praticados pela R. (o que foi sublinhado na sentença).

E Foram também demonstrados, quer os prejuízos, quer o nexo de causalidade.

F Sobre a legitimidade da A. a ser ressarcida também não restam dúvidas, quer numa perspectiva de "jus constituto", quer no entendimento da

doutrina, quer na tradição jurisprudencial, quer, também, na opinião do julgador deste concreto pedido.

G ...

H A discussão subsume-se, assim, a saber se estão preenchidos os requisitos de especialidade e anormalidade dos danos, essenciais à constituição da obrigação de indemnizar.

I A este respeito, importa trazer à colação, citando a afirmação do Meritíssimo Juiz de Direito "a quo" de que "...atenta a actividade económica desenvolvida pela A., proprietária de um posto de abastecimento de combustíveis, é inquestionável a sua estreita relação com o volume de tráfego que circula na estrada em que está localizada ...".

J Nesta lide, a especialidade dos danos reside tão só no facto de a A., ao contrário dos demais estabelecimentos comerciais situados naquele troço da EN 10, ter como "clientes" os automóveis que ali deixaram de circular.

K ...

L Esta dependência da circulação de veículos afecta apenas e exclusivamente o negócio de venda de combustíveis para automóveis.

M Noutros ramos, o elemento "viatura automóvel" não é condição "sine qua non" da existência de clientes.

N Onde não há automóveis não pode haver venda de combustíveis para automóveis.

O Onde os automóveis deixaram de circular em quantidade significativa, decresceu, na mesma proporção, a clientela que procura abastecer-se de combustível.

P Quanto ao requisito da anormalidade do prejuízo, o entendimento que lhe tem sido dado prende-se com o peso ou gravidade dos prejuízos, sendo anormais aqueles que ultrapassam os limites daquilo que o cidadão tem de suportar enquanto membro da comunidade, que extravase dos encargos sociais normais.

Q Para isso temos de nos socorrer da interrogação do STA, expressa no Acórdão de 02.02.2000: "... perante uma situação concreta, trata-se de simples limitação não perturbadora do "gozo standard" do bem (...) ou, pelo contrário, a intervenção da entidade pública acarreta, (...) a produção de resultados anormais e inusitados... ?".

R Ora resulta evidente que existiu uma "compressão grave" dos interesses da A, utilizando a expressão de Gomes Canotilho para justificar a anormalidade que é, por sua vez, pressuposto do dever indemnizatório.

S Essa "compressão grave" traduziu-se no facto de ter sido atingido o escopo da A., o seu desiderato económico, a razão para que foi constituída.

T A ponto de, como ficou reconhecido em 1ª instância [II.1,B), in fine, a fls. 4 da sentença], a A. ter laborado até 2000.
U Maior gravidade que aquele que atinge o cerne da actividade da empresa a ponto de impedir a sua continuidade, não é possível.
V O presente Recurso ancora-se, assim, na deficiente aplicação do Direito e na contradição entre os fundamentos da decisão e a própria sentença.

II. Contra-alegou o recorrido IEP – Instituto de Estradas de Portugal (entidade que sucedeu à extinta JAE), concluindo:

1 No Direito português encontra-se consagrado o princípio da responsabilidade civil das entidades administrativas; não obstante nem todos os danos decorrentes do exercício lícito de uma actividade administrativa são passíveis de gerar um dever de indemnizar.
2 Por força do disposto no artigo 9°, n.° 1 do Decreto-Lei n.° 48051 de 21 de Novembro de 1967, somente os danos emergentes de actividades administrativas lícitas que sejam cumulativamente especiais e anormais são susceptíveis de indemnização.
3 A especialidade e a anormalidade do prejuízo configuram-se, no Direito português, como "elementos-travão" da responsabilidade administrativa ilimitada.
4 Um conceito irrestrito da responsabilidade administrativa conduziria ao colapso financeiro do Estado na medida em que, ainda que no interesse geral, boa parte da actuação da Administração activa gera correntemente extensos e genéricos prejuízos patrimoniais.
5 O princípio da responsabilidade civil da Administração tem de ser devidamente ponderado e conjugado com o princípio da necessária repartição do risco social.
6 A vida em sociedade e a existência de uma Administração que prossegue fins de interesse comum envolvem riscos e custos que todos hão-de suportar, podendo tais custos ser, por vezes, mais onerosos do que o normal, desde que os mesmos se antolhem indispensáveis ao surgimento de vantagens e benefícios individuais e colectivos de mais valia superior aos danos causados.
7 No Direito Nacional, a responsabilidade administrativa por acto lícito encontra o seu fundamento na prevalência do interesse público sobre um direito privado de conteúdo patrimonial de alguém que, ultrapassado o esforço exigido a todos os membros de uma colectividade, viu o seu património excessivamente onerado.

8 À jurisdição administrativa está confiado o essencial papel de densificar os conceitos de especialidade e anormalidade dos prejuízos, concentrando-se nela a tarefa de delimitar o dever de prestar em rede de responsabilidade civil da Administração por acto público.

9 A decisão dos tribunais administrativos sobre esta matéria deve assentar num justo e adequado balanço que, atendendo às circunstâncias existentes em cada caso, pondere as vantagens colectivas e os custos individuais da actuação administrativa lícita concreta.

10 A especialidade de um prejuízo, para os efeitos do artigo 9.°, n.° 1 do Decreto-Lei n° 48051, de 21 de Novembro de 1967, resulta de este comportar um atentado ao princípio da igualdade, impondo a um determinado particular um sacrifício que não é exigido à generalidade dos membros da colectividade.

11 A anormalidade do prejuízo ocorre sempre que peça inequívoca gravidade do sacrifício que impõe e da situação excepcional que consubstancie, comporte, em consequência, um dano demasiado oneroso para que não seja justo o administrado a suportá-lo por si próprio.

12 A anormalidade só se verifica quando ocorre fora do que constitui a álea normal de uma determinada actividade dependente de bens sujeitos a intervenção por parte da própria Administração Pública.

13 - As intervenções nas vias públicas, designadamente nas infra-estruturas rodoviárias causam, por regra, prejuízos a um conjunto variado de pessoas, desde os próprios utentes das estradas às entidades que exploram todo o tipo de estabelecimentos cujo escopo social e rendibilidade económica dependam da estrada.

14 No particular caso dos autos, o estabelecimento da Sociedade A. não foi o único a ser prejudicado pelas obras executadas pelo R. e pelo desvio de tráfego decorrente da conclusão dessas obras que visaram, justamente, diminuir o incomportável fluxo de tráfego automóvel que diária e obrigatoriamente (sem alternativa) passava pela velha EN 10.

15 Subjacente à presente acção está, na verdade, o facto de a A. obter rendimentos à custa de uma situação que prejudicava a colectividade, isto é, a sua rendibilidade dependia de fluxos de tráfego que em muito excediam a capacidade da EN 10 naquele troço.

16 O dano sofrido pela A. não é, assim especial porque foi imposto à generalidade das pessoas e empresas incomodadas pelas obras prejudicadas nos seus negócios pela resolução do excesso tráfego naquela zona.

17 In casu, se o prejuízo não pode ser considerado especial, também não pode ser julgado anormal, uma vez que o decréscimo de rendimento no ano das obras e no período que se lhe seguiu não pode ser tido como uma lesão patrimonial de inequívoca gravidade.

18 Nem sequer se pode, em bom rigor, falar em sacrifício patrimonial porquanto a actividade da A. depende exclusivamente da estrada, sendo inerente ao próprio negócio de venda de combustíveis a exposição a um factor de risco que são os impactos na sua rendibilidade, das intervenções devidas na rodovia com vista à melhoria das condições de circulação rodoviária.
19 Expressos na sentença na fundamentação de Direito em termos que não deixam dúvidas quanto à justeza da decisão,
20 Pelo que devem improceder as conclusões do recorrente e ser confirmada a sentença.

III. O Exmo magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal emitiu parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

*

Colhidos os vistos, cumpre decidir.
(Fundamentação)

OS FACTOS
A sentença recorrida considerou provados os seguintes factos:

A) A Autora é uma sociedade comercial por quotas que detém a exploração de um posto de abastecimento de combustíveis sito na estrada nacional n° 10, em Sacavém ao km 143.
B) O posto de abastecimento de combustíveis referido encontra-se licenciado por Alvará n° 6809, concedido em 16.06.1964, tendo laborado desde então e até 2000.
C) A A. é proprietária do prédio urbano em que se encontra instalado o referido posto de abastecimento de combustíveis.
D) A A. exerce a sua actividade comercial na qualidade de revendedor da Petrogal, S.A., nos termos do contrato de fornecimento com cedência de material celebrado em 8.5.85, cuja cópia consta de fls. 18 a 22 e se dá por reproduzido.
E) Em Janeiro de 1997 iniciaram-se as obras de construção do nó de Sacavém da CRI L, que se prolongaram até Março de 1998.
F) A partir de finais de Março de 1998 a E. N. 10 deixou de ter ligação a Lisboa, passando a servir unicamente a vila de Sacavém, tendo sido erguido um muro que impede que a circulação de viaturas se processe como anteriormente.
G) Em consequência das obras referidas em E) parte dos habituais utilizadores da E.N. passaram a circular por itinerários alternativos.

H) O R. concedeu à A. o Diploma de Licença n° 190, com o Registo n° 261, bem como o Diploma de Licença n° 76, com o Registo n° PC/13.92, de 1992, cujo teor integral consta dos documentos de fls. 48 a 55 dos autos, dando-se aqui por reproduzidos.
I) Dos 2.914 m3 de combustíveis vendidos no ano de 1996 passou-se no ano de 1997 para 2.468m3.
J) Relativamente aos meses de Janeiro, Fevereiro, Março, Abril e Maio de 1998 o volume de combustíveis vendidos no posto de abastecimento da A. foi de 859,498 m3, correspondente a uma média mensal de 171,87 m3.
K) No período compreendido entre Maio e Setembro de 1998 o volume de vendas de combustível foi de 660,7 m3.
L) A quebra de vendas sofrida pela A. deveu-se à redução do volume de tráfego verificada na via rodoviária e provocada pelas obras.
M) O valor do estabelecimento comercial da A. diminuiu como consequência directa das obras e remodelações a que foi sujeita a E.N. 10.

O DIREITO

A sentença impugnada julgou improcedente, por não provada, a acção ordinária para efectivação de responsabilidade civil extracontratual por acto lícito, intentada pela ora recorrente contra a ex-JAE (actual IEP) com o fundamento de que as obras levadas a cabo pela Ré na E.N. 10, e o posterior encerramento da sua ligação a Lisboa, lhe causaram prejuízos especiais e anormais alegadamente decorrentes de danos patrimoniais resultantes da quebra do volume de vendas e desvalorização do seu estabelecimento comercial, um posto de abastecimento de combustíveis.
Considerou a sentença que os prejuízos invocados pela A. não são especiais nem anormais, para os efeitos do art. 9º do DL nº 48.051, de 21.11.1967, entendimento contra o qual se insurge a ora recorrente, resumindo-se assim a discussão a saber se estão preenchidos, in casu, os requisitos de especialidade e anormalidade dos prejuízos, essenciais à constituição da obrigação de indemnizar delineada no normativo legal citado.

1. Alega a recorrente (vd. conclusão V e ponto 64 do corpo da alegação) – e disso se conhecerá prioritariamente – que a sentença enferma de nulidade por contradição entre os fundamentos e a decisão, "porquanto o elenco da matéria provada ... impunha decisão distinta daquela que

veio a ser subscrita", assim fazendo apelo, ainda que implícito, à nulidade de sentença prevista no art. 668°, n° 1, al. c) do CPCivil.
Nenhuma razão lhe assiste.
A sentença deve assentar num raciocínio estruturado e lógico, em que a factualidade e o discurso jurídico que dela decorre sejam concordantes com a decisão, sob pena de, assim não acontecendo, se não estabelecer correctamente o direito na relação conflituosa apresentada pelas partes.
Por ser assim é que a lei fulmina com a nulidade a sentença cujas premissas estejam em oposição com a conclusão, desse modo viciando a coerência do silogismo judiciário em que a sentença se estrutura, o que acontecerá sempre que a fundamentação, de facto ou de direito, apontar num sentido e a decisão expressar um resultado oposto ao que dela decorre.
Mas, como se afirmou no Ac. do Pleno de 14.10.99 - Rec. 33.969, esta causa de nulidade "reside na oposição entre a decisão e os fundamentos em que ela repousa e não os fundamentos em que, no entender do arguente, deveria repousar".
Ora, in casu, não ocorre qualquer oposição entre a decisão e os respectivos fundamentos.
Depois de fixar a matéria de facto que acima se deixou transcrita, a sentença deu por assentes os pressupostos deste tipo de responsabilidade "prática de acto lícito", "danos" e "nexo causal", mas considerou não verificado o pressuposto traduzido na existência de "prejuízos especiais e anormais".
Ou seja, considerou que os prejuízos invocados pela A. não são especiais nem anormais, para os efeitos do art. 9° do DL n° 48.051.
Fê-lo, no entanto, de forma coerente e inteligível (independentemente da justeza da posição sufragada), referindo que, "atenta a actividade económica desenvolvida pela A.", e sendo embora "inquestionável a sua estreita relação com o volume de tráfego que circula na estrada em que está localizada", os prejuízos invocados não são "especiais", por serem igualmente impostos a outras pessoas e empresas/estabelecimentos situados na mesma estrada, que, assim, igualmente suportam sacrifícios e perdas patrimoniais daí resultantes; e que, mesmo que se admitisse a sua especialidade, eles não podem considerar-se "anormais", por não se revestirem "de particular gravidade, em termos de ultrapassar os limites daquilo que o cidadão tem de suportar enquanto membro da comunidade".
Ou seja, não pode apontar-se incoerência ou ilogicidade ao discurso decisório, muito menos oposição intrínseca a nível fundamentador, uma vez que a sentença se limitou a fazer a subsunção jurídico-valorativa

dos factos assentes, de forma porventura diversa da reclamada pela ora recorrente, mas através de um raciocínio estruturado e lógico.
Não se vislumbra, pois, qualquer contradição (nunca bastaria, aliás, a mera ilogicidade) entre a decisão e os seus fundamentos, convindo sublinhar que as ilações extraídas da valoração da matéria de facto provada poderão traduzir erro de julgamento mas não nulidade de sentença (vd. Prof. Alberto dos Reis, CPCivil Anotado, Vol. V, pág. 141).
Improcede, assim, a arguição de nulidade.

