



Julho | Dezembro 2006

República Portuguesa

46

REVISTA DO
TRIBUNAL DE CONTAS

46

Julho
Dezembro
2006

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

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

Conselho de Redacção:

João Pinto Ribeiro, Conselheiro da 2ª Secção
José Luis Pinto de Almeida, Conselheiro da 1ª Secção
Morais Antunes, Conselheiro da 3ª Secção
António Cluny, Procurador-Geral Adjunto

Coordenação:

Director-Geral do Tribunal de Contas,
José F. F. Tavares
e *Auditora-Coordenadora do DCP,*
Eleonora Pais de Almeida

Composição e Paginação:

Isabel Trigo

Apoio Técnico:

Departamento de Consultadoria e Planeamento

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

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

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

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

Impressão: Tipografia Peres

Nº 46 – Julho a Dezembro de 2006

Tiragem: 1 500 exemplares

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95



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

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

DOCTRINA

<i>A reforma do Tribunal de Contas em 2006</i>	27
Guilherme d'Oliveira Martins	
<i>Sustentabilidade financeira — O papel das Instituições superiores de controlo neste contexto</i>	63
Ernesto Laurentino da Cunha	
João Parente	
Paulo Nogueira da Costa	
<i>A qualidade da prestação de contas públicas em Portugal</i>	87
Filomena Maria de Oliveira Rolo	
<i>Recomendações do Tribunal de Contas — conceito, natureza e regime</i>	165
José F. F. Tavares	
<i>O controlo da contratação pública pelo Tribunal de Contas</i>	203
Lídio de Magalhães	

DOCUMENTOS

INTERNOS

Palavras proferidas por Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no acto de assinatura de protocolo de cooperação entre o Tribunal de Contas e a Autoridade da Concorrência.....	219
---	-----

ACÓRDÃOS, SENTENÇAS E OUTROS ACTOS DO TRIBUNAL
(Transcrição integral)

CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO)

Acórdão 45/2006 – PL, de 4 de Julho — <i>Aplicação da lei no tempo. Contrato de abertura de crédito. Contrato de empréstimo. Endividamento municipal. Princípio da anualidade orçamental. Recusa de visto</i>	229
Acórdão 50/2006 – PL, de 17 de Outubro — <i>Cessão de créditos futuros sobre terceiros a instituições bancárias a médio prazo. Qualificação jurídica do contrato. Mútuo bancário com restituição atípica. Violação directa de norma financeira. Recusa do visto ao contrato</i>	237
Acórdão nº 295/2006 – SS, de 29 de Setembro — <i>Contrato de aquisição de material de consumo clínico. Programa de concurso. Caderno de encargos. Fundamentação do acto adjudicatório. Vício de violação de lei, por erro nos pressupostos</i>	251
Acórdão nº 307/2006 – SS, de 11 de Outubro — <i>Alteração do resultado financeiro por ilegalidade. Apreciação das propostas. Caderno de encargos. Contrato de fornecimento. Critério de adjudicação. Programa de concurso. Visto com recomendações</i>	263
Acórdão 312/2006 – SS, de 17 de Outubro — <i>Contrato de cessão de crédito. Contrato de empréstimo. Endividamento municipal. Incumprimento contratual. Norma financeira. Recusa de visto</i>	269
Acórdão nº 323/2006 – SS, de 31 de Outubro — <i>Alteração do resultado financeiro por ilegalidade. Contrato de fornecimento. Critério de adjudicação. Proposta. Visto com recomendações</i>	289
Acórdão nº 330/2006 – SS, de 14 de Novembro — <i>Contrato de empréstimo. Limite de endividamento. Norma financeira. Outorga. Recusa de visto</i>	297

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3º SECÇÃO)

Acórdão nº 3/2006 de 6 de Novembro — <i>Auditoria de fiscalização sucessiva. Entidade executora de programa ou projecto. Emolumentos</i>	303
Sentença nº 8/2006 de 13 de Julho — <i>Despesas de representação. Pagamento indevido. Infracção financeira. Responsabilidade financeira sancionatória. Multa. Responsabilidade financeira reintegratória. Juro de mora</i>	315
Sentença nº 11/2006 de 3 de Outubro — <i>Falta de sistema de controlo interno. Falta de inventário. Orçamento com inobservância das regras previsionais. Violação do princípio do equilíbrio corrente. Aquisição por ajuste directo dos serviços de advogado. Fraccionamento de despesas. Ordem de pagamento por quem não assumira a despesa</i>	339
Sentença nº 12/2006 de 3 de Novembro — <i>Desvio de dinheiros públicos. Responsabilidade financeira reintegratória. Juros de mora. Lei concretamente mais favorável</i>	379
Sentença nº 14/2006 de 28 de Dezembro — <i>Contrato de permuta. Culpa. Bens presentes. Despesa pública. Bens futuros. Infracção financeira</i>	389

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Decisão nº 19/2006, de 18 de Dezembro — <i>Correcção da proposta. Empreitada de obras públicas. Erro de escrita. Exclusão ilegal da proposta. Preço Total. Visto com recomendações</i>	405
--	-----

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Sentença nº 3/2006, de 28 de Junho — <i>Princípio da legalidade. Pagamentos indevidos. Imputação subjectiva da responsabilidade. Avaliação da culpa. Redução/relevação da responsabilidade</i>	417
--	-----

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS.....	441
CONTROLO PRÉVIO (1ª SECÇÃO).....	449
EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO).....	469

RELATÓRIOS DE AUDITORIA: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTROLO CONCOMITANTE – 1ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 7/2006 — <i>Acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal e aos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra</i>	483
--	-----

CONTROLO SUCESSIVO – 2ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 20/2006 — <i>Avaliação do modelo de Gestão Empresarial adoptado no SNS – período de 2001 a 2004</i>	493
Relatório de Auditoria nº 26/2006 — <i>Auditoria aos apoios financeiros pagos pela Direcção-Geral do Tesouro – ano 2005</i>	513
Relatório de Auditoria nº 29/2006 — <i>Auditoria à regulação no sector do transporte ferroviário</i>	521
Relatório de Auditoria nº 33/2006 — <i>Auditoria à Sociedade Metro do Porto, SA</i>	535
Relatório de Auditoria nº 35/2006 — <i>Auditoria à concessão de apoios a Instituições Particulares de Solidariedade Social e Entidades Equiparadas no Centro Distrital de Segurança Social do Porto</i> ...	545

Relatório de Auditoria nº 39/2006 — Auditoria ao “ <i>Projecto Integrado da Linha do Norte</i> ” da medida “ <i>Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes</i> ”.....	555
Relatório de Auditoria nº 40/2006 — Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal SGR – Balcão 0018 – <i>Execuções Fiscais (DSCC) ano de 2005</i>	569
Relatório de Auditoria nº 47/2006 — Auditoria à Faculdade de Arquitectura – Universidade Técnica de Lisboa.....	587
Relatório de Auditoria nº 50/2006 — Auditoria ao financiamento do Regime de acesso ao Direito e aos Tribunais Sistemas de Gestão e de Controlo.	593

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Relatório de Auditoria nº 17/2006 — Auditoria ao sector dos transportes – <i>Investimentos do plano (2004)</i>	601
---	-----

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Relatório de Auditoria nº 16/2006 — Auditoria à MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, SA – ano 2005.	609
--	-----

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Julho a Dezembro de 2006.	617
---	-----

HISTÓRIA E CULTURA

<i>As finanças públicas portuguesas antes da revolução de 1820</i>	637
António Alves Caetano	

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas	701
Índices de assuntos	715
Índice de autores e de títulos de obras anónimas	723

ESTATUTO EDITORIAL

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

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

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

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

Como forma apurada de tomar essas contas, com independência, imparcialidade e isenção, surge a jurisdição de Contas, elemento central de um sistema de finanças públicas que pode estender-se a poderes mais amplos.

Tal jurisdição é exercida pelo Tribunal de Contas que, na linha de continuidade acima referida, é afirmado pela Constituição da República de 1976, como um Tribunal supremo integrado no poder judicial, afirmando-se, assim, como órgão supremo de auditoria e de controlo financeiro do Estado de Direito democrático⁽¹⁾.

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

Sem perder de vista o cunho científico, bem patente na secção de Doutrina, ocupa especial relevo nos seus objectivos a preocupação de proporcionar utilidade prática a todos os que, de algum modo, têm de lidar com o Direito Financeiro e as Finanças Públicas e o seu controlo, traduzida

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

na divulgação da actividade do Tribunal mediante a publicação de jurisprudência, estudos, pareceres, relatórios de auditoria e outros documentos sobre matérias conexas com as suas atribuições.

A Revista rege-se pelo seu *Regulamento* — instrumento de carácter normativo (baseado no artigo 2º do Decreto-Lei nº 290/82, de 26 de Julho) da competência do Presidente do Tribunal de Contas, que é, também, por inerência, seu Director — Despacho nº 3/06 – GP, de 2 de Fevereiro de 2006 (publicado em anexo ao presente editorial).

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

- **Doutrina**
- **Documentos**
 - Internos
 - De Instituições congéneres
 - De Organizações internacionais
- **Acórdãos e sentenças** (seleccionados para publicação na íntegra)
 - Do Plenário Geral
 - Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
 - Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
 - Da Secção Regional dos Açores
 - Da Secção Regional da Madeira
- **Crónica da Jurisprudência** (Sumários seleccionados)
 - Do Plenário Geral
 - Da 1ª Secção (Controlo Prévio)
 - Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- **Relatórios de Auditoria: Conclusões e Recomendações**
 - Da 1ª Secção (Controlo concomitante)
 - Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)
 - Da Secção Regional dos Açores
 - Da Secção Regional da Madeira
- **Jurisprudência de outros Tribunais com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**
- **Pareceres da Procuradoria Geral da República com relevância para a actividade do Tribunal de Contas**
- **História e Cultura (com autonomização do Arquivo Histórico)**
- **Notícias**

- Recensão bibliográfica
- Informação bibliográfica

O Director

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

(Guilherme d'Oliveira Martins)

Despacho n.º 3/06—GP

Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas*

O Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas* (abreviadamente designada *Revista*), foi aprovado pelo Despacho DP n.º 197/88, de 23 de Dezembro, que, por sua vez foi objecto de alterações através dos Despachos DP n.º 33/94, de 20 de Abril, 33/95, de 22 de Março, 72/98, de 23 de Julho e 82/01, de 15 de Novembro.

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

Assim:

Ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 290/82, de 26 de Julho, aprovo o seguinte Regulamento da *Revista do Tribunal de Contas*:

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

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

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

A *Revista* é propriedade do Cofre do Tribunal de Contas e a sua administração compete ao Conselho Administrativo do Cofre.

Artigo 3º (Direcção)

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

Artigo 4º (Regime financeiro)

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

Artigo 5º **(Estrutura)**

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

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

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

A fim de garantir a existência dos documentos a incluir nas Secções IV a VI a que se refere o artigo anterior, a Secretaria deve enviar ao Departamento de Consultadoria e Planeamento (DCP), por correio electrónico ou outro meio equivalente:

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

Artigo 7º
(Periodicidade)

A Revista do Tribunal de Contas é publicada semestralmente.

Artigo 8º
(Preparação dos trabalhos para tipografia)

Os trabalhos a incluir na *Revista* devem ser objecto de processamento informático de texto e enviados à tipografia em suporte electrónico. Os autores dos trabalhos garantirão previamente a prova do conteúdo do referido suporte electrónico.

Artigo 9º
(Revogação e vigência)

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

Lisboa, 2 de Fevereiro de 2006.

O Presidente do Tribunal de Contas

A handwritten signature in black ink, reading "Guilherme d'Oliveira Martins". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

(Guilherme d' Oliveira Martins)

A REFORMA DO TRIBUNAL DE CONTAS EM 2006

Guilherme d'Oliveira Martins^{1 2}

¹ Presidente do Tribunal de Contas

² Com a colaboração de José F. F. Tavares, Alexandra Pessanha e Pedro Gil.

Sumário:

I. Uma reforma necessária

II. As principais linhas da reforma

1. Nota preliminar

2. Alterações aprovadas e sua justificação

2.1. O novo regime da fiscalização prévia e concomitante

2.2. A responsabilidade financeira – regime e efectivação

2.2.1. O alargamento da jurisdição a gestores e utilizadores de dinheiros e outros valores públicos

2.2.2. A clarificação da responsabilidade reintegratória

2.2.3. O reforço da responsabilidade financeira sancionatória

2.2.4. Os regimes da culpa e da prova

2.2.5. A jurisdicionalização das 1ª e 2ª Secções do Tribunal

2.2.6. O alargamento da legitimidade processual

2.2.7. A relevância dos relatórios dos órgãos de controlo interno em sede de responsabilidade financeira

2.3. Intensificação da eficácia das recomendações do Tribunal de Contas

III. Nota final. Os desafios futuros dos Tribunais de Contas e órgãos congéneres

Bibliografia

Anexo – Nota nº 11/06, de 24 de Fevereiro, sintetizando a posição do Plenário Geral

I. Uma reforma necessária

A Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, concluiu um longo processo no sentido da reforma do Tribunal de Contas, a qual, na essência, correspondeu a uma dupla necessidade. Por um lado, a de corrigir algumas situações que obstavam à eficácia e eficiência da actuação do Tribunal; por outro lado, a de adaptar a sua actuação ao evoluir da gestão financeira pública, tendo em vista a sua consolidação como órgão supremo de auditoria e de efectivação das responsabilidades financeiras.

A aplicação da Lei n.º 48/2006 permitiu, com efeito, tirar um conjunto de lições, sobretudo considerando a necessidade de responder à questão tantas vezes repetida sobre quais as consequências práticas da acção disciplinadora do Tribunal.

A evolução da realidade económica e social portuguesa nos últimos anos registou transformações muito profundas a que o Tribunal de Contas não poderia ficar indiferente.

Desde logo, o desenvolvimento de novas formas contratuais na vida económico-financeira e a crescente utilização por parte da Administração Pública de formas de organização privadas¹ exigem do Tribunal de Contas um esforço constante de acompanhamento das novas realidades, sobretudo se tivermos presente a sua relevância em sede de fiscalização prévia, pelo que urgia dotar o Tribunal dos instrumentos adequados ao cumprimento das suas atribuições e competências.

Não poderia, assim, o Tribunal deixar de considerar um movimento crescente de criação de novas formas de organizar a realização dos gastos públicos, com a consequência de se desenvolver um sistema desigual e aleatório de não subordinação de muitos entes públicos da administração pública às obrigações de controlo prévio das finanças públicas.

Por outro lado, não se pode esquecer a importância da integração de Portugal num espaço político e financeiro tão relevante como a União Europeia. As exigências daí decorrentes em matéria de estabilidade finan-

¹ Sobre este aspecto não podemos deixar de referir obra, sempre actual, de MARIA JOÃO ESTORNINHO subordinada ao tema *A fuga para o direito privado na Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996.

ceira e orçamental, que está na origem das diversas reformas em curso com o objectivo principal de reduzir o peso do Estado e da despesa pública, apelam a que o Tribunal de Contas concentre a sua acção em domínios muito específicos, garantindo a observância da legalidade financeira.

Outro grupo de circunstâncias que não pode deixar de influenciar a actividade do Tribunal resulta do reforço da descentralização e, por esta via, o incremento da actividade administrativa e dos poderes financeiros de uma galáxia complexa de entidades locais, a exigir um cuidadoso controlo e um esforço de actualização permanentes.

Além de que, o Estado moderno exige um reforço de instrumentos de responsabilização e transparência que permitam aos cidadãos exercer um real controlo quanto à prestação de contas e quanto ao respeito pela sustentabilidade das finanças públicas e da equidade intergeracional.

Todas as situações que acabámos de identificar mantêm uma extraordinária actualidade, além de terem conhecido nos últimos anos um largo incremento, num contexto político, social e económico marcado por uma dinâmica de profunda mudança do Estado Social de Direito.

Perante esta dinâmica, impunha-se ao Tribunal de Contas uma reflexão profunda sobre como assegurar a resposta adequada e em tempo próprio às mutações da actividade controlada e como garantir a verdade, a regularidade e a correcção da gestão financeira pública.

Nesta reflexão, o Tribunal considerou o duplo papel que lhe foi cometido num sistema cada vez mais complexo de equilíbrio de funções e de poderes. Por um lado, o contributo para a concretização da legalidade e da justiça substancial na gestão dos instrumentos financeiros disponibilizados pela sociedade e obtidos por meio da limitação do património dos particulares, o que só será possível através de adequados meios de controlo e de responsabilidade; por outro lado, o contributo para a melhoria da gestão financeira pública, prestando um apoio indispensável ao Parlamento na fiscalização política, reforçando as recomendações e sugestões dirigidas aos Governos e à Administração, efectivando responsabilidades financeiras e criando um sistema de informação público, aberto à sociedade e às instituições sociais (contribuintes, agentes da opinião pública, comunicação social).

Se as questões substanciais tinham de ser, e foram, consideradas na sequência da aprovação da Constituição de 1976 e suas revisões posteriores, o certo é que se tornava indispensável garantir o princípio substantivo de prestação de contas e de verificação da utilização dos dinheiros e valores públicos, o que, em nosso entender, passava por uma reforma cirúrgica, mas profunda, assente nas seguintes premissas:

- a) na mudança de paradigma relativamente à jurisdição do Tribunal;
- b) na necessidade de evitar o exercício de poderes ou competências desprovidas de sentido útil face aos fins principais do Tribunal;
- c) na necessidade de assegurar a intervenção em áreas que, por força de mecanismos vários, tinham saído ilegalmente do âmbito de acção do Tribunal, tantas vezes por força de uma prática incorrecta reiterada por parte das administrações públicas;
- d) na necessidade de reduzir a significativa percentagem de processos de efectivação de responsabilidades financeiras arquivados², combatendo as suas causas.

A circunstância de o âmbito da jurisdição do Tribunal ter sido até então definido em função de um critério puramente subjectivo – em razão da natureza das entidades – contribuía para a existência de áreas onde a efectivação de responsabilidades pela gestão e utilização de fundos públicos era impossível, criando-se, por esta via, uma situação de desigualdade de tratamento sem que houvesse razões que o justificassem.

Para solucionar este problema, o Governo apresentou ao Parlamento a Proposta de Lei nº 73/X que viria a ser objecto de debate e aprovação e que deu lugar à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, que alterou a regra da jurisdição, passando a assentar num paradigma objectivo, baseado no princípio da responsabilização de todos os utilizadores e gestores de dinheiros ou outros

² No mesmo sentido pronunciou-se o Presidente da República, Dr. Jorge Sampaio, "*é imperioso evitar que se alimente na opinião pública a imagem de impunidade quanto a erros culposos de gestão dos bens do Estado, sem excluir o Sector Público Empresarial, tornando mais efectivas as suas funções jurisdicionais ou superando disfuncionamentos internos importará, assim, corrigir imprecisões legislativas que têm impedido uma melhor actuação em matéria de processos de efectivação de responsabilidades financeiras, quando aquela pertence em exclusivo ao Ministério Público*" (cf. seu discurso de tomada de posse do Presidente do Tribunal de Contas, a 28 de Outubro de 2005), bem como o anterior Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Alfredo José de Sousa.

valores públicos, que a doutrina já havia sustentado mas que a lei ainda não previa³.

Esta alteração fundamental teve naturalmente repercussões na actividade do Tribunal no seu conjunto. Deve notar-se que esta mudança de paradigma constitui a principal das alterações a que a nova lei procedeu. Indo ao encontro da evolução do Estado contemporâneo, cujas finalidades são realizadas por pessoas colectivas de direito público ou por pessoas colectivas de direito privado, prevalecendo não tanto o estatuto formal mas a natureza substancial dos entes jurídicos que têm a seu cargo a realização dos fins colectivos e a satisfação das necessidades públicas. Não faz mais sentido hoje que as responsabilidades pela utilização de dinheiros e valores públicos se limitem aos responsáveis e às entidades tradicionais da Administração Pública quando, cada vez mais, o próprio Estado e as administrações encontram novas formas de realizar com maior eficácia e economicidade as tarefas que lhes estão confiadas. A cegueira em relação a esta evolução originaria a criação de mecanismos de desresponsabilização e de zonas de penumbra que permitiriam a impunidade e muitas vezes a confusão entre interesses públicos e meramente privados em prejuízo da sociedade.

No mesmo sentido, quanto às alterações verificadas em sede de fiscalização prévia e concomitante resultaram, em primeira linha, da necessidade de evitar o exercício de competências desprovidas de sentido útil. Referimo-nos, em especial, ao “visto” nos contratos adicionais relativos a contratos de empreitadas de obras públicas, onde, não raras vezes, os efeitos das decisões de recusa de visto assumiram um carácter puramente ficcional, perante a circunstância de, aquando da respectiva notificação, o facto estar já consumado. Não é possível interromper obras públicas sem prejuízo para o interesse público e a prevalência num “faz-de-conta” inaceitável em que o visto era puro formalismo sem qualquer consequência no caso de contratos adicionais, nos quais há evidentes abusos que devem ser analisados em sede de responsabilidade (na fiscalização sucessiva e concomitante).

A necessidade de reconquistar áreas de intervenção que, pelas razões já aduzidas, tinham saído do campo de acção da 1ª Secção, levou a que o legislador clarificasse o âmbito de incidência de fiscalização prévia, em

³ A proposta de Lei nº 73/X que deu origem à Lei nº48/2006, de 29 de Agosto, foi aprovada na generalidade a 23 de Junho de 2006, na especialidade a 18 de Julho de 2006 e a sua votação final global a 26 de Julho de 2006.

consonância, aliás, com novo paradigma objectivo da jurisdição do Tribunal. Referimo-nos à nova redacção do artigo 5º, nº1 alínea c), cuja concretização dependerá, em grande medida, da jurisprudência do Tribunal a ser desenvolvida a partir da análise de situações concretas.

Outro dos motivos por que urgia reformar o sistema existente prendia-se com a significativa percentagem de arquivamentos de processos de responsabilidade financeira (entre 90% e 95%) por parte do Ministério Público, com base em motivações várias (insuficiência dos elementos constantes dos relatórios, impossibilidade legal de realizar diligências complementares, falta do exercício do contraditório, entre outros). Havia, assim, que ir à origem do mal que não tinha a ver com a acção do Ministério Público, mas com a fragilidade dos instrumentos disponíveis – designadamente na articulação com os organismos de controlo interno, no reforço dos instrumentos ao serviço do Ministério Público.

Nesta medida, a experiência aconselhou o combate a estas causas, bem como à ponderação do alargamento da legitimidade a outras entidades, tendo também em atenção o sentido responsabilizador desse alargamento e o seu carácter subsidiário em relação à competência do Ministério Público neste domínio.

Em termos genéricos, pode dizer-se, assim, que o objectivo desta reforma foi, acima de tudo, promover a consolidação do Tribunal de Contas como órgão supremo de auditoria e de efectivação de responsabilidades. Para isso, foi necessário dotá-lo de um quadro jurídico adequado, cujas linhas principais são as que de seguida se identificam.

II. As principais linhas da reforma

1. Nota preliminar

A necessidade de reforma operada pela Lei nº 48/2006 foi amplamente discutida pelo Plenário Geral do Tribunal, do qual resultou uma posição unânime com vista à resolução dos problemas que afectavam o funcionamento da Instituição. Com efeito, foi o Tribunal, como instituição, que

assumiu a necessidade de partir da sua própria experiência para uma reforma precisa, cirúrgica e sustentada⁴.

As alterações introduzidas por esta lei corresponderam, assim, no essencial às preocupações expressas em Plenário Geral e tiveram reflexos em toda a actividade desenvolvida pelo Tribunal, destacando-se as que se traduziram: (i) na clarificação das entidades sujeitas a fiscalização prévia; (ii) no reforço da fiscalização concomitante; (iii) no alargamento da jurisdição do Tribunal; (iv) na tipificação de novas infracções financeiras; (v) na clarificação das situações susceptíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória; (vi) no intensificar da jurisdicionalização das 1ª e 2ª Secções; (vii) no alargamento da legitimidade para instauração de acções de efectivação de responsabilidades financeiras; (viii) no reforço dos poderes do Ministério Público; (ix) na intensificação da função pedagógica das recomendações do Tribunal de Contas; (x) e na clarificação do conteúdo dos relatórios dos órgãos de controlo interno.

Vejamos no que consistiram tais alterações, agrupando-as da seguinte forma:

2. Alterações aprovadas e sua justificação

2.1 O novo regime da fiscalização prévia e da fiscalização concomitante

A tendência crescente de privatização do regime jurídico da Administração Pública, quer na forma quer, não menos vezes, na substância, por via, designadamente, da criação “ex novo” de entidades de direito privado e da transformação, fusão ou reestruturação de entidades públicas já existentes para prosseguir funções administrativas, determinou importantes alterações quanto à fiscalização prévia e à fiscalização concomitante.

Complementarmente, sujeitou-se a visto prévio os actos e contratos das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por outras entidades públicas, cujo objecto consista essencialmente no desempenho de funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferências dos orçamentos da entidade ou

⁴ Para melhor conhecimento da matéria, insere-se em anexo a nota nº 11/06, de 24 de Fevereiro, que sintetiza as posições do Plenário Geral e que, em parte substancial, foi acolhida pelo Governo na Proposta de Lei nº 73/X apresentada à Assembleia da República.

entidades que as criaram, sempre que daí resultasse a subtração de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas [(artº 5º, nº 1, al. c)].

Com esta alteração pretendeu-se manter o visto obrigatório para as operações efectuadas com a utilização de dinheiros públicos (oriundos de orçamentos públicos) no desempenho de funções administrativas, independentemente da natureza ou da forma jurídica da entidade que as realiza, combatendo-se a fuga a esta forma de controlo. Consagrou-se, assim, um critério objectivo de sujeição à fiscalização prévia.

Como já tivemos oportunidade de sublinhar noutra sede⁵, não se tratou porém de um alargamento do âmbito da fiscalização prévia mas apenas de uma melhor precisão do seu conteúdo ou de uma consolidação de poderes, com o objectivo de evitar o surgimento de interpretações abusivas e a criação de entidades que só pelo facto, tantas vezes ficcional, de não revestirem natureza administrativa estariam dispensadas do visto do Tribunal. Deve, contudo, sublinhar-se que, para a determinação do exacto sentido e alcance da norma contida no artigo 5º, nº 1, al. c), que rege esta matéria será fundamental a jurisprudência do Tribunal. No entanto, é possível desde já demarcar duas zonas que exigem graus de intervenção diferentes:

- antes do mais, há um domínio claramente demarcado por entidades criadas única e exclusivamente para lançar procedimentos pré-contratuais e gerir obras públicas;
- de outro lado, há um campo de transição, a carecer de análise casuística jurisprudencial, devendo as entidades em caso de dúvida optar por remeter os processos ao Tribunal.

Em reforço do princípio da selectividade e da eficácia do controlo prévio, ainda se dispensou de visto os contratos adicionais de contratos visados, devendo, porém, ser remetidos ao Tribunal no prazo de 15 dias, a contar do início da sua execução [(artº 47º, nº 1, al. d)]. E aqui nota-se uma maior exigência quanto ao prazo e à sua contagem relativamente ao regime anterior.

Trata-se de uma alteração significativa em relação à qual há que ter presente diversos aspectos. Em primeiro lugar, este regime de dispensa apenas abrange os verdadeiros contratos adicionais, ou seja, os que reúnam os requisitos legalmente previstos para poderem ser qualificados como tais

⁵ In *As grandes linhas da reforma do Tribunal de Contas*, in *Separata da Revista de Administração Local*, n.º 214, Lisboa, 2006, págs. 427 e segs..

(o que muitas vezes não acontece quando se qualificam os actos como tendo essa natureza).