2. Quanto à restante matéria de alegação, sustenta a recorrente que a sentença impugnada incorreu em erro de julgamento, uma vez que, contrariamente ao decidido, os prejuízos por si invocados e demonstrados assumem a natureza de "especiais" e "anormais", para os efeitos do art. 9º do DL nº 48.051.
Vejamos.
A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas de direito público, por actos lícitos praticados no domínio de gestão pública, encontra-se regulada no art. 9º do DL nº 48.051, de 21.11.67, que dispõe:
"O Estado e demais pessoas colectivas públicas indemnizarão os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais."
São, pois, pressupostos fundamentais deste tipo de responsabilidade: (i) um acto lícito do Estado ou de outra pessoa colectiva pública; (ii) praticado por motivo de interesse público; (iii) um prejuízo especial e anormal; (iv) e o nexo de causalidade entre o acto e o prejuízo (cfr. Acs. de 30.10.2003 – Rec. 936/03 e de 10.10.2002 – Rec. 48.404).
O princípio da igualdade dos cidadãos na repartição dos encargos públicos constitui o fundamento axiológico deste tipo de responsabilidade, traduzindo a refracção do princípio geral da igualdade em igualdade de contribuição dos cidadãos no suporte daqueles encargos.
Daí que se exija a existência de um prejuízo especial (não imposto à generalidade das pessoas, mas a pessoa certa e determinada em função de uma específica posição relativa) e anormal (não inerente aos riscos normais da vida em sociedade, suportados por todos os cidadãos), condicionando-se o dever de indemnizar à verificação de tais requisitos.
A "especialidade" e a "anormalidade" dos prejuízos decorrentes de actuações lícitas da Administração, constituem pois um duplo condicionamento para efeito de efectivação de ressarcimento de tais danos, limi-

tando naturalmente o âmbito de aplicação do instituto a casos de manifesta inusualidade.
Como refere o Prof. Gomes Canotilho ("O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos", pág. 283.) , a exigência legal da especialidade e anormalidade do prejuízo, como elementos-travão de uma total socialização dos mesmos, tem em vista:

- evitar a sobrecarga do tesouro público, limitando o reconhecimento de um dever indemnizatório do Estado e mais entes públicos ao caso de danos inequivocamente graves;
- procurar ressarcir os danos que, sendo graves, incidam desigualmente sobre certos cidadãos.

Arredados desse espectro indemnizatório estarão, pois, os danos gerais, normais ou comuns, ou seja, aqueles que recaem genericamente sobre o universo dos cidadãos, ou sobre grupos indeterminados e abstractos de pessoas, e que são considerados habituais e inerentes ao risco próprio da vida em sociedade, constituindo como que "encargos sociais compensados por vantagens de outra ordem proporcionadas pela actuação da máquina estatal" (Acs. STA de 10.10.2002 – Rec. 48.404, de 19.12.2000 – Rec. 31.791, e de 02.02.2000 – Rec. 44.443).
Vejamos então a situação dos autos.
Como vimos, a "especialidade" e a "anormalidade" dos prejuízos decorrentes de actuações lícitas da Administração, constituem um duplo condicionamento para efeito de efectivação de ressarcimento de tais danos, limitando naturalmente o âmbito de aplicação do instituto a casos de manifesta especificidade e inusualidade.
O que bem se compreende, atendendo a que a actuação dos órgãos administrativos, designadamente os de administração estatal, prosseguindo a defesa e a satisfação do interesse público, pode, naturalmente, e por via de regra, contender com interesses individuais de pessoas singulares ou colectivas.
No caso sub judice, estamos perante a actuação do IEP (ex-JAE), cuja missão passa por planear e executar a construção, reconstrução, reparação e exploração das estradas e ligações rodoviárias nacionais (Cfr. DL nº 227/2002, de 30 de Outubro, e, anteriormente, DL nº 184/78, de 18 de Julho (este relativo à ex-JAE, e aplicável à data dos factos).), sendo normal e previsível (diríamos mesmo forçoso) que essa actuação implique com interesses económicos de pessoas e entidades residentes ou estabelecidas nessas áreas de implantação das rodovias.
E assim, como bem refere a entidade recorrida na sua alegação, "uma actuação pautada pelo interesse público e dentro da licitude de meios e de fins, não pode ser geradora de um dever de ressarcir todo e qualquer

dano que provoque, mesmo os mais insignificantes ou os que resultem da normal álea mercantil".
Os prejuízos invocados pela A., ora recorrente (quebra de vendas no seu posto de abastecimento de combustíveis, decorrente da redução do volume de tráfego verificada na EN 10 em consequência das obras e remodelação da via, e consequente desvalorização do estabelecimento comercial da A.) são prejuízos que, embora significativos, não podem deixar de ser considerados como integrados naquele núcleo de "generalidade" e "normalidade" de sacrifícios comummente suportados por todos, ou por grupos indiferenciados de cidadãos.
Não são de considerar como "especiais", por não revestirem uma natureza de especificidade subjectiva, na consideração de quem os suporta, ou seja, não são prejuízos impostos "a pessoa certa e determinada em função de uma relativa posição específica" (Ac. STA de 21.01.2003 – Rec. 990/02).
E (acrescidamente) não são de considerar como "anormais", pois que são inerentes aos riscos normais da vida em sociedade, concretamente aos riscos da actividade comercial, suportados por todos os cidadãos que se encontrem em situações idênticas à da recorrente, isto é, que tenham as suas residências ou instalações comerciais situadas ao longo da referida EN 10.
E, reconhecendo embora a estreita relação da actividade da recorrente com o volume de tráfego que circula naquela via, não pode deixar de considerar-se que isso faz parte dos riscos inerentes à actividade comercial e à previsibilidade de flutuações de mercado decorrentes desse ou de outros factores igualmente condicionantes dessa mesma actividade.
Se bem repararmos, a simples abertura de novas estradas, fenómeno normal de desenvolvimento urbano e rodoviário, poderá implicar – e implica normalmente – uma deslocalização de tráfego, mesmo sem a desarticulação ou redução das vias existentes, justamente porque aquelas serão, à partida, mais seguras e de melhor ligação na estrutura viária. E isso – sobretudo se em ambiente urbano ou às portas de uma grande cidade, como é o caso dos autos – comporta sempre prejuízos para todos os utilizadores da estrada e envolve sacrifícios e prejuízos para as empresas ali sedeadas.
Ora, seria de todo inconcebível que a mera abertura de estradas pudesse, sem mais, gerar a obrigação de ressarcimento de prejuízos invocados por quem reside ou mercanteia nas estradas anteriormente existentes.
De outro modo, o IEP teria que ser chamado a ressarcir todos os titulares de estabelecimentos comerciais que perderam clientela por via das

obras que realiza, ou seja, de todos os estabelecimentos comerciais (sejam postos de abastecimento, restaurantes, ou qualquer outro ramo de actividade comercial cuja rentabilidade esteja mais ou menos relacionada ou condicionada pelo volume de tráfego na citada via).
Cremos, assim, que não podem considerar-se os invocados prejuízos como "ultrapassando os limites impostos pelo dever de suportar a actividade lícita da Administração" (citado Ac. STA de 21.03.2003), pelo que os mesmos devem considerar-se "comuns", no sentido de que recaem genericamente sobre todos os cidadãos ou sobre categorias amplas e abstractas de pessoas, e "normais", no sentido de que são habituais e aceitáveis como risco usual próprio da vida em sociedade.
Como bem se decidiu, "os prejuízos alegados pela A. reconduzem-se, sobremaneira, aos custos decorrentes da vida em sociedade, da modernização das vias de comunicação, sofridos à semelhança de outros comerciantes situados na EN 10; situação normalmente previsível, num juízo de normalidade, no âmbito da actividade comercial desenvolvida pela A., sujeita às contingências na escolha dos condutores pela rodovia que melhor satisfaça os seus interesses".
Improcedem, deste modo, todas as conclusões da alegação da recorrente.

*

DECISÃO

Com os fundamentos expostos, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando a decisão impugnada.
Custas pela A.
Lisboa, 2 de Dezembro de 2004.

Pais Borges (relator) – Rui Botelho – Freitas Carvalho.

ACÓRDÃO de 9 de Dezembro de 2004*

Processo: 01439/03

Tribunal: 3 SUBSECÇÃO DO CA

Relator: JORGE DE SOUSA

REPRIVATIZAÇÃO DE EMPRESA NACIONALIZADA
AVALIAÇÃO
LIQUIDAÇÃO DE IMPOSTOS EFECTUADAS DEPOIS DA AVALIAÇÃO
PRINCÍPIO DA IGUALDADE
DIREITO DE AUDIÊNCIA
PARECER

SUMÁRIO:

I – A alínea d) do n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/93, de 13 de Fevereiro, ao estabelecer que são despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública, «*as decorrentes do apuramento de dívidas à administração fiscal por parte de empresas que tenham sido objecto de reprivatização, referentes a períodos anteriores à data da operação de transferência da titularidade do capital social, quando estas não tenham sido consideradas no respectivo processo de avaliação*», deve ser interpretado como impondo àquele Fundo o dever de pagar todas as dívidas desse tipo que não tenham sido especificamente consideradas na avaliação, não relevando para afastar tal dever uma eventual consideração implícita de contingências fiscais não especificadas.

II – O princípio da igualdade, tal como está definido no art. 5.º, n.º 1, do C.P.A., tem o alcance de proibir o tratamento discriminatório de diferentes particulares e não a diversidade de tratamento do mesmo administrado em momentos distintos.

III – O facto de a Administração adoptar numa determinada situação uma conduta não gera a obrigatoriedade de a adoptar sempre no futuro, pois ela pode vir a convencer-se de que a primeira conduta foi ilegal.

---

* Texto extraído do "*web site*" do STA (www.stamj.pt).

IV - Em sintonia com o princípio da máxima efectividade das normas constitucionais, que impõe que lhes seja atribuído o sentido que lhes der maior eficácia, o direito de audiência não poderá deixar de ser assegurado sempre que não seja de afastar a possibilidade de a decisão do procedimento administrativo ser influenciada pela intervenção do interessado e não haja outros valores constitucionalmente relevantes que se lhe contraponham, designadamente os que justificam os casos de inexistência de audiência previstos no art. 103.º do C.P.A..

V – Sendo proferido no procedimento administrativo um parecer desfavorável à pretensão apresentada por um interessado, o art. 100.º, n.º 1, do C.P.A. impõe que seja assegurado o direito de audiência.

Recorrente: A...
Recorrido 1: SECRETÁRIO DE ESTADO DO TESOURO E FINANÇAS

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

1 – A... interpôs neste Supremo Tribunal Administrativo o presente recurso contencioso de anulação do despacho de 8 de Maio 2003, do Senhor SECRETÁRIO DE ESTADO DO TESOURO E FINANÇAS, que indeferiu um pedido de devolução da quantia de I.R.C. que lhe foi liquidada adicionalmente, relativa ao exercício de 1995.

A Recorrente apresentou alegações com as seguintes conclusões:

a) O Despacho recorrido foi proferido sem que a recorrente tivesse sido ouvida previamente, nos termos e para os efeitos do art. 100º do CPA;
b) Foi, assim, violado o art. 267º, n.º 5, da CRP e o referido art. 100º do CPA;
c) Ao indeferir o pedido, o Despacho recorrido entendeu que o valor do imposto adicionalmente liquidado corresponde a uma contingência fiscal que esteve, designadamente pelo seu diminuto valor relativo, implicitamente considerada na avaliação da recorrente;
d) Essa alegada consideração implícita não tem qualquer suporte factual ou lógico;
e) Em qualquer dos casos, ao indeferir com tal fundamento o Despacho recorrido viola as alíneas d) e e) do n.º 2 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro;
f) Ao indeferir o pedido, o Despacho recorrido, face ao que se diz na Resposta da Entidade Recorrida, entendeu que só após a confirmação

judicial da dívida é que poderia colocar-se a questão da responsabilidade do Estado pela mesma;

g) *Violando, assim, o art. 9º, n.º 1, do CPA e a alínea d) do n.º 2 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro;*

h) *Em situações semelhantes relativas aos exercícios de 1990 e 1991, a Entidade Recorrida deferiu o pagamento integral das quantias em causa e juros que fossem devidos;*

i) *Decidindo agora em sentido contrário sem indicar nem se vislumbrar razões para o efeito, violou-se o princípio da igualdade consagrado no art. 266º, n.º 2, da CRP e no n.º 1 do art. 5º do CPA;*

j) *Tais vícios acarretam a anulabilidade do Despacho recorrido que deve, por isso mesmo, ser anulado.*

A Autoridade Recorrida contra-alegou, concluindo da seguinte forma:

1) *Ao longo das diversas fases dos processos administrativos que se desenvolveram as partes haviam tido inúmeras ocasiões de exprimir as suas posições sobre as questões que importavam à decisão contida no despacho recorrido bem como sobre as respectivas provas produzidas, o que nos termos da alínea a) do nº 2 do art. 103º do CPA permite a dispensa pelo órgão instrutor da audiência da interessada, tal como assim foi dispensada pelo competente órgão instrutor e reconhecida pelo órgão decisor ao aludir expressamente ao carácter implícito da questão fiscal em causa já no processo de avaliação da A... .*

2) *Não tem assim qualquer fundamento o imputado vício de forma por falta de audiência do interessado.*

3) *O pretenso vício de violação de lei aferido por referência às alíneas d) e e) do nº 3 do art. 3º do DL nº 453/88, de 13 de Dezembro, na redacção dada pelo art. 1º do DL nº 36/93, de 13 de Fevereiro e a este pelo art. 1º do DL nº 2/95, de 14 de Janeiro, ao se sustentar apenas numa interpretação meramente literal quer do Despacho e seus fundamentos, maxime, o ponto 6 do já aludido Parecer da Comissão de Acompanhamento das Privatizações, quer conjugadamente, da invocada disposição violada, (art. 3 nº 2d)) e de diversos extractos preambulares dos citados diplomas legais, resulta infundado.*

4) *Por um lado, o artigo 3º nº 2 alíneas d) e e) do diploma legal limita-se a dizer-nos, justamente, que «constituem despesas ou aplicações do Fundo» «as decorrentes do apuramento de dívidas à administração fiscal por parte de empresas que tenham sido objecto de reprivatização, referentes a períodos anteriores à data da operação de transferência da titularidade do capital social, quando estas não tenham sido consideradas no respectivo processo de avaliação.»*

5) *Ora da letra do trecho transcrito, o dizer-se que «constituem despesas ou aplicações do Fundo» não equivale, a dizer, – como a interpretação da recorrente dá por implicitamente assente e incontroverso ou ad absurdum acaba por conduzir em termos de sequelas lógicas das respectivas premissas – «são obrigatoriamente assumidas pelo Fundo como despesas ou aplicações suas»*
6) *Acresce que a parte final da alínea d) transcrita nos arremata, a clara e incontroversa salvaguarda de «quando estas não tenham sido consideradas no respectivo processo de avaliação». Existindo esta letra da lei, como pode a recorrente vir alegar que (in sua Conclusão d)) que «essa alegada consideração implícita não tem qualquer suporte factual ou lógico»;*
7) *Acontece contudo, por outro lado, que esta salvaguarda, na verdade, ao contrário do que alega a recorrente, – foi factual e implicitamente operada, conforme se segue.*
8) *Na verdade o ponto 6 do despacho, e a arrematar como fundamento essencial e síntese, o ponto 7 do mesmo despacho, enquanto é a Conclusão expressamente invocada pelo Despacho, sublinham, – bem em conformidade com a parte final da citada e interpretada alínea d) do nº 2 do artigo 3º do DL nº 453/88, – o facto de o valor do imposto liquidado adicionalmente corresponder a uma contingência fiscal que esteve, (...) implicitamente considerada no processo de avaliação da A...» (sic in Conclusão do Parecer da Comissão de Acompanhamento das Privatizações, de 10 de Abril de 2003).*
9) *Desta feita a parte final da alínea d) do nº do art. 3, ao contrário do que invoca a recorrente – não foi violada.*
10) *Outrossim não foi violado o princípio da igualdade, porquanto, os processos de 1990 e 1991, são diferentes dos de 1995, aludidos pela recorrente, quer em razão da fase de privatização respectiva, e do impacto no valor global do património avaliado, e na contingência fiscal quer da nova redacção da disposição legal aplicável. Donde que deve ser tratado o diferente de forma diferente.*

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto emitiu douto parecer nos seguintes termos:

> *Procederá, em nosso parecer, o alegado vício de violação de lei, por ofensa do disposto no Art. 3º, n. 2, alínea d) do Decreto-Lei n. 453/88, de 13 de Dezembro.*
> *Consigna-se expressamente no parecer da Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações, sobre que foi praticado o acto contencio-*

*samente impugnado, que no processo de avaliação da A... não foram especificamente consideradas as dívidas fiscais resultantes das liquidações adicio*nais do IRC referentes a vários exercícios, designadamente ao ano de 1995, aqui em causa.

Reportando-se tais dívidas a período anterior à data da operação de transferência da titularidade do capital social da recorrente, no âmbito do seu processo de reprivatização, deveriam elas, nos termos daquele preceito legal, como sustenta a recorrente, ser consideradas despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública.

Em sentido oposto, não relevará a alegação da autoridade recorrida, sustentada no mesmo parecer, da consideração implícita de tais dívidas no processo de avaliação da recorrente, a título de contingência fiscal, já que tal forma de consideração se mostrará incompatível com a previsão específica contida no preceito em referência e desconforme aos objectivos expressamente proclamados pelo legislador nos preâmbulos do Decreto-Lei n.º 36/93, de 13 de Fevereiro e do Decreto-Lei n.º 2/95, de 14 de Janeiro, de prossecução de uma política de transparência do processo de reprivatizações, através da garantia de qualidade do processo de avaliação das empresas, tendo particularmente em conta "situações cuja correcta quantificação é praticamente impossível de definir com rigor no momento da avaliação", como as relativas às correcções da liquidação de impostos relativas a anos transactos.

Em consequência, a pretensão da recorrente, indeferida pelo acto recorrido, mereceria inteiro acolhimento pela Administração, no exercício dos poderes, cuja natureza parece ser vinculada, decorrentes daquele preceito legal.

Quando assim se não entenda, deverá então julgar-se procedente o alegado vício de forma, por preterição da formalidade essencial prevista no Art. 100º, nº 1 do CPA, já que, subsequentemente à actividade instrutória realizada no procedimento administrativo em causa, consubstanciada na informação e nos pareceres que precederam o acto impugnado (cfr. fls. 71/92 dos autos), não se procedeu à audiência da interessada sobre o sentido provável da decisão final, não resultando dos autos que a recorrente se haja pronunciado sobre as questões concretas objecto de decisão, em termos de poder considerar-se dispensada a sua audiência, nos termos do art. 103º, n. 2, alínea a) do CPA. (cfr, entre outros, os Acórdãos deste STA-1ª Secção, rec.40860-Pleno, de 17/5/01 e de 21/1/03, rec. 046431).

Pelo exposto, deverá, em nosso parecer, o recurso merecer provimento.

As partes foram notificadas deste douto parecer, tendo a Recorrente manifestado concordância com ele e a Autoridade Recorrida concluído como na resposta.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

2 – Com base no acordo das partes (art. 2.º da resposta) e documentos juntos, considera-se assente o seguinte:

a) A ... foi transformada em ... – nos termos do Decreto-Lei nº 197/91, de 29 de Maio e em conformidade com a Lei nº 11/90, de 5 de Abril;
b) A ... foi objecto de um processo de reprivatização, aprovado pelo Decreto-Lei nº 120/94, de 10 de Maio;
c) Esse processo de reprivatização desenvolveu-se por fases, nos termos do art. 1º do mesmo Decreto-Lei;
d) Na 1ª fase foram objecto de reprivatização acções correspondentes a 20% do capital da sociedade – nos termos daquele Decreto-Lei e da Resolução do Conselho de Ministros nº 31-A/94, de 13 de Maio;
e) Na 2ª fase foram objecto de reprivatização acções correspondentes a aproximadamente 45% do capital da sociedade – nos termos do Decreto-Lei nº 64/96, de 31 de Maio e das Resoluções do Conselho de Ministros nº 142/96, de 30 de Agosto e nº 163-A/96, de 4 de Outubro;
f) No âmbito da reestruturação, realizada após a 2ª fase de reprivatização, a ... foi transformada em sociedade gestora de participações sociais, adoptando a actual designação de A..., por escritura lavrada em 31 de Dezembro de 1996 a fls. 50 v do Livro 290 B do 17º Cartório Notarial de Lisboa (documento n.º 2, junto com a petição inicial, cujo teor se dá como reproduzido);
g) Na 3ª fase foram objecto de reprivatização acções correspondentes a aproximadamente 25% do capital da sociedade – nos termos do Decreto-Lei nº 94-A/98, de 17 de Abril e das Resoluções do Conselho de Ministros nº 61/98, de 6 de Maio e nº 63/98, de 18 de Maio;
h) Na 4ª fase foram objecto de reprivatização acções correspondentes a 10,049% do capital da sociedade – nos termos do Decreto-Lei nº 331/2000, de 30 de Dezembro e da Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2001, de 19 de Abril;
i) Antes de cada uma das quatro fases da privatização, a A... foi objecto de uma avaliação – nos termos da alínea e) do art. 296º da CRP e do art. 5º da Lei nº 11/90, de 5 de Abril;

j) Tais avaliações, da iniciativa do Estado, foram feitas por entidades independentes, escolhidas de entre as pré-qualificadas em concurso realizado para o efeito;

k) Em 18 de Fevereiro de 2000, a Recorrente foi notificada pela Direcção Geral dos Impostos de uma liquidação adicional do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas, relativa ao ano de 1995, no valor de 1 381 928,50 euros) (doc. 3 junto com a p.i., cujo teor se dá como reproduzido);

l) Em 23 de Junho de 2000, a Recorrente A... deduziu impugnação judicial de parte da referida liquidação adicional – (doc. 4 junto com a p.i., cujo teor se dá como reproduzido);

m) Em 14 de Julho de 2000, a Recorrente A... requereu o pagamento da divida no âmbito do Decreto-Lei n.º 124/96, de 16 de Agosto (Plano Mateus) – (doc. 5 junto com a p.i., cujo teor se dá como reproduzido);

n) Em 19 de Janeiro de 2001 a Recorrente A... apresentou novo requerimento, em complemento do apresentado em 14-7-2000 (doc. 6 junto com a p.i., cujo teor se dá como reproduzido);

o) A Recorrente A... efectuou o pagamento da liquidação adicional referida, quer na parte não impugnada quer na parte impugnada, em Novembro de 2000 e Fevereiro de 2001 – (docs. 7 e 8 juntos com a p.i. cujo teor se dá como reproduzido);

p) O valor de tal liquidação e os valores efectivamente pagos não foram tomados em conta nos processos de avaliação patrimonial da Recorrente A... efectuados aquando de cada uma das 4 fases da sua privatização;

q) Quer a notificação da liquidação quer os pagamentos ocorreram em momento posterior às quatro fases da operação de reprivatização,

r) Parte das correcções efectuadas pela Administração Fiscal à matéria colectável de 1995 e que levaram à liquidação adicional dos autos é consequência directa e necessária de procedimentos adoptados quanto ao exercício de 1994 – (doc. 4 junto com a p.i.);

s) Face à referida notificação da Direcção-Geral dos Impostos e aos pagamentos efectuados e invocando o art. 3º, nº 2, alínea d), do Decreto-Lei nº 453/88, de 13 de Dezembro, a Recorrente A... requereu ao Senhor Presidente do Fundo de Regularização da Divida Pública "o pagamento à requerente da quantia de IRC adicionalmente liquidada, num total de € 1.381.928,50, acrescido de todos os encargos com esta liquidação adicional, incluindo custas decorrentes da impugnação (...) que venham a ser liquidados pela Administração Fiscal, com o compromisso de, obtendo ganho de causa naquela impugnação, devolver a

quantia que a mais receber" – (doc. 9 junto com a p.i., cujo teor se dá como reproduzido);

t) *Sobre este requerimento, a Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações elaborou o Parecer n.º 431, cuja cópia que consta de fls. 73 a 81, em que se formula a seguinte conclusão:*
«Em nosso parecer, as pretensões da A... nos requerimentos apresentados do Fundo de Regularização da Dívida Pública não deverão ser atendidas, uma vez que o valor do imposto liquidado adicionalmente corresponde a uma contingência fiscal que esteve, designadamente pelo seu diminuto valor relativo, implicitamente considerada no processo de avaliação da A...»;

u) *Em 9-5-2003, o Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças proferiu, relativamente a este Parecer, o seguinte despacho:*
Concordo com a conclusão do presente parecer que é, aliás, consonante com o parecer do SEF, não sendo de atender as reclamações expostas».

v) *Em 21 de Maio de 2003, a Recorrente A... recebeu o ofício junto com a p.i. como doc. 1, indeferindo tal requerimento;*

w) *Entre a apresentação deste requerimento e a recepção deste ofício não houve qualquer contacto entre a Recorrente A... e o Instituto de Gestão de Crédito Público ou o Fundo de Regularização de Dívida Pública, designadamente para efeitos de audiência nos termos dos arts. 100º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo;*

x) *Em 6 de Junho de 2003, a Recorrente A... requereu que fosse certificada a notificação do referido indeferimento – (doc. 10 junto com a p.i., cujo teor se dá como reproduzido);*

y) *Por ofício de 26 de Junho de 2003, foi enviada ao mandatário da Recorrente a certidão requerida – (doc. 11 junto com a p.i., cujo teor se dá como reproduzido);*

z) *Em 4-4-97, a Recorrente A... requereu ao Fundo de Regularização da Dívida Pública o reembolso das quantias relativas a liquidações adicionais de I.R.C. referentes aos anos de 1990 e 1991, que havia impugnado, comprometendo-se a devolver as quantias que viesse a receber, no caso de obter sucesso nas impugnações judiciais – (doc. 12 junto com a p.i., cujo teor se dá como reproduzido);*

aa) *Na sequência deste requerimento, aquele Fundo decidiu que a Recorrente teria direito a ser reembolsada por ele dos pagamentos efectivos (incluindo juros) que resultassem da decisão judicial, afirmando que só depois desta poderia proceder a eventual regularização (documento n.º 13 junto com a petição inicial, cujo teor se dá como reproduzido);*

bb) Posteriormente, o mesmo Fundo decidiu que caso a Recorrente A... efectuasse qualquer pagamento relativo às referidas liquidações de 1990 e 1991 seria imediatamente reembolsada, com as condições de informar aquele Fundo de eventual desistência das impugnações ou de decisão judicial desfavorável e de devolver imediatamente as quantias recebidas na exacta medida em que a sua posição nas impugnações judiciais obtivesse vencimento (documentos de fls. 97 a 100, cujo teor se dá como reproduzido).

3 – Não indicando a recorrente qualquer ordem para conhecimento dos vícios, por força do disposto no art. 57.º, n.º 2, da L.P.T.A., começar-se-á pelos de violação de lei, por serem os que proporcionam mais estável e eficaz tutela dos interesses da recorrente.

O primeiro vício de violação de lei invocado pela Recorrente é o de violação do preceituado na alínea d) do n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/93, de 13 de Fevereiro.

O Decreto-Lei n.º 453/88 reviu o regime jurídico do Fundo de Regularização da Dívida Pública, alargando o seu objecto de modo a este poder acolher as receitas e realizar as despesas no âmbito do processo de privatizações e, em geral, no da reforma do sector empresarial do Estado, conforme compromisso assumido no Programa do Governo, aprovado pela Assembleia da República em 28 de Agosto de 1987.

Na referida alínea d), estabelece-se que são despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública, «as decorrentes do apuramento de dívidas à administração fiscal por parte de empresas que tenham sido objecto de reprivatização, referentes a períodos anteriores à data da operação de transferência da titularidade do capital social, quando estas não tenham sido consideradas no respectivo processo de avaliação».

A Recorrente defende que desta norma decorre a obrigação de o referido Fundo assumir o pagamento da dívida de I.R.C. de 1995, liquidada adicionalmente no ano 2000, decorrente de actos praticados em 1994.

No acto impugnado, a Autoridade Recorrida, em sintonia com a conclusão do parecer da Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações, entendeu que o referido Fundo não deve pagar a quantia liquidada, por o valor do imposto liquidado adicionalmente corresponder a uma contingência fiscal que esteve, designadamente pelo seu diminuto valor relativo, implicitamente considerada no processo de avaliação da A....

A questão a apreciar, neste âmbito, reconduz-se a saber se se pode considerar relevante, para afastar o dever de pagamento pelo referido Fun-

do, eventual consideração implícita das dívidas à administração fiscal no âmbito de contingências fiscais.

No Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 36/93 esclarece-se o alcance da alteração que se introduziu no Decreto-Lei n.º 453/88, nos seguintes termos:

No decurso do processo de reprivatizações iniciado em 1989 uma das principais preocupações do Governo tem sido a qualidade do processo de avaliação das empresas que têm sido vendidas.

Existem, no entanto, situações cuja correcta quantificação é praticamente impossível definir com rigor no momento da avaliação. Exemplos destas situações são as correcções que a administração fiscal vem a introduzir na liquidação de impostos relativos a anos transactos. Pela própria natureza destes processos, estas alterações não podem ser consideradas no processo de avaliação embora tenham um impacte directo no real valor da empresa. Assim, entende o Governo que se justifica, em nome da salvaguarda da transparência do processo de reprivatizações, que estas situações sejam acauteladas por forma a garantir a validade da avaliação efectuada. É neste contexto que o presente diploma vem estabelecer o princípio da responsabilidade do Estado perante eventuais dívidas de empresas privatizadas à administração fiscal, quando essas dívidas resultem de liquidações relativas a períodos anteriores à reprivatização e não tenham sido consideradas no respectivo processo de avaliação.