Em segundo lugar, tais contratos têm de ser remetidos ao Tribunal, estabelecendo o legislador um prazo curto (15 dias após o início da sua execução), o que permite a realização de acções de controlo durante a execução do contrato e uma maior responsabilização de quem autorizou a despesa e a celebração de tais contratos.

Em terceiro lugar, estamos no âmbito de matérias que apelam a uma melhor e maior articulação da fiscalização prévia com a fiscalização concomitante, tendo o legislador dado igualmente corpo a esta pretensão através da atribuição expressa à 1ª Secção do Tribunal do poder de realizar auditorias à **“execução de contratos visados”** [(artigo 49º, nº 1, alínea a)] — o que reforça a perspectiva de controlo substancial da utilização de dinheiros e valores públicos.

A nova lei isenta os contratos adicionais de fiscalização prévia, reforçando, em contrapartida, a fiscalização concomitante que constituía até então uma área que carecia de ser desenvolvida. Este reforço surge potenciado pelo curto prazo concedido às entidades para remeterem tais contratos ao Tribunal, permitindo um acompanhamento sistemático da execução dos actos contratuais e pela circunstância de agora ser o mesmo Juiz Conselheiro quem passa a apreciar o contrato principal e os contratos adicionais, garantindo-se, por esta via, uma verificação uniforme com base em critérios idênticos. A coerência e a unidade de critérios reforçam claramente a responsabilização.

Em simultâneo, apurou-se o controlo do Tribunal, através da extensão do poder de fiscalização prévia às minutas dos contratos independentemente da forma a que obedeça a sua celebração e da clarificação do conceito legal de contrato, considerando-se como tais “os acordos, protocolos ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais” (artigo 46º, nº 2). Também aqui, o que deve orientar a actividade de controlo é a utilização de dinheiros públicos, independentemente da forma ou do título jurídico habilitante.

Reduziu-se, por fim, o prazo que as entidades dispõem para remessa ao Tribunal dos processos que produzem efeitos antes do visto, de 30 para 20 dias, com o objectivo de conferir maior celeridade ao processo de visto, o que permite atenuar as limitações que neste domínio se podiam colocar à

eficácia da fiscalização prévia perante a execução de contratos antes de o Tribunal se pronunciar (artigo 82º, nº 2).

Longe de se considerar a sacralização do visto, o que se pretende é transformar a fiscalização prévia num complemento natural da fiscalização concomitante, e vice-versa. Para uma Administração eficaz e ágil é indispensável dispor-se de maior responsabilização, privilegiando-se a análise substancial à apreciação meramente formal.

Sublinhe-se, ainda, que a alteração já referida ao artigo 49º, nº 1, alínea a), conferiu uma nova dinâmica à fiscalização concomitante, apostando-se numa acção de controlo mais pedagógica e mais abrangente, na medida em que a actuação do Tribunal vai, nesta sede, para além da verificação dos aspectos puramente formais dos actos e contratos geradores de despesa.

2.2. A responsabilidade financeira – regime e efectivação

A natureza do Tribunal de Contas como verdadeiro órgão do poder judicial confere à Instituição a importante função de responsabilização dos gestores e utilizadores de dinheiros públicos.

Por isso, a responsabilidade financeira constitui, a par das restantes formas de responsabilidade, uma modalidade autónoma com fundamentos próprios, sendo hoje inquestionável a sua coexistência com a responsabilidade civil, criminal, política e disciplinar.

E isto é tanto verdade para os cultores das finanças públicas⁶ como para os constitucionalistas, podendo nós, a este propósito, recordar por todos Gomes Canotilho e Vital Moreira que numa análise, ainda que breve, das competências do Tribunal de Contas consagradas constitucionalmente, se referem emblematicamente à efectivação da responsabilidade por infracções financeiras como uma “consequência lógica e natural das anteriores competências, em particular da de julgar as contas públicas”. O que está especialmente em causa, acrescentam estes autores, “é a responsabilidade

⁶ Vd., por todos, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vols. I e II (reimp.), Almedina, Coimbra, 2007; EDUARDO PAZ FERREIRA, *Os Tribunais e o controlo dos dinheiros públicos*, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. II, Coimbra Editora, 2001.

financeira e não de outro tipo, nomeadamente a responsabilidade penal, que só pode ser efectivada por meio dos tribunais judiciais”⁷.

Reflectindo esta autonomia conceptual, a actual Lei de Enquadramento Orçamental faz uma referência expressa à responsabilidade financeira (artigo 70º), colocando-a a par das restantes modalidades de responsabilidade em que podem incorrer os titulares dos cargos políticos, os funcionários e agentes do Estado em virtude da prática de actos financeiros contrários à lei.

A responsabilidade financeira constitui, assim, a possibilidade de se fazer um juízo de censura que recai sobre todos aqueles que em relação aos recursos públicos não deram cumprimento aos deveres de legalidade e regularidade a que estavam adstritos.

Como afirma Eduardo Paz Ferreira sobre a lógica de reciprocidade dos deveres dos contribuintes: “Se, de facto, o Estado tem o dever de exigir dos contribuintes um comportamento correcto e de penalizar infracções fiscais, estes têm o direito a exigir do Estado que ponha de pé mecanismos adequados a controlar a utilização dos dinheiros públicos e a actuação dos agentes de decisão financeira, bem como a sua efectiva responsabilização”⁸.

É certo que a censura do comportamento dos que actuam em nome do Estado se pode e deve colocar segundo esta lógica de reciprocidade, mas não é menos certo que tal exigência, que tem uma clara base de sustentação na existência de um especial vínculo jurídico, resulta da necessidade de conformação da actividade financeira pública com as normas do Estado de Direito democrático ou, se quisermos, da exigência de uma certa ordem económica constitucionalmente imposta à Administração, ao poder político e ao poder judicial.

Neste contexto, a responsabilidade financeira confere eficácia ao sistema de controlo, afirmando-se como essencial à prevenção e repressão da incorrecta utilização dos fundos públicos. Daí a necessidade de combater todas as formas de impunidade e de criar instrumentos dissuasores eficazes que sejam compreendidos pelos cidadãos e que se constituam em factores de confiança no seio do Estado moderno.

⁷ In *Constituição da República Portuguesa anotada*, 3ª ed., Coimbra Editora, 1993, pág. 819.

⁸ *Op. cit.*, pág. 152.

Não podemos deixar de reconhecer assim, que, na prática, a responsabilização dos que indevidamente utilizam os dinheiros públicos deverá constituir preocupação central, num momento em que se repensa o papel do Estado e em que floresce, em certos sectores da doutrina económica, algum cepticismo quanto à utilização dos dinheiros públicos – até porque não podemos esquecer que a reflexão da escola da “escolha pública” exige a compreensão de que há cuidados redobrados a ter na realização das despesas públicas e na adopção de medidas com repercussões alargadas no tempo e no espaço.

É perante este circunstancialismo que a reforma de 2006 foi orientada no sentido do reforço dos poderes jurisdicionais do Tribunal e, em complemento, no da correcção de algumas disfunções que obstavam à existência de plena articulação entre o exercício da função jurisdicional e o exercício da função de auditoria. Vejamos em que medida.

2.2.1 O alargamento da jurisdição

Num primeiro plano, e em nome da defesa dos valores e dinheiros públicos, onde quer que se encontrem, a nova lei alargou o regime da responsabilidade financeira a todos quantos gerem ou utilizam dinheiros públicos (artigo 2º).

Tal significa que, para efeitos de responsabilização, deixou de ser relevante a natureza da entidade, que pode ser pública ou privada, administrativa ou empresarial, importando tão somente a natureza dos dinheiros ou outros valores geridos ou utilizados. Sempre que estes revistam natureza pública, o respectivo gestor ou beneficiário terão que responder perante o Tribunal pela sua utilização. Só assim se evita a existência de fundos de controlo por razões formais ou estatutárias – pondo em causa a unidade e a igualdade de tratamento de dinheiros públicos originados nos contribuintes, de que o Estado em sentido lato é mero fiel depositário.

Este alargamento do regime da responsabilidade financeira é, deste modo, uma consequência natural do princípio da prestação de contas a que todos os gestores e beneficiários de dinheiros, de fundos ou valores públicos já se encontravam sujeitos.

2.2.2. A clarificação da responsabilidade reintegratória

O reforço da função jurisdicional do Tribunal teve igualmente eco no regime da responsabilidade financeira previsto nos artigos 59º a 70º da Lei de Processo e Organização do Tribunal de Contas. Em matéria de responsabilidade reintegratória, cumpre, pois, salientar as seguintes alterações.

Antes do mais, temos a densificação do conceito de alcance, definido como o desaparecimento de dinheiros ou outros valores públicos, independentemente da acção do agente, o que permite claramente distinguir este ilícito financeiro da situação que configura o “desvio” (artigo 59º, n. 2).

Em segundo lugar, devemos considerar a clarificação do conceito de pagamentos indevidos por via da densificação da noção de dano, surgindo a obrigação de reposição nas situações em que embora existindo contraprestação esta não se revele idónea ou adequada aos fins da entidade em causa ou consentânea com os usos normais de determinada actividade (artigo 59º, n.º 4)⁹. Não basta haver contrapartida, é fundamental que o interesse público esteja presente e seja devidamente salvaguardado.

Em terceiro lugar, merece referência a tipificação da obrigação de indemnizar como ilícito financeiro, quando tal obrigação resulte da violação de normas financeiras com prejuízo para o erário público, reforçando-se, por esta via, a responsabilidade dos gestores públicos (artigo 59º, n.º 5). Neste sentido, se houver obrigação de indemnizar para a entidade pública, o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes.

Por fim, há que registar a referência à culpa grave nos casos de não arrecadação de receitas prevista no artigo 60º, alteração que teve por escopo a uniformização dos pressupostos processuais que estão na origem da responsabilidade financeira. Nesses termos, pode o Tribunal condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do interesse público.

⁹ Para ilustrar a necessidade do esclarecimento do conceito de pagamento indevido, citamos o Juiz Conselheiro Lídio de Magalhães: “*Se o conselho administrativo de um serviço público, encarregado de fazer medições meteorológicas, procede à aquisição de um elefante (...) não há responsabilidade financeira porque o dispêndio de dinheiros públicos teve a contrapartida efectiva*”, *Era uma vez a responsabilidade financeira (algumas reflexões sobre o regime da responsabilidade financeira na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)*, I Encontro do Tribunais de Contas de Espanha e Portugal, Lisboa, 25-26 de Setembro de 2003. Hoje, esta afirmação perdeu actualidade uma vez que a reforma de 2006 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas visou expressamente resolver esse problema.

2.2.3 O reforço da responsabilidade financeira sancionatória

Também no âmbito da chamada responsabilidade financeira sancionatória, isto é, que dá lugar ao pagamento de multa, há que salientar alterações que, no essencial, se traduziram no reforço dos poderes jurisdicionais do Tribunal, através da tipificação de três novas infracções financeiras, passando assim o Tribunal a aplicar multas, para além das situações já previstas no artigo 65º.

Em primeiro lugar, refinaram-se as multas aplicadas “pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos” [alínea h)].

Prevê-se ainda sancionamento “pela utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista” [alínea i)] bem como pelo não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal” [alínea j)] e “pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal” [alínea l)].¹⁰

A infracção identificada na alínea h) é a consagração expressa, como fonte de responsabilidade financeira sancionatória, do incumprimento de uma decisão do Tribunal – no caso de recusa de visto ou de ilegítima não submissão ao mesmo. No caso da alínea i), abrange-se os demais responsáveis, os gestores públicos, pela utilização indevida de dinheiros e outros valores públicos. Na alínea j), visa-se o reforço da eficácia das recomendações formuladas pelo Tribunal. Quanto à infracção identificada em l), tratou-se apenas de acolher na sede própria o que constava já de legislação avulsa.

2.2.4 A culpa e a prova

Um dos problemas que com grande premência se tem colocado à actividade jurisdicional do Tribunal é o que se prende com a imputação da culpa ao agente. Para esta situação muito tem contribuído a inexistência de uma elaboração dogmático-conceptual em torno da responsabilidade finan-

¹⁰ É extensa a regulamentação sobre a admissão de pessoal, destacando-se, entre outros diplomas, o Decreto-Lei nº 204/98, de 11 de Julho, o Decreto-Lei nº 404/98, de 18 de Dezembro ou o Regulamento de Conselho de Ministros nº 48/2006, de 18 de Abril.

ceira, o que cria sérias dificuldades à afirmação do seu campo de acção, da sua identidade e efectivação¹¹.

Sem querermos, por ora, aprofundar esta problemática, a verdade é que a inexistência de uma teoria jurídica sobre esta temática tem permitido comparar a responsabilidade financeira com outras formas de responsabilidade, colhendo elementos de umas e de outras, especialmente das responsabilidades civil e criminal, esquecendo-se muitas vezes o que a matéria financeira tem de específico.

Para nós, a questão está em determinar o que de particular tem a responsabilidade financeira em sentido estrito, de onde deriva e quais os pressupostos em que deve assentar. Em termos abstractos, pode dizer-se que a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória se concretiza em torno de uma prática ilícita e culposa cuja imputação ao agente obriga a, apesar das diferenças entre ambas, duas indagações sobre a sua estatuição:

- (i) a ilicitude, ou seja, a identificação de um facto contrário à lei sem que ocorra uma causa de justificação (que no caso da responsabilidade reintegratória conduz a uma perda patrimonial);
- (ii) a culpa, na medida em que a acção deve assentar numa tal relação de meios-fins, incorrendo o agente num juízo de censura, seja por ter pretendido directa, necessária ou eventualmente atingir as normas violadas (dolo), seja por não ter pretendido pautar-se pelos deveres de cuidado que ao caso cabiam (negligência ou mera culpa).

Analisada nestes termos, a apreciação dos pressupostos da responsabilidade financeira não difere da que se faz à luz das demais formas de responsabilidade. Apesar das semelhanças, há, todavia, que sublinhar uma diferença de fundo que reside na circunstância de o agente revestir a qualidade de um fiel depositário, a quem é confiada a guarda de dinheiros ou outros valores públicos, sobre o qual recai o dever de prestar contas e a responsabilidade de demonstrar que agiu de forma diligente, em observân-

¹¹ Veja-se, a este propósito, o trabalho desenvolvido por JOÃO FRANCO DO CARMO, *Contributo para o estudo da responsabilidade financeira*, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 23, 1996, págs. 35 e segs.. Também nós tivemos oportunidade de abordar esta problemática in *Responsabilidade financeira*, DJAP, Vol. VII, Lisboa, 1996 (actualizado em 2007 in DJAP, 3º supl., Lisboa, 2007); e, da nossa autoria, “*Um novo paradigma – a responsabilidade financeira na Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto*”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Motta Veiga*, Almedina, Coimbra, 2007, págs. 737 e segs..

cia das obrigações legais que sobre ele impendem¹². A este circunstancialismo acresce ainda o facto de ser esse depositário quem melhor posicionado está para proceder a tal demonstração.

É, pois, com base nestas razões que o legislador veio expressamente investir os visados na obrigação de demonstrarem que utilizaram os dinheiros públicos de forma legal, regular e coincidente com os critérios da boa gestão. Para o efeito é-lhes garantido **“o acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório”** (artigo 61º, nº 6).

A este propósito, deve referir-se a clarificação legislativa de que as acções de responsabilidade financeira são instauradas com base nos relatórios do Tribunal e dos órgãos de controlo interno, quando estes evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira (artigo 57º, nº 1), devendo com o requerimento ser apresentadas as provas disponíveis (artigo 90º, nº 3), a que poderão acrescer todos os demais meios de prova apresentados pelo demandado (artigo 92º, nº 2). O sublinhar da exigência quanto às provas pretende, no fundo, garantir sucesso dissuasório ou sancionatório à acção disciplinadora do Tribunal.

2.2.5 A jurisdicionalização das 1ª e 2ª Secções do Tribunal

Outro dos pontos fortes da nova lei é o que se prende com a atribuição às 1ª e 2ª Secções do poder de aplicar multas pela prática de infracções tipificadas no artigo 66º [artigos 77º, nº 4, e 78º, nº 4, alínea e)] Esta opção tem na sua base razões de celeridade, de dissuasão e de natureza funcional, atento o momento e a circunstância em que tais infracções podem ocorrer – durante uma acção de controlo desenvolvida por uma ou por outra das Secções do Tribunal – mas também razões relacionadas com a própria natureza das infracções em causa que, no essencial, resultam da violação de prazos legais ou de especiais deveres de colaboração para com o Tribunal. Tal significa que nos encontramos num domínio onde se impõe atribuir aos juízes relatores competência para a aplicação das multas correspondentes. Além de que esta nova disposição vem conceder carácter jurisdicional a todas as Secções ou Câmaras do Tribunal e atribuir a todos os juízes poderes correspondentes.

Outra inovação importante é a que resulta da previsão do artigo 65º, nº 7, que confere, também às 1ª e 2ª Secções do Tribunal, o poder de relevar a

¹² Sobre os deveres do depositário ver artigos 1187º e seguintes do Código Civil.

responsabilidade financeira sancionatória, mediante a verificação dos seguintes requisitos cumulativos: o facto ser imputável ao agente a título de negligência; não existirem recomendações do Tribunal de Contas ou de órgão de controlo interno para correcção da irregularidade em causa; ser a primeira vez que o Tribunal ou o órgão de controlo interno vêm censurar o agente pela prática daquela irregularidade.

Trata-se, a nosso ver, de uma alteração que procura reforçar o carácter pedagógico da acção do Tribunal em detrimento do puramente sancionatório, ao mesmo tempo que permite conferir maior eficácia à função jurisdicional do Tribunal, através da valoração das infracções financeiras mais graves¹³.

2.2.6 O alargamento da legitimidade processual

Com o intuito de reforçar a articulação entre as funções de controlo financeiro e jurisdicional, a reforma de 2006 introduziu ainda uma nova dinâmica em matéria de legitimidade processual e da acção do próprio Ministério Público.

De facto, na versão originária da Lei do Tribunal, cabia exclusivamente ao Ministério Público requerer o julgamento de responsabilidades no Tribunal de Contas. Contudo, a experiência neste domínio aconselhou que se ponderasse o alargamento da legitimidade processual a outras entidades interessadas, tendo também em atenção o sentido responsabilizador desse alargamento.

Desta feita, concretizou-se esse alargamento, atribuindo legitimidade não só “aos órgãos de direcção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios das acções de controlo do Tribunal”, mas também “aos órgãos de controlo interno, relativamente aos relatórios das acções de controlo desenvolvidas por estes órgãos”. Frise-se, porém, que este direito de acção tem carácter subsidiário, podendo ser exercido no prazo de 30 dias a contar da publicação do despacho do Ministério Público que declare não requerer procedimento jurisdicional [art.º 89º, nº 2)].

A par desta alteração, o Ministério Público viu reforçados efectivamente os seus poderes, podendo agora realizar as diligências complementa-

¹³ Cfr artigo 59º e artigos 65º e 66º.

res que entender adequadas a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais.

Neste sentido, os serviços de apoio da Direção-Geral do Tribunal de Contas ao Ministério Público foram reforçados. Refira-se, ainda, que o Ministério Público passou a poder assistir às sessões da 2ª Secção e a dispor de vista sobre os respectivos processos, emitindo parecer sobre a legalidade das questões deles emergentes quando for o caso. Este facto permitiu já um melhor entendimento e articulação entre o Tribunal e a acção dos Procuradores-Gerais Adjuntos.

2.2.7 A relevância dos relatórios dos órgãos de controlo interno em sede de responsabilidade financeira

A actividade de controlo e de inspecção desenvolvida pelos órgãos de controlo interno ganhou uma nova dinâmica, o que se compreende, aliás, se pensarmos na relação próxima (apesar de se estar perante esferas diferentes de fiscalização) existente entre os órgãos de controlo interno e o Tribunal de Contas, bem patente na existência de um especial dever de coadjuvação daqueles para com a Instituição, que se traduz, designadamente, na remessa dos seus programas anuais e plurianuais de actividades e dos relatórios das suas acções quando se revistam de interesse para o Tribunal – participando o Tribunal no Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno como observador.

Os relatórios das inspecções realizadas pelos órgãos de controlo interno passaram, outrossim, a poder servir de base à efectivação de responsabilidades financeiras, **sem necessidade de prévia aprovação por parte do Tribunal** (artigo 57º, nº 2).

Nestes termos e porque tais relatórios podem servir de base à instauração de processos de responsabilidade financeira, quer através do Ministério Público quer dos próprios órgãos de controlo interno, quando for caso disso, a Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, veio estabelecer exigências quanto ao seu conteúdo, esclarecendo [nos termos do artigo 12º, nº 2, alínea b)] que os mesmos devem conter: todos os factos relevantes; identificação completa e inequívoca dos responsáveis; normas violadas; montantes envolvidos; exercício do contraditório não só institucional mas também pessoal e documentos de suporte respectivos. Em bom rigor, o que se exige não é mais do que o conteúdo que os relatórios de auditoria produzidos

pelo Tribunal devem observar (cfr. vg. artigo 54º, nº 3). Pretende-se, afinal, evitar duplicações e conflitos positivos e negativos nas acções de controlo – o que tem determinado, aliás, um trabalho de articulação e de troca de informações sobretudo entre a Direcção-Geral do Tribunal de Contas e a Inspecção-Geral de Finanças na qualidade de entidade coordenadora no Sistema de Controlo Interno.

2.3 Intensificação da eficácia das recomendações do Tribunal de Contas

Uma das alterações que se revela de maior significado é a que se prende com a importância crescente das recomendações e a dignidade jurídica que esta forma de actuação do Tribunal ganhou no contexto da reforma que vimos analisando.

Desde há muito que a formulação de recomendações está intrinsecamente ligada à forma de actuação por excelência do Tribunal, na sua função de controlo financeiro, cujo campo de incidência se revela particularmente abrangente e que pode ir da apreciação da legalidade de actos, contratos e demais instrumentos geradores de despesa individualmente considerados, à organização, funcionamento e gestão administrativa e financeira desenvolvida pelas entidades sujeitas ao seu controlo, na sua globalidade ou em aspectos particulares dos mesmos.

Porque o controlo da actividade financeira tende a identificar-se não apenas com uma verificação de legalidade mas com o controlo do respeito por critérios económicos ou de gestão, a intervenção do Tribunal deve ser encarada mais numa perspectiva preventiva, correctiva e pedagógica do que propriamente sancionatória, sendo, aliás, esta uma vertente que na reforma de 2006 se pretendeu reforçar, quer em sede de fiscalização prévia quer no âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva.

É, por isso, que o Tribunal de Contas muito tem reflectido sobre as formas possíveis de otimizar a força e a eficácia das suas recomendações, designadamente no que respeita aos seus efeitos disciplinadores e correctores, à aplicação e desenvolvimento de mecanismos adequados a prosseguir a sua aplicação e acompanhamento por parte dos destinatários e, por fim, à sua relevância no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Actualmente, pode dizer-se que o ordenamento jurídico vigente passou a incluir os mecanismos necessários a garantir a eficácia das recomendações e a permitir a sua eleição a instrumento privilegiado de actuação do Tribunal de Contas. Podemos já observar o reforço da sua eficácia através da **tipificação como infracção financeira o não acolhimento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal**. Assim, verificando-se a persistência do comportamento infractor sem que exista razão que o justifique, poderá o agente ser condenado no pagamento de uma multa. Por outro lado, pode verificar-se a sua relevância na graduação da culpa do agente, determinando a lei que a avaliação deste pressuposto processual deva ser realizado em função das circunstâncias do caso, tendo em conta, designadamente, **o grau de acolhimento das recomendações do Tribunal** (artigo 64º, nº 1). Seguindo a mesma linha de orientação, também na graduação das multas deverá o Tribunal ter em consideração, entre outros factores, **o grau de acatamento de eventuais recomendações** (artigo 67º, nº 1).

Por último, mas não menos importante, há que registar a importância que as recomendações assumem em matéria de relevação da responsabilidade financeira. Entre os requisitos legalmente estabelecidos para que o Tribunal de Contas possa relevar a responsabilidade do agente figura a inexistência **“de recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado”** [artigo 65º, nº 7, alínea b)]¹⁴.

É com este novo quadro legal que o Tribunal de Contas deve procurar reforçar o carácter correctivo e pedagógico da sua acção, quer em sede de fiscalização prévia e concomitante quer no âmbito da fiscalização sucessiva. É, pois, importante que os gestores públicos se consciencializem de que as recomendações são um valioso instrumento que têm ao seu dispor para a promoção de uma cultura de gestão mais responsável, mais eficaz, eficiente e económica. Verifica-se aqui plenamente a natureza muito própria do Tribunal de Contas que é um verdadeiro tribunal, mas mais do que isso, uma Instituição a quem cabe não só a salvaguarda da legalidade, mas também a apreciação substancial do funcionamento do Estado Social em termos de eficiência e economicidade.

¹⁴ Sobre as recomendações do Tribunal de Contas, cfr. JOSÉ F. F. TAVARES, *Recomendações do Tribunal de Contas – Conceito, Natureza e Regime*, in separata da *Revista de Administração Local*, nº 214, Lisboa, 2006, págs. 433 e segs..

III. Nota final

Tem-se por indiscutível que as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas constituem um contributo decisivo para o reforço da importância e do papel do Tribunal de Contas enquanto órgão de soberania ao qual foi confiada a complexa tarefa de assegurar a legalidade financeira e a conformidade económica dos que, em nome dos cidadãos, têm a seu cargo a gestão de dinheiros e valores públicos.

Devemos, pois, estar conscientes da função e dos desafios que o futuro reserva, desde assegurar resposta adequada e oportuna às expectativas dos contribuintes; garantir responsabilidade e transparência na gestão dos dinheiros públicos; acautelar o bom funcionamento do mercado concorrencial ao nível da contratação pública; até contribuir para a realização do princípio da equidade intergeracional; promover o desenvolvimento económico introduzindo disciplina na utilização dos dinheiros públicos acompanhando as evoluções técnica e financeira, dotando-se de meios humanos e técnicos adequados – sempre com salvaguarda e respeito pela independência da Instituição.

O Tribunal de Contas no Estado de Direito moderno desempenha uma função insubstituível, que exige aperfeiçoamentos. É um verdadeiro tribunal, com poderes jurisdicionais (agora extensivos a todas as Secções ou Câmaras), ao qual cabe não apenas um controlo de legalidade, mas também uma fiscalização substancial sobre a utilização dos dinheiros e valores públicos e sobre a eficiência, eficácia e economicidade da respectiva utilização em prol do interesse público. Num tempo em que a regulação por entidades independentes ganha crescente importância nas economias actuais, ao Tribunal de Contas cabe uma função mais ampla e complexa de “jurisdição de legalidade e economicidade” em nome de uma correcta e adequada prestação de contas (*accountability*) e responsabilização de quem é chamado a realizar o interesse público. Trata-se de reforçar a relação legitimadora entre o Estado e os cidadãos-contribuintes, concebendo um reforço da separação de poderes de Montesquieu, através de um órgão de uma moderna judicatura onde o acompanhamento e controlo do modo como se satisfaz as necessidades públicas, como se assegura a sustentabilidade das finanças públicas e como se garante a equidade intergeracional, têm de estar sempre presentes.

Bibliografia

CANOTILHO, J. J. GOMES, MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 3ª ed., Coimbra ed., 1993; *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

CARMO, JOÃO FRANCO DO, *Contributo para o estudo da responsabilidade financeira*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 23, Jan./Set., 1995, págs. 35 e segs.; *A extensão da responsabilidade financeira aos titulares de cargos políticos*, in *Informação Jurídica*, n.º 2, Agosto 1996.

CLUNY, ANTÓNIO, *Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade civil delitual de titulares de cargos políticos, funcionários e agentes do Estado. Problemas de jurisdição*, Lisboa, 2000.