Resulta inequivocamente deste preâmbulo que, na perspectiva legislativa, «as correcções que a administração fiscal vem a introduzir na liquidação de impostos relativos a anos transactos», pela própria natureza «não podem ser consideradas no processo de avaliação embora tenham um impacte directo no real valor da empresa».

Por outro lado, ao referir-se que a norma introduzida visa aplicar-se em «*situações cuja correcta quantificação é praticamente impossível definir com rigor no momento da avaliação*» está a fazer-se uma opção legislativa clara por uma avaliação exacta das empresas reprivatizadas, que é incompatível com a mera ponderação genérica de «*contingências fiscais*» de natureza incerta.

Para além disso, essa exigência de rigor em matéria de ponderação das dívidas fiscais na avaliação obsta também a que se considerem irrelevantes dívidas fiscais de «*diminuto valor relativo*».

Por isso, numa interpretação teleológica, tem de concluir-se que não é compatível com a referida alínea d) do n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 452/88 a mera consideração implícita de contingências fiscais não especificadas, sendo de considerar relevantes todas as dívidas fiscais referentes a períodos anteriores à data da operação de transferência da titularidade do

capital social, quando elas não tenham sido especificamente consideradas no respectivo processo de avaliação.

4 – Conclui-se, assim, que o acto recorrido enferma de vício de violação da referida alínea d) do n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, que justifica a sua anulação.

Tratando-se de um vício que impede a renovação do acto com sentido idêntico ao acto anulado, torna-se desnecessário apreciar se também foi violada a alínea e) do n.º 2 daquele art. 3.º, como a Recorrente defende nas conclusões da sua alegação.

Aliás, o estabelecimento de uma ordem de conhecimento de vícios, no referido art. 57.º da L.P.T.A., tem ínsita uma opção legislativa no sentido do não conhecimento de vícios quando estiver já assegurada a tutela estável dos interesses do Recorrente pela solução dada ao conhecimento de outros vícios, pois, se fosse sempre necessário conhecer de todos os vícios imputados ao acto recorrido, não teria qualquer interesse o estabelecimento de uma ordem de conhecimento.

Por isso, conduzindo o reconhecimento da existência do vício de violação daquela alínea d), fica prejudicado o conhecimento do vício de violação da alínea e) citada.

5 – A Recorrente, porém, pretende também que a quantia relativa às liquidações lhe seja paga imediatamente pelo referido Fundo, antes de estar judicialmente decidido se o seu pagamento é ou não definitivo, referindo situações anteriores, relativas a liquidações adicionais de I.R.C. relativas aos exercícios de 1990 e 1991, em que foram pagas as quantias pelo Fundo antes da decisão judicial das respectivas impugnações.

Neste contexto, a Recorrente coloca a questão da violação do princípio da igualdade que, nos termos do art. 266.º, n.º 2, da C.R.P. e 5.º, n.º 1, do C.P.A., deve ser observado pela Administração em toda a sua actividade.

Este art. 5.º, enunciando tal princípio, estabelece que «nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social».

Desde logo, constata-se que o alcance desta norma é evitar o tratamento discriminatório de diferentes particulares e não a diversidade de trata-

mento do mesmo administrado em momentos distintos, pelo que só com a invocação da situação referida não se poderia equacionar uma questão da violação deste princípio, tal como está aqui definido.

Por outro lado, o facto de a Administração adoptar, numa determinada situação, uma certa conduta não gera a obrigatoriedade de ela a adoptar sempre no futuro, pois pode vir a convencer-se que a primeira conduta foi ilegal. O que impede aquele princípio da igualdade é que seja dado um tratamento discriminatório positivo ou negativo a particulares e essa discriminação só pode detectar-se quando o tratamento diferenciado carecer de fundamento racional ou jurídico.

Ora, no caso em apreço, não existe qualquer norma legal que refira expressamente qual o momento em que deve ser efectuado o pagamento das quantias a que se refere o n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88 e os factos de se falar em «*despesas*» e em «*apuramento de dívidas à administração fiscal*» inculca que se está a aludir a pagamentos definitivos e a dívidas cuja existência esteja definida de forma tendencialmente definitiva, por via administrativa ou judicial, pois só nestas condições se poderá afirmar que foi apurada a existência de uma dívida, existindo, até essa definição, uma dívida litigiosa que consubstancia uma mera hipótese de existência de dívida.

Assim, não pode dar-se como assente qualquer violação do princípio da igualdade.

6 – A Recorrente imputa ao acto vício de violação do direito de audiência.

No caso em apreço, a solução aqui adoptada quanto ao vício de violação de lei dispensaria a análise do vício de violação do direito de audiência, pois a anulação do acto recorrido com fundamento naquele vício tem potencialidade para assegurar eficaz e estavelmente a posição da Recorrente quanto ao dever do Fundo de suportar as despesas fiscais não especificamente consideradas na avaliação.

No entanto, como se referiu, a Recorrente pretende também que seja reconhecido o direito a receber a quantia liquidada pela administração tributária e impugnada judicialmente antes de estar decidido, por decisão judicial, se tal quantia é ou não devida.

Assim, não sendo de reconhecer tal direito, designadamente com o fundamento invocado pela Recorrente que foi o de assegurar a concretização do princípio da igualdade, não se pode concluir que esteja assegurada, desde já, a tutela integral dos interesses da Recorrente, tal como ela pretende vê-los reconhecidos.

Por isso, importa apreciar se ocorre violação do referido direito de audiência e tal violação pode ter relevo no caso em apreço.

Os arts. 100.º e 103.º do C.P.A. estabelecem o seguinte:

ARTIGO 100.º

Audiência dos interessados

1 – Concluída a instrução, e salvo o disposto no artigo 103.º, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta.

2 – O órgão instrutor decide, em cada caso, se a audiência dos interessados é escrita ou oral.

3 – A realização da audiência dos interessados suspende a contagem de prazos em todos os procedimentos administrativos.

ARTIGO 103.º

Inexistência e dispensa de audiência dos interessados

1 – Não há lugar a audiência dos interessados:

a) Quando a decisão seja urgente;

b) Quando seja razoavelmente de prever que a diligência possa comprometer a execução ou a utilidade da decisão.

c) Quando o número de interessados a ouvir seja de tal forma elevado que a audiência se torne impraticável, devendo nesse caso proceder-se a consulta pública, quando possível, pela forma mais adequada.

2 – O órgão instrutor pode dispensar a audiência dos interessados nos seguintes casos:

a) Se os interessados já se tiverem pronunciado no procedimento sobre as questões que importem à decisão e sobre as provas produzidas;

b) Se os elementos constantes do procedimento conduzirem a uma decisão favorável aos interessados.

O direito audiência assegurado pelo art. 100.º do C.P.A. no âmbito do procedimento administrativo é uma concretização do direito de participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas que lhes digam respeito, garantido pelo art. 267.º, n.º 5, da C.R.P., visando assegurar-lhes uma tutela preventiva contra lesões dos seus direitos ou interesses.

Por isso, mesmo que não se considere o direito de audiência como um direito com natureza análoga a um direito fundamental (Esta natureza de «direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias» é defendida por MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, I, página 449, o que implicaria uma «visão restritiva das restrições».),

em sintonia com o princípio da máxima efectividade das normas constitucionais, que impõe que lhes seja atribuído o sentido que lhes der maior eficácia (GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional – Teoria da Constituição*, 3.ª edição, página 1149.), aquele direito não poderá deixar de ser assegurado sempre que não seja de afastar a possibilidade de a decisão do procedimento administrativo ser influenciada pela intervenção do interessado, a nível da satisfação da pretensão que quer ver satisfeita ou dos seus interesses que por ela possam ser afectados, e não haja outros valores constitucionalmente relevantes que se lhe contraponham, designadamente os que estão subjacentes às situações previstas no n.º 1 do art. 103.º do C.P.A.. (Essencialmente neste sentido, pode ver-se o acórdão do Pleno de 17-12-97, proferido no recurso n.º 36001, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 472, página 246, e em *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 12, página 3, em que se entendeu que «*não tendo sido dado cumprimento ao disposto no nº 1 do art. 100 do CPA (audiência dos interessados) após a instrução procedimental, mas sempre que através de um juízo de prognose póstuma o tribunal conclua que a decisão tomada era a única concretamente possível, não é de anular a mesma*».

Na mesma linha, pode ver-se o acórdão de 31-10-2001, proferido no recurso n.º 37594, publicado em *Antologia de Acórdãos do S.T.A. e do T.C.A.*, volume V, página 1, página 67, e no *Apêndice ao Diário da República* de 23-10-2003, página 7283.)

No caso dos autos, na sequência do pedido apresentado pela Recorrente foi emitido um parecer [alínea t) da matéria de facto] que é um acto de «*instrução*» do processo administrativo (A emissão de pareceres procedimentais engloba-se na fase de instrução regulada nos arts. 86.º e seguintes do C.P.A..) e a Recorrente não foi ouvida, antes da decisão proferida com base nele.

Não se está perante qualquer das situações indicadas no n.º 1 do art. 103.º do C.P.A., nem foi proferida qualquer decisão dispensando a audiência, nem se demonstra que se verificasse qualquer das situações em que tal dispensa é permitida pelo n.º 2 daquele art. 103.º, pelo que a obrigatoriedade de assegurar o direito de audiência prévia da Recorrente resulta daquele art. 100.º, ao estabelecer que «*concluída a instrução, e salvo o disposto no art. 103.º, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta*».

Por outro lado, independentemente de se considerar ou não correcta a decisão da Administração de recusar o pagamento antes de ser proferida decisão judicial definitiva nas impugnações deduzidas pela Recorrente, não se pode entender que se está perante uma situação em que seja de concluir

que o exercício do direito de audiência não poderia levar a Administração a proferir uma decisão diferente da que tomou, pois o facto de ter sido dado tratamento diferente, relativamente às liquidações de 1990 e 1991, quanto à questão do pagamento antes de ser proferida uma decisão judicial definitiva (como se vê pelos documentos de fls. 98 e 100), mostra que não se pode considerar seguro que a Administração não poderia ser influenciada pela argumentação da Recorrente sobre tal matéria.

Por isso, o acto recorrido enferma do vício procedimental de violação do direito de audiência, que tem virtualidade para afectar o acto final do procedimento, pelo que se justifica a anulação deste também por este motivo.

Termos em que acordam neste Supremo Tribunal Administrativo em:

- *conceder provimento ao recurso;*
- *anular o acto recorrido por vício de violação de lei na parte em que nega, definitivamente, à Recorrente o direito ao pagamento da quantia de € 1.381.928,50, referente à liquidação adicional de I.R.C. relativo ao ano de 1995, e por vício procedimental, de violação do direito de audiência, na parte em que recusa o pagamento da quantia referida antes de existir uma decisão judicial definitiva da impugnação judicial que tem por objecto tal liquidação.*

Sem custas, por a Autoridade Recorrida estar isenta (art. 2.º da Tabela de Custas).

Lisboa, 9 de Dezembro de 2004.

Jorge de Sousa (relator) – Costa Reis – Edmundo Moscoso.

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JUL/DEZ.2004

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 2004, com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios de acordo com o n.º 3 do art.º 248.º do Tratado UE, as quais foram acompanhadas pela *UAT II* do *Departamento de Auditoria III*.

1.2. Reunião do *Grupo de Trabalho sobre a Gestão e Controlo dos Fundos Estruturais*

O Tribunal de Contas português participou em Bratislava, nos dias 20 e 21 de Setembro, na Reunião do *Grupo de Trabalho sobre a Gestão e Controlo dos Fundos Estruturais*, que se centrou na análise dos seguintes temas:

- Apresentação e apreciação do relatório na generalidade;
- Apresentação comparativa entre as observações constantes do Relatório Anual do TCE (2003) e o relatório do Grupo de Trabalho;
- Análise detalhada do projecto de relatório conjunto do Grupo de Trabalho; e
- Elaboração de um projecto de Resolução destinado ao próximo Comité de Contacto dos Presidentes.

1.3. 2.ª Reunião dos Agentes de Ligação

Realizou-se no Luxemburgo, nos dias 4 e 5 de Outubro, a 2.ª Reunião dos Agentes de Ligação dos Tribunais de Contas da União Europeia, na qual o Tribunal de Contas português esteve representado.

Esta reunião teve como principais objectivos a análise e discussão dos seguintes assuntos:

- Aprovação da Ordem do Dia;
- Aprovação da acta da reunião de 24 e 25 de Maio de 2004;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Gestão dos fundos Estruturais;
- Grupo de trabalho sobre Contratação Pública;
- Actividades sobre o IVA;
- Actividades na área da Agricultura;
- Grupo de trabalho sobre relatórios das ISC nacionais sobre a gestão financeira dos fundos da U.E.;
- Cooperação entre TCE e ISC nacionais;
- Designação dos membros do Tribunal de Contas Europeu: os procedimentos nacionais nos novos 10 países membros da U.E.;
- Informação sobre os conceitos, métodos e apresentação da declaração de fiabilidade (DAS-declaration d'assurance) do Tribunal de Contas Europeu;
- Informação sobre "Guidelines" sobre qualidade na auditoria;
- Cooperação futura entre o TCE e ISC, no âmbito do Comité de Contacto;
- Grupo de trabalho sobre Actividades de Auditoria;
- Grupo de trabalho sobre Manuais de Auditoria;
- Informação sobre a *extranet* do TCE;
- Informação sobre o novo sistema de END (experts nationales détachés) do TCE;
- Informação sobre as actividades do Comité de Formação da Eurosai e sobre a IDI (Intosai Development Initiative);
- Informação sobre actividades da SIGMA;
- Informação sobre o Comité de Normas de Auditoria da INTOSAI.

1.4. Reunião do *Grupo de Trabalho do IVA*

Organizado pelo Tribunal de Contas italiano, o Tribunal de Contas português participou em Roma, nos dias 18 e 19 de Outubro, na Reunião do *Grupo de Trabalho do IVA*, tendo como principal finalidade a apresentação de novas perspectivas para combater este tipo de fraude e uma reflexão sobre o regime transitório do IVA.

Da agenda desta reunião constou ainda a análise da situação da fraude carrossel nos Países da União Europeia, bem como a definição de "general guidelines" para a auditoria do sistema de administração do IVA.

1.5. Sessão do Tribunal de Contas Europeu para apresentação às autoridades portuguesas do Relatório anual relativo ao exercício de 2003

No dia 29 de Novembro, uma Delegação do Tribunal de Contas Europeu, chefiada pelo Membro português, deslocou-se a Portugal para apresentação aos responsáveis da Administração Pública portuguesa, do relatório anual daquele Tribunal relativo ao exercício de 2003.

1.6. Reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia

O Tribunal de Contas, representado pelo Vice-Presidente, em substituição do Presidente, participou no Luxemburgo, nos dias 6 e 7 de Dezembro, na reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia.