CORREIA, LIA, *O dever de boa administração e a responsabilidade financeira*, in *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Dr. António de Sousa Franco*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.

CUNHA, ERNESTO, “Estabilidade e crescimento: os dilemas das políticas de consolidação orçamental e os desafios dos Tribunais de Contas no Século XXI”, in *II Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 2004.

ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *A fuga para o direito privado. Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996.

FERREIRA, EDUARDO PAZ, *Os tribunais e o controlo dos dinheiros públicos*, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. II, Coimbra Editora, 2001; *Estudos sobre o novo regime jurídico do sector empresarial do Estado*, Almedina, Coimbra, 2000 (org.).

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vols. I e II, 4ª ed., 11ª reimpr., Almedina, Coimbra, 2007; *O controlo da Administração Pública em Portugal*, ed. do Tribunal de Contas, Lisboa, 1993, e in *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs. 19/20, Jul./Dez., 1993, Tomo I, págs. 115-161; *O Tribunal de Contas na encruzilhada legislativa*, prefácio a *Tribunal de Contas. Legislação anotada*, Almedina, Coimbra,

1990, de JOSÉ TAVARES E LÍDIO DE MAGALHÃES; *Dinheiros públicos, julgamento de contas e controlo financeiro no espaço de Língua Portuguesa*, ed. do Tribunal de Contas, Lisboa, 1995; *O presente e o futuro das Instituições de Controlo Financeiro com natureza jurisdicional – Notas sobre a jurisdição financeira num mundo em mudança*, Lisboa, ed. Tribunal de Contas, 1993.

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA/TAVARES, JOSÉ F. F., *Orçamento*, in *DJAP*, Vol. VI, Lisboa, 1994, actualizado por GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS/JOSÉ F. F. TAVARES, in *DJAP*, 3º supl., Lisboa, 2007.

LOPES, HELENA FERREIRA, *O valor probatório do relatório de auditoria em Juízo – intervenção no II Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e Portugal*, Léon, 2004.

MAGALHÃES, LÍDIO DE, *Notas sobre responsabilidade financeira*, separata da Revista do Tribunal de Contas, n.ºs. 5/6, Jan./Jun., 1990, págs. 5-23; *Era uma vez a responsabilidade financeira (algumas reflexões sobre o regime da responsabilidade financeira na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)*, I Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e Portugal, Lisboa, 25-26 Setembro 2003; *A fiscalização prévia do Tribunal de Contas na Lei n.º 48/2006*, in Revista de Administração Local, n.º 215, Lisboa, 2006.

MARTINS, GUILHERME D’OLIVEIRA, *Comentário à Lei de Enquadramento Orçamental, 1983-1984; Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa. A Constituição Financeira*, Lisboa, 1984-1985; *O Ministério das Finanças - Subsídios para a Sua História no Bicentenário da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda*, Lisboa, 1988; *Responsabilidade financeira*, in *DJAP*, Vol. VII, Lisboa, 1996 (actualizado in *DJAP*, 3º supl., Lisboa, 2007); *A Constituição Económica Portuguesa. Novas perspectivas*, in Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues, Vol. II, Coimbra Editora, 2001, págs. 325 e segs.; *Sobre o conceito de “convergência social” na União Europeia*, Lisboa, 2005; *As grandes linhas da reforma do Tribunal de Contas* in Separata da Revista de Administração Local, n.º 214, Lisboa, 2006; *O Tribunal de Contas – Pedagogia e responsabilidade*, Lisboa, 2006; *Um novo paradigma – a responsabilidade financeira na Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Motta Veiga, Almedina, Coimbra, 2007.

MARTINS, GUILHERME D'OLIVEIRA/ TAVARES, JOSÉ F. F., *Les finances publiques en Europe-Portugal*, in Gilbert Orsoni (org.), pp 357-381; *Les finances publiques en Europe*, ed. Economie, Paris, 2007.

MORENO, CARLOS, *Finanças Públicas. Gestão e controlo e auditoria dos dinheiros públicos*, 3ª ed. atualizada, UAL, Lisboa, 2006.

PEREIRA, MANUEL HENRIQUE DE FREITAS, *Princípios de auditoria geralmente aceites e Tribunal de Contas*, ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 2000.

PESSANHA, ALEXANDRA, *Cessão de créditos do Estado e de Segurança Social para efeitos de titularização*, in Revista do Tribunal de Contas, nº 41, Jan./Jun., 2004.

RAPOSO, AMÁVEL, *A nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira*, Lisboa, 1999

RIBEIRO, ARMINDO SOUSA, *O controlo sucessivo e a responsabilidade financeira*, in Revista do Tribunal de Contas, nº 45, Jan./Jun., 2006.

RIBEIRO, JOÃO PINTO, *Controlo financeiro externo da dívida pública*, in *Juris et de Jure*, UCP, Porto, 1998.

SOUSA, ALFREDO JOSÉ DE, *O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no Direito Comparado*, Lisboa, 1999; *Características do sistema português de controlo superior das finanças públicas*, Lisboa, 1999.

TAVARES, JOSÉ F. F., *As responsabilidades na gestão pública – seu enquadramento*, Lisboa, 2001; Tribunal de Contas. *Do visto em especial*, Almedina, Coimbra, 2004; *Recomendações do Tribunal de Contas – Conceito, natureza e regime*, in Separata da Revista de Administração Local, nº 214, Lisboa, 2006; *A evolução do sistema financeiro português do Séc. XIX*, in Revista do Tribunal de Contas, nº 45, Lisboa, 2006.

TAVARES, JOSÉ F. F./MAGALHÃES, LÍDIO DE, *Tribunal de Contas*, Almedina, Coimbra, 1990.

TEIXEIRA, ANTÓNIO BRAZ, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, FDL, Lisboa, 2ª reimp, 1992.

Anexo:

NOTA – NP. Nº 11/06

Assunto: Plenário Geral do Tribunal de Contas — Sugestões de alteração da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com vista ao seu aperfeiçoamento para resolução de problemas actuais que afectam o funcionamento do Tribunal de Contas.

A presente Nota sintetiza o resultado das opiniões manifestadas pelos Senhores Conselheiros e Procuradores-Gerais Adjuntos durante a reunião do Plenário Geral de 15 de Fevereiro e nas reuniões do Presidente com os Senhores Conselheiros e Procurador-Geral Adjunto, posteriormente realizadas.

As matérias a alterar correspondem, no essencial, aos pontos a seguir discriminados, que pretendem representar um denominador comum consensual, visando tornar o Tribunal mais actuante na defesa do bem comum e da boa utilização dos dinheiros públicos.

I. FISCALIZAÇÃO PRÉVIA E FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

Em geral, o Tribunal esteve de acordo em que, para uma fiscalização prévia útil e eficaz deveria consagrar-se o visto como condição de eficácia dos actos e contratos.

Caso esta sugestão não seja acolhida, o Tribunal aceita, em geral, as alterações seguintes no sentido do reforço da fiscalização prévia e da fiscalização concomitante:

- a) Redução para 20 dias dos prazos de remessa dos contratos ao Tribunal (cf. artigos 81º, nº 2, e 82º, nº 2), contados, no primeiro caso, a partir da data do início da produção de efeitos;
- b) Reforço do regime de responsabilidade financeira no caso de o Estado ou outras entidades públicas terem de indemnizar em resul-

tado da prática de actos e contratos inválidos por violação das normas legais relativas à gestão financeira, orçamental, patrimonial, de tesouraria e contratação pública, casos em que haveria lugar a reposição das quantias correspondentes;

- c) Prever no artigo 65.º uma alínea com a seguinte redacção:
“Pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos”;
- d) Dispensa da fiscalização prévia dos contratos adicionais devendo, porém, ser remetidos ao Tribunal no prazo de 15 dias, a contar da data da respectiva assinatura;
- e) Reforço da fiscalização concomitante, prevendo-se no artigo 49º, nº 1, alínea a), a realização de auditorias à execução de contratos visados. Do mesmo passo, adaptar-se-ia ainda o teor deste artigo à nova redacção proposta para o artigo 38º (ver adiante);
- f) Sujeição à fiscalização prévia dos actos e contratos das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado, por outras entidades públicas, individualmente ou em associação, cujo objecto consista essencialmente no desempenho de funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, cujos encargos sejam suportados por transferências dos orçamentos da entidade ou entidades que as criaram.

II. ALARGAMENTO DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS AOS GESTORES E UTILIZADORES DE DINHEIROS PÚBLICOS

O Plenário Geral do Tribunal considera necessário responsabilizar financeiramente quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da entidade a que pertence, alterando-se, para o efeito, as disposições pertinentes da Lei nº 98/97.

III. COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DAS MULTAS A QUE SE REFERE O ARTIGO 66º DA LEI Nº 98/97

Atenta a natureza das infracções previstas no artigo 66º, que, na sua essência, consubstanciam a violação de especiais deveres de colaboração para com o Tribunal, O Plenário Geral do Tribunal de Contas considera que a lei deve ser alterada no sentido de estatuir que a competência para sancionar tais infracções cabe, em 1ª instância, aos Juizes Relatores das 1ª e 2ª Secções e aos Juizes das respectivas Secções regionais, com recurso para o Plenário da 3ª Secção (tendo alguns dos Senhores Conselheiros sugerido o recurso para o Plenário das Secções respectivas).

Nesta medida, importa aditar aos artigos 77º, 78º e 79º norma que atribua tal competência aos Juizes Relatores das 1ª e 2ª Secções e ao Plenário da 3ª Secção, caso seja esta a opção do legislador.

IV. RELATÓRIOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO E LEGITIMIDADE PARA A INSTAURAÇÃO DE ACÇÕES PARA EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES NO TRIBUNAL DE CONTAS

A) Relatórios dos órgãos de controlo interno

A efectivação de responsabilidades no Tribunal de Contas baseia-se nos relatórios de auditoria do Tribunal e nos relatórios dos órgãos de controlo interno.

A experiência mostra ser útil e necessário clarificar esta matéria, prevendo que quaisquer relatórios de acções de controlo do Tribunal podem servir de base à efectivação de responsabilidades e que os relatórios dos órgãos de controlo interno têm autonomia própria, não carecendo de aprovação pelas 1ª ou 2ª Secções.

Assim, quanto a estes relatórios dos órgãos de controlo interno, o Plenário Geral teve, na generalidade, o seguinte entendimento:

- Toma-se necessário criar uma norma, v.g. no artigo 12º da Lei nº 98/97, que preveja que os relatórios dos órgãos de controlo interno, ao concretizarem as situações geradoras de eventuais responsabilidades, devem, para efeitos de efectivação de responsabilidade

financeira, indicar ou ser acompanhadas da indicação de todos os elementos necessários – factos, período a que respeitam, identificação completa dos responsáveis, normas violadas, montantes envolvidos e exercício do contraditório não meramente institucional, mas ainda pessoal, nos mesmos termos previstos no artigo 13º –, contendo os processos a que respeitam tais relatórios os documentos de suporte respectivos;

- Nesta linha, como acima se referiu, afigura-se também necessário prever no artigo 57º que os relatórios dos órgãos de controlo interno não carecem de aprovação da 1ª ou da 2ª Secção do Tribunal de Contas, para efeitos de julgamento de responsabilidades.

B) Legitimidade para a instauração de acções para efectivação de responsabilidades no Tribunal de Contas

Actualmente, cabe exclusivamente ao Ministério Público requerer o julgamento de responsabilidades no TC (art.º 89º da Lei nº 98/97), tendo a experiência aconselhado a ponderação do alargamento da legitimidade a outras entidades interessadas, tendo também em atenção o sentido responsabilizador desse alargamento.

Houve consenso em alargar o poder de introduzir o feito em juízo a todos os interessados que para isso demonstrem legitimidade, em relação às infracções evidenciadas em relatórios do Tribunal ou dos órgãos de controlo interno. O exercício deste poder é subsidiário do poder cometido ao Ministério Público.

Houve igualmente consenso do Plenário Geral quanto à presença do Ministério Público nas sessões da 2ª Secção, bem como sobre a atribuição ao Ministério Público do poder de desenvolver diligências instrutórias complementares, após a aprovação dos relatórios.

V. PROVA/JULGAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Actualmente, não poderá deixar se de reconhecer que, na prática, o regime de efectivação de responsabilidades financeiras pelo Tribunal de Contas tem revelado fragilidades.

A solução deste problema passa, designadamente, pela clarificação da norma contida no n.º 5 do artigo 61.º no sentido de que deve caber aos responsáveis demonstrar ou provar que utilizaram os dinheiros e outros valores públicos postos à sua disposição, de forma legal, regular e conforme aos princípios da boa gestão, fazendo a sua adequação aos princípios em vigor em matéria de presunções de cumprimento (artigos 786º e 787º do Código Civil) e do incumprimento das obrigações (artigos 798º e 799º do Código Civil).

Tal solução tem a sua génese em quatro razões fundamentais:

- A circunstância de as obrigações legais infringidas estarem concretizadas, individualizadas ou personalizadas, justificando-se que seja o responsável a demonstrar as razões justificativas ou explicativas do seu não cumprimento;
- A ideia de que é o responsável (tal como o fiel depositário) quem está em melhores condições para alegar e provar os factos que tornam inimputável o não cumprimento, em virtude de ser ele o titular da gestão e o detentor da respectiva documentação, e não qualquer outra entidade;
- O entendimento de que tal pressuposto é uma consequência natural do princípio da prestação de contas a cargo de quem utiliza ou gere dinheiros ou outros valores públicos;
- A optimização da prossecução da justiça através de um melhor desempenho da função jurisdicional.

O Plenário Geral também esteve de acordo relativamente a este aspecto.

VI.DETERMINAÇÃO DO CONCEITO DE PAGAMENTO INDEVIDO

O Plenário Geral esteve também de acordo, na generalidade, quanto à necessidade de clarificação do conceito de pagamento indevido constante do artigo 59º, nº 2, da Lei, no sentido de clarificar que são indevidos os pagamentos ilegais, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada e proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa.

VII. ALTERAÇÕES DE COERÊNCIA SISTEMÁTICA

Para além das alterações de fundo acima referidas, o Plenário Geral considerou necessário, por razões de coerência sistemática, alterar os seguintes artigos da Lei:

- Artigo 9º (Publicidade dos actos) – adaptar a redacção do nº 2, alínea e), de acordo com as alterações sugeridas para o artigo 38º (ver adiante);
- Artigo 38º (Programa anual da 1ª Secção) – Alterar a sua redacção, eliminando a possibilidade de dispensa de fiscalização prévia pelo Tribunal;
- Artigo 58º (Das espécies processuais) – Alterar a sua redacção por não se justificar a existência de quatro espécies processuais quando a sua tramitação é, essencialmente, unitária;
- Artigo 60º da Lei – Substituir “doloso” por “culposo”, em consonância com o artigo 61º, nº 5;
- Artigo 69º (Extinção de responsabilidades) – Clarificar a redacção da alínea d) do nº 2, consagrando o pagamento como forma de extinção do procedimento por responsabilidades sancionatórias, independentemente do momento em que o mesmo possa ocorrer;
- Artigo 90º (Requisitos do requerimento) – Clarificação do nº 3 nos seguintes termos:
“Com o requerimento serão apresentadas as provas disponíveis indiciadoras dos factos geradores da responsabilidade, não podendo ser indicadas mais de três testemunhas a cada facto”.

Com efeito, há provas que podem ser apresentadas pelo demandado.

- Artigo 94º (Sentença) – Adaptar a redacção do nº 1 às alterações propostas em sede de legitimidade activa para a propositura da acção de responsabilidade, continuando a prever-se que o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou em menor quantia.

VIII. DIVERSOS

Por último, o Plenário Geral do Tribunal concordou com as seguintes alterações avulsas que melhorarão o funcionamento do Tribunal:

- a) Artigo 2.º, n.º 2, alínea f), da Lei – Acrescentar “empresas concessionárias de obras públicas”;
- b) Artigo 52.º, n.º 4, da Lei – Alterar no sentido de as contas serem remetidas ao Tribunal até 15 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitem;
- c) Prever nos artigos 65.º, n.º 2, e 66.º, n.º 2, da Lei critérios mais simples e actualizáveis, sugerindo-se o seguinte:
 - Artigo 65.º, n.º 2 – Limite mínimo – 15 UC’s
– Limite máximo – 150 UC’s
 - Artigo 66.º, n.º 2 – Limite mínimo – 5 UC’s
– Limite máximo – 40 UC’s
- d) Artigo 74.º, n.º 1, alínea f) da Lei – Prever redacção semelhante à da alínea e) do artigo 28.º da Lei n.º 86/89, segundo a qual o Presidente poderia votar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, os acórdãos de fixação de jurisprudência, os regulamentos internos do Tribunal e em caso de empate.
- e) Prever expressamente na Lei [artigo 78.º, n.º 4] que o Juiz competente pode “ordenar, em despacho fundamentado, o acesso à informação protegida por sigilo bancário, relativa a contas pessoais de responsáveis de entidades sujeitas ao controlo e jurisdição do Tribunal, quando relacionadas directamente com a gestão ou aplicação de dinheiros ou valores públicos”;
- f) Prever norma que consagre o patrocínio judiciário obrigatório dos interessados que podem introduzir o feito em juízo.

Lisboa, 24 de Fevereiro de 2006

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA
O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO
NESTE CONTEXTO*

Ernesto Laurentino da Cunha
João Parente
Paulo Nogueira da Costa

* Este documento foi elaborado, sob a supervisão do Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal de Contas português, por dois técnicos do Tribunal, João Parente e Paulo Costa, ambos assistentes de economia pública, finanças públicas e direito financeiro na *Universidade Autónoma de Lisboa*.

INTRODUÇÃO

Os Estados são hoje confrontados com uma crescente pressão em matéria de finanças públicas.

Os países pertencentes à UEM vêem-se confrontados com a necessidade de respeitarem as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que, face às tarefas que lhes são impostas pelas respectivas Constituições e às exigências inerentes ao Estado Social, bem como à concorrência fiscal internacional e aos limites da carga fiscal que impende sobre os contribuintes, se afigura uma tarefa árdua.

Também os outros países industrializados se vêem confrontados com o fenómeno da globalização e a necessidade de atracção de investimento estrangeiro e promoção do investimento nacional, não podendo deixar de se preocupar com os níveis de economia, eficiência e eficácia da despesa pública. A concorrência fiscal e comercial internacional exige dos Estados modernos rigor na gestão financeira pública.

Os países em vias de desenvolvimento, dependentes que estão do investimento estrangeiro e dos auxílios de entidades internacionais, sofrem igualmente a pressão para se apresentarem como países credíveis do ponto de vista financeiro, o que passa, desde logo pela necessidade de existência de um sistema de controlo financeiro igualmente credível.

A sustentabilidade financeira dos Estados e o respectivo processo de avaliação surge, pois, como uma questão fulcral à qual as ISC não podem ficar indiferentes. Desde logo, estas têm que procurar responder às seguintes questões: (1) devem as ISC ficar à margem do processo de avaliação da sustentabilidade financeira dos respectivos Estados? (2) Em caso de resposta negativa, que papel devem as mesmas desempenhar?

A resposta a estas questões não pode abstrair do problema técnico/instrumental das metodologias a adoptar na prossecução de tal tarefa, uma vez que os critérios de avaliação da sustentabilidade das finanças públicas adoptados pelas organizações de âmbito internacional (v.g., Banco Mundial; FMI) ou supranacional (v.g., instituições da União Europeia) pressupõem cada vez mais uma convergência entre os métodos da contabilidade pública (orçamental) e os da contabilidade nacional, com maior aproximação à contabilidade patrimonial, assim como um enfoque das preocupações mais centralizado em resultados.

Neste texto, procura-se apresentar uma reflexão acerca desta problemática, tentando destacar-se as principais evoluções recentes em matéria de vinculações externas dos Estados que condicionam iniludivelmente a actividade desenvolvida pelos órgãos com alguma forma de competência

(legislativa, executiva, gestonária, de controlo) em matéria de finanças públicas, salientando-se, necessariamente, o papel que, no contexto referido, se entende dever ser plenamente assumido pelas ISC.

1. O PROBLEMA DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

1.1 Nos Países da União Europeia

a) O Pacto de Estabilidade e Crescimento

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

O PEC assentou em dois aspectos essenciais: um sistema preventivo e uma vertente correctiva dos desequilíbrios orçamentais. Os EM participantes na zona euro comprometeram-se a adoptar, a nível nacional, o objectivo a médio prazo de conseguir situações financeiras de equilíbrio.

Como se sabe, o PEC revelou-se de aplicação difícil e controversa, sobretudo em contextos de abrandamento do nível de actividade económica e/ou em que se faz ainda sentir a necessidade de algum tipo de intervenção pública, nomeadamente por questões de apoio ao desenvolvimento.

Deste modo, após os anos iniciais da sua aplicação, verificou-se um amplo e aprofundado debate sobre as insuficiências do PEC, consubstanciado sobretudo em propostas apresentadas pela Comissão e constantes de um relatório aprovado pelo Conselho Europeu nas suas conclusões de 23 de Março de 2005¹, na sequência da qual os Regulamentos iniciais foram alterados, a fim de assegurar plenamente a melhoria da sua aplicação.²

¹ Anexo 2 das conclusões do Conselho Europeu de 22 e 23 de Março de 2005.

² O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) compreendia inicialmente o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, e a Resolução do Conselho Europeu de 17 de Junho de 1997, sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em 20 de Março de 2005, o Conselho (ECOFIN) adoptou um relatório intitulado Melhorar a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento, que visa fomentar a governação e a apropriação, a nível nacional, do enquadramento orçamental, reforçando a base económica e a eficácia do Pacto, tanto na sua vertente preventiva como correctiva. Na sequência do referido relatório, foram aprovados os Regulamentos n.º 1055/2005, do Conselho, de 27 de Junho de 2005,

Da revisão do PEC resulta o reforço das seguintes ideias:

- O objectivo de médio prazo deve ser diferenciado para cada EM, de modo a poder atender-se à diferenciação das situações e das circunstâncias económicas e orçamentais;
- Necessidade de ter em conta o risco que as situações orçamentais podem implicar para a sustentabilidade das finanças públicas, nomeadamente à luz de eventuais alterações demográficas.

Para os EM considerados individualmente, o objectivo orçamental de médio prazo pode divergir do objectivo de alcançar situações orçamentais “próximas do equilíbrio ou excedentárias”, embora os alicerces do sistema continuem a ser os limites fixados no que se refere ao défice e à dívida pública no âmbito do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexo ao Tratado (3% e 60% do PIB, respectivamente)³.

A reforma do PEC reforçou a flexibilidade e a lógica económica do enquadramento. O Pacto revisto atribui nomeadamente uma maior atenção à evolução da dívida e à implementação de políticas estruturais destinadas a reforçar o potencial de crescimento e a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, em consonância com a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego. Requer que os Estados-Membros redobrem os seus esforços em matéria de consolidação orçamental nos períodos de conjuntura favorável, o que se revela essencial para a criação de uma margem de manobra orçamental nas fases menos favoráveis do ciclo económico.

No âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, as decisões e as recomendações são actualmente adoptadas na sequência de uma análise económica global, sendo colocada uma maior ênfase nos esforços de consolidação orçamental de natureza estrutural, em detrimento de uma atenção centrada unicamente nos resultados nominais a curto prazo.⁴

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

que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97, e o Regulamento n.º 1056/2005, do Conselho, de 27 de Junho de 2005, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97.

³ Sobre estes conceitos, cf. o ponto relativo ao SEC95.

⁴ Cfr. *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Finanças Públicas na UEM em 2006: primeiro ano de vigência do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisito*, {SEC(2006)751}, COM(2006) 304 final, Bruxelas, 13.6.2006.

Além disso, a *fim de reforçar a orientação do Pacto no sentido do crescimento*, na definição da trajectória de ajustamento ao objectivo de médio prazo no que se refere aos países que ainda não alcançaram este objectivo⁵, deverão ser tomadas em conta as reformas estruturais importantes realizadas que induzam economias directas a longo prazo, inclusive através do reforço do crescimento potencial.

De referir ainda que, para não dificultar a realização de reformas estruturais que melhorem inequivocamente a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, *deverá ser dada especial atenção às reformas dos sistemas de pensões*, com a introdução de um sistema em vários pilares que inclua *um pilar obrigatório de capitalização integral*.⁶

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

b) O Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95)

Em matéria de apreciação das contas públicas dos Estados membros, para efeitos da “supervisão multilateral” pela União Europeia, foi adoptado o SEC 95, cujos conceitos se encontram harmonizados com os conceitos sobre as mesmas matérias internacionalmente aceites e passaram a assumir uma crescente importância, que se compreende num quadro lógico em que relevam também cada vez mais critérios económicos de apreciação da sustentabilidade das finanças públicas (por exemplo, no âmbito do PEC reformulado)⁷.

De notar que o sistema europeu de contabilidade nacional (SEC 95) é um quadro contabilístico aplicável a nível internacional com o objectivo de descrever de forma sistemática e pormenorizada o total de uma economia (isto é, uma região, país ou grupo de países), seus componentes e suas relações com outras economias. Os registos são efectuados na base de

⁵ E, no que se refere aos países que já o alcançaram, na autorização de um desvio temporário em relação ao objectivo.

⁶ Uma vez que tais reformas conduzem a uma deterioração das finanças públicas a curto prazo durante o período de implementação.

⁷ Cfr. a) “O Pacto de Estabilidade e Crescimento”.

especialização económica (“accrual”), que atende à data do facto económico e não dos recebimentos e pagamentos, em que se fundamenta a base de caixa.

Para a União Europeia e os seus Estados-Membros os valores obtidos no âmbito do SEC desempenham um papel importante na formulação e acompanhamento das respectivas políticas sociais e económicas, existindo igualmente algumas aplicações específicas muito importantes, a saber⁸:

- i) Controlo e orientação da política monetária europeia: os critérios de convergência da união monetária europeia foram definidos em termos de valores das contas nacionais (défice orçamental, dívida pública e PIB);
- ii) Concessão de apoio monetário a regiões da União Europeia: as despesas dos fundos estruturais da União Europeia baseiam-se em parte nos dados regionalizados das contas nacionais;
- iii) Determinação dos recursos próprios da União Europeia: depende dos dados da contabilidade nacional.

De referir ainda que o SEC 95 emprega muitos conceitos e nomenclaturas também utilizados noutras estatísticas sociais e económicas dos EM da UE, encontrando-se, além disso, estes conceitos e nomenclaturas da UE também harmonizados com os das Nações Unidas.

Destaque-se o facto de os conceitos de SEC95 se encontrarem harmonizados com os das principais directrizes internacionais sobre estatísticas económicas, nomeadamente o Manual da Balança de Pagamentos e as *estatísticas das finanças públicas do FMI* e as estatísticas do rendimento da OCDE.⁹

As identidades que figuram no sistema contabilístico reforçam a coerência dos conceitos utilizados na descrição das diferentes fases do processo económico, podendo assim as estatísticas de diferentes partes do sistema contabilístico ser utilmente relacionadas entre si. Deste modo, podem ser calculados, por exemplo (em matéria de finanças públicas) os rácios que se traduzem no défice orçamental e dívida pública em percentagem do produto interno bruto, exigindo estes valores coerência entre os respectivos conceitos, devendo ainda referir-se que é esta coerência interna dos conceitos que permite igualmente que se efectuem estimativas, programação e pla-

⁸ Cfr. Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996, relativo ao Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na Comunidade [Jornal Oficial L 310 de 30/11/1996, pp. 0001-0469].

⁹ Idem.

neamento, fundamentais e de carácter obrigatório relativamente à *sustentabilidade das finanças públicas*.

Para efeitos do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos (anexo ao Tratado), consagrado também pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento¹⁰ os termos utilizados são definidos de acordo com o Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC95).

Deste modo:

O défice ou o excedente orçamental constitui a necessidade ou a capacidade de financiamento do sector administrações públicas (administração central + administrações locais + administrações de segurança social), sendo as operações comerciais excluídas.

O investimento público consiste na formação bruta de capital fixo das administrações públicas.

A dívida pública é o valor nominal da dívida global bruta (numerários e depósitos, títulos a curto prazo, obrigações, outros créditos a curto, médio e longo prazo) das administrações públicas em curso no final do ano, com excepção daquelas cujos activos financeiros são detidos por outras administrações públicas. O valor nominal de um montante é o valor facial, ajustado pelo reforço de capital relacionado com a indexação, verificado no final do ano¹¹.

Naturalmente que os critérios de contabilidade nacional estabelecidos no âmbito do SEC95 (designadamente, no que se refere às contas das administrações públicas) são determinantes dos valores alcançados pelos indicadores de referência sobre *sustentabilidade das finanças públicas*.

Assim, tem sido recentemente sentida a necessidade de introduzir esclarecimentos adicionais ao Regulamento 2223/96 sobre matérias específicas que não se encontravam suficientemente tratadas, o que se consubstanciou através da introdução de novos capítulos ao *Manual do SEC 95 sobre o Défice Orçamental e a Dívida Pública*, como resultado de várias decisões tomadas pelo EUROSTAT desde Outubro de 2003 a Março de

¹⁰ Cfr. a) “O Pacto de Estabilidade e Crescimento”.

¹¹ Cfr. Regulamento (CE) n.º 3605/93 do Conselho, de 22 de Novembro de 1993, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia [Jornal Oficial L 332 de 31.12.1993].

2004 especificando o tratamento nas contas nacionais relativamente a transacções realizadas com unidades classificadas no âmbito do sector governamental.¹² Foram também emitidas orientações referentes a injeção de capitais nas empresas públicas e a despesas militares.

De entre as orientações recentes do EUROSTAT sobre questões fundamentais em matéria de sustentabilidade das finanças públicas, salientam-se seguidamente, em termos gerais, alguns pontos considerados relevantes:

Segurança Social - Sistemas de capitalização com perfil de risco (“defined contribution funded scheme”)

Se um governo é responsável pela gestão de um sistema deste tipo, sem concessão de garantias governamentais de cobertura de riscos, o sistema não é tratado nas contas nacionais como um sistema de segurança social do sector público. Nestes casos, o Estado não financia nem define o nível de pensões a pagar (as decisões são dos seus membros). Portanto, as contribuições e pagamentos relativos a estes sistemas não têm impacto no défice público.

No caso de sistemas mistos, com definição de uma parte da contribuição e do benefício, as diferentes partes devem ser registadas nas contas nacionais separadamente.

Injeções de capital em empresas

- Empresa existente que não altera a sua actividade:
 - Se a empresa tem prejuízos líquidos acumulados e não há accionistas privados
Regra geral a injeção de capital é tratada como uma transacção não financeira pelo seu montante total (sendo previstas algumas excepções), influenciando portanto o défice das administrações públicas.
 - Se existem accionistas privados que participam na injeção de capital, com posição determinante e significativa
A operação é tratada como transacção financeira.

¹² Estes novos capítulos do Manual foram submetidos a parecer do Comité sobre Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balança de Pagamentos e adoptados por este. Cfr. documento do Eurostat: *Three new chapters for the ESA95 Manual on government deficit and debt* Parecer do Comité, de 30 de Agosto de 2004.

- Se a empresa não tem lucros acumulados
A operação é registada como uma transacção financeira
- Nova empresa ou nova actividade/novos activos
 - Se a empresa for estruturalmente lucrativa
Trata-se de uma transacção financeira
 - Se houver dúvidas sobre o carácter lucrativo a longo prazo
É considerada uma operação não financeira.

Despesas em equipamento militar¹³

Também nesta matéria os Estados-Membros devem prestar informação estatístico-económica, incluindo informação sobre finanças públicas, numa base de especialização económica (“accrual”). Deste modo, existe um impacto no défice e dívida públicos com referência à data em que o equipamento é posto à disposição das autoridades militares, e não na data dos pagamentos (de prestações em sistema de leasing financeiro, por exemplo).

É apenas admitida a base de registo de caixa (ou caixa modificado) como solução intermédia durante períodos de aperfeiçoamento dos sistemas contabilísticos, em determinadas condições.

c) Desenvolvimentos recentes em alguns países europeus

Atentos aos problemas e desafios que resultam da necessidade de garantir a sustentabilidade financeira dos Estados, num quadro de crescente complexidade técnica inerente ao fenómeno de globalização económica e financeira, alguns países europeus encetaram reformas importantes nos seus sistemas jurídico-financeiros e contabilísticos.

Veja-se, por exemplo o caso Francês.

¹³ Relativamente ao financiamento de actividades de defesa, cfr. SINASSAMY, CHRISTOPHE, *Finances Publiques de la Defense, Objectifs budgétaires et gestion publique des politiques d'armement*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2004. Nesta obra, o autor trata aprofundadamente questões tais como o modo como a UEM influencia as políticas de defesa, as fronteiras entre as políticas nacionais e transnacionais, a gestão e financiamento da investigação ligada a esta área e o cruzamento destas matérias com os constrangimentos orçamentais.

A “*Loi organique relative aux lois de finances*” – LOLF¹⁴ tem um significado e um alcance que têm sido considerados *oportunidade e desafio* para a Administração Pública de França, contendo potencialidades no sentido das seguintes transformações decisivas:

- Reforma profunda e modernização da gestão pública.
- Revitalização e aprofundamento da democracia¹⁵.

Relativamente à modernização do Estado, é de referir que o novo texto orgânico prevê a passagem de um *orçamento de meios a um orçamento de objectivos e de resultados* (“*performances*”), articulados em missões e em programas.

Os créditos/recursos serão justificados por projectos anuais de *resultados*, devendo ser especificamente apresentados: as acções, os custos associados, os objectivos prosseguidos e os resultados esperados (a avaliar por meio de *indicadores precisos cuja escolha deve ser justificada*)¹⁶.

No que se refere aos princípios contabilísticos, as regras aplicáveis à contabilidade geral do Estado não se distinguem das aplicáveis às empresas a não ser por razões das especificidades da sua acção. De resto, desde 1999 que se verificou uma introdução progressiva dos princípios da contabilidade de exercício na contabilidade do Estado, a fim de melhor descrever os seus activos e passivos em termos de direitos e obrigações, e de ligar estes ao período contabilístico no decurso do qual eles foram criados (princípio de “*accrual*”).

Constata-se assim a tendência geral observada desde há vários anos (sobretudo em países de cultura anglo-saxónica) à aproximação das contabilidades públicas aos conceitos da contabilidade do sector privado, consagrando-se assim, também em França, a passagem de uma lógica de fluxos a uma lógica de stocks (em ligação à ênfase dada à orçamentação por objectivos, anteriormente referida)¹⁷.

¹⁴ Loi organique n.º 2001-692 du 1 Août 2001, relative aux lois de finances.

¹⁵ Nesta perspectiva, cfr., designadamente, « La loi organique relative aux lois de finances: une chance et un défi », de YVES CANNAC, *Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n.º 82, Junho de 2003 (subordinada ao título geral : *Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances*) e também « Un double objectif : modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie », de DIDIER MIGAUD, *RFFP*, n.º 76, Novembro de 2001 (). Vários outros artigos incluídos nas mesmas revistas apresentam teses similares, com enfoque mais desenvolvido, naturalmente, sobre a potencialidade de modernização do Estado. Sobre a mesma matéria, cfr. ainda seguintes números da RFFP: n.º 91, de Setembro de 2005,

¹⁶ Cf. DIDIER MIGAUD, op. cit.

¹⁷ Cfr., a este respeito, os seguintes artigos publicados no n.º 2.907, de 27 de Setembro de 2006, da revista *Problèmes Économiques (L'État en quête de performance)*: “Performance: nouveau mot d'ordre de la gestion publique”, de HUGUES BIED-CHARRETON; “La

A aplicação progressiva da reforma deverá conduzir à generalização desta *nova cultura administrativa* em França, fundada sobre a responsabilização dos gestores e o controlo de resultados.

Em termos de controlo, refira-se que o *TC Francês se encontra consagrado na LOLF como o controlador externo do novo sistema financeiro*. Neste sentido, pode até afirmar-se que a LOLF “apostou forte” no TC¹⁸, na medida em que, segundo a Constituição, doravante, o TC assiste ao Parlamento, de maneira explícita, no contexto do novo “dispositivo financeiro”¹⁹, constituindo um desafio a esta ISC. Note-se, ainda, que o TC Francês, na sua qualidade de auditor financeiro das contas do Estado, deverá no novo contexto proceder também à sua certificação.

No Reino Unido, o Tesouro Britânico publicou, em Julho de 1998, o documento *Whole of Government Accounts* (WGA), onde se define como objectivo central que as contas do Governo Central possam ser auditadas à luz dos princípios de contabilidade em vigor no Reino Unido para o Sector Público (*Generally Accepted Accounting Practice in the UK – UK GAAP*), as quais devem ser conciliáveis com as contas nacionais organizadas segundo o *Sistema Europeu de Contas* (SEC 95).

Este documento sugere “a staged approach to producing GAAP-based WGA, starting with a set of consolidated financial statements covering central government (CGA), and work in parallel to establish a basis for consolidating other parts of the public sector before deciding whether to move immediately to a consolidation of the whole of the public sector into WGA”.

A par da reforma de consolidação que entretanto foi posta em prática, o Governo Britânico introduziu também profundas reformas no sistema orçamental e de prestação de contas, designadamente as chamadas *Resources Accounts*, organizadas segundo um sistema de elaboração de orçamentos por custos e actividades (*Functional Budgeting*) na óptica da produção de bens e serviços pela Administração, estando no orçamento definidos e quantificados os resultados esperados para os objectivos definidos em relação a cada actividade ou função.

No documento intitulado *Long-term public finance report: fiscal sustainability with an ageing population*, editado em Dezembro de 2003, o

LOLF prefigure-t-elle une réforme profonde de l'État?”, de JEAN-FRANÇOIS CALMETTE: “Après 20 ans de modernisation de la gestion publique, où en est-on ? », entretien avec ALEX MATHESON, e « La réforme de la gestion publique est-elle « exportable » ? », de CHRISTOPHER POLLITT.

¹⁸ Cfr., neste sentido, JEAN-RAPHAËL ALVENTOSA, “Les nouvelles modalités du contrôle des services », in *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 82, Juin 2003 (sob o título geral: *Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances*).

¹⁹ Ibidem

Governo Britânico expõe a estratégia tendente à elaboração das contas nacionais e à determinação do valor do endividamento líquido, à introdução de um sistema de *resource accounting and budgeting* e à elaboração das contas consolidadas do Governo central numa base de *accrual*, apontando como objectivos/benefícios do sistema proposto: melhoria da transparência das finanças públicas assegurar a comparabilidade e contribuir para aumentar a visão de conjunto e completa dos registos financeiros do sector público em geral.

As contas assim estruturadas e organizadas numa óptica próxima da contabilidade nacional serão auditadas pelo *Controller and Audit General* o que demonstra a integralidade e universalidade das contas públicas do Reino Unido, na perspectiva do art. 104.º do TCE e do respectivo Protocolo Anexo relativo a Défices Excessivos e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A aproximação entre a contabilidade pública orçamental e a contabilidade nacional será assim plenamente assegurada pelo Reino Unido.

No caso da Itália, a praxis procedimental de elaboração do Orçamento, assente numa lógica meramente incremental face ao Orçamento aprovado no ano precedente, tem vindo a ceder perante a necessidade de garantir a sustentabilidade financeira, tendo a reforma da legislação contabilística dos últimos vinte anos vindo a ser orientada para um “modelo revisto de programação”²⁰

Com efeito, o sistema informativo-contabilístico público italiano evoluiu no sentido de permitir a programação e o controlo das condições de que depende a sustentabilidade, mas também a responsabilidade dos gestores e dos decisores políticos sobre os resultados atingidos (económico-financeiro, patrimonial e técnico-operativo).²¹

No que se refere à legislação sobre finanças públicas de Espanha, merece destaque o facto de ser dada uma amplitude alargada ao conceito de sector público, para efeitos de contabilidade nacional, cabendo as respectivas entidades no âmbito do controlo do Tribunal de Contas de Espanha. Assim, segundo o artigo 139 do texto alterado da *Ley General Presupuestaria* (no âmbito do capítulo sobre contas económicas do sector público), para efeitos de contabilidade nacional o sector público divide-se nos seguintes subsectores:

- a) Administrações públicas, incluindo a Segurança Social;

²⁰ Cfr. RICCARDO MUSSARI, *I Sistemi di Contabilità e Bilancio dello Stato Nell'Europa Comunitaria*, Milano, 2005, pp. 122 e ss.; BORGONOVÌ, E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2002, pp. 417 e ss..

²¹ LUCIA GIOVANELLI, *I Modelli Contabili Pubblici Nel Processo Di Integrazione Europea*, Milano, 2005.

- b) Empresas públicas;
- c) Instituições financeiras públicas.

De referir ainda que, em Portugal, a Lei de Enquadramento e Estabilidade Orçamental incumbe ao Tribunal de Contas o controlo jurisdicional da execução orçamental, o que inclui a dimensão da sustentabilidade financeira, matéria aliás tratada pela primeira vez pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2004²².

1.2. Noutros Países

Não se pense, todavia, que as aludidas preocupações de algumas ISC europeias são uma resposta a um problema exclusivamente europeu, decorrente do processo de integração económica europeia.

Na verdade, as preocupações com a sustentabilidade financeira são comuns a ISC de Estados não europeus, sejam eles países industrializados ou em vias de desenvolvimento.

O GAO - *United States Government Accountability Office* -, por exemplo, apesar de considerar útil o documento *Financial Report of the United States Government*, apresentado pelo executivo, na medida em que o mesmo “provides useful information on the government’s financial position at the end of the fiscal year and changes that have occurred over the course of the year”, não deixa de sublinhar que “in evaluating the nation’s fiscal condition, it is critical to look beyond the short term results and consider the overall long-term financial condition and long-term fiscal imbalance of the Government – that is, the sustainability of the federal government’s programs, commitments, and responsibilities in relation to the resources expected to be available”²³.

“In the opinion of the GAO, the current financial reporting model does not clearly, comprehensively, and transparently shows the wide range of responsibilities, programs, and activities that may either obligate the federal government to future spending or create an expectation for such spending. It provides, consequently, a potentially unrealistic and misleading picture of the federal government’s overall performance, financial condition, and future fiscal outlook”²⁴.

²² Cfr. Título III do Volume I do Parecer da CGE/2004.

²³ GAO, *Fiscal Year 2005 U. S. Government Financial Statements: Sustained Improvement in Federal Financing Management Is Crucial to Addressing Our Nation’s Financial Condition and Long-term Fiscal Imbalance*, Washington, D. C., Março de 2006, cit., p. 2.

²⁴ *Idem*, p. 3.

Também relativamente aos países em vias de desenvolvimento, para os quais os programas de ajuda ao desenvolvimento são cruciais, não podem deixar de se preocupar com a credibilidade das contas públicas que são apresentadas e com a sustentabilidade financeira dos Estados respectivos.

De acordo com o FMI, os orçamentos dos Estados devem ser acompanhados de documentação onde sejam especificados os objectivos de política orçamental, a estrutura macroeconómica, as políticas em que se baseia o orçamento e os principais riscos fiscais identificáveis.²⁵

Apesar de o orçamento ser elaborado numa perspectiva anual, ele deve ser acompanhado de documentação que o contextualize no quadro dos objectivos mais amplos da política orçamental e da sustentabilidade financeira a longo prazo.²⁶

Também as directrizes da OCDE sobre as melhores práticas recomendam a emissão de um relatório pré-orçamental, com uma antecedência mínima de um mês relativamente à apresentação do orçamento anual, onde sejam expostos os objectivos económicos e fiscais do executivo a médio prazo, com destaque para o total das receitas, despesas, deficit ou superavit e dívida. A OCDE recomenda, ainda, que seja publicado um relatório de longo prazo avaliando a sustentabilidade das políticas orçamentais actuais, a cada cinco anos ou em intervalos de tempo menores caso haja mudanças significativas em matéria de política relacionada com a receita ou a despesa públicas. Devem ser apresentadas as previsões subjacentes à análise, bem como cenários alternativos. A longo prazo, é importante que sejam tidos em consideração, além da dívida pública, os compromissos que tenham impacto financeiro no futuro.²⁷

2. A NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA EM SEDE DE CONTABILIDADE NACIONAL E A AUSÊNCIA DE PRINCÍPIOS DE AUDITORIA GERALMENTE ACEITES PARA O SECTOR PÚBLICO NO QUE DIZ RESPEITO AO CONTROLO DAS FINANÇAS PÚBLICAS, NA ÓPTICA DA CONTABILIDADE NACIONAL

Apesar de haver uma normalização contabilística ao nível da contabilidade nacional desenvolvido sob a égide das Nações Unidas e o Sistema

²⁵ Cfr. FMI, *Manual Revisto de Transparência Fiscal*, 28 de Fevereiro de 2001, pp. 53 e ss..

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

Europeu de Contas (Sec/95) não tem havido um desenvolvimento sistemático de normalização de princípios de auditoria do sector público na óptica da avaliação das finanças públicas segundo os critérios de contabilidade nacional. Tal avaliação tem vindo a ser exclusivamente feita por instituições financeiras internacionais tais como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional, de acordo com as suas regras internas.

Recorde-se que os financiamentos concedidos por estas instituições estão condicionados, designadamente, à disciplina das finanças públicas e à observância de um padrão de referência da dívida pública em relação ao PIB por partes dos países que pretendem ser beneficiários desses financiamentos.

No âmbito da União Europeia e da União Económica e Monetária também não existem práticas generalizadas de auditoria uniformemente aceites. Aliás, até agora têm sido poucas as instituições nacionais de controlo das finanças públicas a preocupar-se com as finanças públicas na óptica da estabilidade orçamental.

Acontece que os grandes sistemas de informação de natureza económica e financeira devem obedecer a uma matriz comum de normas e princípios que lhes garantam coerência interna e comparabilidade. A aplicação harmonizada de um sistema de contas nacionais é crucial. Mas não basta a existência de um sistema, como por exemplo o SEC 95; é necessário garantir a aplicação uniforme desse sistema por parte de todos os Estados a ele sujeitos, sob pena de as contas apresentadas não serem credíveis e de não haver comparabilidade possível entre os resultados dos diversos Estados.²⁸

A questão fundamental que se coloca é esta: poderão as ISC ficar à margem da necessidade de garantir a fiabilidade das contas dos Estados respectivos?

Caso se entenda que as ISC devem assumir responsabilidades neste domínio, qual deve ser o seu *modus operandi*?

3. O CONTRIBUTO DAS ISC PARA A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA, A ESTABILIDADE E O CRESCIMENTO

3.1 Quadro justificativo da intervenção das ISC

Como anteriormente foi referido, os Estados encontram-se confrontados com constrangimentos orçamentais, resultantes de condicionantes internas e externas.

²⁸ ARMINDO DE SOUSA RIBEIRO, *II Encuentro de los Tribunales de Cuentas de España y Portugal*, León, 23 y 24 de septiembre de 2004, cit. p. 238.

Destes constrangimentos resulta a necessidade de reorganização do sector público no sentido de implementar uma gestão racional, mais eficiente e menos onerosa do ponto de vista dos custos a suportar pelos contribuintes (adopção de critérios de *sustentabilidade financeira*).

As exigências com que se defronta a Administração Pública só poderão ser cumpridas mediante a adopção de estratégias em que estejam presentes as seguinte preocupações:

- Aplicação de profundas reformas nos sistemas de segurança social, da saúde, da educação, do financiamento, gestão e provisão de bens de natureza pública (mediante o recurso a parcerias público-privadas, por ex.);
- Orçamentação do sector público baseada em programação plurianual que acentue objectivos/desempenho e não apenas meios, incluindo a definição de critérios (fundamentados) com vista à sua avaliação;
- Desenvolvimento de sistemas de informação económico-financeira acessíveis, transparentes, céleres, que incluam dados estatísticos e indicadores baseados tanto quanto possível em critérios harmonizados, em termos internos e externos;
- Como corolário dos pontos anteriores: adopção e aplicação pelos organismos públicos de sistemas de contabilidade pública mais consentâneos com os sistemas harmonizados de contabilidade nacional, no sentido de permitir a avaliação económica, a comparabilidade internacional e a “supervisão multilateral” (refira-se a título de exemplo, o cumprimento dos programas de estabilidade e crescimento pelos EM da UEM).

Segundo o FMI, as informações orçamentais devem satisfazer as normas de qualidade das informações.²⁹

As informações orçamentais devem reflectir as tendências da receita e da despesa, a evolução da conjuntura macroeconómica subjacente e compromissos de política bem definidos. Também o orçamento anual e as contas definitivas devem indicar o regime contabilístico e as normas usadas na

²⁹ Cfr. FMI, *Manual Revisto de Transparência Fiscal*, 28 de Fevereiro de 2001, pp. 80 e ss..

compilação e apresentação dos dados orçamentais. Devem existir, igualmente, garantias específicas relativamente à qualidade das informações.³⁰

Estas exigências, relativas à qualidade das informações, implicam que as mesmas sejam sujeitas a um escrutínio público e independente. De acordo com o FMI, constitui um requisito básico de transparência orçamental a apresentação, por parte de uma ISC, de relatórios dirigidos ao Poder Legislativo e ao público sobre a integridade financeira das contas do Governo.³¹

Também de acordo com a Comissão Europeia, as Instituições Superiores de Controlo podem contribuir de forma importante para a disciplina orçamental, em virtude da sua autonomia, independência e credibilidade.³²

Na União Europeia merecem destaque, do ponto de vista da apreciação das finanças públicas, quer os reportes que os governos apresentam à Comissão, quer os programas nacionais de estabilidade e crescimento, que veiculam informação consubstanciada em indicadores baseados nos conceitos da contabilidade nacional.

Verifica-se também uma crescente intervenção dos parlamentos nacionais na apreciação das finanças públicas, a qual se encontra associada (de diferentes formas, dependendo dos respectivos enquadramentos constitucionais) à intervenção das ISC.

Ora, tem-se observado o facto de as ISC nem sempre se considerarem vocacionadas para um controlo focalizado sobre estes conceitos e indicadores deles derivados, e talvez também nem sempre se encontrarem apetrechadas para tal.

Relativamente à questão das exigências de informação contabilística actualmente colocadas ao sector público, e sua necessidade de harmonização com os critérios da contabilidade nacional (de natureza estatística/económica), refira-se a seguinte observação, extraída do contexto da realidade francesa:

«Un des dispositifs essentiels pour l'appréciation par la représentation nationale du budget futur est la rénovation du rapport économique, social e financier (RESF) associé au projet de loi de finances.

Celui-ci devra présenter les recettes, dépenses et soldes des administrations publiques (État, sécurité sociale, collectivités locales, organismes divers d'administrations centrale), pour les quatre ans à venir, *selon les conventions de la comptabilité nationale.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Idem*, pp. 87 e ss..

³² V. EUROPEAN COMMISSION, *Public Finances in EMU – 2006*, acedido através do site http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/publicfinance_en.htm.

Concrètement, ceci signifie *qu'il devra comprendre le projet de mise à jour du programme de stabilité de la France au sens du pacte conclu au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997*, qui a décidé du passage à la monnaie unique de onze membres de l'Union européenne.

Même si, sur un plan juridique, la loi de finances ne peut être subordonnée au programme de stabilité, ni le programme de stabilité à la loi de finances, il paraît évident que, pour ce qui concerne l'État et la sécurité sociale, sur l'exercice considéré, les comptes produits par le RESF ne pourront qu'être *la traduction en comptabilité nationale respectivement du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.*³³ »

Assim, esboça-se uma tendência de os parlamentos solicitarem às ISC dos respectivos Estados intervenções de avaliação à luz das suas obrigações em matéria de estabilidade orçamental. No caso de estas instituições não darem respostas satisfatórias no plano técnico, optarão certamente pela criação ou pelo recurso a outras instituições que lhes dêem satisfação ao desejo crescente de maior intervenção, a nível nacional, em matéria de controlo das finanças públicas (à luz dos critérios da estabilidade e do crescimento e do SEC/95).

Este é um desafio que se coloca às ISC.

3.2 Reflexão sobre o papel das ISC relativamente à problemática da sustentabilidade financeira

Do ponto de vista do controlo externo das finanças e gestão públicas (isto é, da actividade das Instituições Supremas de Controlo – ISC), as referidas exigências relativamente ao sector público implicam a necessidade de uma *profunda reflexão por estas instituições acerca do seu papel no contexto antes enunciado.*

Em primeiro lugar, surge-nos naturalmente uma interrogação básica mas que merece resposta clara e inequívoca:

- Cabe ou não no âmbito de competências das ISC pronunciarem-se sobre a sustentabilidade financeira do sector público?

³³ ROBERT, FABRICE, "La rénovation des pouvoirs du Parlement", in RFFP, n.º 76, Novembro 2001 (itálicos nossos).

De facto, não parece ser possível que a organização e desempenho das actividades das ISC não passem de alguma forma também a reflectir as exigências de profundas reformas da Administração Pública que se colocam actualmente aos Estados, e essas encontram-se indissociavelmente ligadas à problemática da sustentabilidade financeira, independentemente, até, de qualquer definição de critérios de análise³⁴.

Haja em conta as referências anteriormente apresentadas acerca do papel que algumas leis orgânicas de finanças públicas, surgidas nos contextos de reformas que foram referidos, reservam às instituições de controlo externo³⁵, incluindo em alguns casos a certificação das contas do Estado.

Partir-se-á portanto, naturalmente, do pressuposto de resposta positiva à questão básica apresentada.

Surgem-nos então questões de diversa natureza, tais como as que se passam a enunciar:

- De que modo deverão as ISC abordar uma tal matéria? Em que termos se deve traduzir a análise de sustentabilidade financeira e realizar pelas ISC?
- É no âmbito do próprio desempenho das actividades que executam no cumprimento das suas leis orgânicas que se deve entender tal competência?
- Será necessário proceder a alterações de leis orgânicas (alargando âmbitos de competência, por exemplo) para que as ISC se pronunciem sobre a sustentabilidade financeira do sector público?
- Será necessária uma tipificação de novas formas de responsabilidade jurídica, desenvolvendo um novo conceito de responsabilidade financeira ligado à problemática da sustentabilidade e aos seus critérios de avaliação?
- A preocupação das ISC com a sustentabilidade financeira deve reflectir-se nas auditorias financeiras? Nas auditorias de confor-

³⁴ Embora alguns destes critérios se encontrem internacionalmente consagrados, como antes foi referido, estes dizem respeito a metodologias de base para a prestação de informação estatístico-económica, incluindo indicadores sujeitos à supervisão multilateral (caso da Contabilidade Nacional – SEC95, no âmbito da UE). No entanto, observe-se que se mantém na área da soberania dos Estados a elaboração dos Orçamentos públicos e respectivas Contas, não havendo harmonização de regras nesse sentido (podendo falar-se de uma convergência crescente, mas não obrigatória).

³⁵ Cfr. ponto 1.1.c) “Desenvolvimentos recentes em alguns países europeus”.

midade? Nas auditorias de resultados/boa gestão financeira? Devem essas preocupações ser espelhadas nas normas de auditoria internacionalmente consagradas?