Constaram da ordem de trabalho a análise das seguintes questões:

- Aprovação da *Ordem do Dia*;
- Aprovação da acta da reunião de 2003;
- Funcionamento das reuniões do Comité de Contacto e das reuniões dos Agentes de Ligação;
- Relatório da ISC da Estónia sobre os "Resultados dos projectos PHARE";

- Relatório de 2003 da ISC da Itália sobre as "Relações financeiras com a UE e a aplicação dos fundos comunitários";
- Relatório da ISC da Holanda sobre as "Consequências financeiras da política europeia";
- Debate sobre o funcionamento do Comité de Contacto;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre a cooperação entre as ISC da UE;
- Grupo de Trabalho sobre a gestão dos fundos estruturais;
- Grupo de Trabalho sobre contratação pública;
- Grupo de Trabalho sobre o IVA;
- Actividades no domínio da PAC;
- Grupo de trabalho sobre os relatórios das ISC nacionais em matéria de controlo dos fundos comunitários;
- Domínios possíveis de cooperação reforçada entre as ISC;
- Relações com ISC dos Países candidatos.

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 2004, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. *II Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal*

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em León, Espanha, nos dias 23 e 24 de Setembro, no *II Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal*, que contou com a discussão dos seguintes 3 temas:

Tema I – *Novas Instituições no âmbito do controlo público*;

Tema II – *Contabilidade orçamental e contabilidade nacional*;

Tema III – *Responsabilidades derivadas da gestão pública. Valor probatório dos relatórios de auditoria no âmbito dos processos jurisdicionais de efectivação das responsabilidades.*

Recorda-se que o *I Encontro* teve lugar em Lisboa, nos dias 25 e 26 de Setembro de 2003, tendo-se distribuído neste *II Encontro* a publicação alusiva ao mesmo.

2.1.2. Missão de colaboração com o *National Audit Office da Lituânia*

O Tribunal de Contas português participou em Vilnius, Lituânia, de 28 de Setembro a 1 de Outubro, numa Missão de colaboração com o *National Audit Office*, no âmbito de um controlo de *twinning*.

Esta Missão teve lugar no NAOL, e integrou um Seminário que decorreu nos dias 29 e 30 de Setembro e vários encontros, tipo "work shop", sobre o Fundo de Coesão.

2.1.3. Cooperação com o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

A solicitação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, 2 Técnicos do Tribunal de Contas deslocaram-se a Bissau, de 1 a 8 de Outubro, para efectuarem o levantamento do estado de funcionamento e das necessidades do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, tendo em vista a sua reorganização.

2.1.4. Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde

Uma Delegação do Tribunal de Contas de Cabo Verde, chefiada pelo seu Presidente, visitou o Tribunal de Contas português, no dia 6 de Outubro, com o objectivo de analisar a cooperação existente entre ambas as Instituições, nomeadamente no que respeita às acções a desenvolver no futuro.

2.1.5. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação da Auditoria Geral da Índia

Uma Delegação da Auditoria Geral da Índia, chefiada pelo seu Auditor Geral, visitou o Tribunal de Contas português, nos dias 17 a 20 de Outubro, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.1.6. Cooperação com o Tribunal de Contas da União, do Brasil

A solicitação do Tribunal de Contas da União, do Brasil, 1 técnico do Tribunal de Contas deslocou-se àquele Tribunal, de 25 a 27 de Outubro, tendo em vista cobrir os seguintes objectivos:

- Transmitir ao corpo técnico do TCU a experiência portuguesa na área das Parceiras Público Privadas;
- Apresentar os resultados alcançados através das acções de Controlo Externo desenvolvidas pelo TCP no domínio das PPP;
- Promover a discussão e o debate sobre os procedimentos e metodologias de controlo utilizadas pelo TC no âmbito das Parcerias Público Privadas;
- Apresentar o Quadro Legal Português sobre Parcerias Público Privadas, assim como os principais instrumentos de regulação destes modelos contratuais;
- Transmitir os principais aspectos críticos do actual Quadro Legal Português;
- Realizar uma palestra no Auditório Pereira de Lima (TCU) sobre "A experiência Portuguesa no âmbito das PPP e o controlo do TCP".

2.1.7. Acção de colaboração com o Tribunal de Contas de Cabo Verde

Na sequência do pedido formulado pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde, 2 técnicos do Tribunal de Contas deslocaram-se àquele Tribunal, de 6 a 10 de Dezembro, com o objectivo de analisar e apontar soluções para a problemática inerente à existência e acumulação de contas em atraso.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. 10.ª Reunião do Comité de Formação da *EUROSAI*

O Tribunal de Contas português participou em Vilnius, Lituânia, nos dias 7 e 8 de Julho, na 10.ª Reunião do Comité de Formação da EUROSAI (ETC), o qual foi formalmente constituído na XXII reunião do Conselho Directivo da EUROSAI, realizada em Madrid, no dia 16 de Fevereiro de 2000.

Nesta reunião foram abordadas as seguintes matérias:

- Estratégia formativa da EUROSAI;
- Certificação do Auditor Público Europeu;
- As principais linhas de orientação estratégica da formação da EUROSAI;
- Desenvolvimento de seminários e acções de formação;
- Colaboração EUROSAI-IDI;
- Página WEB;
- Expansão da cooperação com as ISCs regionais.

Pelo Tribunal de Contas de Portugal foi prestada informação sobre o seminário que teve lugar em Lisboa nos dias 13 e 14 de Outubro do corrente ano, sobre o tema "SAI's no controlo das TI".

2.2.2. Reunião do Conselho Directivo e III Assembleia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

O Presidente e o Director-Geral participaram em Fortaleza, Brasil, de 26 a 28 de Julho, na Reunião do Conselho Directivo e na III Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP.

2.2.2.1. Reunião do Conselho Directivo

Antes da Assembleia Geral, reuniu, no dia 26 de Julho, o Conselho Directivo da Organização (composto pelos Tribunais de Contas da União do Brasil,

de Angola e de Portugal), a fim de apreciar os aspectos seguintes:

- Apreciação do projecto de *ordem do dia* da reunião deliberativa da Assembleia Geral;
- Vigência do art.º 29.º-2 do Estatuto (finanças da Organização);
- 10.º Aniversário da Organização – 29 de Junho de 2005;
- Pedido de adesão à Organização, como observadora, formulado pela *ATRICON – Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil* (art.º 5.º, § 2.º do Estatuto);
- Convite da ATRICON para a Organização participar no seu Congresso em 2005 (9/15 de Outubro).

2.2.2.2. **III Assembleia Geral**

Nos dias 27 e 28 Julho realizou-se a III Assembleia Geral que compreendeu a discussão de 2 temas:

Tema I – *A relação das ISC com o controlo interno;*
Tema II – *A independência das ISC.*

De salientar que o Tribunal de Contas relativamente aos Temas I e II, apresentou uma contribuições escrita.

2.2.3. **XV Congresso Internacional de Arquivos**

O Tribunal de Contas português participou, nos dias 23 a 29 de Agosto, em Viena, no XV Congresso Internacional de Arquivos, subordinado ao tema *Arquivos, Memória e Conhecimento*.

2.2.4. Visita ao Tribunal de Contas de um Membro da Directoria do Instituto Ruy Barbosa

A solicitação do Presidente do Instituto Ruy Barbosa (Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas do Brasil), um membro da Directoria deste Instituto visitou o Tribunal de Contas no dia 2 de Setembro, tendo em vista aprofundar o intercâmbio de conhecimentos entre o Instituto Ruy Barbosa e o nosso Tribunal.

2.2.5. *XXVIII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI*

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Vilnius, Lituânia, no dia 7 de Setembro, na *XXVII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI – European Organisation of Supreme Audit Institutions* (de que o Tribunal de Contas português é membro observador por inerência, por ser membro do Conselho Directivo da *INTOSAI*), tendo como principal objectivo as seguintes questões:

- Aprovação do projecto de *Ordem do dia;*
- Aprovação do projecto de acta da última reunião do Conselho Directivo;
- Relatório de Actividades 2003/2004 da Secretaria-Geral;
- Apresentação de contas e do relatório financeiro de 2003 pelo Secretário-Geral da EUROSAI;
- Informação sobre as conclusões da III Conferência EUROSAI/OLACEFS (Maio 2004);
- Informação sobre a preparação da VI Congresso da *EUROSAI,* Bona, 29 de Maio a 3 de Junho de 2005;
- Informação sobre as actividades do Comité de Formação da EUROSAI;
- Contribuição financeira da EUROSAI para o Seminário da EUROSAI no domínio das tecnologias da informação (Cobit), organizado pelo Tribunal de Contas de Portugal, nos dias 13 e 14 de Outubro de 2004;
- Informação sobre a cooperação EUROSAI-IDI;
- Informação sobre as actividades do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre auditoria* ambiental;

- Relatório do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre tecnologias de Informação*;
- Informação sobre a elaboração de um livro sobre o tema "A situação presente e futura do controlo externo independente na Europa;
- Informação sobre a organização de um Seminário sobre a função jurisdicional das ISC;
- Data e lugar da próxima reunião do Conselho Directivo da EUROSAI 2005;
- Informação sobre o XVIII INCOSAI (Budapeste, Outubro de 2004);
- Reunião do Grupo Regional da EUROSAI durante o XVIII INCOSAI (13 de Outubro de 2004, das 14 às 15H30);
- Informação sobre o projecto de Plano Estratégico da INCOSAI a apreciar pelo próximo Congresso da INTOSAI;
- Informação sobre as "linhas directivas sobre a qualidade em auditoria".

2.2.6. INTOSAI – 52.ª Reunião do Conselho Directivo

O Tribunal participou, no dia 11 de Outubro, em Budapeste, na 52.ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI.

Esta reunião antecedeu o início do XVIII Congresso da INTOSAI, sendo muitas das suas deliberações preparatórias do Congresso, havendo a destacar os pontos seguintes, dada a sua importância:

- "TASK FORCE" sobre Planificação Estratégica da INTOSAI;
- Proposta de alteração dos Estatutos da INTOSAI;
- Língua Portuguesa como Língua da INTOSAI.

Salienta-se ainda a aprovação de uma Resolução do Conselho Directivo na qual se aceita a Língua Portuguesa como Língua da INTOSAI, nos seus principais documentos e eventos, embora com as limitações financeiras que eventualmente existam.

2.2.7. XVIII Congresso da INTOSAI (INCOSAI)

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Budapeste, de 11 a 16 de Outubro, no *XVIII Congresso da INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions*, designado *INCOSAI – International Congress of Supreme Audit Institutions*.

O Tribunal de Contas é membro do Conselho Directivo da INTOSAI desde 1995 (eleito no Congresso do Cairo), tendo sido reeleito no Congresso de Seul de 2001 para um segundo mandato de 6 anos que termina em 2007.

Este Congresso contou com a discussão dos seguintes 2 temas:

Tema I – *As possibilidades de uma cooperação bilateral e multilateral das ISC (por ex.º controlos conjuntos, programas de formação, partilha de conhecimentos)*;

Tema II – *Coordenação de acções de controlo entre os órgãos aos níveis nacional, regional, local e os órgãos autónomos.*

O Tribunal de Contas, como habitualmente, apresentou contribuições escritas sobre ambos os temas.

2.2.8. Reunião do Grupo Regional da EUROSAI

O Tribunal de Contas português participou, no dia 13 de Outubro, numa reunião informal do Grupo Regional da EUROSAI, que decorreu durante o XVIII Congresso da INTOSAI.

2.2.9. INTOSAI – 53.ª Reunião do Conselho Directivo

Após a realização do XVIII INCOSAI, Budapeste, 11-16 de Outubro de 2004, foi realizada, no dia 16 de Outubro, uma breve reunião do Conselho Directivo, a fim de dar seguimento

às deliberações tomadas no Congresso, onde foram tomadas as deliberações seguintes:

- Admitir o Tribunal de Contas Europeu como membro da INTOSAI (na sequência das alterações dos Estatutos aprovadas pelo Congresso;
- Foi eleita a ISC da Arábia-Saudita como 2.º Vice-Presidente da INTOSAI;
- Eleitos os membros da Comissão de Finanças;
- Quanto ao *Plano Estratégico da INTOSAI 2005-2010*, foi informado pelo Presidente de que, nos próximos meses, preparar-se-ão medidas de seguimento a aprovar numa reunião extraordinária da INTOSAI, a realizar em Budapeste, em princípio, no dia 17 ou 18 de Março de 2005.

Salienta-se que o Tribunal de Contas de Portugal foi convidado para Coordenador/Agente de Ligação do Objectivo Estratégico 1 – Normas Profissionais (*normas de auditoria, normas de controlo interno* e *normas de contabilidade*), ao que o Presidente do Tribunal respondeu afirmativamente, em princípio, o que será deliberado na próxima reunião do Conselho Directivo.

2.2.10. EUROSAI – Seminário sobre Cobit

O Tribunal de Contas português organizou em Lisboa, nos dias 13 e 14 de Outubro, em colaboração com o Comité de Formação e o ITWG da EUROSAI, um Seminário subordinado ao tema "SAI's in control of IT".

2.2.11. V Congresso da EURORAI

O Tribunal de Contas português participou em Barcelona, no dia 14 de Outubro, no V Congresso da EURORAI, subordinado ao tema "A nova gestão pública da modernização da Administração".

2.2.12. EUROSAI – Reunião do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental

O Tribunal de Contas português participou nos dias 2 a 5 de Novembro, em Sófia, na Reunião do Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre Auditoria Ambiental.

2.2.13. XIV Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS

Realizou-se em Buenos Aires, nos dias 15 a 19 de Novembro, a *XIV Sessão da Assembleia Geral da OLACEFS – Organização Latino-americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, Grupo Regional da INTOSAI, que contou com a presença do Tribunal de Contas, na sua qualidade de membro colaborador (de acordo com os novos Estatutos, *membro aderente*).

Esta *Assembleia Geral* contou com 3 Sessões Plenárias Técnicas subordinadas aos Temas:

Tema I – *O controlo por parte dos cidadãos, experiências das instituições fiscalizadoras superiores* (Relator: Contralor General da Venezuela);
Tema II – *O controlo dos serviços municipais e locais* (Relator: Contralor General do Chile);
Tema III – *Prestação de contas* (Relator: Contralor General do Panamá).

De salientar que, como sempre acontece, o Tribunal de Contas português apresentou contribuições escritas para os temas I (resposta a questionário enviado pelo relator) e II (texto escrito enquadrando o tipo, natureza e âmbito do controlo efectuado em Portugal nas autarquias locais).