- Serão necessários novos recursos (por ex., admissão de especialistas nos seus quadros e/ou formação dos funcionários de forma a dar resposta às novas exigências) para que as ISC possam cumprir essas tarefas? Haja em vista o facto de os critérios de avaliação da sustentabilidade financeira sujeitos a “supervisão multilateral” obedecerem às metodologias de elaboração de contas nacionais, um trabalho eminentemente estatístico-económico, em que geralmente participam bancos centrais, organismos nacionais de estatística e departamentos dos Ministérios das Finanças dos Estados.
- Ou deverão as ISC pronunciar-se sobre a sustentabilidade financeira em relatórios “ad-hoc”?
- Ou a alternativa será trilhar o caminho que conduza à certificação de contas (o que implica que as ISC se pronunciem sobre o défice público)?

CONCLUSÕES

Do quanto fica dito, podemos destacar os seguintes aspectos:

- A despesa pública assumiu níveis de tal modo elevados que os Governos são obrigados à adopção de formas inovadoras de gestão dos bens públicos, com redução da despesa financiada pelo cidadão contribuinte;
- A restrição orçamental induziu a necessidade de os orçamentos públicos passarem a prever não apenas os meios/recursos financeiros, mas também objectivos;
- Associadamente às opções orçamentais definidas, deverão ser estabelecidos indicadores de avaliação de resultados (na base de critérios económicos e não apenas financeiros);

- Consequentemente, *a avaliação e o controlo* da despesa pública passaram também a ter de incidir cada vez mais em *resultados e desempenho* (a “qualidade” da despesa – “gastar melhor”) e não apenas na regularidade da utilização dos recursos;
- No plano internacional, a sustentabilidade financeira dos Estados é avaliada por diversas entidades e em diversas circunstâncias, designadamente:
 - No contexto da União Europeia: existem vinculações externas que determinam a obrigatoriedade de equilíbrio das finanças públicas, com prestação de elementos de avaliação às autoridades supranacionais, estando previstos mecanismos dissuasivos, correctivos e sancionatórios (Pacto de Estabilidade e Crescimento);
 - Relativamente aos países em desenvolvimento: destaque-se a necessidade de cumprimento de regras estabelecidas pelo FMI e pelo Banco Mundial (a chamada “condicionalidade” das Instituições Financeiras Internacionais).
- As condicionantes externas não são apenas formais (de carácter regulamentar e com sanções previstas, como no caso da UE), mas também de ordem prática, designadamente as induzidas pela própria globalização da actividade económica – a “concorrência fiscal”, por ex., não permite uma subida indiscriminada do nível da tributação;
- As vinculações externas, a globalização e conseqüente comparabilidade internacional induziram a necessidade de *harmonização contabilística*, através da adopção de normas de contabilidade nacional;
- Estas condicionantes externas criaram a necessidade de estabelecer regras nacionais conducentes à sustentabilidade das finanças públicas, que se encontram associadas a reformas dos sistemas de contabilidade pública e ao estabelecimento de novas formas de gestão, passando a ser dado mais relevo aos resultados e a não focalizar apenas os meios/recursos;
- A sustentabilidade financeira é hoje uma preocupação comum à generalidade dos Estados modernos, apresentando-se como um

desafio às ISC – estas instituições, na execução da sua actividade de controlo externo, têm necessariamente de dispor de recursos e “know-how” que lhes permitam apreciar devidamente a actividade de gestão dos recursos públicos;

- Seja qual for o *modus operandi* adoptado por cada ISC, o que importa sublinhar é que é difícil perspectivar o seu papel nos Estados modernos sem que tenham uma palavra a dizer em matéria de sustentabilidade das finanças públicas.

Na verdade, se não forem estas instituições a fazê-lo, quem será? E com que custos para a sociedade?

Este é um problema transversal, comum a todas as áreas do Objectivo 1 do Plano Estratégico para 2005-2010, que deveria ser preocupação do Comité de Normas Profissionais da INTOSAI (designadamente, no âmbito dos Subcomités de Auditoria de Conformidade, de Linhas Directrizes para Auditoria Financeira e de Normas Contabilísticas), tendo em vista a definição e aprovação de normas ou linhas directrizes nesta matéria, para todas as ISC.

**A QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS
EM PORTUGAL**

*Filomena Maria de Oliveira Rolo**

* Técnica Verificadora Superior de 2ª classe do Tribunal de Contas (Unidade de apoio técnico do DA VIII).

INDICE

1. Apresentação
2. Introdução
3. Prestação de contas públicas e qualidade – Quadro referencial
 - 3.1. Nota introdutória
 - 3.2. Elementos fundamentais na prestação de contas públicas: o contributo da INTOSAI e da IFAC
 - 3.3. A União Europeia e a qualidade na prestação de contas pelos Estados-Membros: a acção da Comissão Europeia
 - 3.4. A transparência na prestação de contas públicas: os códigos de boas práticas do FMI e da OCDE
4. Perspectivas de análise da qualidade da prestação de contas públicas em Portugal na actualidade
 - 4.1. O ciclo orçamental e a prestação de contas públicas
 - 4.1.1. O ciclo orçamental, momentos e documentos de prestação de contas
 - 4.1.2. Caracterização e efectividade de apresentação dos documentos de prestação de contas
 - 4.2. A transparência na prática da prestação de contas públicas com referência às orientações do FMI e da OCDE
 - 4.2.1. Nota introdutória
 - 4.2.2. A prestação de contas públicas e o código do FMI de boas práticas para transparência financeira
 - 4.2.3. A prestação de contas públicas e o código de boas práticas da OCDE para a transparência do processo orçamental
 - 4.3. A visão dos deputados sobre o actual quadro de prestação de contas públicas
 - 4.3.1. Nota introdutória
 - 4.3.2. Resultados do inquérito sobre a qualidade da prestação de contas públicas aos deputados da IX Legislatura
 - 4.3.2.1. Caracterização do universo de aplicação do inquérito versus o universo de respostas
 - 4.3.2.2. Da qualidade da informação orçamental prestada pelo Governo à Assembleia da República
 - 4.3.2.3. Da qualidade dos trabalhos da Comissão de Economia e Finanças e da Comissão de Execução Orçamental
Da sensibilidade ao momento de exercício do controlo

- 4.3.2.5. Da propensão à responsabilização pela má execução orçamental e deficiente prestação de contas públicas
5. Da qualidade da prestação de contas públicas – Virtudes, vicissitudes e limitações do processo de prestação de contas públicas
6. Bibliografia

1. APRESENTAÇÃO

O presente estudo constitui um breve excerto do trabalho que efectuámos no âmbito da dissertação de mestrado em Administração e Políticas Públicas, subordinada precisamente ao tema «*A qualidade da prestação de contas públicas em Portugal*», tendo esta sido defendida em 13 de Março de 2006, no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISC-TE). A título da percepção cabal do que norteou a pesquisa académica subjacente à dissertação em causa, tenha-se presente que constituiu nosso objecto de análise a qualidade da prestação de contas públicas pelo Governo à Assembleia da República, em sede do Orçamento do Estado, na actualidade, abarcando todo o ciclo orçamental. Considerando que o Orçamento do Estado engloba os Serviços Integrados, os Serviços e Fundos Autónomos e o Orçamento da Segurança Social, delineámos aqui as nossas fronteiras de análise. De igual forma, importa referir que o trabalho empírico desenvolvido tem como data referencial de limite Junho de 2005.

2. INTRODUÇÃO

Portugal enfrenta na actualidade grandes desafios, os constrangimentos financeiros, herança de um Estado Social ultrapassado, a debilidade económica, a governação desgovernada e a apatia dos cidadãos, são problemáticas particularmente difíceis para uma velha nação, de matriz continental, numa democracia jovem a esforçar-se por pertencer a uma Europa moderna. Neste contexto, face às responsabilidades inerentes à governação, a prestação de contas públicas assume uma preponderância ímpar, uma vez que a boa gestão dos recursos públicos implica a acção de «*dar conta*» aos cidadãos. Por outro lado, as exigências decorrentes do projecto de integração europeia, em que Portugal participa, tornam imprescindível a prática efectiva de uma prestação de contas públicas, e qual mecanismo de transmissão, esta releva nas preocupações da governação nacional.

Numa primeira abordagem do tema da prestação de contas públicas, surge-nos desde logo uma questão essencial para a sua percepção: porque prestamos contas? trata-se de uma prática contemporânea, fruto da sociedade actual e da sua natural evolução? como sabemos, a resposta é negativa. Não estamos perante um instituto contemporâneo, mas sim antes perante uma actividade bem vetusta, basta recordar que já na Grécia antiga as contas do Estado eram sujeitas ao escrutínio público, sendo «*[...]gravadas em pedras*

e expostas publicamente para serem examinadas e criticadas livremente.» (Antunes, 2003:8). Os recursos são escassos, logo os recursos públicos não são excepção, sendo que a sua afectação assenta essencialmente em opções políticas e económicas, as quais devem ser apresentadas e justificadas perante os cidadãos. A democracia pressupõe o esclarecimento dos cidadãos em relação às decisões tomadas pelo poder por eles legitimado, tal constitui um dever e um direito de cidadania, não podemos desejar melhor fundamento para a prestação de contas públicas.

Preocupa-nos a qualidade da prestação de contas públicas, responsabilidade, ética e transparência são requisitos obrigatórios para a qualidade do processo. A noção de responsabilidade revela-se particularmente abrangente, encerra uma dimensão objectiva e subjectiva, a primeira com tradução directa em práticas de *accountability*, em igual modo na sua dimensão puramente objectiva, e a segunda radicando na essência da natureza humana, num sentimento intrínseco e individual de responder por «*actos propios ou alheios ou por coisa confiada*» (Porto Editora, 1984:1441), numa conduta irrepreensível de respeito pela ética. O domínio das finanças públicas caracteriza-se pela sua natureza multidisciplinar. Com efeito, existe uma confluência do elemento físico e do elemento humano, o que justifica precisamente a afirmação de que «*É a luz do direito, da economia, da ciência política, das ciências de gestão, da história, da sociologia e mesmo da psicologia que se poderá compreender as finanças públicas.*» (Bouvier, 2004:13-14), pelo que enquadrando-se a prestação de contas públicas neste universo a sua percepção pressupõe a mesma amplitude de entendimento. A transparência constitui o corolário de uma prestação de contas isenta, implica a abertura do processo ao cidadão, promovendo a sua inteligibilidade, condição necessária a sua aproximação à causa pública.

Não obstante a obrigação de imparcialidade que obriga a presente investigação académica, a informação de domínio público referenciando sucessivas ocorrências de situações em que a gestão de recursos públicos se revela danosa para o Estado, não se procedendo a um apuramento de responsabilidades, é indicativa do estado de graça da nossa sociedade em matéria de responsabilidade. Porventura, o alheamento e apatia dos cidadãos perante as causas públicas, bem como a falta de participação activa radicam na ausência de uma relação de confiança entre estes e o poder político, corrodida por comportamentos daquela natureza. A *accountability* surge como uma panaceia para todas as deficiências, porém, a simples instituição de processos de controlo não se afigura suficiente, o sucesso depende da instituição de um verdadeiro modelo de *accountability*, abarcando as suas

dimensões legais, financeiras, políticas, de *performance*, éticas e democráticas. Nesta medida, no âmbito deste trabalho interessa-nos a aferir da aptidão para uma cultura de responsabilidade e de transparência, no respeito pelos valores éticos do serviço público, com incidência particular no poder político, que como refere Mozzicafreddo constitui um «*modelo de acção e comportamento*» (2001:17;2002:20).

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS E QUALIDADE – QUADRO REFERENCIAL

3.1 Nota introdutória

No enquadramento teórico da prestação de contas públicas, cabe equacionar a qualidade deste processo e dos seus resultados, consubstanciando-se estes últimos, por excelência, nas designadas «contas» e «relatórios». O Governo enquanto órgão máximo da Administração Pública incorre na responsabilidade de assegurar a efectiva prestação de contas, bem como a sua inerente qualidade. Ora, esta obrigação consiste numa tarefa de elevada exigência, sobretudo num contexto em que a *accountability* tem vindo a ser reforçada e conseqüentemente exige maior rigor, transparência e tempestividade na difusão de informação, pelo que importa prosseguir na melhoria destes processos. Nesta medida, são várias as entidades que têm investido na construção de um quadro de referência para uma boa prestação de contas públicas, pelo que nesta sede apresentamos um conjunto de contributos nesta matéria.

Consideramos o trabalho desenvolvido pelas reconhecidas organizações internacionais, a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)¹ e a *International Federation of Accountants* (IFAC)², essen-

¹ A INTOSAI (consideramos a designação inglesa por ser a mais comum) é a organização profissional das Instituições Superiores de Controlo de países pertencentes às Nações Unidas, congregando actualmente 170 Instituições. Esta organização internacional foi fundada em 1953, como organização autónoma, independente e apolítica, com o objectivo de promover o intercâmbio de ideias e experiências entre os seus membros no campo da auditoria governamental, sendo o seu lema «*experiencia mutua omnibus prodest* (a experiência mutua beneficia a todos). Ao estabelecer normas e directrizes aceites internacionalmente para o trabalho desenvolvido pelas Instituições Superiores de Controlo, das quais se destacam as fixadas pela Declaração de Lima sobre as linhas básicas de fiscalização, aprovadas em 1977, no IX INCOSAI (Congresso trienal da INTOSAI) em Lima, contribui, em última instância, para o desenvolvimento democrático das nações, para o reforço dos Parlamentos,

cialmente no domínio dos relatórios financeiros governamentais³ e da respectiva qualidade da informação. Num segundo momento, releva-se o contributo da Comissão Europeia na prossecução da qualidade das estatísticas comunitárias e nacionais essenciais, uma vez que as decorrentes exigências impostas aos Estados Membros, nomeadamente na construção das suas contas públicas, funcionam como factor indutor de melhores práticas. Por último, na aspiração da transparência do processo referenciam-se os códigos de boas práticas do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁴ e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)^{5 6}.

para a melhor prestação de contas pelo Governo e para a melhor utilização dos recursos públicos, por parte do poder executivo. (INTOSAI, 2004:10; página electrónica da INTOSAI – Overview – www.intosai.org).

- ² A IFAC (consideramos a designação inglesa por ser a mais comum) é a organização internacional de interessados e profissionais em contabilidade/auditoria, integram os seus membros organizações nacionais e internacionais com interesses nesta área. Esta organização, fundada em 1977, compreende actualmente 163 membros, representando 119 países e tem como objectivos promover a aderência a elevados padrões internacionais de qualidade profissional na área da Contabilidade/Auditoria, facilitar a colaboração e cooperação entre os seus membros, e constituir a uma voz activa nas matérias relevantes em termos de políticas públicas relativas à profissão (página electrónica da IFAC – www.ifac.org).
- ³ Considerando que, a tradução de determinadas expressões acarreta, por vezes, certos riscos, ao referirmo-nos aos relatórios financeiros governamentais, pretendemos o conjunto de relatórios produzidos no âmbito do processo orçamental pelo Governo, uma vez que é esta perspectiva que aqui nos interessa. A título complementar, note-se que, as expressões «*government financial report* ou *reporting*», também profusamente utilizados por aquelas organizações internacionais, poderão entender-se em referência à área pública, entidade pública ou Governo. Por sua vez, a expressão «*financial reporting*» deve entender-se como relato financeiro, sendo particularmente utilizada no que se refere à qualidade da informação.
- ⁴ O Fundo Monetário Internacional emergiu na conferência de Bretton Woods, em 1944, na sequência da II Guerra Mundial, tendo sido formalmente instituído por tratado em 1945, integrando 184 países, e prosseguindo os objectivos de promoção da cooperação internacional monetária, de estabilidade e de auxílio financeiro temporário para ajustamento da balança de pagamentos dos seus membros (página electrónica do FMI – www.imf.org).
- ⁵ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico teve a sua génese na Organização Europeia de Cooperação Económica, foi criada em 1947 com o apoio dos Estados Unidos e Canadá, tendo em vista a coordenação do Plano Marshall para a reconstrução da Europa, depois da II Guerra Mundial. Em 1961, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico substituiu aquela, prosseguindo até à data, a missão de apoiar o emprego, o crescimento económico sustentável e a melhoria do nível de vida dos seus países membros, mantendo simultaneamente a estabilidade financeira e contribuindo para economia mundial. Esta organização integra 30 países, mas convida países não membros a subscrever os seus «acordos» e «tratados» partilhando experiências com mais de 100 economias emergentes ou em desenvolvimento (página electrónica da OCDE – www.oecd.org).
- ⁶ Não obstante termos adoptado como quadro referencial para a qualidade da prestação de contas as práticas recomendadas pelas instituições internacionais apresentadas, cujo critério foi o de serem organizações internacionais reconhecidas na matéria, não podemos omi-

3.2 Elementos fundamentais na prestação de contas públicas: o contributo da INTOSAI e da IFAC

Em qualquer processo de prestação de contas sobressaem três elementos essenciais: conhecer os seus objectivos, gerais e específicos, conhecer os seus destinatários e respectivas necessidades e garantir a qualidade da informação. Esta informação destina-se a servir interesses múltiplos, sendo normalmente difundida através de «relatórios» e de «contas», como vimos, no nosso caso relatórios financeiros governamentais, os quais devido à sua importância e finalidade têm sido objecto de preocupação especial ao nível da INTOSAI e da IFAC. Concretamente, a INTOSAI, através do seu Committee on Accounting Standards (CAS), elaborou um conjunto de linhas de orientação para construção e apresentação de relatórios financeiros governamentais⁷ – *Accounting Standards Framework* – (INTOSAI, 1995), na perspectiva de uma ferramenta de auditoria para as Instituições Superiores de Controlo utilizarem no desenvolvimento das funções de fiscalização e controlo neste âmbito de análise, tendo em complemento produzido um guia de implementação para o efeito – *Accounting Standards Framework Implementation Guide for SAI's* – (INTOSAI, 1998). Estes documentos desenvolvem uma análise dos utilizadores, objectivos e características qualitativas dos relatórios financeiros governamentais. Por sua vez, a IFAC no conjunto das suas actuais 21 Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS)⁸, desenvolvidas pelo seu International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)⁹, inclui uma norma, precisamente a primeira, dedicada exclusivamente à apresentação das demons-

tir a referência ao Government Finance Officers Association (GFOA) e ao National Audit Office (NAO), pelos seus contributos no desenvolvimento de boas práticas de gestão pública. O Government Finance Officers Association consiste numa associação profissional de entidades públicas dos Estados Unidos e do Canada, ao nível central e local, na área da gestão pública financeira. Esta associação prossegue as suas funções desde 1906. Por sua vez, o National Audit Office constitui o órgão superior de controlo externo inglês, na modalidade de Auditor-Geral, prossegue as suas funções na forma actual desde 1983. Assim, sugere-se a consulta das suas páginas electrónicas www.gfoa.org e www.nao.org.uk, respectivamente.

⁷ Acrescenta-se ainda que, este documento foi alvo de desenvolvimento posterior, com introdução de uma secção votada à discussão e análise da informação financeira (INTOSAI, 2001).

⁸ A IFAC tem em análise a possibilidade de desenvolver uma IPSAS para a elaboração de relatórios respeitantes ao Orçamento, correspondente no nosso caso ao Orçamento do Estado (Budget Reporting), tendo para o efeito produzido um relatório de pesquisa (IFAC, 2004).

⁹ Esta estrutura substituiu o anterior Public Sector Committee em 10 de Novembro de 2004 (PSC) (IFAC, 2005:1).

trações financeiras, desenvolvendo os mesmos aspectos referenciados nos documentos da INTOSAI¹⁰. Considerando o reforço de exigência e diferenciação a que o sector público obriga em matéria de gestão e controlo dos seus recursos, neste caso dos financeiros, sublinhamos o facto de a IFAC, no âmbito destas normas internacionais de contabilidade específicas, identificar os aspectos em que estas se diferenciam das normas internacionais de contabilidade para os restantes sectores, promovendo uma clara transparência e interpretação da norma. A IFAC contribui ainda com estudos relevantes para a boa prestação de informação financeira governamental, em particular o Estudo 11 – *Government Financial Reporting –Accounting issues and practices* (IFAC, 2000). Considerando estas referências por excelência e complementarmente outras tidas como pertinentes, oportunamente referenciadas, prosseguimos com a construção de um quadro indicativo para a prestação de informação financeira/orçamental.

Retomando a nossa introdução, os relatórios financeiros governamentais devem assim responder a necessidades particulares, nomeadamente às dos seus potenciais utilizadores. Em boa verdade qualquer relatório financeiro que não satisfaça esta condição será completamente inadequado, traduzindo-se num desperdício de recursos (INTOSAI, 1992). Quem são então aqueles utilizadores? genericamente, são os legisladores, os gestores de entidades públicas e privadas, os investidores, os analistas económicos e financeiros, as entidades internacionais, os grupos de interesse, a comunicação social e os cidadãos em geral (IFAC, 2000:11; INTOSAI, 1992; INTOSAI, 1998). Neste contexto, facilmente se depreende que as necessidades de informação são múltiplas, específicas e com fins concretos, sustentando decisões maioritariamente de gestão e controlo, pelo que devem contribuir para um planeamento mais preciso e para uma gestão eficiente dos recursos, bem como devem permitir o apuramento de responsabilidades, a garantia e salvaguarda do trabalho desenvolvido, gerando confiança nos gestores em causa. Consideram-se assim um conjunto de matérias sobre as quais existe uma expectativa de informação, traduzindo-se nos objectivos dos relatórios financeiros governamentais:

¹⁰ De referir que, os documentos produzidos pela INTOSAI são submetidos à apreciação dos elementos integrantes da sua rede de associados, formada em 1993, a qual inclui instituições votadas à preparação de relatórios de *accountability* governamentais e representantes das organizações ao nível do sector público com assento no Committee on Accounting Standards (CAS) e no International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) da IFAC, anterior Public Sector Committee, o que naturalmente permite uma harmonização das linhas de análise e orientação.

- ❑ Fontes e tipos receitas;
- ❑ Afectação e utilização dos recursos públicos, considerando o respeito pelas normas legais e restrições que se impõem;
- ❑ Nível de cobertura das despesas pelas receitas;
- ❑ Necessidades de endividamento;
- ❑ Capacidade do Governo cumprir com as suas obrigações financeiras futuras, de curto, médio e longo prazo;
- ❑ Situação financeira do Estado ou entidade pública;
- ❑ Gestão do património público, respectivas condições de controlo e manutenção;
- ❑ Nível de performance do Governo ou entidade pública na gestão dos recursos públicos, avaliação das suas opções e prioridades, em termos de custo, eficiência e resultados;
- ❑ Impacto económico da governação ao nível da Economia (IFAC, 2000:11 e 13; IFAC:2005:29; Marques, 2002:122-123);

No que respeita à qualidade de informação propriamente dita, em primeiro lugar, convém ter presente que na sociedade contemporânea a informação é factor crítico de sucesso, pelo que o domínio da mesma, nomeadamente através da capacidade de acesso, controlo, tratamento e armazenamento, traduz-se inquestionavelmente numa forma de poder. Contudo, devemos ter em atenção que informação objectiva e completa não existe, a informação é sempre selectiva de acordo com os valores e interesses do actor em questão, como sustenta Bekkers existe uma construção social da informação, sendo que quem detém o controlo da informação pode influenciar os outros actores de acordo com os seus objectivos (1998:341,345-346). Face ao exposto, uma vez mais se reforça a necessidade de instituir mecanismos que garantam a transparência dos processos, dificultem a manipulação arbitrária da informação e contribuam para a qualidade da mesma.

A qualidade da informação atesta-se pelas características que a mesma apresenta, sendo que esta constitui a matéria-prima dos relatórios financeiros governamentais. Assim, a qualidade da informação subjacente aos referidos relatórios condiciona inteiramente a qualidade dos mesmos, pelo que as características qualitativas desejáveis àqueles aplicam-se de todo à respectiva informação. Relevam-se então as seguintes características:

- ❑ legitimidade (o enquadramento legal e institucional constitui um pré-requisito, conferindo solidez ao conjunto de informação organizada, respectivos métodos e técnicas contabilísticas e estatísticas, bem como

permite aferir a sua conformidade com os padrões e normas específicas para o efeito);

- ❑ integridade (profissionalismo, imparcialidade, transparência e respeito pelos princípios éticos a todos os níveis de elaboração dos relatórios, em particular na definição dos métodos contabilísticos e estatísticos);
- ❑ credibilidade (as fontes primárias de informação devem ser as adequadas, bem como sujeitas a validações regulares contribuindo para a sua avaliação, pressupondo-se como pré-requisito sistemas de controlo interno eficazes e funcionais, garantindo o rigor da informação; as metodologias estatísticas devem ser sólidas, assegurando a conformidade dos conceitos, definições, classificações, métodos e técnicas com os padrões internacionalmente aceites e salvaguardando na prática um princípio de prudência no cálculo dos agregados);
- ❑ inteligibilidade (os relatórios financeiros destinam-se a promover a *accountability* relativamente à actividade de gestão dos recursos públicos prosseguida pelo Governo, pelo que devem ser perceptíveis para o utilizador, sendo claros, objectivos e simples);
- ❑ integralidade (os relatórios devem conter toda a informação relevante de acordo com os seus objectivos);
- ❑ tempestividade (a periodicidade de divulgação deve ser adequada e não comprometer a utilidade da informação, preferencialmente deve respeitar os padrões internacionais para o efeito);
- ❑ comparabilidade (deve existir consistência temporal dos dados, na sua revisão, nas metodologias estatísticas e nos sistemas contabilísticos subjacentes);
- ❑ utilidade (os relatórios financeiros devem satisfazer às necessidades dos seus utilizadores, permitindo a avaliação temporal da actividade financeira, passado, presente e futuro; a informação deve ser relevante para a matéria em análise, o que depende da sua natureza e materialidade);
- ❑ acessibilidade (a informação é apresentada de uma forma clara e acessível, sendo as formas de divulgação adequadas, existindo efectiva disponibilização de informação actualizada e pertinente, bem como assis-

tência aos utilizadores) (adaptado de: Comissão Europeia, 2002c:15; Cunha, 2002:265; FMI, 1998; Higson, 2003: 66-67; IFAC, 2000:14; IFAC, 2003:89; IFAC, 2005:66-68; INTOSAI, 1998:12-13; Premchand, 1995:132-135).

É evidente que a conjugação de todos estes requisitos não é simples, a sua observação pressupõe estados avançados de infraestruturas de suporte ao registo, tratamento e difusão da informação, concretamente o respeito pelas normas contabilísticas, a existência de sistemas de informação actualizados, compatíveis e interligados e de metodologias adequadas ao tratamento da informação.

Os sistemas de contabilísticos e informáticos são assim decisivos em matéria de qualidade da informação. Os primeiros, quer pela imposição de rigor e transparência no registo das operações decorrentes do desenvolvimento do processo orçamental, quer pela uniformização de critérios, permitindo a comparabilidade da informação, característica indispensável na avaliação da realização dos objectivos previamente definidos. Os segundos, pela importância que constituem enquanto plataformas de circulação e armazenamento de informação, antevendo-se que num futuro próximo as tecnologias de informação suportem massiva e integralmente todo o processo orçamental, implicando novos desafios, sobretudo em matéria de segurança e controlo da informação orçamental.

Neste contexto e em relação estreita com os sistemas contabilísticos, cabe ressaltar a importância dos mesmos no combate à problemática da desorçamentação, por vezes também designada como contabilidade criativa¹¹, cujos efeitos são devastadores para a obtenção de informação de qualidade e consequentemente a prossecução de uma boa prestação de contas. Segundo Sousa Franco, a desorçamentação traduz a «*actividade orçamental à margem do Orçamento do Estado*», bem como para Moreno traduz a existência de massas de fundos públicos que escapam à disciplina comum do

¹¹ Na opinião de Guimarães, a designação de contabilidade criativa para aludir a práticas de desorçamentação não é feliz, uma vez que a contabilidade criativa consiste em preparar as contas considerando os vazios das normas existentes e as possíveis escolhas entre os diferentes critérios de valorimetria autorizados, transformando as contas anuais nas contas que quem as prepara prefere que sejam, contudo, respeitando os Princípios Contabilísticos Geralmente Aceites e as características qualitativas da informação financeira (relevância, fiabilidade e comparabilidade). Reforçando esta ideia Ferreira esclarece que a designação de contabilidade criativa implica uma contabilidade onde ocorrem desvios éticos, sendo a expressão usada como sinónimo de contabilidade enganosa ou ardilosa. Releva-se que a contabilidade criativa nada tem a ver com práticas contabilísticas irregulares, conforme afirma Guimarães. (Ferreira, 2003:48; Guimarães, 2003:38)

Orçamento (Moreno, 1998:175-176; Sousa Franco, 1998:155 e 360). A desorçamentação na sua essência resulta da violação de regras orçamentais legalmente estabelecidas, ou seja, assumindo uma forma mais elaborada de deficiente contabilização decorrente da incorrecta interpretação (deliberadamente...) de algumas regras contabilísticas. Não obstante não se tratar de uma situação nova, esta assume uma importância reforçada concretamente no seio de projectos como o da União Europeia, especificamente no âmbito dos compromissos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, sendo que face aos critérios definidos para o défice orçamental e para a dívida pública as práticas de desorçamentação tornam-se verdadeiramente aliantes na construção das contas públicas.

Importa salientar que o referido processo de construção das contas públicas apresenta um elevado grau de complexidade, estando sujeito a regras contabilísticas que devem ser as definidas no sistema contabilístico apropriado, consoante o plano em que estamos a trabalhar, ou seja, em Contabilidade Nacional ou em Contabilidade Pública¹². Com efeito, as contas públicas são apresentadas à Comissão Europeia em Contabilidade Nacional ao passo que o registo primário das operações subjacentes aos fluxos económicos são efectuadas em Contabilidade Pública, pelo que, existe naturalmente um processo de conversão, sendo neste cenário que se propiciam aquelas práticas. Em última análise, estas práticas visam a desinformação, mascarando a situação financeira real das entidades em apreço.

Compreende-se agora a importância que os sistemas contabilísticos adquirem, constituindo a salvaguarda da imagem económico-financeira verdadeira e apropriada dessas mesmas entidades. De igual forma, releva o papel dos sistemas estatísticos nacionais, os quais são responsáveis pelo apuramento rigoroso e verdadeiro das contas públicas e dos agregados macroeconómicos respectivos, sendo-lhes em igual medida imputada uma quota de responsabilidade na garantia de imagem verdadeira e apropriada da realidade que pretendem tratar.

¹² A Contabilidade Nacional permite avaliar a actividade económica de um país, regista valores agregados de acordo com o sistema de contas em vigor, neste caso, o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), como veremos mais à frente. A Contabilidade Pública regista as operações económico-financeiras subjacentes ao desenvolvimento do processo orçamental, portanto, a inscrição e execução dos orçamentos dos organismos públicos, ou seja, no nosso caso, do Orçamento do Estado, sujeitando-se aos normativos aplicáveis, nomeadamente ao Plano Oficial de Contabilidade Pública. Para uma visão breve e simplificada sobre a matéria vide Pinto e Santos (2005:57-150).

Ainda no que respeita à qualidade da informação, importa de novo referir que a questão da tempestividade é determinante nesta matéria, podendo significar a diferença entre a utilidade ou não da informação, pelo que cabe dispensar a atenção necessária na definição dos prazos de prestação de contas considerando a sua adequabilidade e exequibilidade. Com efeito, talvez o *trade-off* mais comum entre as características qualitativas dos relatórios financeiros seja o relacionado com as questões de tempestividade (IFAC, 2003:89; 2005:68). De facto, coloca-se muitas vezes o dilema entre dispor de toda a informação pertinente e apresentar um relatório que peca pela sua oportunidade temporal ou disponibilizar a informação existente à data desde que minimamente respeite os padrões de qualidade. Nestas circunstâncias, qual a opção mais correcta? diz a tradição popular que o óptimo é inimigo do bom, pelo que há que ponderar bem a situação concreta, avaliar qual o grau de risco e decidir, atendendo às necessidades que a informação em causa pretende satisfazer. Neste contexto, deve também ter-se em conta o equilíbrio entre custo e benefício da disponibilização da informação.

Assim, há todo um conjunto de factores que têm de ser ponderados no processo de produção e divulgação de informação, sobretudo informação que deve habilitar essencialmente decisões económicas e financeiras, bem como deve promover a confiança nas instituições e a legitimidade da governação.

3.3. A União Europeia e a qualidade na prestação de contas pelos Estados-Membros: a acção da Comissão Europeia

O projecto de integração europeia constitui um empreendimento de grande exigência, cuja construção e sucesso depende de uma estratégia de coordenação, essencialmente política e económica por parte dos Estados-Membros, bem como da atitude de compromisso de cada um perante a mesma. Neste processo a informação, em particular a informação estatística de qualidade, constitui um factor indispensável, pelo que a boa prestação pelos Estados-Membros neste domínio assume uma importância singular.

Ora, o desenvolvimento do projecto de integração europeia veio relevar esta realidade. Com efeito, o desenvolvimento da União Económica e Monetária (UEM) introduzida pelo Tratado de Maastricht, em 1992, implicando a supervisão orçamental e a coordenação efectiva das políticas orçamentais dos Estados-Membros, comporta a necessidade de dispor de

estatísticas de elevada qualidade. Esta necessidade tem vindo progressivamente a ser reforçada com as crescentes exigências da União Económica e Monetária, concretamente com a instituição do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)¹³, o qual entrou em vigor em 1994, no início da segunda fase da UEM, bem como, posteriormente, em 1997, e face aos objectivos da terceira fase da UEM, com a instituição do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)¹⁴, no sentido de reforçar o controlo e a disciplina das finanças públicas dos Estados-Membros, com vista a evitar situações de défices orçamentais excessivos e a promover a prossecução de situações de equilíbrio orçamental.

Garantir a observância dos princípios de imparcialidade, fiabilidade, rentabilidade (relação custo/eficácia), confidencialidade (segredo estatístico) e transparência da informação, tendo em vista assegurar a máxima qualidade das estatísticas comunitárias, quer do ponto de vista deontológico quer profissional, conforme dispõe o respectivo regulamento¹⁵, tornou-se, a nosso ver, também um imperativo de justiça, face aos critérios orçamentais a que os Estados-Membros estão obrigados a cumprir e as possíveis consequências da não observância dos mesmos num contexto de relatividade permanente. Nesta medida, estes processos têm incutido uma dinâmica constante no conjunto das instituições comunitárias na prossecução da qualidade das estatísticas.

Este quadro de exigência tem naturalmente repercussões directas ao nível infra-estadual, conforme afirmávamos no início deste trabalho, as exigências decorrentes do projecto de integração europeia relevam nas preocupações da governação nacional. Desta forma se compreende, considerando em particular o caso português, a relevância que a prestação de contas tem

¹³ De acordo com art.º n.º 104º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e o Protocolo sobre o Procedimento relativo aos Défices Excessivos, os Estados-Membros são obrigados a respeitar as seguintes condições: 3% para a relação entre défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado e 60% para a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado. Nesta medida, o regulamento relativo à aplicação do referido Protocolo (Regulamento (CE) n.º 3605/93, de 22 de Novembro) impõe que os Estados membros duas vezes por ano, a primeira vez antes de 1 de Março e a segunda vez antes de 1 de Setembro, reportem o valor do seu défice orçamental e da sua dívida pública à Comissão Europeia.

¹⁴ Cfr. Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, Regulamento (CE) n.º 1466/97, de 7 de Julho (do Conselho) e Regulamento (CE) n.º 1467/97, de 7 de Julho (do Conselho). O Pacto de Estabilidade e Crescimento, de acordo com a revisão do código de conduta relativo ao mesmo, deve ser apresentado entre meados de Outubro e 1 de Dezembro (Comissão Europeia, 2002d:32).

¹⁵ Cfr. Regulamento (CE) n.º 322/97, de 17 de Fevereiro de 1997 (do Conselho).

progressivamente vindo a tomar nas preocupações parlamentares, bem como o correspondente aproveitamento político e a mediatização destas questões, tendo o seu expoente máximo nos conhecidos processos de avaliação das contas públicas, com vista á determinação do défice real. O desenvolvimento destes processos concretizou-se na constituição de comissões eventuais de análise das contas públicas, para apurar o défice relativamente ao ano de 2001 e, recentemente, para apurar o défice previsível para o ano de 2005, com a elaboração dos respectivos relatórios¹⁶. Recordase que, a polémica sobre o valor do défice de 2001 residiu no facto de o Eurostat¹⁷ não ter certificado as contas do Sector Público Administrativo para Portugal, estando subjacentes problemas de desorçamentação¹⁸, bem como os critérios contabilísticos adoptados na construção das referidas contas, o que conduziu á revisão do défice orçamental dadas as alterações metodológicas (Banco de Portugal et al., 2002:18-20).

Nesta sequência, revela-se oportuno introduzir um segundo contributo para a prossecução da qualidade das estatísticas, este consistiu na adopção do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95) no reporte das contas nacionais por parte de todos os Estados-Membros, em substituição do SEC 79, a então versão comunitária do sistema de contabilidade nacional das Nações Unidas (SCN 68). Este sistema constitui, assim, um enquadramento comum das contas nacionais, com base num regulamento do Conselho¹⁹, sendo juridicamente vinculativo para todos os Estados-Membros, contrariamente ao sistema homólogo anterior, bem como se trata de um sistema mais moderno e compatível com o Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas revisto (SCN 93), o qual fornece as directrizes para a contabilidade nacional de todos os países do mundo²⁰. Neste contexto, cabe relevar que, o SEC 95 pretende garantir a harmonização e uniformização dos critérios contabilísticos entre os Estados-Membros,

¹⁶ Cfr. Banco de Portugal et al. (2002:2005).

¹⁷ Serviço estatístico das Comunidades Europeias, sob responsabilidade da Comissão Europeia.

¹⁸ Clarifica-se que, na determinação do défice orçamental o que conta é o défice global do Sector Público Administrativo, que compreende, como sabemos, os subsectores Estado (Serviços Integrados e os Serviços e Fundos Autónomos), Administração Local e Regional e Segurança Social.

¹⁹ Cfr. Regulamento (CE) n.º 2223/96, de 25 de Junho (do Conselho). Este regulamento corresponde ao diploma base de instituição do SEC 95, sendo que na análise da sua substância devem ser tidos em conta os diplomas que lhe introduzem alterações ou complementam.

²⁰ A título de complemento nesta matéria sugere-se a consulta de Sousa e Manuel Costa (1999).

habilitando, nomeadamente a comparabilidade entre a informação produzida pelos mesmos, pelo que perante situações novas ou insuficientemente tratadas têm sido produzidos regulamentos específicos e orientações da Comissão Europeia, bem como existem manuais específicos complementares²¹. O presente sistema de contas obrigou os Estados-Membros a comunicar dados sobre as contas nacionais desde Abril de 1999, segundo um calendário bem definido, numa base trimestral e anual, sendo de acrescentar que se tem observado um subsequente investimento na melhoria desta informação através de regulamentos sobre as contas trimestrais financeiras e não financeiras, tendo sempre em atenção o aspecto qualitativo do processo²².

Considerando esta constante preocupação com a qualidade das estatísticas comunitárias, acrescida no quadro de exigência imposto pela UEM, como já referimos, importa sublinhar algumas iniciativas por parte da Comissão Europeia neste âmbito. Assim, no enquadramento de 1992, no qual são precisamente reforçados os mecanismos de coordenação da política económica²³, e na sequência do Conselho Europeu de Barcelona, em Março de 2002, em que o mesmo se manifestou pela continuação dos progressos no domínio das estatísticas da zona Euro, convidando a Comissão e o Conselho a apresentar um relatório exaustivo sobre a matéria, aquela vem apresentar uma comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, concretamente em 21 de Novembro de 1992 sob o título de «*Rumo a melhores metodologias para as estatísticas e os indicadores da Zona Euro*» (Comissão Europeia, 2002d). Neste documento a Comissão releva os avanços qualitativos nesta área e procede a um balanço positivo, não obstante, reconhece a necessidade de fazer melhor, sendo que apresenta objectivos e estratégias para melhorar a qualidade e actualidade das estatísticas macroeconómicas infra-anuais da zona Euro, caracteriza a situação actual dos

²¹ *Manual on Sources and Methods for the Compilation of ESA95 Financial Accounts*, First Edition, Luxembourg, European Commission and Eurostat (www.europa.eu.int/comm) e *Manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique*, Eurostat, Luxembourg, Communautés Européennes.

²² Cfr. Regulamento (CE) n.º 264/2000, de 3 de Fevereiro (da Comissão), Regulamento (CE) n.º 1221/2002, de 10 de Junho (do Parlamento Europeu e do Conselho) e Regulamento (CE) n.º 501/2004, de 10 de Março (do Parlamento Europeu e do Conselho). Relativamente às contas não financeiras trimestrais, a Comissão elaborou uma proposta de regulamento para a elaboração destas contas por sector institucional, em 16 de Dezembro de 2003, sendo que a mesma se encontra em vias de adopção pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho (Comissão Europeia, 2003; 2005c).

²³ A Comissão Europeia apresentou uma comunicação específica sobre esta matéria ao Conselho e ao Parlamento Europeu COM (2002) 668 final – Reforçar a coordenação das políticas orçamentais.

dados sobre o défice e a dívida das administrações públicas, no contexto do Procedimento dos Défices Excessivos, relevando o contributo do SEC 95 e a procura de soluções adequadas através de um processo de consulta bem definido e transparente. Contudo, persistem certas fragilidades conduzindo a correcções substanciais nos dados de alguns países, comprometendo a credibilidade sobre a qualidade dos mesmos e do próprio sistema, face à falta de informação e de transparência de alguns valores e operações, bem como face à transmissão tardia das notificações relativas ao Procedimento dos Défices Excessivos. Por sua vez, regista a necessidade de reforçar a intervenção e capacidade dos institutos nacionais de estatística, técnica e operacional, neste processo, garantindo em especial a isenção política destas instituições, a sua autonomia e responsabilidade total em matéria de definição das metodologias estatísticas e compilação dos dados, no respeito pelos métodos e conceitos do SEC 95, do quadro legal comunitário aplicável e das orientações do Eurostat. Neste enquadramento, afirmava a Comissão estar a preparar uma comunicação específica ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as necessidades e os meios destinados a melhorar a qualidade das estatísticas orçamentais, a qual integraria uma proposta de código de conduta relativo à declaração e à validação dos dados do défice e da dívida das administrações públicas no contexto do Procedimento dos Défices Excessivos.

Nesta sequência, confirmou-se a apresentação da referida comunicação pela Comissão Europeia, propondo a adopção de um código de boas práticas de encontro às problemáticas evidenciadas relativamente à compilação e reporte da informação no âmbito daquele procedimento, o qual veio a ser aprovado em Fevereiro de 2003 pelo Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN). Este código tem como preocupação fundamental garantir a qualidade das estatísticas orçamentais, uma vez que estas são a fundação da supervisão orçamental em causa. Concretamente, a Comissão Europeia concebeu a ideia de um código abarcando três áreas: compilação e reporte de informação, procedimentos com vista à resolução de dificuldades técnicas e acesso ao reporte de informação pela Comissão, cujos elementos principais são a clarificação de responsabilidades ao nível nacional entre os Ministros das Finanças, os Institutos Nacionais de Estatística e os Bancos Centrais; o respeito pelos prazos de reporte de informação e pelas regras contabilísticas, o compromisso em divulgar informação actualizada, assegurar a transparência no reporte, incluindo a disponibilização de informação mais detalhada à própria Comissão, a clarificação do papel daquela entidade enquanto autoridade estatística no que concerne ao Procedimento dos Défices Excessivos e ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, delegan-

do essa responsabilidade no Eurostat e concedendo-lhe competência para auditar as contas governamentais de acordo com o SEC 95 (Comissão Europeia, 2002a; 2002b; Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros, 2003:32-34).

Esta dinâmica de iniciativa na prossecução da qualidade das estatísticas orçamentais não se esgota aqui. Na construção do projecto da União Europeia e no âmbito da política económica, a disciplina orçamental concentra todas as atenções e os acontecimentos mais recentes vêm ainda acentuar de forma indelével esta questão, sendo que todo este quadro é aferido através de estatísticas orçamentais. Nesta medida, o reconhecimento de deficiências na compilação e transmissão daquelas estatísticas por parte do Conselho de Ministros (ECOFIN) de 2 de Junho de 2004, em particular a sua vulnerabilidade aos ciclos políticos e eleitorais, conduziu a que o Conselho convidasse a Comissão a intensificar o controlo da qualidade dos dados orçamentais notificados e a apresentar um relatório ao Conselho antes do final do ano de 2004, bem como a elaborar até Junho de 2005, «[...]uma proposta para o desenvolvimento de «normas mínimas europeias para a instituição de autoridades estatísticas» [...] «que reforcem a independência, integridade e responsabilidade dos institutos nacionais de estatística dos Estados-Membros»., sendo que «Essas normas devem também contribuir para responder às preocupações específicas sobre a qualidade das estatísticas orçamentais» (Comissão Europeia, 2004d:2). Assim, perante a necessidade de garantir a aplicação do quadro orçamental da União Europeia, tendo em conta a situação de fragilidade a que o Pacto de Estabilidade e Crescimento foi exposto pelas situações críticas de vários países no cumprimento dos critérios orçamentais, em que se destaca a situação dos dados gregos, veio a Comissão apresentar uma Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu para uma estratégia europeia de boa governação para as estatísticas orçamentais, em 22 de Dezembro de 2004, a qual foi aprovada em 17 de Fevereiro de 2005 pelo Conselho (ECOFIN) (Comissão Europeia, 2004a; 2004b; 2004c; 2004d:2-3; 2005a:2). A estratégia proposta comporta três linhas de acção:

- Concluir o enquadramento legal, com vista a reforçar os mecanismos de controlo dos dados, alterando o quadro em que a Comissão, pelo princípio da subsidiariedade, não tem o direito de controlar directamente as contas públicas e menos ainda de compilar dados em vez do Estados-Membros, bem como o poder de intervenção do Eurostat, enquanto autoridade estatística, nos casos em que tiver de verificar

efectivamente os valores transmitidos, sendo igualmente importante responsabilizar quem transmite os valores;

- Desenvolver a capacidade operacional da Comissão Europeia, em especial do Eurostat e da Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, implicando o planeamento sistemático das missões de verificação, a mobilização de todos os conhecimentos especializados (em particular no domínio da contabilidade nacional, aproveitando o know-how dos Estados-Membros, fornecendo à Comissão o apoio de entidades nacionais e de peritos em estatística), e a garantia de apoio orçamental para reforçar e sistematizar os controlos das contas das administrações públicas nacionais, gerindo os recursos de forma a que o Eurostat e a aquela Direcção-Geral possam realizar avaliações aprofundadas das estatísticas e situações orçamentais;
- Desenvolver normas mínimas europeias para a instituição de autoridades estatísticas, concretamente, garantindo a independência, integridade e responsabilidade dos Institutos Nacionais de Estatística, melhorando a confiança nas instituições e a credibilidade das estatísticas, equacionando a elaboração de um código de conduta (Comissão Europeia, 2004d:3,6-8).

No sentido de concretizar as primeiras duas linhas de acção, a Comissão Europeia apresentou, em 2 de Fevereiro de 2005, uma proposta de alteração ao regulamento relativo à aplicação do Protocolo sobre o Procedimento dos Défices Excessivos²⁴, introduzindo-lhe uma secção dedicada à qualidade dos dados, reforçando a monitorização estatística no âmbito daquele procedimento, na esteira do proposto na primeira linha estratégica de acção, nomeadamente conferindo autoridade à Comissão (através do Eurostat) no processo de compilação e verificação daqueles dados. A segunda linha de acção teve também acolhimento neste documento através da previsão de visitas de monitorização aprofundada aos Estados-Membros, para além das visitas de diálogo que já se realizavam, e da mobilização de recursos especializados neste domínio para assistir à Comissão Europeia, incluindo os procedimentos administrativos inerentes. Por sua vez, foi também criada uma nova unidade no Eurostat com objectivo específico de validar as contas económicas e orçamentais. Esta proposta encontra-se actualmente em fase de análise pela autoridade legislativa. (Comissão Europeia, 2005a:2)

²⁴ Regulamento (CE) n.º 3605/93, de 22 de Novembro (do Conselho).

A terceira linha de acção é desenvolvida pela Comissão no âmbito da sua Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 25 de Maio de 2005, sobre a independência, a integridade e a responsabilidade das autoridades estatísticas nacionais e comunitárias. Esta Comunicação integra um código de prática das estatísticas europeias, bem como uma recomendação da Comissão aos Estados-Membros.

O código em apreço respeita às estatísticas oficiais no âmbito do Sistema Estatístico Europeu (SEE)²⁵, ultrapassando claramente a esfera das estatísticas orçamentais²⁶, o mesmo tem um carácter auto-regulador, tendo sido aprovado pelos principais produtores de estatísticas europeias, nomeadamente os Institutos Nacionais de Estatística. Nesta medida, uma primeira descrição dos seus princípios foi debatida em 17 de Novembro de 2004 com os Estados-Membros, no âmbito do Comité do Programa Estatístico (CPE), tendo sido posteriormente finalizados os trabalhos pelo grupo de trabalho designado por aquele mesmo órgão, o qual aprovou por unanimidade o código apresentado em 24 de Fevereiro de 2005. (Comissão Europeia, 2005a:3).

O código de práticas das estatísticas europeias estrutura-se em quinze princípios, comportando um duplo objectivo, *por um lado melhorar a confiança nas autoridades estatísticas, propondo certas medidas institucionais e organizativas, e por outro lado, reforçar a qualidade das estatísticas que produzem e divulgam, promovendo a aplicação coerente dos melhores princípios, práticas e métodos estatísticos internacionais por todos os produtores de estatísticas oficiais da na Europa* (Comissão Europeia, 2005a:3).

Os princípios fixados pelo código espelham amplamente as normas internacionais em vigor, nomeadamente os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, adoptados pela Comissão Estatística das Nações Unidas na sua sessão extraordinária de 11 a 15 de Abril de 1994, e integram três sec-

²⁵ O Sistema Estatístico Europeu consiste na «...associação entre o Eurostat, os institutos nacionais de estatística e outros organismos estatísticos nacionais responsáveis, em cada Estado-Membro, pela produção e divulgação das estatísticas europeias.» Preâmbulo do código de práticas das estatísticas europeias (Comissão Europeia, 2005a:15).

²⁶ O conceito de estatísticas europeias concerne «...as estatísticas comunitárias na acepção do Regulamento (CE) n.º 322/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, relativo às estatísticas comunitárias, produzidas e divulgadas pelas autoridades estatísticas nacionais e pelo serviço de estatística da Comunidade (Eurostat) em conformidade com on.º 2 do artigo 285º do Tratado.» Preâmbulo do código de práticas das estatísticas europeias (Comissão Europeia, 2005a:15)

ções de análise: o enquadramento institucional, os processos estatísticos e os resultados estatísticos, sendo que a cada princípio está associado um conjunto de indicadores de acompanhamento (Comissão Europeia, 2005a:4). Numa breve apresentação dos referidos princípios, reproduzem-se aqui os mesmos tal qual são previstos no código de prática:

Enquadramento Institucional

Princípio 1: Independência profissional – A independência profissional das autoridades estatísticas em relação a outros serviços e órgãos políticos, reguladores ou administrativos, bem como em relação a operadores privados, assegura a credibilidade das estatísticas europeias;

Princípio 2: Mandato de recolha de dados – As autoridades estatísticas têm de dispor de um mandato jurídico claro para recolher informações destinadas às estatísticas europeias. A administração pública, as empresas e as famílias, assim como o grande público poderão ser obrigados por lei a permitir o acesso a dados ou a transmitir dados destinados às estatísticas europeias, mediante pedido das autoridades estatísticas;

Princípio 3: Adequação de recursos – Os recursos ao dispor das autoridades estatísticas têm de ser suficientes para satisfazer as exigências das estatísticas europeias;

Princípio 4: Compromisso e qualidade – Todos os membros do Sistema Estatístico Europeu se comprometem a trabalhar e a colaborar de acordo com os princípios fixados na Declaração de Qualidade do Sistema Estatístico Europeu;

Princípio 5: Confidencialidade estatística – A privacidade dos fornecedores de dados (famílias, empresas, administrações e outros inquiridos), a confidencialidade da informações que fornecem e a sua utilização apenas para fins estatísticos têm de estar absolutamente garantidas;

Princípio 6: Imparcialidade e objectividade – As autoridades estatísticas devem produzir e divulgar estatísticas europeias respeitando a independência científica e de um modo objectivo, profes-

sional e transparente em que todos os utilizadores recebam um tratamento equitativo;

Processos Estatísticos

Princípio 7: Metodologia sólida – As estatísticas de qualidade devem assentar numa metodologia sólida que exige instrumentos, procedimentos e competências especializadas adequados;

Princípio 8: Procedimentos estatísticos apropriados – Na base das estatísticas de qualidade deverão estar procedimentos estatísticos apropriados, aplicados desde a recolha de dados até à sua validação;

Princípio 9: Encargo não excessivo para os inquiridos – O encargo da resposta deve ser proporcional às necessidades dos utilizadores e não excessivo para os inquiridos. A autoridade estatística controla o encargo da resposta e fixa objectivos para a sua redução gradual;

Princípio 10: Custo – Os recursos devem ser usados com eficácia;

Produção de Estatísticas

Princípio 11: Pertinência – As estatísticas europeias têm de satisfazer as necessidades dos utilizadores;

Princípio 12: Rigor e fiabilidade – As estatísticas europeias devem constituir um retrato rigoroso e fiável da realidade;

Princípio 13: Oportunidade e pontualidade – As estatísticas europeias devem ser divulgadas de modo oportuno e pontual;

Princípio 14: Coerência e comparabilidade – As estatísticas europeias devem ter coerência interna e temporal e ser comparáveis entre regiões e países; deve ser possível combinar e utilizar conjuntamente dados relacionados entre si provenientes de diferentes fontes;

Princípio 15: Acessibilidade e clareza – As estatísticas europeias devem ser apresentadas de forma clara e compreensível, divulgadas de modo adequado e conveniente, disponíveis e acessíveis numa base de imparcialidade e acompanhadas de metadados e explicações. (Comissão Europeia, 2005a:16-23)

A estratégia de implementação deste código assenta no seu carácter auto-regulador e, portanto, na acção de cada Estado Membro, tendo-se adoptado uma abordagem gradual para o efeito, num horizonte temporal de três anos, com forte aposta na auto-avaliação sustentada na elaboração de relatórios e em análise interpares assistida por uma *task-force*, culminando na apresentação de um relatório pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho no final daquele limite temporal. Neste processo emerge a necessidade de um órgão consultivo externo de reforço á governação do Sistema Estatístico Europeu, exercendo a supervisão da aplicação do código e contribuindo com aconselhamento sobre as prioridades estatísticas, cujo reequilíbrio se coloca neste contexto em função das necessidades dos utilizadores, dos custos e do compromisso entre pontualidade e qualidade. Este órgão fortalecerá a independência, integridade e a responsabilidade dos organismos que o compõem e inerentemente do próprio sistema, tendo em vista o cumprimento da missão que lhes foi incumbida. Nesta medida propõe a Comissão a reforma do Comité Consultivo Europeu da Informação Estatística nos domínios Económico e Social (CEIES), o qual foi instituído em 1991 para dar voz aos utilizadores, assegurando que as exigências destes e que os custos suportados pelos produtores de informação fossem tomados em consideração. (Comissão Europeia, 2005a:6-8)

Considerando o contributo que o presente código significa na construção de um quadro de estatísticas comunitárias de qualidade, cabe sublinhar o repto que a Comissão lança aos Estados-Membros na forma de recomendação, não tendo por opção decidido por um instrumento jurídico vinculativo nesta fase, concretamente que os mesmos reconheçam a importância deste código de prática e adoptem as medidas necessárias à sua correcta aplicação por parte das autoridades competentes, bem como pretende promover a sua observância entre os utilizadores e fornecedores de dados (Comissão Europeia, 2005a:9).