2.2.14. 11.ª Reunião do Comité de Formação da *EUROSAI*

O Tribunal de Contas português participou em Londres, nos dias 22 e 23 de Novembro, na 11.ª Reunião do Comité de Formação da EUROSAI, na qual foram abordadas as seguintes matérias:

- Estratégia formativa da EUROSAI;
- Desenvolvimento da Formação através de Seminários e Acções de Formação;
- Colaboração EUROSAI-IDI;
- Incremento do uso da página WEB;
- Apoio às necessidades dos Grupos de Trabalho.

RECENSÃO BIBLIOGRÁFICA

Fundo Monetário Internacional

PORTUGAL: RELATÓRIO SOBRE A OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E CÓDIGOS DO FMI SOBRE TRANSPARÊNCIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

– RECENSÃO* –

* Recensão elaborada no DCP (Departamento de consultadoria e planeamento) do Tribunal de Contas por Dr. Luís Queimado (Auditor)

Introdução

Foi recebido no Tribunal de Contas, em Fevereiro do corrente ano, um relatório elaborado por uma equipa de técnicos do Fundo Monetário Internacional (FMI), em que se procede a uma avaliação das práticas relativas à transparência orçamental em Portugal face aos requisitos do "Código de Boas Práticas sobre Transparência Financeira" daquela organização.

O relatório da equipa do FMI baseou-se nas respostas a um questionário remetido a diversas entidades, em particular serviços do Ministério das Finanças, e a este Tribunal, na sequência do que a equipa se deslocou a Portugal onde efectuou reuniões com um vasto conjunto de entidades a fim de obter informação adicional[1]. Foram também utilizadas outras fontes de informação disponíveis, tendo o relatório sido concluído em Novembro de 2003.

Na nota de apresentação assinala-se que as opiniões expressas no relatório são da responsabilidade da equipa constituída para a sua elaboração, não reflectindo necessariamente as opiniões do Governo português ou da Comissão Executiva do FMI.

O relatório abre com o Sumário Executivo, seguindo-se a descrição das práticas seguidas em Portugal relevantes para a matéria em causa, concluindo com o comentário da equipa sobre a adequação de tais práticas aos requisitos do Código acima referido.

Em anexo, são apresentadas seis "Caixas" sobre os temas "Finanças Locais", "A Lei de Enquadramento Orçamental de 2001 e a Lei de Estabilidade Orçamental de 2002", "O Progresso na Redução do Papel do Estado", "A Empresaliarização de Hospitais",

"As Propostas da Comissão para a Reforma da Despesa Pública" e "A Gestão da Dívida Pública".

---

[1] Para além das entidades a que foi remetido o questionário, a equipa do FMI efectuou também reuniões com responsáveis do Ministério da Saúde, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, do Instituto de Gestão do Crédito Público, do Instituto Nacional de Estatística, do Banco de Portugal, da Comissão para a Análise das Contas Públicas (relativas a 2001), da Câmara Municipal de Lisboa, com membros do Conselho Económico e Social, e com representantes da Assembleia da República.

I – Sumário executivo

Síntese dos aspectos considerados mais relevantes desenvolvidos no relatório, o Sumário Executivo faz uma apreciação globalmente positiva das práticas seguidas em Portugal em termos de transparência orçamental, em confronto com as normas constantes do Código antes referido.

Destacam-se, nomeadamente, o quadro legal claro e relativamente aberto em que se baseia o processo orçamental; a existência de mecanismos adequados de controlo interno e externo, assim como a preparação e divulgação de contas, objecto de auditorias a todos os níveis da administração, salientando-se, contudo, quanto a este ponto, a excessiva demora na sua apresentação.

Considera-se ainda que a nova Lei de Enquadramento Orçamental estabeleceu bases legais susceptíveis de assegurar maior consistência à política orçamental, a todos os níveis da administração, sendo mais exigente nos planos da responsabilização e da prestação de informação, relativamente a todas as entidades da administração pública.

Referem-se, porém, diversas áreas em que a gestão e transparência orçamentais devem ser melhoradas, designadamente a situação financeira e operações realizadas por entidades não integradas na administração pública, designadamente as empresas detidas pelo Estado, e as parcerias público-privadas.

Considera-se ainda necessário aperfeiçoar o processo de preparação do Orçamento do Estado, especialmente no que se refere a uma melhor integração do processo orçamental anual no quadro da política orçamental de médio prazo, no sentido de, uma vez reunidas as condições necessárias, se proceder à elaboração de um orçamento de médio prazo; a melhoria da qualidade das projecções orçamentais e da análise dos riscos inerentes, bem como nos planos contabilístico, de execução, e de prestação de informação sobre o Orçamento do Estado, que apenas serão possíveis se acompanhadas de novos progressos nos sistemas de controlo interno e externo[2].

---

[2] Para uma explicação desenvolvida dos termos e conceitos utilizados recomenda-se no relatório a consulta do *Manual on Fiscal Transparency*. (http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual).

III – Descrição das práticas

Este ponto compreende quatro partes, que correspondem aos princípios gerais de transparência financeira definidos pelo FMI[3]:

Clareza de atribuições e responsabilidades: refere-se à especificação da estrutura e funções da administração, responsabilidades no interior da administração, e relações entre a administração e o resto da economia.

Disponibilização de informação ao público: salienta a importância de publicar informação financeira abrangente, em momentos claramente definidos.

Abertura na preparação, execução e prestação de informação sobre o orçamento: respeita à informação que é disponibilizada sobre o processo orçamental nas suas diferentes fases.

Garantias de integridade da informação: tem a ver com a qualidade dos dados de natureza financeira e com a necessidade de exame independente da informação prestada.

Relativamente a estes princípios os aspectos assinalados no relatório que se afiguram mais relevantes são os que se indicam de seguida.

Quanto à **Clareza das atribuições e responsabilidades:**

- A distribuição de responsabilidades pelos diferentes níveis da administração encontra-se claramente definida e as relações financeiras entre administrações públicas são baseadas em princípios estáveis.

- A gestão orçamental obedece a um quadro legal e administrativo claro, e que permite uma significativa flexibilidade na execução do Orçamento.

- As competências dos poderes executivo, legislativo e jurisdicional são estabelecidas com precisão na Constituição, que consagra como órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da

[3] Da introdução ao *Manual on Fiscal Transparency*.

República, o Governo e os Tribunais, conferindo ao Tribunal de Contas e à Assembleia da República o direito e a obrigação de fiscalizar a execução do Orçamento do Estado, e determinando que, recebido o parecer do Tribunal de Contas, a Assembleia da República apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado.

- As leis das finanças regionais e locais definem as receitas afectas a estes níveis da administração bem como as respectivas competências em matéria fiscal. Embora as administrações regional e local disponham de capacidade de endividamento, de acordo com a Lei de Estabilidade Orçamental, referida frequentemente neste relatório, as leis orçamentais anuais podem impor limites ao acréscimo de endividamento inferiores aos que resultam das suas leis específicas.

- Através de operações de privatização foi reduzida a dimensão do sector empresarial do Estado, tendo a maior parte das empresas públicas sido transformadas em sociedades anónimas. Contudo, o Estado detém participações maioritárias e minoritárias em empresas que operam num conjunto de sectores de actividade muito diversificado.

- O recurso crescente às parcerias público–privadas em projectos de investimento tem vindo a dificultar a distinção entre actividades do sector público e actividades do sector privado. No entanto, o Governo começou recentemente a reforçar o controlo sobre estas parcerias, destacando-se, no plano legislativo, a Lei de Enquadramento Orçamental, que obriga a que seja avaliada a incidência destes projectos no OE, e a definição em 2003, por decreto-lei[4], de um conjunto de regras e princípios específicos sobre estas modalidades de financiamento.

No que se refere à **Disponibilização de informação ao público**:

- São elaboradas por várias instituições, designadamente serviços do Ministério das Finanças, Instituto Nacional de Estatística e instituições da Segurança Social, diversas publicações contendo informação sobre as finanças públicas.

[4] Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

- Embora o Orçamento do Estado respeite apenas à administração central e à segurança social, a proposta de Orçamento é acompanhada de informação sobre os restantes sectores da administração pública e, de forma consolidada, sobre o conjunto da administração pública.

- A recente Lei de Enquadramento Orçamental, mais exigente no tocante à informação a prestar por todos os sectores da administração central, deverá dar um significativo contributo para tornar mais transparente a execução orçamental.

- Com excepção das responsabilidades decorrentes de garantias prestadas, é escassa, contudo, a informação disponibilizada à Assembleia da República e ao público em geral relativa a responsabilidades contingentes, em especial as relacionadas com o sector empresarial do Estado e as parcerias público-privadas.

- É publicada mensalmente informação actualizada e precisa sobre a dívida pública.

Sobre a **Abertura na preparação, execução e prestação de informação sobre o orçamento**:

- A política orçamental é influenciada significativamente por objectivos e constrangimentos macroeconómicos, especialmente os que decorrem da participação na União Económica e Monetária e dos compromissos assumidos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), sendo o saldo consolidado da administração pública na óptica das contas nacionais o principal indicador financeiro.

- A proposta de orçamento é acompanhada de projecções para os principais agregados macroeconómicos, de fiabilidade variável ao longo dos anos, não sendo analisadas por uma equipa de peritos independentes antes de serem apresentadas à Assembleia da República.

- O acompanhamento da execução do orçamento pela Assembleia da República é limitado, embora recentemente a Lei de Enquadramento

Orçamental tenha reforçado as exigências de prestação de informação sobre a execução orçamental por parte do Governo.

- O sistema contabilístico da administração pública está ainda em evolução. Todas as entidades da administração pública apresentam contas numa base de caixa. No entanto, a adopção de um plano detalhado de contas já elaborado, numa base de compromissos, apenas tem vindo a processar-se gradualmente.

- O sistema de controlo interno foi reestruturado em 1998 com vista a reforçar a sua eficácia, referindo-se, nomeadamente, a este respeito, a procura de maior coordenação, no plano estratégico, entre os órgãos de controlo interno e o Tribunal de Contas.

No que se refere às **Garantias de integridade da informação**:

- Nos últimos anos foram observados desvios significativos entre as receitas efectivamente arrecadadas e as previsões orçamentais, atribuídos, em parte, ao facto de o crescimento do PIB ter sido inferior ao projectado.

- A despesa global tem-se aproximado mais dos valores orçamentados, o que, porém, tem sido conseguido através de cortes na despesa de investimento, daí resultando desvios significativos entre a estrutura da despesa realizada e a prevista no orçamento.

- Os sistemas contabilísticos diferem entre departamentos da administração pública o que contribui para a demora na apresentação das contas. A predominância da contabilidade de caixa na administração central dificulta o acompanhamento e controlo atempados dos atrasos nos pagamentos aos fornecedores, em especial nos sectores da saúde e das obras públicas.

- O controlo externo compete ao Tribunal de Contas cuja independência está consagrada na Constituição e na lei. O Tribunal de Contas tem jurisdição, e exerce controlo financeiro, sobre todos os sectores da administração central, bem como sobre o sector empresarial do Estado. Para além dos relatórios de auditorias autónomas dirigidas a áreas específicas, o Tribunal de Contas elabora anualmente um relatório abrangente onde são apresentados os resultados das audito-

rias às contas anuais do Estado e da segurança social. No último relatório disponível, relativo ao ano de 2000, o Tribunal colocou reservas significativas àquelas contas, fazendo uma apreciação globalmente desfavorável da fiabilidade dos valores relativos à execução orçamental, e referindo práticas de desorçamentação, concluindo que, globalmente, os documentos apresentados pelo Governo não reflectiam a situação financeira real.

- O Tribunal de Contas é independente da Assembleia da República mas remete-lhe os relatórios que elabora. Seria importante que a Assembleia da República desse seguimento aos resultados e recomendações formuladas nesses relatórios tendo em vista promover a correcção pelo Governo das deficiências identificadas pelo Tribunal. Até à data esse seguimento parece ser limitado.

- É assegurada por lei, ao Instituto Nacional de Estatística, independência no que se refere à informação que produz e publica.

III – Comentários da equipa de relatores

Nos comentários que concluem o relatório são desenvolvidas as observações constantes do Sumário Executivo, bem como outras feitas na parte relativa à "descrição das práticas", assinalando-se que, em diversas áreas, Portugal satisfaz os requisitos do código de transparência orçamental, designadamente:

- O processo orçamental baseia-se num quadro legal claro e é relativamente aberto.

- Existem mecanismos adequados de controlo interno e externo.

- São elaboradas e divulgadas contas auditadas de todas as entidades da administração, embora com bastante demora.

Referem-se, também, significativos progressos feitos recentemente, com vista a uma melhor gestão e transparência das finanças públicas, realçando-se, especialmente:

- As Leis de Enquadramento e Estabilidade Orçamental, que criaram as bases para uma consistência acrescida da política orçamental e reforçaram substancialmente a responsabilização e as exigências de prestação de informação para todas as entidades da administração.

- A integração no Orçamento dos serviços autónomos e a centralização no Tesouro das contas de todas as entidades da administração, com excepção da Segurança Social, reforçando as condições para uma gestão financeira eficiente ao nível da administração central.

Considera-se, contudo, persistirem pontos fracos em termos de gestão e transparência financeira, em diversos domínios, de que se destacam:

- O deficiente acompanhamento e controlo pelo Ministério das Finanças, das finanças e das operações realizadas no âmbito do sector empresarial do Estado, que a médio prazo podem originar pressões significativas sobre o Orçamento do Estado, e que não é tão sistemático e detalhado como deveria.

- Neste contexto, refere-se a recente transformação de vários hospitais em sociedades de capitais públicos, que embora possa melhorar a eficiência e reforçar a responsabilização da gestão, é também susceptível de criar riscos para o Orçamento do Estado, a menos que o seu desempenho financeiro seja objecto de um estreito acompanhamento e tomadas as medidas correctivas que venham a revelar-se necessárias.

- Considera-se também essencial reforçar a análise prévia e o acompanhamento da implementação das parcerias público-privadas, que proliferam rapidamente em todos os níveis da administração[5], referindo-se, porém, que a recente legislação sobre tais parcerias, quando plenamente implementada, poderá dar resposta a essas preocupações.

- A fim de reforçar o controlo e realizar análises regulares sobre o desempenho das empresas públicas e dos projectos desenvolvidos através de parcerias público-privadas, é recomendada a constituição, no Ministério das Finanças, de uma unidade de acompanhamento e

[5] Como sublinhado também, refere o relatório, no Relatório de Auditoria n.º 14/2003, do Tribunal de Contas.

controlo. Considera-se também desejável o reforço das obrigações legais de prestação de informação pela administração regional e local sobre as respectivas empresas e projectos desenvolvidos com recurso a parcerias público-privadas.

A fim de conferir maior eficácia e transparência ao processo de preparação do orçamento recomenda-se, nomeadamente:

- Uma melhor articulação do quadro de médio prazo para a política orçamental, elaborado no âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento, com os orçamentos anuais, tendo em vista o desenvolvimento progressivo de um orçamento de médio prazo.

- Melhorar a qualidade das projecções das receitas e despesas orçamentais, bem como da análise dos riscos.