Face ao quadro exposto e não obstante os avanços muito substanciais na prossecução da qualidade das estatísticas europeias, existe ainda um longo

caminho a percorrer, será de louvar o esforço preconizado pela Comissão Europeia, que desde já se compromete a investir no sucesso deste empreendimento, nomeadamente produzindo normativos complementares ao código de prática facilitando a sua aplicação, sendo que em primeiro lugar haverá que promover o empenho dos Estados-Membros em corresponder a este apelo, preferencialmente na mesma medida. Com efeito, trata-se de um empreendimento exigente, na verdadeira acepção do termo, na dinâmica do processo os Estados-Membros são impelidos para o centro da acção por uma força externa e constituídos factores críticos de sucesso. Em boa verdade, não basta garantir o compromisso político, cada Estado-Membro terá de assegurar um compromisso técnico e operacional, uma vez que o respeito pelo quadro de exigência do código de prática terá implicações significativas ao nível interno, resultando a informação de base dos vários sistemas instituídos internamente (organizacionais, contabilísticos, informáticos), sendo uma excelente oportunidade para uma melhoria integrada destes sistemas nacionais.

3.4. A transparência na prestação de contas públicas: os códigos de boas práticas do FMI e da OCDE

Na perspectiva de uma boa prestação de contas, a prossecução de uma cultura de transparência revela-se como uma prioridade máxima. A relação entre uma boa governação e melhores resultados económicos e sociais tem vindo a ser sucessivamente reconhecida, sendo a transparência – entendida como a abertura sobre as intenções de políticas públicas, respectiva formulação e implementação – um elemento chave para essa boa governação (OCDE, 2001:3). A transparência surge igualmente numa relação estreita com a ética, ou seja, uma boa prestação de contas apenas pode existir num ambiente aberto, objectivo e de sincero respeito pelos princípios éticos. De outra forma, transparência traduz a completa abertura e publicidade de todos os processos, depende sobretudo da objectividade e da ética, consistindo a sinceridade um requisito indispensável em todo o processo de boa prestação de contas perante a actual necessidade de informação multifacetada (Carvalho, 2002:9; Ferreira, 1996:443; Urbina, 2000:35). Ora, esta relação estreita com a ética conduz-nos incondicionalmente a uma questão de valores, ou seja, implica a necessidade de uma «integridade pública pessoal», como defende Pitschas, radicando no livre arbítrio e na subjectividade própria da condição humana, o que numa sociedade agressivamente competitiva, como a nossa sociedade contemporânea, tendencialmente leva a comportamentos pouco éticos. Com efeito, estudos organizacionais têm

revelado que indivíduos no seio das organizações tem interesse em produzir incerteza e em dificultar a transparência, criando desinformação, nomeadamente, para assegurar autonomia, poder ou prestígio, quer ocupem lugares de topo ou de base na hierarquia instituída internamente, o que leva a que o comportamento exemplar de políticos e de gestores de topo seja um pré-requisito fundamental (Reichard, 1998:129,134).

Esta problemática da transparência orçamental manifesta-se á escala mundial, pelo que ao nível do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), reputadas organizações internacionais, foram produzidos dois documentos que pretendem ser contributos na prossecução de uma maior transparência orçamental, constituindo uma base de orientação para todos os países, quer sejam membros ou não das referidas organizações, e que de seguida se apresentam.

O código de boas práticas para a transparência financeira do FMI

O FMI desenvolveu um código de boas práticas para a transparência financeira, cuja génese remonta a 1996 no âmbito da reunião anual do FMI em Hong-Kong, tendo sido adoptado e publicado em 1998 sob a forma de «declaração de princípios» e revisto em 2001, existindo como complemento um manual técnico (Chevauchez, 1999:234). Esta iniciativa do FMI veio ampliar o movimento a favor de uma maior transparência na gestão das finanças públicas que vinha a tomar forma desde o princípio dos anos 90, nomeadamente a Nova-Zelândia adopta a lei de transparência orçamental (Fiscal Responsibility Act) que impõe uma série de obrigações formais, ao mesmo tempo que a maioria dos países ao nível da OCDE tendencialmente definem normas jurídicas restritivas à política orçamental, veja-se o Tratado de Maastricht, posteriormente reforçado pelo Tratado de Amsterdão, tratando-se de uma norma de valor supra constitucional, como sabemos. Por sua vez, os Estados Unidos defendem seriamente uma interdição constitucional ao défice orçamental, ao passo que em alguns países da América Latina as normas quantitativas relativas à política orçamental são impostas por um Conselho independente, gozando este de uma autonomia semelhante àquela das autoridades monetárias na Europa de Maastricht; também a Austrália adopta uma carta de honestidade orçamental, enquanto o Canadá e o Reino Unido consideram medidas de igual inspiração. (Chevauchez, 1999:232-233). Na sequência desta breve descrição demonstrativa da sintonia, diríamos mesmo universal, nestas matérias, o código de transparên-

cia orçamental tem como ideia fundamental conduzir os Estados à organização de uma informação extensiva e mais fiável sobre as finanças públicas, assentando no postulado de que uma opinião informada, subentenda-se os mercados, constituirá uma pressão eficaz incitando os Governos a um maior rigor orçamental, sendo a sustentabilidade financeira e a eficácia da despesa pública os dois principais objectivos do referido código (Chevauchez, 1999:231).

Numa visão muito geral, relevando apenas alguns aspectos, o código preocupa-se com a clara distinção de funções e responsabilidades do Governo *stricto sensus* e sua relação com outros sectores não governamentais, defende um quadro jurídico de simples assimilação e claramente definido, proclama o acesso público à informação orçamental, respectivo historial e evolução relativamente ao previsto em termos de Orçamento inicial, sugerindo a publicidade específica de determinada informação, nomeadamente da composição da dívida. De igual forma, recomenda transparência na preparação, execução e prestação de contas sobre o Orçamento, concretamente tornando público o enquadramento macroeconómico, as premissas e os objectivos subjacentes ao mesmo, divulgando a execução orçamental, considerando necessário um sistema contabilístico global e integrado, a auditoria interna, a apresentação periódica das contas e de relatórios sobre a execução orçamental (trimestrais e um semestral). Ao nível da integridade, o código recomenda a existência de garantias específicas relativamente à qualidade da informação orçamental, nomeadamente garantir a coerência interna dos dados, a sua confrontação com outras fontes, a existência de relatórios do órgão nacional de auditoria, independente do poder executivo, ou seja, da Instituição Superior de Controlo atestando a integridade financeira das contas prestadas pelo Governo, complementarmente deve conceder-se a um órgão nacional de estatística a autonomia institucional para avaliar a qualidade das informações orçamentais. De uma forma sucinta, apresentam-se então as linhas gerais do código de boas práticas para a transparência fiscal²⁷ (FMI, 2001):

« I – Definição clara de funções e responsabilidades (O sector do governo deve ser distinguido do resto do sector público e do resto da economia e, dentro do sector público, as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público. A gestão das

²⁷ Adoptámos a versão portuguesa do código disponibilizada na página electrónica do FMI, ainda assim introduzimos algumas correcções na tradução, que se nos afiguraram por mais correctas na expressão do alcance do texto original.

finanças públicas deve inscrever-se num quadro jurídico e administrativo claramente definido.);

- II – *Acesso público à informação (O público deve ser plenamente informado sobre as actividades orçamentais passadas, presentes e projectadas do governo. Deve ser assumido um compromisso público de divulgação tempestiva de informações orçamentais.);*
- III – *Abertura na preparação, execução e prestação de contas sobre o Orçamento (A documentação orçamental deve especificar os objectivos da política orçamental, o quadro macroeconómico, as políticas em que se baseia o orçamento e os principais riscos orçamentais identificáveis. As informações orçamentais devem ser classificadas e apresentadas de forma a facilitar a análise das políticas e promover a prestação de contas. A metodologia de execução e controlo das despesa aprovada e da receita cobrada deve ser claramente especificada. As contas públicas devem ser apresentadas periodicamente ao poder legislativo e ao público.);*
- IV – *Garantias de integridade (A informação orçamental deve satisfazer as normas padrão aceites para a qualidade da informação. A informação orçamental deve ser objecto de escrutínio independente).»*

Nesta sequência, cabe considerar o segundo contributo em matéria de transparência orçamental.

O código de boas práticas da OCDE para a transparência do processo orçamental

Este código concentra um conjunto de boas práticas, as quais a OCDE considera como as melhores para a transparência do processo orçamental, tendo naturalmente o Orçamento como o documento principal, uma vez que consiste no veículo de política mais proeminente de todos os Governos. Este documento da OCDE teve a sua génese, em 1999, no âmbito da reunião anual do *Senior Budget Officials* (SBO) e tem por base o conjunto de experiências dos países membros²⁸. As melhores práticas assentam forte-

²⁸ A OCDE através do seu projecto PUMA (*Public Governance and Management*) tem desenvolvido importantes contributos na área da gestão pública. Nesta área, procura encontrar soluções para os desafios e necessidades governamentais mais comuns, bem como promover as boas práticas de forma a melhorar a eficiência das instituições demo-

mente na produção de relatórios periódicos orçamentais, sugerindo, igualmente, a publicidade de alguma informação específica e recomendando a explicitação e coerência das políticas contabilísticas adoptadas, um sistema dinâmico de controlo financeiro interno e de auditoria interna. Em relação aos relatórios de auditoria produzidos pela Instituição Superior de Controlo, estes devem ser objecto de análise pelo Parlamento e o relatório final anual sobre a execução orçamental deve ser auditado pela referida Instituição Superior de Controlo. De igual forma, apresentam-se as linhas gerais do código de boas práticas para a transparência orçamental (OCDE, 2001):

«I – Propostas e relatórios orçamentais

- *Pré proposta de orçamento;*
- *Pré relatório de orçamento;*
- *Proposta orçamental;*
- *Relatórios mensais de acompanhamento da execução orçamental;*
- *Relatório semestral de acompanhamento da execução orçamental, actualizando as previsões iniciais do orçamento;*
- *Relatório final anual sobre a execução orçamental;*
- *Relatório pré eleitoral publicitando o estado geral das finanças governamentais;*
- *Relatório de longo prazo avaliando a sustentabilidade das políticas governamentais correntes.*

II – Apresentação de informação específica detalhada

- *Premissas macroeconómicas;*
- *Receitas cessantes;*
- *Encargos financeiros e activos financeiros;*
- *Activos não financeiros;*
- *Encargos com as pensões;*
- *Passivos contingentes.*

III – Integridade, Controlo e Accountability

- *Políticas contabilísticas (Todos os relatórios orçamentais devem conter a enunciação do(s) sistema(s) contabilísticos subjacente(s) à sua elaboração, bem como as eventuais alterações ao mesmo; em todos os relatórios orçamentais deve ser adoptado o(s) mesmo(s) sistema(s) contabilístico(s) permitindo a compa-*

cráticas, pelo que se sugere a consulta da página electrónica específica www.oecd.org/puma.

ração daqueles, sendo que em caso de alteração a deve ser garantida a possibilidade da comparação);

- *Sistemas e responsabilidade (Um sistema dinâmico de controlo interno financeiro, incluindo auditoria interna, deve estar implementado de forma a assegurar a integridade da informação veiculada nos relatórios);*
- *Auditoria (O relatório final anual sobre a execução orçamental, deve ser auditado pela Instituição Superior de Controlo, bem com os relatórios de auditoria elaborados pela mesma Instituição devem ser escrutinados pelo Parlamento);*
- *Escrutínio público e parlamentar (O Parlamento deve ter oportunidade e os recursos necessários para efectivamente examinar qualquer relatório orçamental; todos os relatórios referenciados neste conjunto de boas práticas devem ser divulgados publicamente, incluindo a sua disponibilização gratuita na Internet; o Ministro das Finanças deve promover o entendimento do processo orçamental pelos os cidadãos e pelas organizações não-governamentais).»*

Numa análise de conjunto destes dois documentos, concluímos que estes estão muito próximos relativamente às práticas que recomendam, sendo que o código de boas práticas para a transparência orçamental do FMI se afigura como mais abrangente do que o seu homólogo da OCDE, uma vez que não incide em particular num determinado documento ou processo orçamental.

Nesta sequência desenvolvemos agora algumas perspectivas de análise da qualidade da prestação de contas públicas, por ser esta a questão central desta reflexão.

4. Perspectivas de análise da qualidade da prestação de contas públicas em Portugal na actualidade

4.1. O ciclo orçamental e a prestação de contas públicas

4.1.1 *O ciclo orçamental, momentos e documentos de prestação de contas*

O processo orçamental desenvolve-se essencialmente em três fases, concretamente, a fase de planeamento, a fase de execução e acompanhamento, e a fase de controlo e fiscalização do Orçamento do Estado. Não obstante o Orçamento reportar-se ao período de um ano, em que o ano económico coincide com o ano civil, o processo orçamental tem duração muito superior a 365 dias, pelo facto de a fase de planeamento se iniciar no ano anterior (ano n-1) e a fase de controlo e fiscalização terminar no ano seguinte (n+1). O período temporal que decorre desde o início da fase de planeamento até ao fim da fase de controlo e fiscalização do Orçamento do Estado é normalmente designado como ciclo orçamental. Ao longo do processo orçamental intervêm múltiplos actores, tais como os deputados, o Parlamento, os membros do Governo com proeminência do Ministro das Finanças, os parceiros sociais, os sindicatos, os grupos de pressão, os meios de comunicação social, os próprios organismos, as entidades e unidades de controlo interno, os órgãos de controlo externo, a União Europeia através das suas instituições, bem como os cidadãos em geral (Moreno, 1998:129).

O enquadramento legal base de todo o processo orçamental encontra-se na Constituição da República Portuguesa (CRP)²⁹ e na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)³⁰, concentrando estes diplomas as orientações fundamentais de todo o processo, pelo que nos reportaremos às suas disposições sempre que for apropriado.

Ao longo deste ciclo orçamental, são vários os documentos e momentos relevantes em matéria de prestação de contas. Nesta medida, pretendemos aqui evidenciar os mesmos, caracterizando-os e destacando os de efectiva prestação de contas. Para o efeito atente-se nos quadros seguintes, o pri-

²⁹ CRP, de 2 de Abril de 1976, com as alterações introduzidas pelas Leis Constitucionais n.º 1/82, de 30 de Setembro, n.º 1/89, de 8 de Julho, n.º 1/92, de 25 de Novembro, n.º 1/97, de 20 de Setembro, n.º 1/2001, de 12 de Dezembro, n.º 1/2004, de 24 de Julho e n.º 1/2005, de 12 de Agosto.

³⁰ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto, Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

meiro releva os documentos e momentos de periodicidade anual e o segundo os de periodicidade inferior.

Quadro I – Documentos habilitantes e de efectiva prestação de contas com periodicidade anual

Momento	Natureza	Documentos Anuais
Abril (ano n-1)	Planeamento Estratégico	Proposta de lei das Grandes Opções do Plano para o ano n e respectivo Parecer do Conselho Económico e Social
Maio (ano n-1)	Planeamento Estratégico	Aprovação da Lei das Grandes Opções do Plano
Outubro (ano n-1)	Planeamento Operacional	Proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano n
Dezembro (ano n-1)	Planeamento Operacional	Aprovação da Lei do Orçamento do Estado para o ano n
Janeiro (ano n)	Planeamento Estratégico	Programa de Estabilidade e Crescimento (ano n a n+3)
Fevereiro (ano n)	Planeamento Operacional	Decreto-Lei de Execução Orçamental
Abril (ano n)	Planeamento Estratégico/ Operacional Execução Orçamental	Relatório sobre a orientação da política económica, em especial da relativa às finanças públicas, e da execução orçamental no 1º trimestre do ano n
Junho (ano n+1)	Execução Orçamental	Conta Geral do Estado para o ano n
Dezembro (ano n+1)	Execução Orçamental	Aprovação da Conta Geral do Estado para o ano n, com prévia apresentação do respectivo Parecer do Tribunal de Contas

Neste quadro podemos constatar a existência de documentos que não consistem numa efectiva prestação de contas, uma vez que integram a fase de planeamento por excelência, porém, sublinhamos que os mesmos habilitam essa prestação de contas. Estes constituem a referência para o desenvolvimento da execução orçamental, para o seu controlo e fiscalização. E aqui não podemos omitir o facto de os documentos de planeamento não estabelecerem objectivos concretos e mensuráveis para a performance orçamen-

tal. O único documento mais profícuo nessa matéria é o Programa de Estabilidade e Crescimento, ainda assim inclui objectivos soltos, que não são passíveis de avaliar de uma forma directa e transparente. A propósito afirma Almeida Serra que *«Tradicionalmente não tem existido qualquer relação entre os objectivos estratégicos e as actividades desenvolvidas ao nível operacional, pelo que o ciclo orçamental tradicional se tem traduzido, sobretudo, em mero exercício contabilístico, não promovendo o envolvimento e responsabilização dos diferentes níveis da estrutura.»*, bem como defende que tem *«[...]faltado, ao exercício orçamental, tanto uma definição clara de prioridades políticas – definição que se tem por essencial –, como a análise crítica dos volumes históricos de gastos.»* (2001:24).

Vejamos então, mais em pormenor, o ciclo orçamental e os documentos fundamentais que dele fazem parte. De acordo com a última alteração à LEO, o Governo apresenta a proposta de lei das Grandes Opções do Plano à Assembleia da República até 30 de Abril do ano anterior a que respeitam, procedendo-se à sua discussão a par com o debate de orientação da despesa pública referente ao ano em curso, sendo votada, nos termos da referida LEO e do Regimento daquele órgão de soberania, 30 dias após a admissão no mesmo³¹. A proposta de lei das Grandes Opções do Plano é acompanhada pelo Parecer do Conselho Económico e Social (CES), o qual deve habilitar a sua análise e discussão³². Note-se que, até à publicação da mais recente alteração à LEO vigente não existia sequer a definição de datas para a apresentação e votação da proposta de lei das Grandes Opções do Plano, o que vem ao encontro das pretensões do Conselho Económico e Social. Com efeito, há vários anos que este Conselho tem vindo a recomendar a *«[...]necessidade de ultrapassar o desajustamento dos calendários, o que inevitavelmente prejudica a qualidade da contribuição[...]»* deste órgão *«[...]para a própria formulação das Grandes Opções do Plano pelo Governo e, também para a elaboração[...]»* do seu próprio Parecer (2002:5-6;2003:3-4). Reafirmamos, pois, o potencial desta alteração para a promoção deste debate estratégico com maior oportunidade, estando igualmente na expectativa de que os reiterados reparos ao processo, efectuados pelo Conselho Económico e Social, sejam também eliminados neste novo contexto. Em concreto, que atempadamente lhe sejam disponibilizados os elementos necessários à elaboração do respectivo Parecer, conduzindo a um melhor desempenho da sua função com tradução em melhores documentos de apoio à definição das linhas estratégicas nacionais. Assim, saiba o Governo aproveitar a disponibilidade manifestada pelo Conselho

³¹ Cfr. art.º 5º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

³² Cfr. art. 9º, n.º 3 da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

em coadjuvar na definição dos procedimentos e calendários necessários à emissão dos Pareceres em conformidade com as estas novas condicionantes legais (Conselho Económico e Social, 2004:4).

Na sequência a proposta de lei do Orçamento do Estado deve ser apresentada à Assembleia da República até 15 de Outubro, havendo lugar à sua votação 45 dias após a sua admissão por aquele órgão, nos termos da LEO e do Regimento do mesmo³³.

Considerando que o ciclo orçamental se desenvolve normalmente, ou seja, que não se verifica a demissão do Governo, ou outra situação que mereça um tratamento diferenciado³⁴, com o início de cada ano civil tem igualmente início a execução do Orçamento do Estado. Em Janeiro de cada ano procede-se também à revisão do Programa de Estabilidade e Crescimento, sendo de referir que a 3ª alteração à LEO veio determinar a sua apresentação à Assembleia da República, a qual fará a respectiva apreciação no prazo de 10 dias úteis a contar da data de apresentação, estando o Governo igualmente obrigado a enviar a revisão final do Programa àquele órgão de soberania³⁵. Desta forma reforça-se a transparência deste processo.

Ainda no âmbito do planeamento, surge em Fevereiro³⁶ a publicação do decreto-lei de execução orçamental, documento de grande relevância prática, dado que tem como objectivo detalhar o previamente definido pela lei do Orçamento do Estado³⁷. Numa intersecção já de planeamento e de execução orçamental temos em Abril o debate de orientação da despesa pública. Este momento, constitui, em parte uma primeira prestação de contas perante a Assembleia da República, face à integração de informação sobre o 1º trimestre do ano em apreço. Contudo, será de salientar que, o conteúdo do relatório que serve de base a este debate não procede a uma avaliação da *performance* orçamental, faltam objectivos concretos e mensuráveis que permitam avaliar os desvios em relação ao previsto, bem como refere Almeida Serra «[...]falta informação sobre como actuar em caso de desvio[...]» (2001:25).

Nesta fase do ciclo orçamental, estamos em plena execução do Orçamento do Estado. Os momentos de efectiva prestação de contas estão identifica-

³³ Cfr. art.º 39º, n.º 2, da LEO.

³⁴ Cfr. art.º 38º, n.º 2 da LEO.

³⁵ Cfr. art.º 61º da LEO.

³⁶ Cfr. art.º 43º, n.º 6 da LEO.

³⁷ A Direcção-Geral do Orçamento acrescenta ainda circulares complementares, clarificando e concretizando determinadas situações.

dos no quadro seguinte e consubstanciam-se na apresentação dos respectivos documentos periódicos.

Quadro II – Documentos de prestação de contas de periodicidade inferior a um ano

Momento	Natureza	Documentos Periódicos
Mensal	Execução Orçamental	Boletim Informativo – Síntese da Execução Orçamental
Trimestral (Abril, Julho, Outubro, Fevereiro (n+1))	Execução Orçamental	Alterações Orçamentais referentes ao trimestre
Trimestral (Maio, Agosto, Novembro)	Execução Orçamental	Conta Provisória referente ao trimestre
Semestral (Fevereiro/Março e Agosto/Setembro)	Execução Orçamental	Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)

Nesta sequência, considera-se uma análise de detalhe destes instrumentos de prestação de contas.

4.1.2 Caracterização e efectividade de apresentação dos documentos de prestação de contas

Do conjunto dos documentos periódicos de prestação de contas, o Boletim Informativo de síntese de execução orçamental, vulgarmente designado como Boletim Síntese, consiste na informação mais oportuna sobre a execução do Orçamento do Estado, porém, trata-se de um documento muito sintético não habilitando a análises profundas. Importa também sublinhar que este Boletim, elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento, constitui uma fonte de informação privilegiada para várias e reputadas instituições nacionais e internacionais, não gozando, a nosso ver, de um estatuto adequado para o efeito. O Boletim Síntese tem periodicidade mensal, devendo-se a Guilherme d’ Oliveira Martins, na qualidade de Ministro das Finanças, a fixação de uma data para a sua disponibilização, concretamente até ao dia 15 do mês seguinte a que respeita. O mesmo Boletim veicula mensalmente informação sobre a execução orçamental dos Serviços Integrados, com referência ao mês anterior, bem como, a partir de Setembro de 2002, sobre

a execução orçamental da Segurança Social, com um mês de desfasamento temporal. Relativamente aos Serviços e Fundos Autónomos, a integração de informação sobre estes organismos no Boletim data do ano de 2003 e concretiza-se na publicação trimestral da respectiva conta, registando-se um desfasamento temporal actualmente de um mês. O quadro seguinte apresenta a evolução da publicação da informação incluída no referido Boletim Síntese, com referência aos anos de 2003 e 2004.

Quadro III – Periodicidade da publicação da informação no Boletim Síntese referente aos anos de 2003 e 2004

Boletim Síntese	Data Publicação	Período de referência Serviços Integrados	Período de referência SFA	Período de referência Seg. Social
2003				
Janeiro	Fevereiro	Janeiro		
Fevereiro	Março	Jan a Fev		
Março	Abril	Jan a Mar		Jan a Fev
Abril	Maio	Jan a Abr		Jan a Mar
Maio	Junho	Jan a Maio		Jan a Abr
Junho	Julho	Jan a Jun	Jan a Mar	Jan a Maio
Julho	Agosto	Jan a Jul		Jan a Jun
Agosto	Setembro	Jan a Ago	Jan a Jun	Jan a Jul
Setembro	Outubro	Jan a Set		Jan a Ago
Outubro	Novembro	Jan a Out	Jan a Set	Jan a Set
Novembro	Dezembro	Jan a Nov		Jan a Out
Dezembro	Janeiro	Jan a Dez		Jan a Nov
2004				
Janeiro	Fevereiro	Janeiro		Jan a Dez
Fevereiro	Março	Jan a Fev		2003
Março	Abril	Jan a Mar	Jan a Dez	Janeiro
Abril	Maio	Jan a Abr	2003	Jan a Fev
Maio	Junho	Jan a Maio	Jan a Mar	Jan a Mar
Junho	Julho	Jan a Jun		Jan a Abr
Julho	Agosto	Jan a Jul		Jan a Maio
Agosto	Setembro	Jan a Ago	Jan a Jun	Jan a Jun
Setembro	Outubro	Jan a Set		Jan a Jul
Outubro	Novembro	Jan a Out	Jan a Set	Jan a Ago
Novembro	Dezembro	Jan a Nov		Jan a Set
Dezembro	Janeiro	Jan a Dez		Jan a Out
				Jan a Nov
2005				
Janeiro	Fevereiro	Janeiro	Jan a Dez	Jan a Dez
			2004	2004

A publicação trimestral das alterações orçamentais, até final do mês seguinte ao trimestre a que respeita, com excepção do último, cuja publica-

ção deve ser efectuada até ao final do mês de Fevereiro do ano seguinte³⁸, constitui uma actualização da posição á data das dotações orçamentais. A evolução da publicação da referida informação, relativa aos anos de 2003 a 2004, resume-se nos quadros seguintes.

Quadro IV – Periodicidade da publicação da informação sobre as alterações orçamentais dos subsectores Serviços Integrados e SFA referente aos anos de 2003 e 2004

Alterações Orçamentais	Data Publicação
2003	
1º Trimestre	Declaração n.º 2/2003, DR n.º 101, Série I-B, de 2 de Maio
1º Trimestre	Declaração n.º 1-B/2003, DR n.º 100, Série I-B, 2º Sup., de 30 de Abril
2º Trimestre	Declaração n.º 6/2003, DR n.º 170, Série I-B, de 25 de Julho
3º Trimestre	Declaração n.º 8/2003, DR n.º 251, Série I-B, de 29 de Outubro
4º Trimestre	Declaração n.º 5/2004, DR n.º 50, Série I-B, de 28 de Fevereiro
2004	
1º Trimestre	Declaração n.º 9/2004, DR n.º 197, Série I-B, de 21 de Agosto
2º Trimestre	Declaração n.º 10/2004, DR n.º 200, Série I-B, de 25 de Agosto
3º Trimestre	Declaração n.º 17/2004, DR n.º 270, Série I-B, de 17 de Novembro
4º Trimestre	Declaração n.º 4/2005, DR n.º 56, Série I-B, de 21 de Março

Considerando a realidade relativa aos subsectores Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos, verifica-se que no ano de 2004 houve atrasos na divulgação da informação, bem como no ano de 2003 foram publicados duas versões das alterações orçamentais relativas ao 1º Trimestre, sendo que a versão publicada em Suplemento apenas foi distribuída em 22 de Maio de 2003. Com efeito, na publicação de informação oficial em atraso sempre houve por prática publicar em Suplemento, mascarando a data real da sua publicação, não obstante ser do conhecimento público tais atrasos.