- Reforçar a capacidade técnica da Assembleia da República para avaliação das propostas de orçamento e acompanhamento da execução orçamental, o que poderia ser conseguido constituindo um pequeno gabinete dotado de técnicos qualificados.

- Desenvolver e implementar um orçamento organizado por programas e actividades, e construir os indicadores de execução destes programas[6].

São ainda indicados como pontos fracos no referente à execução orçamental, prestação de informação e processos contabilísticos:

- A não contabilização com carácter sistemático dos pagamentos em atraso, dificultando a conversão da informação sobre execução orçamental de uma base de caixa para uma base de compromissos.

- A não integração completa dos sistemas informáticos utilizados na administração pública, e as dificuldades na implementação do plano oficial de contas públicas, com importantes consequências, em ambos os casos, nos atrasos na preparação das contas consolidadas da administração pública e nas sucessivas revisões daquelas contas.

[6] De referir a este respeito que no Orçamento do Estado para 2004 foi já iniciada a orçamentação por programas, como previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, embora ainda com um âmbito limitado.

Considera-se também que os sistemas de controlo interno e externo podem ser reforçados, nomeadamente através de medidas que assegurem um melhor seguimento dos resultados das auditorias internas e externas, como sejam a obrigatoriedade de as entidades auditadas apresentarem propostas específicas de correcção em resposta às recomendações feitas nos relatórios de auditoria e normas mais sistematizadas relativamente à discussão dos resultados das auditorias pela Assembleia da República. O previsto encurtamento dos prazos para apresentação da Conta Geral do Estado ao Tribunal de Contas deverá também contribuir para que os relatórios de auditoria sejam mais atempados e assumam maior relevância.

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

NOTA EXPLICATIVA

Com o objectivo de tornar mais acessível a informação de que dispõe, tem vindo a Biblioteca/Centro de Documentação e Informação a incluir na Revista do Tribunal de Contas a *Informação Bibliográfica* contendo referências seleccionadas de documentação entrada e tratada no período a que respeita o respectivo número da Revista.

O período a que se reporta o presente número da Revista, tornaria a *Informação Bibliográfica* muito extensa, pelo que optámos por seleccionar algumas referências bibliográficas (mantendo a numeração original das referências na nossa Base de Dados) mais representativas das áreas temáticas da documentação disponível na Biblioteca/Centro de Documentação e Informação.

Muitas outras referências, inclusive de outras áreas temáticas, não foram propositadamente incluídas nesta *Informação Bibliográfica*. Assim, sugerimos aos nossos utilizadores que consultem a nossa Base de Dados Bibliográficos, disponível nos nossos serviços de atendimento e na INTRANET.

Salienta-se que a estrutura da Informação *Bibliográfica e a* apresentação visual dos índices, sofre nesta revista algumas alterações.

Resulta esta situação da entrada em funcionamento de uma nova versão da aplicação informática de gestão do sistema de informação da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação. Sendo assim, a *Informação Bibliográfica* apresenta a seguinte estrutura:

- Monografias e analíticos de publicações periódicas, ordenados segundo uma adaptação da estrutura de áreas e de microthesaurus do EUROVOC;
- Índice de autores e de títulos de obras anónimas;
- Índice de assuntos (relativo às monografias e analíticos de publicações periódicas).

A Directora de Serviços do
Departamento de Arquivo, Documentação e Informação

Judite Cavaleiro Paixão

MONOGRAFIAS E ANALÍTICOS DE PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

0436 PODER EXECUTIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

[22811] 336.1/.5 MEExGlo

SCHLICKER, Gertrude
The role and organizational integration of internal auditing in ministries, public sector enterprises, institutions and municipal administrations : taking the Austrian example / Gertrude Schlicker
In: Globalization and new challenges of public finance / ed. Guido Bertucci & Giuseppe Cogliandro. - Roma, 2004. - ISBN 88-240-3436-5. - p. 87-91

Administração Pública / Controlo Orçamental / Despesas Públicas / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Áustria / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[22908] PP 670

PIRES, Maria Coeli Simões
Controle da administração pública e tendências à luz do Estado democrático de direito / Maria Coeli Simões Pires, Jean Alessandro Serra Cytrino Nogueira
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / dir. Eduardo Carone Costa. - Belo Horizonte. - ISSN 0102-1052. - A. 22, vol. 51, nº 2 (Abril - Junho 2004). - p. 79-148

Administração Pública / Democracia / Poder de Controlo / Controlo Administrativo / Controlo Orçamental / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Brasil / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[23081] PP 608

SILVA, Carla Valério
Auditoria interna do sector público : exemplos de boas práticas internacionais / Carla Valério Silva, Nuno Moita da Costa

In: Auditoria Interna / dir. Joaquim Leite Pinheiro. - Lisboa. - A. 5, nº 18 (Set. 2004). - p. 10-14

Administração Pública / Auditoria Interna / Estudo Comparativo / Risco / Avaliação / Relatório / Controlo de Qualidade / Metodologia / Austrália / Estados Unidos / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

0821 DEFESA

[23163] PP 120

MENDES, José de Castro de Mira
Priorização dos investimentos incluidos na lei de programação militar (1998-2001) no contexto do planeamento da auditoria : investigação sobre a utilização de modelos de risco no planeamento de auditorias no sector da defesa / José de Castro de Mira Mendes, Maria da Conceição Vaz Antunes
In: Revista do Tribunal de Contas / dir. Alfredo José de Sousa. - Lisboa. - ISSN 0871 3065. - nº 40 (Jul.-Dez. 2003). - p. 129-153

Forças Armadas / Política de Investimento / Controlo de Gestão / Auditoria das Práticas de Gestão / Auditoria / Metodologia / Risco / Portugal / 0821 Defesa

1006 INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS E FUNÇÃO PÚBLICA EUROPEIA

[22699] PP 322

HERNÁNDEZ, Joaquín
El nuevo sistema de control interno para Europa : la problemática de las agencias europeas / Joaquín Hernández
In: Auditoría Pública / dir. Carlos Castelló. - Sevilha. - ISSN 1136-517 X. - nº 33 (Julho 2004). - p. 57-70

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria / Normalização Contabilística / Norma Internacional / Alargamento da União Europeia /

Agência Europeia / 1006 Instituições Comunitárias e Função Pública Europeia

[23011] PP 776

CABALLERO BASSEDAS, Arturo
La reforma del sistema de control interno de la Comisión Europea / Arturo Caballero Bassedas
In: Revista española de control externo. - Madrid. - ISSN 1-575-1333. - V. 6, nº 17 (Mayo 2004). - p. 117-142; il.: 4 quadr.

Comissão CE / Reforma Administrativa / Gestão Financeira / Controlo Financeiro / Auditoria / Estrutura Institucional / Gestão do Risco / Instância de Controlo / 1006 Instituições Comunitárias e Função Pública Europeia

[23014] PP 776

LÓPEZ LÓPEZ, Juan Carlos
La responsabilidad de los gestores financieros dentro del nuevo marco normativo de la Comisión / Juan Carlos López López, Javier Medina Guijarro
In: Revista española de control externo. - Madrid. - ISSN 1-575-1333. - V. 6, nº 17 (Mayo 2004). - p. 197-214

Comissão Europeia / Gestão Financeira / Responsabilidade / Reforma Administrativa / Controlo Financeiro / Instância de Controlo / Auditoria / Norma / Política Orçamental / União Europeia / 1006 Instituições Comunitárias e Função Pública Europeia

2436 FINANÇAS PÚBLICAS E POLÍTICA ORÇAMENTAL

[22892] 336.126.55 (931) NZAOxLoc 4

NOVA ZELÂNDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
Local government : results of the 2002-03 audits. - Wellington : Office of the Auditor-General, 2004. - 110 p. ; 30 cm.
ISBN 0-478-18120-5

Finanças Locais / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de

Auditoria / Tribunal de Contas / Nova Zelândia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(931)

[22893] 336.126.55 (931) NZAOxCen 3

NOVA ZELÂNDIA. Audit Office. Controller and Auditor-General
Central government : results of the 2002-03 audits. - Wellington : Office of the Auditor-General, 2004. - 103 p. ; 30 cm.
ISBN 0-478-18119-1

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Nova Zelândia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55 (931)

[22939] 336.126.55 (469+81) ENC

FERREIRA, Eduardo Paz
Finanças nacionais : orçamento e controlo financeiro na actualidade / Eduardo Paz Ferreira
In: Encontro luso-brasileiro de Tribunais de Contas / dir. Alfredo José de Sousa. - Lisboa, 2004. - p. 129-140

Finanças Públicas / Orçamento de Estado / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Auditoria Interna / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23042] 336.126 INCOSAIxDoc

INCOSAI, 18, Budapest, 2004
Documents pour le débat / pref. National Audit Office. - Budapest : Incosai, 2004. - 56 p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Conferência Internacional / Cooperação Institucional / INTOSAI / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[23043] 336.126 INCOSAIxPri V. I-II

INCOSAI, 18, Budapest, 2004
Principal and country papers. - Budapest : Incosai, 2004. - 2 vol. ; 30 cm. - 1° Vol.: The possibilities for bilateral and multilateral cooperation among Supreme Audit Instituttions. - 703 p. - 2° Vol.: Coordination of audit efforts between national, regional, local and self-governing bodies. - 579 p.

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Conferência Internacional / Cooperação Institucional / INTOSAI / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[23044] 336.126 INTOSAI

INTOSAI
INTOSAI : 50 ans : 1953-2003 / pref. Árpad Kovács. - Vienne : INTOSAI, 2004. - 168 p. ; 30 cm. - Publicação especial da Organização Internacional das Institutições Superiores de Controlo das Finanças Públicas. - Existe também edição em CD-Rom, em lingua inglesa, com a cota CD 92

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / INTOSAI / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[23046] 336.126 INTOSAIxDir I

INTOSAI. Working Group on Privatization
Directives sur les meilleures pratiques pour l'audit du risque dans des partenariats publics-privés / Groupe de travail sur le contrôle de la privatisation INTOSAI ; pref. John Bourn. - Budapest : INTOSAI WGP, 2004. - 45 p. ; 30 cm. - Inclui fontes de informação adicional p. 43-45

Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Gestão do Risco / Parceria Público-Privada / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[23049] 336.126 INTOSAIxLig 1

INTOSAI. Internal Control Standards Committee
Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public / Comité des normes de contrôle interne INTOSAI. - [Bruxelles] : INTOSAI ICSC, [ca. 2004]. - V, 80 p. ; 23 cm. - Inclui Glossário p. 65-80

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Interna / INTOSAI / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[23050] 336.126 INTOSAIxPri

INTOSAI. Working Group on the Audit of International Institutions
Principles for best audit arrangements for international institutions = Principes régissant la mise en place de meilleures mécanismes de contrôle des institutions internationales = Grundsätze bestmöglicher prüfungsmodalitäten für internationale institutionen / Working Group on the Audit of International Institutions INTOSAI ; pref. Bjarne Mork-Eidem. - Oslo : INTOSAI WGAII, 2004. - Pág. var. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / INTOSAI / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[23093] PP 59

MANSUR, Arif
A challenge for SAIs : quality management in public auditing / Arif Mansur
In: International Journal of Government Auditing / dir. Helen H. Hsing . - V. 31, nº 3 (July 2004). - p. 10-12

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Competência Institucional / Auditoria / Mudança Organizacional / Gestão do Risco / Controlo de Qualidade / Paquistão / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23099] PP 61

JIANG, Hong
The operation of intangible assets and its auditing strategy / Jiang Hong
In: Asian Journal of Government Audit / dir.Sunil K. Bahri. - Is. 23 (Oct. 2004). - p. 45-49

Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Activo Intangível / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23105] PP 61

INTOSAI. Committee on Auditing Standards
Intosai auditing standard bridging document / adopted by the INTOSAI Committee on Auditing Standards in September, 2003
In: Asian Journal of Government Audit / dir.Sunil K. Bahri. - Is. 23 (Oct. 2004). - p. 81-87

Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Norma Técnica / Norma Internacional / INTOSAI / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23109] PP 59

FERGUSON, Andrew
Who audits the auditor ? : the international peer review of the Office of the Auditor General of Canada / Andrew Ferguson, Bill Rafuse
In: International Journal of government auditing / dir. Helen H. Hsing. - V. 31, nº 4 (Oct. 2004). - p. 10-15

Auditoria / Auditoria Interna / Política Governamental / Controlo Orçamental / Governo / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Metodologia / Canadá / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23141] PP 133

DESCHEEMAEKER, Christian
L'alourdissement des procédures / Christian Descheemaeker
In: Revue Française de Finances Publiques. - Paris. - ISSN 0294-0833. - Nº. 87 (Sept. 2004). - p. 203-217

Tribunal de Contas / Administração Regional / Controlo Financeiro /

Sistema Judiciário / Convenção Europeia dos Direitos do Homem / Auditoria / Competência Institucional / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23164] PP 120

PEREIRA, M. H. de Freitas
Fundações de solidariedade social e Tribunal de Contas / M. H. de Freitas Pereira
In: Revista do Tribunal de Contas / dir. Alfredo José de Sousa. - Lisboa. - ISSN 0871 3065. - nº 40 (Jul.-Dez. 2003). - p. 155-178

Tribunal de Contas / Competência Institucional / Fundação / Estatuto Jurídico / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[23334] PP 925

UDDIN, Mohamed Moslem
Introducing issue based and value for money audit in the missions / Mohamed Moslem Uddin
In: Review: quarterly journal of the Office of the CAG. - Dhaka. - Is 2, v. 5-6 (Jan.-Jun. 2004). - p. 1-4

Auditoria Financeira / Análise de Custo-eficácia / Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Missão Diplomática / Agência no Estrangeiro / Bangladesh / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

3236 INFORMÁTICA E PROCESSAMENTO DE DADOS

[23106] PP 61

LIU, Jianhui
Ensuring security while auditing in network environment / Liu Jianhui
In: Asian Journal of Government Audit / dir.Sunil K. Bahri. - Is. 23 (Oct. 2004). - p. 89-91

Protecção de Dados / Rede Informática / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / 3236 Informática e Processamento de Dados

4026 GESTÃO CONTABILÍSTICA

[22891] 657.6 SANxTeo V. I

FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, José Luis Sánchez
Teoría y práctica de la auditoría : concepto y metodología / José Luis Sánchez Fernández de Valderrama. - 3ª ed. - Madrid : Pirámide, 2003. - 507 p. ; 24 cm. - (Economía y empresa). - Contém os seguintes anexos: Normas técnicas de auditoría del ICAC. - Pronunciamentos sobre contabilidad y auditoria. - Disposiciones más relevantes sobre auditoria publicadas o relacionadas en el BOICAC
ISBN 84-368-1832-6

Auditoria / Controlo Financeiro / Verificação de Contas / Norma Técnica / Espanha / 4026 Gestão Contabilística

CDU 657.6

[23004] 657.6 MENxAud

MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Herminio
Auditoría / Herminio Méndez Rodríguez. - Madrid : McGraw-Hill, 2004. - 239 p. : quadros ; 28 cm. - (Ciclos formativos. Grado Superior). - Bibliografia p. 239
ISBN 84-481-3847-3

Auditoria / Verificação de Contas / Controlo Interno / Controlo de Gestão / Fecho de Contas / Norma Técnica / Manual Escolar / 4026 Gestão Contabilística

CDU 657.6

[23005] 657.6 MENxAud I

MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Herminio
Auditoría : guía didáctica / Herminio Méndez Rodríguez. - Madrid : McGraw-Hill, 2003. - 72 p. : quadros ; 28 cm + 1 CD-Rom. - (Ciclos formativos. Grado Superior)
ISBN 84-481-3890-2

Auditoria / Verificação de Contas / Controlo Interno / Controlo de Gestão / Fecho de Contas / Norma Técnica / Manual Escolar / 4026 Gestão Contabilistica

CDU 657.6

[23119] PP 637

CHAUDHARY, Liaqat Ali
Auditing more effectively / Liaqat Ali Chaudhary
In: Performit. - Islamabad. - V. 23, nº 3 (July 2004). - p. 47-69

Auditoria / Instância de Controlo / Produtividade / Análise de Custo-Eficácia / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Legislação / Exercício Orçamental / Política Orçamental / 4026 Gestão Contabilistica

5206 POLÍTICA AMBIENTAL

[22974] PP 55

VAN LEEUWEN, Sylvia
Auditoria em assuntos hídricos : experiências das entidades fiscalizadoras superiores (EFS) / Sylvia van Leewen
In: Revista do TCU. - Brasília. - ISSN 0103-1090. - A. 35, nº 100 (Abr.-Jun. 2004). - p. 62-70

Auditoria / Recursos Hídricos / Instância de Controlo / Cooperação Internacional / Água / Tribunal de Contas / 5206 Política Ambiental

[22976] PP 55

ALDANA, Bibiana Guevara
Avaliação ambiental : base para o enfoque do controle fiscal / Bibiana Guevara Aldana
In: Revista do TCU. - Brasília. - ISSN 0103-1090. - A. 35, nº 100 (Abr.-Jun. 2004). - p. 77-82

Política do Ambiente / Avaliação / Fiscalidade / Princípio do Poluidor-Pagador / Controlo Fiscal / Actividade Económica / Auditoria / Colômbia / 5206 Política Ambiental

[22977] PP 55

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian
O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental / Cláudio Sarian Altounian... [et al.]
In: Revista do TCU. - Brasília. - ISSN 0103-1090. - A. 35, nº 100 (Abr.-Jun. 2004). - p. 83-91

Política do Ambiente / Controlo das Práticas de Gestão / Gestão Ambiental / Tribunal de Contas / Auditoria Ambiental / Brasil / 5206 Política Ambiental

[23045] 336.126 INTOSAIxVer

INTOSAI. Working Group on Environmental Auditing
Vérification environnementale et vérification de la régularité / Groupe de Travail sur la Vérification Environnementale de l'INTOSAI ; pref. Sheila Fraser, Johanne Gélinas. - [Ottawa] : Intosai WGEA, [ca. 2004]. - V, 33 p. ; 30 cm

Auditoria Ambiental / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / INTOSAI / 5206 Política Ambiental

CDU 336.126

[23047] 336.126 INTOSAIxDev

INTOSAI. Working Group on Environmental Auditing
Développement durable : rôle des institutions supérieures de contrôle / Groupe de travail sur la Vérification Environnementale de l'INTOSAI ; pref. Sheila Fraser, Johanne Gélinas. - [Ottawa] : INTOSAI WGEA, [ca. 2004]. - V, 64 p. ; 30 cm. - Inclui Glossário p. 60-64

Auditoria Ambiental / Desenvolvimento Sustentável / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / INTOSAI / 5206 Política Ambiental

CDU 336.126

[23118] PP 637

SHAIKH, Shahzado
Sustainable development and the role of supreme audit institutions : the

pakistani perspective / Shahzado Shaikh
In: Performit. - Islamabad. - V. 23, nº 3 (July 2004). - p. 11-18

Desenvolvimento Sustentável / Instância de Controlo / Tribunal de Contas / Protecção do Ambiente / Auditoria Ambiental / Metodologia / Ordenamento Florestal / Política Florestal / Paquistão / 5206 Política Ambiental

ÍNDICE DE AUTORES

ALDANA, BIBIANA GUEVARA
MFN:22976

ALTOUNIAN, CLÁUDIO SARIAN
MFN:22977

ANTUNES, MARIA DA CONCEIÇÃO VAZ
MFN:23163

BAHRI, SUNIL K.
MFN:23106, MFN:23105, MFN:23099

BOURN, JOHN
MFN:23046

CABALLERO BASSEDAS, ARTURO
MFN:23011

CASTELLÓ, CARLOS
MFN:22699

CHAUDHARY, LIAQAT ALI
MFN:23119

COSTA, EDUARDO CARONE
MFN:22908

COSTA, NUNO MOITA DA
MFN:23081

DESCHEEMAEKER, CHRISTIAN
MFN:23141

FERGUSON, ANDREW
MFN:23109

FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, JOSÉ LUIS SÁNCHEZ
MFN:22891

FERREIRA, EDUARDO PAZ
MFN:22939

FRASER, SHEILA
MFN:23047

GÉLINAS, JOHANNE
MFN:23047

HERNÁNDEZ, JOAQUÍN
MFN:22699

HSING, HELEN H.
MFN:23109

INCOSAI, 18, BUDAPEST, 2004
MFN:23042, MFN:23043

INTOSAI

MFN:23042, MFN:23044, MFN:23043

INTOSAI. COMMITTEE ON AUDITING STANDARDS

MFN:23105

INTOSAI. INTERNAL CONTROL STANDARDS COMMITTEE

MFN:23049

INTOSAI. WORKING GROUP ON ENVIRONMENTAL AUDITING

MFN:23047, MFN:23045

INTOSAIC. WORKING GROUP ON PRIVATIZATION

MFN:23046

INTOSAI. WORKING GROUP ON THE AUDIT OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS

MFN:23050

JIANG, HONG

MFN:23099

KOVÁCS, ÁRPÁD

MFN:23044

LIU, JIANHUI

MFN:23106

LÓPEZ LÓPEZ, JUAN CARLOS

MFN:23014

MANSUR, ARIF

MFN:23093

MEDINA GUIJARRO, JAVIER

MFN:23014

MEETING OF EXPERTS ON FINANCIAL AND ACCOUNTABILITY, ROMA, 2001

MFN:22811

MENDES, JOSÉ DE CASTRO DE MIRA

MFN:23163

MÉNDEZ RODRÍGUEZ, HERMINIO

MFN:23005, MFN:23004

MORK-EIDEM, BJARNE

MFN:23050

NOGUEIRA, JEAN ALESSANDRO SERRA CYRINO

MFN:22908

NOVA ZELÂNDIA. AUDIT OFFICE

MFN:22893, MFN:22892

PEREIRA, M. H. DE FREITAS
MFN:23164

PINHEIRO, JOAQUIM LEITE
MFN:23081

PIRES, MARIA COELI SIMÕES
MFN:22908

RAFUSE, BILL
MFN:23109

REINO UNIDO. NATIONAL AUDIT OFFICE
MFN:23042, MFN:23043

SCHLICKER, GERTRUDE
MFN:22811

SHAIKH, SHAHZADO
MFN:23118

SILVA, CARLA VALÉRIO
MFN:23081

SOUSA, ALFREDO JOSÉ DE
MFN:22939, MFN:23164, MFN:23163

UDDIN, MOHAMED MOSLEM
MFN:23334

VAN LEEUWEN, SYLVIA

MFN:22974

ÍNDICE DE ASSUNTOS

ACTIVIDADE ECONÓMICA
MFN:22976

ACTIVO INTANGÍVEL
MFN:23099

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MFN:23081, MFN:22908, MFN:22811

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL
MFN:23141

AGÊNCIA EUROPEIA
MFN:22699

AGÊNCIA NO ESTRANGEIRO
MFN:23334

ÁGUA
MFN:22974

ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA
MFN:22699

ANÁLISE DE CUSTO-EFICÁCIA
MFN:23119, MFN:23334

AUDITORIA

MFN:23093, MFN:23119, MFN:23005, MFN:22974, MFN:23004, MFN:22976, MFN:22699, MFN:23141, MFN:23011, MFN:23014, MFN:23163, MFN:22891, MFN:23109

AUDITORIA AMBIENTAL

MFN:23047, MFN:22977, MFN:23118, MFN:23045

AUDITORIA DAS PRÁTICAS DE GESTÃO

MFN:23163

AUDITORIA EXTERNA

MFN:23119, MFN:22893, MFN:22908, MFN:23047, MFN:23046, MFN:23042, MFN:23106, MFN:23164, MFN:23044, MFN:23105, MFN:22892, MFN:23043, MFN:23050, MFN:23099, MFN:22811, MFN:23045

AUDITORIA FINANCEIRA

MFN:23334

AUDITORIA INTERNA

MFN:23119, MFN:23081, MFN:22908, MFN:22939, MFN:23049, MFN:22811, MFN:23109

AUSTRÁLIA

MFN:23081

ÁUSTRIA

MFN:22811

AVALIAÇÃO
MFN:23081, MFN:22976

BANGLADESH
MFN:23334

BRASIL
MFN:22908, MFN:22977

CANADÁ
MFN:23109

COLÔMBIA
MFN:22976

COMISSÃO CE
MFN:23011

COMISSÃO EUROPEIA
MFN:23014

COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL
MFN:23093, MFN:23164, MFN:23141

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL
MFN:23042, MFN:23043

CONTROLO ADMINISTRATIVO
MFN:22908

CONTROLO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO

MFN:22977

CONTROLO DE GESTÃO

MFN:23005, MFN:23004, MFN:23163

CONTROLO DE QUALIDADE

MFN:23093, MFN:23081

CONTROLO FINANCEIRO

MFN:22893, MFN:23047, MFN:23046, MFN:23042, MFN:22699, MFN:23106, MFN:22939, MFN:23164, MFN:23044, MFN:23105, MFN:23141, MFN:23011, MFN:23014, MFN:23049, MFN:22892, MFN:23043, MFN:23050, MFN:22891, MFN:23099, MFN:23045

CONTROLO FISCAL

MFN:22976

CONTROLO INTERNO

MFN:23005, MFN:23004

CONTROLO ORÇAMENTAL

MFN:22908, MFN:22811, MFN:23109

CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM

MFN:23141

COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL

MFN:23042, MFN:23043

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
MFN:22974

DEMOCRACIA
MFN:22908

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
MFN:23047, MFN:23118

DESPESAS PÚBLICAS
MFN:22811

ESPANHA
MFN:22891

ESTADOS UNIDOS
MFN:23081

ESTATUTO JURÍDICO
MFN:23164

ESTRUTURA INSTITUCIONAL
MFN:23011

ESTUDO COMPARATIVO
MFN:23081

EXERCÍCIO ORÇAMENTAL
MFN:23119

FECHO DE CONTAS

MFN:23005, MFN:23004

FINANÇAS LOCAIS

MFN:22892

FINANÇAS PÚBLICAS

MFN:23093, MFN:22893, MFN:23042, MFN:22699, MFN:22939, MFN:23044, MFN:23049, MFN:23043, MFN:23050

FISCALIDADE

MFN:22976

FORÇAS ARMADAS

MFN:23163

FUNDAÇÃO

MFN:23164

GESTÃO AMBIENTAL

MFN:22977

GESTÃO DO RISCO

MFN:23093, MFN:23046, MFN:23011

GESTÃO FINANCEIRA

MFN:23011, MFN:23014

GOVERNO

MFN:23109

INSTÂNCIA DE CONTROLO

MFN:23093, MFN:23119, MFN:22974, MFN:22908, MFN:23334, MFN:23011, MFN:23014, MFN:23118, MFN:23109

INTOSAI

MFN:23047, MFN:23042, MFN:23044, MFN:23105, MFN:23049, MFN:23043, MFN:23050, MFN:23045

LEGISLAÇÃO

MFN:23119

MANUAL ESCOLAR

MFN:23005, MFN:23004

METODOLOGIA

MFN:23081, MFN:23163, MFN:23118, MFN:23109

MISSÃO DIPLOMÁTICA

MFN:23334

MUDANÇA ORGANIZACIONAL

MFN:23093

NORMA

MFN:23014

NORMA INTERNACIONAL

MFN:22699, MFN:23105

NORMA TÉCNICA
MFN:23005, MFN:23004, MFN:23105, MFN:22891

NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA
MFN:22699

NOVA ZELÂNDIA
MFN:22893, MFN:22892

ORÇAMENTO DE ESTADO
MFN:22939

ORDENAMENTO FLORESTAL
MFN:23118

PAQUISTÃO
MFN:23093, MFN:23118

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA
MFN:23046

PODER DE CONTROLO
MFN:22908

POLÍTICA DE INVESTIMENTO
MFN:23163

POLÍTICA DO AMBIENTE
MFN:22976, MFN:22977

POLÍTICA FLORESTAL
MFN:23118

POLÍTICA GOVERNAMENTAL
MFN:23109

POLÍTICA ORÇAMENTAL
MFN:23119, MFN:23014

PORTUGAL
MFN:23164, MFN:23163

PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR
MFN:22976

PRODUTIVIDADE
MFN:23119

PROTECÇÃO DE DADOS
MFN:23106

PROTECÇÃO DO AMBIENTE
MFN:23118

RECURSOS HÍDRICOS
MFN:22974

REDE INFORMÁTICA
MFN:23106

REFORMA ADMINISTRATIVA

MFN:23011, MFN:23014

RELATÓRIO

MFN:23081

RELATÓRIO DE AUDITORIA

MFN:22893, MFN:22892

RESPONSABILIDADE

MFN:23014

RISCO

MFN:23081, MFN:23163

SISTEMA JUDICIÁRIO

MFN:23141

TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:23093, MFN:22974, MFN:22893, MFN:22908, MFN:23042, MFN:22939, MFN:23164, MFN:23334, MFN:23141, MFN:22892, MFN:22977, MFN:23043, MFN:23118, MFN:22811, MFN:23109

UNIÃO EUROPEIA

MFN:23014

VERIFICAÇÃO DE CONTAS

MFN:23005, MFN:23004, MFN:22891

Quer pela sua história, quer sobretudo pela consagração constitucional das suas competências para fiscalizar a legalidade da aplicação dos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas é uma instituição indispensável do regime democrático português, sendo a consciência financeira do Estado.

Alfredo José de Sousa
Presidente do Tribunal de Contas