³⁸ Cfr. art.º 52º da LEO.

No que respeita ao subsector da Segurança Social, verifica-se que a publicação das alterações orçamentais respectivas ao seu orçamento não respeita de forma alguma os prazos legais prescritos para o efeito. A publicação ocorre com largos desfasamentos temporais, conforme se pode constatar no quadro seguinte, não sendo mesmo possível identificar para cada publicação o período exacto a que respeitam as alterações em causa. Em paradigma, note-se que foram publicadas alterações orçamentais referentes ao exercício económico de 2002 em Janeiro de 2004 (Declaração n.º 3/2004, DR n.º 25, Série I-B, de 30 de Janeiro).

Quadro V – Periodicidade da publicação da informação sobre as alterações orçamentais do subsector Segurança Social referente aos anos de 2003 e 2004

Alterações orçamentais - Data Publicação

2003

Declaração n.º 10/2003, DR n.º 281, Série I-B, de 5 de Dezembro
Declaração n.º 6/2004, DR n.º 52, Série I-B, de 2 de Março
Declaração n.º 7/2004, DR n.º 103, Série I-B, de 3 de Maio
Declaração n.º 8/2004, DR n.º 170, Série I-B, de 21 de Julho (Rectificada em Setembro)
Declaração n.º 11/2004, DR n.º 212, Série I-B, de 8 de Setembro (Rectificada em Outubro e Novembro)

2004

Declaração n.º 13/2004, DR n.º 219, Série I-B, de 16 de Setembro
Declaração n.º 16/2004, DR n.º 264, Série I-B, de 10 de Novembro
Declaração n.º 19/2004, DR n.º 219, Série I-B, de 30 de Novembro
Declaração n.º 1/2005, DR n.º 32, Série I-B, de 15 de Fevereiro
Declaração n.º 2/2005, DR n.º 46, Série I-B, de 7 de Março
Declaração n.º 3/2005, DR n.º 32, Série I-B, de 16 de Março
Declaração n.º 5/2005, DR n.º 56, Série I-B, de 21 de Março (Rectificada em Maio)
Declaração n.º 7/2005, DR n.º 78, Série I-B, de 21 de Abril (Rectificada em Junho)

Por sua vez, as contas provisórias integram um conjunto de informação bastante mais completo, sendo que devem ser publicadas 45 dias após o trimestre a que dizem respeito³⁹. No entanto, aquele prazo não tem vindo a

³⁹ Cfr. art.º81º, n.º 1 da LEO.

ser respeitado, ocorrendo, uma vez mais largos desfasamentos em relação ao determinado legalmente, porém, será de salientar que no ano de 2004, com exceção da conta respeitante ao 1º trimestre, registaram-se melhorias significativas na oportunidade da sua publicação, conforme se constata no quadro resumo seguinte:

Quadro VI – Periodicidade da publicação das contas provisórias trimestrais referentes aos anos de 2003 e 2004

Contas Provisórias	Data Publicação
2003	
1º Trimestre	Declaração n.º 182-A/2003, DR n.º 112, Série II, Suplemento, de 15 de Maio (Distribuído em Agosto)
2º Trimestre	Declaração n.º 254-A/2003, DR n.º 187, Série II, de 14 de Agosto, 2º Sup. (Distribuído em Novembro)
3º Trimestre	Declaração n.º 63/2004, DR n.º 69, Série II, de 22 de Março
2004	
1º Trimestre	Declaração n.º 216/2004, DR n.º 195, Série II, de 19 de Agosto
2º Trimestre	Declaração n.º 226/2004, DR n.º 203, Série II, de 28 de Agosto
3º Trimestre	Declaração n.º 305/2004, DR n.º 284, Série II, de 4 de Dezembro

Esperamos que esta melhoria de tempestividade se venha a manter, a mesma afigura-se dever-se ao sistema de informação implementado na área da receita pública – Sistema Central de Receitas, porém, a qualidade deixa muito a desejar, sendo que existem divergências expressivas com a Conta Geral do Estado, ainda que as aquelas Contas sejam provisórias. Sublinhe-se ainda com mais acuidade o reparo que se efectuou em relação à publicação de informação em atraso em formato de Suplemento do Diário da República, mascarando o prazo real da sua divulgação, tal prática encontra particular expressão no âmbito da Contas Provisórias, porém, afigura-se

que no ano de 2004 a mesma tenha sido abandonada, contribuindo para uma transparência do processo, que esperamos seja sustentável.

A informação relativa ao procedimento dos défices excessivos é a mais mediática face à nossa contingência de país integrante da União Económica e Monetária (UEM). No entanto, esta informação exige um conhecimento especializado das matérias caso se queira proceder à sua análise, não sendo acessível a metodologia da sua elaboração. Trata-se de uma informação muitas vezes ininteligível e hermética para o comum dos cidadãos, e insuficiente para outros mais conhecedores da matéria, o que conduz à alienação de alguns e à desistência de outros perante esta realidade, radicando na ausência de uma verdadeira prestação de contas.

No final do ciclo orçamental temos a Conta Geral do Estado, a qual constitui ainda, como já referimos, o documento mais emblemático da prestação de contas pelo Governo à Assembleia da República, não só pelo historial que lhe está associado, mas sobretudo porque também ainda não se conseguiu efectivar um acompanhamento oportuno, ou seja, concomitante da execução orçamental. A fraca qualidade da informação, a ausência de objectivos previamente definidos e susceptíveis de mensuração, e a falta de interesse sobre estas matérias, em particular pelos deputados, são as principais razões de tal facto. A Conta Geral do Estado conjuntamente com o respectivo Parecer do Tribunal de Contas deveria habilitar a uma discussão política profícua. De acordo com o estipulado legalmente, a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, deve ser apresentada à Assembleia da República até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita, devendo a mesma, precedendo Parecer do Tribunal de Contas, ser aprovada até 31 de Dezembro seguinte⁴⁰. A Conta Geral do Estado nos anos mais recentes tem vindo a ser apresentada no prazo, à semelhança do que apresentámos para os outros documentos considerando os anos de 2003 e 2004, a Conta relativa ao ano de 2003 teve já a sua discussão em sede de comissão parlamentar especializada, embora com atraso, enquanto a relativa ao ano de 2004 foi disponibilizada na página electrónica da Direcção-Geral do Orçamento.

Retomando a questão das deficiências apresentadas pela Conta Geral do Estado, importa ainda referir que os reiterados reparos do Tribunal de Contas, num contexto recente em que se evidencia uma crescente preocupação dos parlamentares sobre as contas públicas conduziu à aprovação da Resolução da Assembleia da República n.º 41/2005, cuja recomendação ao

⁴⁰ Cfr. art.º 73º, n.º 1 e 2 da LEO.

Governo aqui transcrevemos pela sua importância para a boa prestação de contas⁴¹:

- ❑ *Que reanalise a legislação aplicável, revogando a que já não se revela adequada, criando nova legislação e regulamentação e fixando, em caso de dúvida, interpretação orientadora para os serviços incumbidos da sua aplicação;*
- ❑ *Que providencie para que, tanto quanto possível, sejam uniformizados os procedimentos de elaboração da CGE por parte dos vários serviços;*
- ❑ *Que estabeleça uma programação de trabalhos que identifique os principais constrangimentos legais, regulamentares, de sobreposição de competências, informáticos e outros que dificultam a elaboração da CGE e que fixe outras medidas e acções a desenvolver e o respectivo custo, de forma a que, na elaboração da CGE, se possam cumprir, de forma exemplar e transparente, todos os preceitos técnicos regulamentares e legais e o controlo seja eficaz;*
- ❑ *Que a matéria abrangida pela Lei de Enquadramento Orçamental resulte numa iniciativa legislativa a apresentar após a aprovação do Orçamento do Estado para 2006;*
- ❑ *Que informe a Assembleia da República, até final de 2006, da programação de trabalhos, que signifique alterações legais.»*

Em boa verdade, consideramos que temos um quadro legal de prestação de contas bastante satisfatório, no entanto, constatamos que os momentos de prestação de contas não são respeitados, bem como os instrumentos de prestação de contas não são fiáveis e credíveis, o que inviabiliza todo o processo. Neste contexto, não se poderá deixar, novamente, de sublinhar que se tem registado um constante falta de interesse ao nível da classe política por estas matérias, denotando-se actualmente uma inflexão nesta tendência, como vimos. Por sua vez, também os cidadãos em geral não têm demonstrado interesse nestas mesmas matérias, estes factores têm condenado irremediavelmente a melhoria no mesmo processo.

⁴¹ Cfr. DR. n.º 123, I Série A, de 29 de Junho de 2005.

4.2. A transparência na prática da prestação de contas públicas com referência às orientações do FMI e da OCDE

4.2.1. Nota introdutória

O requisito de transparência no processo de prestação de contas públicas, na perspectiva em que aqui o consideramos, implica a completa abertura e publicidade de todos os processos. Nesta medida, inspirados nas boas práticas para a transparência orçamental recomendadas pelos códigos do FMI e da OCDE, propomo-nos perceber em que nível de desenvolvimento se encontra Portugal nestas matérias.

4.2.2. A prestação de contas públicas e o código do FMI de boas práticas para transparência financeira

Considerando que o FMI procedeu a uma avaliação sobre a observância das práticas de transparência orçamental em Portugal, de acordo com os padrões estabelecidos no seu código de transparência financeira, no período de 20 de Maio a 2 de Junho de 2003, reproduzimos nesta sede as suas conclusões, sendo que procurámos ser fieis ao texto original (FMI, 2003)⁴². Estas conclusões são apresentadas numa escala gradativa descendente relativamente à consonância com o que o código de boas práticas prescreve, culminando em três áreas de recomendação:

Áreas/aspectos de **notável conformidade** com os requisitos do código para a transparência financeira:

- A definição clara de funções e responsabilidades entre os vários níveis de administração e das suas relações financeiras/orçamentais assentando em princípios estáveis;
- O quadro legal para a tributação, regulação e procedimentos administrativos é complexo, mas em geral é observado na prática, sendo protegidos os direitos dos contribuintes;

⁴² Para um desenvolvimento exaustivo da matéria, sugere-se a consulta integrada do código de boas práticas, com o respectivo manual e relatório de avaliação sobre as práticas de transparência financeira (FMI, 1998; 2001; 2003), bem como a recensão publicada na Revista do Tribunal de Contas (Tribunal de Contas, 2004:622-632).

- ❑ O processo orçamental baseia-se num quadro legal claro, sendo um processo relativamente aberto;
- ❑ Estão instituídos mecanismos de controlo interno e externo das operações (financeiras/orçamentais) desenvolvidas por entidades governamentais/públicas;
- ❑ As contas auditadas de todas as entidades governamentais/públicas são preparadas e disponibilizadas, embora com grandes desfasamentos temporais;

Áreas/aspectos de **progressos significativos** no reforço da transparência e gestão orçamental:

- ❑ Progressos significativos foram conseguidos com a actual LEO e com a Lei de Estabilidade Orçamental melhorando a consistência das políticas orçamentais, em linha com os compromissos assumidos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, bem como reforçaram substancialmente os procedimentos de prestação de informação para todas as entidades do Sector Público Administrativo contribuindo para a fiabilidade e transparência das contas públicas;
- ❑ A integração de alguns organismos no universo dos Serviços Integrados, resultado da perda de autonomia financeira e a centralização de todas as contas das entidades da Administração Central, com excepção das Instituições de Segurança Social, concorreu para o reforço da eficiência da gestão financeira;
- ❑ A conformidade das regras relativas aos processos de compras (procurement) do Estado com os padrões definidos pela União Europeia e à utilização das tecnologias de informação nos referidos processos;
- ❑ A informação financeira/orçamental melhorou, sobretudo pelo complemento da informação relativa à Administração Central com a introdução de informação sobre o Sistema da Segurança Social;
- ❑ Procedeu-se a um esforço de redução do peso do sector público através de operações de privatização.

Áreas/aspectos com **debilidades** na transparência e gestão orçamental:

- ❑ A centralização da atenção no Sector Público Administrativo, pelas exigências do Pacto de Estabilidade e Crescimento, conduziu à falta de atenção e controlo sobre as finanças dos organismos públicos que não integram aquele sector;
- ❑ Necessidade de supervisionar e controlar o risco entretanto criado com constituição dos hospitais, S.A. e em reforçar a análise «ex-ante» e, igualmente o controlo das parcerias público-privadas que têm vindo a proliferar, recomendando-se a criação de uma unidade de controlo no seio do Ministério das Finanças. O sucesso de tal unidade depende da instituição de mecanismos de recolha e centralização de informação permitindo um acompanhamento rigoroso das situações em questão, sugerindo-se a inclusão de um representante do Ministério das Finanças no órgãos de direcção das empresas públicas, bem como seria desejável o alargamento da prestação de informação para o efeito à Administração Local e Regional;
- ❑ A reorganização e simplificação do quadro legal, eliminando as sobreposições seria um enorme contributo para o reforço da transparência.

Recomendações para o **reforço da eficiência e transparência do processo de elaboração do Orçamento:**

- ❑ Melhorar a articulação do quadro de médio prazo delineado para a política orçamental nos Programas de Estabilidade e Crescimento com o processo anual de elaboração do Orçamento, de forma a que gradualmente se consiga orçamentar na perspectiva de médio - prazo. Na prossecução de tal objectivo, o FMI subscreve a recomendação efectuada no Relatório da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública (ECORDEP)⁴³, em 2001, de definir, numa primeira fase, tectos de despesa em consonância com o último Programa de Estabilidade e Crescimento (vinculativos para o primeiro ano e indicativos para os subsequentes três), constituindo, numa segunda fase, uma base para elaboração, apresentação e aprovação do Orçamento pelo Parlamento. Um outro contributo adicional seria a quantificação plurianual do custo e das fontes de financiamento para cada proposta de

⁴³ Cfr. Recomendação n.º 3 do Relatório da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública (Ministério das Finanças, 2001:50-53).

redução de receita ou de aumento de despesa, bem como a existência de projecções de longo - prazo para as pensões e outras despesas relacionadas com o envelhecimento da população;

- Melhorar a qualidade das projecções das receitas e das despesas obrigatórias, assim como a análise dos riscos orçamentais, nomeadamente:
 - Investir na análise de sensibilidade dos cenários macroeconómicos e respectivas implicações no Orçamento;
 - Submeter as referidas projecções a auditoria externa, previamente à sua inclusão definitiva no Orçamento;
 - Incluir no Orçamento informação detalhada sobre as garantias e anteriores accionamentos das mesmas, por tipo, e inscrever uma provisão para estas despesas contingentes;
- Melhorar as capacidades técnicas da Assembleia da República, de forma a reforçar a análise das propostas orçamentais e a acompanhar a execução orçamental durante o ano, recomendando para o efeito a criação de um pequeno núcleo de apoio com funcionários altamente qualificados;
- Desenvolvimento e implementação de um Orçamento por programas e actividades, assim como de indicadores de performance para estes programas, eventualmente com recurso a peritos internacionais experientes.

Recomendações para o reforço dos processos de execução orçamental, contabilização e reporte da informação orçamental:

- Não existe uma contabilização sistemática das despesas de anos anteriores para todos os organismos da Administração Central, o que indicia a limitação do sistema contabilístico baseado na óptica de caixa, dificultando a conversão da execução orçamental para a óptica de actual⁴⁴;

⁴⁴ Um sistema contabilístico de base *accrual*, de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), assenta no registo das operações económicas no momento em que «o valor económico é criado, transformado ou extinto ou quando se criam transformam ou extinguem os direitos e obrigações». A este método contrapõe-se o registo numa base de caixa, ou seja, o registo das operações no momento em que ocorrem os fluxos monetários associados a determinado fenómeno económico, e o registo numa base de compromisso, pelo qual se registam as operações no momento em que se criam

- Os sistemas de informação utilizados pelos vários organismos da Administração Central não se encontram completamente integrados, assim como a falta de uniformidade na implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) implica atrasos significativos na preparação, consolidação das contas públicas e a revisão sucessiva das estimativas das mesmas;

O FMI recomenda fortemente a resolução destas deficiências, recorrendo se necessário a todos os mecanismos legais, eventualmente ao accionamento das sanções previstas na LEO, para melhorar a fiabilidade das contas públicas. De igual forma sugere que sistematicamente se proceda a reconciliações da informação e se divulgue os resultados da cooperação entre o Ministério das Finanças, o Banco de Portugal e o Instituto Nacional de Estatística.

Recomendações para o **reforço dos sistemas de controlo interno e externo:**

- Melhorar a coordenação dos planos e operações dos organismos e instituições envolvidas nestas tarefas;
- Investimento na avaliação da eficiência das operações orçamentais, pelo que seria um enorme contributo o desenvolvimento do Orçamento por programas e de indicadores de *performance* para os mesmos;
- Melhorar o *follow-up* dos resultados e recomendações decorrentes das auditorias externas, incluindo propostas concretas para a resolução das deficiências, bem como considerando requisitos que contribuam para a discussão útil no âmbito da Assembleia da República. Também a redução dos prazos de apresentação da Conta Geral do Estado ao Tribunal de Contas deve conduzir a uma maior tempestividade e relevância dos relatórios de auditoria.

Considerando as recomendações efectuados pelo FMI, cabe referir que se tem investido no sentido da prossecução de algumas destas mesmas recomendações, nomeadamente, a implementação da orçamentação por programas, com uma concretização ainda que elementar e deficiente em 2004,

ou extinguem as responsabilidades/disponibilidades subjacentes a determinado fenómeno económico.» (Banco de Portugal et al., 2002:38).

o apuramento das despesas de anos anteriores e sua publicação no Boletim Síntese elaborado mensalmente pela Direcção-Geral do Orçamento, igualmente de forma deficiente, e o encurtamento dos prazos de apresentação da Conta Geral do Estado, com aplicação efectiva à Conta do ano de 2004.

4.2.3. A prestação de contas públicas e o código de boas práticas da OCDE para a transparência do processo orçamental

Consideramos agora o código de boas práticas para a transparência do processo orçamental da OCDE, sendo de referir que neste caso desenvolvemos os nossos próprios comentários, atendendo a cada área de destaque do referido código e aos requisitos detalhados para cada uma delas⁴⁵.

Tendo em conta a panóplia de relatórios orçamentais recomendados por aquele código, podemos constatar que a nossa realidade apenas acolhe os relatórios mensais de acompanhamento da execução orçamental e o relatório final anual sobre a execução orçamental, ainda assim não incluindo na plenitude o conjunto de informação sugerida para os mesmos, nomeadamente nos relatórios mensais não se contrapõe a execução com o planeado inicialmente e logo não se procede a uma explicação das eventuais divergências. Nesta medida estamos manifestamente aquém do proposto.

Em matéria de detalhe de informação, também aqui tivemos já oportunidade de verificar as limitações da mesma, nomeadamente a necessidade de investir nas análises de sensibilidade e de impacto sobre o Orçamento das variações das premissas macroeconómicas, bem como a parca informação sobre os passivos contingentes, em paralelo com a disponibilização de informação sobre os activos não financeiros.

Neste ponto relativo à integridade, controlo e *accountability* do processo orçamental, refere-se, novamente, que o atraso registado na implementação do POCP implica que se continue a não ter uma contabilidade orçamental e patrimonial integrada, dificultando a consolidação das contas públicas e a obtenção de informação mais detalhada, o que habilitaria um controlo mais apurado. No contexto do reporte das contas públicas à Comissão Europeia, no âmbito do procedimento do défices excessivos, o contributo deste sistema contabilístico é também de sublinhar, uma vez que deve permitir o apuramento rigoroso e mais célere dos agregados relevantes em Contabili-

⁴⁵ Cfr. Código de boas práticas para a transparência orçamental (OCDE, 2001).

dade Nacional⁴⁶. Acrescenta-se ainda como reparo ao POCP, a incapacidade deste para o registo dos compromissos assumidos sem cabimento orçamental e que deslizam de uns anos para os outros, traduzindo-se numa forma de desorçamentação. De notar o contributo de Manuela Ferreira Leite nesta matéria, que na qualidade de Ministra de Estado e das Finanças do XV Governo Constitucional diligenciou o apuramento destas despesas e a sua publicação ao nível do Boletim Síntese no universo de serviços que este contempla, porém, sem um sistema de informação credível que ateste pela veracidade de tais valores, tal prática poderá no limite constituir uma forma de manipular o défice orçamental.

No que concerne à explicitação das premissas contabilísticas não existe uma prática sistemática e completa para o efeito, não obstante se introduzirem algumas notas de esclarecimento. Com efeito, as metodologias de consolidação e apresentação das contas públicas na óptica da Contabilidade Nacional e em especial para o referido reporte no âmbito dos défices excessivos não são divulgadas em detalhe, não sendo passíveis de uma compreensão cabal pelos potenciais interessados. Em boa verdade, as próprias alterações de classificação orgânica dificultam a comparação entre períodos homólogos, bem como, por vezes, inviabilizam a comparação directa entre o planeado e o executado, obrigando a operações de cálculo que de todo não estão ao alcance do cidadão e que mesmo para as instituições envolvidas no planeamento, execução e controlo são de grande complexidade.

Em matéria de integridade e controlo, a integração dos sistemas de informação é imperativa, a eficiência, eficácia e economia dos processos de controlo (e não só destes) depende desta concretização efectiva. A evidência da nossa realidade demonstra que a integração dos sistemas de informação é um problema real e cuja resolução se afigura de difícil execução a julgar pelos conhecidos insucessos e pela proliferação de situações de desajustamento dos sistemas.

A constituição de sistema de *accountability* eficaz depende do pleno exercício das competências de cada organismo/instituição envolvido no sistema de controlo interno e externo, com particular ênfase, no âmbito que aqui tratamos, nas competências de fiscalização e controlo atribuídas à Assembleia da República, numa dinâmica integrada e sistemática com o Tribunal de Contas, garantindo a supervisão e controlo dos processos orçamentais, o apuramento de responsabilidades e imputação aos responsáveis. Nesta medida, a intervenção do Parlamento na fiscalização e controlo das maté-

⁴⁶ Sobre a matéria *vide* Cunha (2005:52-55).

rias orçamentais necessita ainda de muito investimento, assim como a articulação com o Tribunal de Contas.

Por último, de uma forma geral a publicidade de informação sobre a actividade de fiscalização e controlo, e privilegiando a Assembleia da República e o Tribunal de Contas, tem vindo a melhorar substancialmente com o recurso da Internet, sendo divulgada bastante informação sobre a actividade parlamentar, no entanto, seria de investir ao nível das comissões parlamentares especializadas, tornando pública toda a informação, com as devidas salvaguardas nos casos em que tal se impõe. De igual forma, existe publicidade dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas, sendo de generalizar esta prática.

4.3. A visão dos deputados sobre o actual quadro de prestação de contas públicas

4.3.1. Nota introdutória

No processo de prestação de contas públicas a intervenção da Assembleia da República é fundamental, como acabámos de ver, quer no domínio legislativo quer no domínio do controlo parlamentar dos dinheiros públicos. A vontade política molda o enquadramento legal e dita a incidência e intensidade do controlo dos recursos públicos, nesta medida auscultámos os deputados sobre a qualidade da prestação de contas públicas em Portugal. Assim, no âmbito da 2ª sessão legislativa da IX Legislatura, lançamos um inquérito por questionário, através de carta personalizada⁴⁷, aos deputados da Assembleia da República. A data de expedição do inquérito foi Junho de 2004, tendo-se considerado um período de seis meses para recepção das respostas, ou seja, fixando a data limite de resposta em 31 de Dezembro de 2004. Relativamente ao tratamento estatístico dos resultados, recorreu-se á ferramenta de análise SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*).

⁴⁷ Remeteu-se igualmente os referidos questionários por correio electrónico, de forma a proporcionar uma alternativa electrónica de resposta, porventura preferível por alguns deputados, como veio a acontecer.

4.3.2. Resultados do inquérito sobre a qualidade da prestação de contas públicas aos deputados da IX Legislatura

4.3.2.1. Caracterização do universo de aplicação do inquérito versus o universo de respostas

Dos resultados do inquérito, considerando o universo de 230 deputados, o índice total de resposta foi de 23,5%, equivalente a 54 respostas, tomando-se como válidas 51 respostas (22,2%). Previamente à apresentação em detalhe dos resultados do inquérito, importa verificar do nível da aderência do conjunto das respostas (amostra) ao universo, pelo que comparámos a informação relativa a três variáveis passíveis de análise para o efeito, a variável «grupo parlamentar», a variável «sexo» e a variável de «pertença às comissões parlamentares» (Comissão de Execução Orçamental – CEO e Comissão de Economia e Finanças – CEF)⁴⁸, relevantes nesta sede.

Quadro VII – Aderência do conjunto de respostas ao universo de aplicação do inquérito em função do grupo parlamentar e do sexo

GP	Universo						Respostas					
	H	% H	M	% M	Total	% Total	H	% H	M	% M	Total	% Total
PSD	86	47,0%	19	40,4%	105	45,7%	18	52,9%	4	28,6%	22	43,1%
PS	73	39,9%	23	48,9%	96	41,7%	9	26,5%	6	42,9%	17 (a)	33,3%
CDS_PP	13	7,1%	1	2,1%	14	6,1%	2	5,9%	0	0,0%	2	3,9%
PCP	8	4,4%	2	4,3%	10	4,3%	1	2,9%	0	0,0%	1	2,0%
BE	2	1,1%	1	2,1%	3	1,3%	1	2,9%	0	0,0%	1	2,0%
PEV	1	0,5%	1	2,1%	2	0,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
(b) S/R							3	8,8%	4	28,6%	7	13,7%
(c) S/R											1	2,0%
Total	183	100,0%	47	100,0%	230	100,0%	34	100,0%	14	100,0%	51	100,0%
% Total	79,6%		20,4%				66,7%		27,5%			

(a) Acrescem duas respostas ao grupo parlamentar do PS que não identificam o sexo

(b) Respostas sem identificação do grupo parlamentar

(c) Respostas sem identificação do grupo parlamentar e do sexo

⁴⁸ Consideraram-se estas variáveis por serem as que estavam disponíveis no relatório de actividade legislativa e parlamentar da Assembleia da República do período (Assembleia da República, 2004:3), com possibilidade de cruzamento directo com os resultados do inquérito. Por sua vez, a informação relativa às comissões parlamentares foi extraída da página electrónica da Assembleia da República.

Quadro VIII – Aderência do conjunto de respostas ao universo de aplicação do inquérito em função da pertença às comissões parlamentares CEO e CEF

GP	Universo(a)				Respostas			
	CEO	%	CEF	%	CEO	%	CEF	%
PSD	11	39,3%	12	41,4%	4	36,4%	3	37,5%
PS	11	39,3%	11	37,9%	3	27,3%	2	25,0%
CDS_PP	3	10,7%	3	10,3%	1	9,1%	1	12,5%
PCP	2	7,1%	2	6,9%	0	0,0%	0	0,0%
BE	1	3,6%	1	3,4%	1	9,1%	1	12,5%
PEV	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
(b) S/R					2	18,2%	1	12,5%
Total	28	100,0%	29	100,0%	11	100,0%	8	100,0%

CEO - Comissão de Execução Orçamental CEF - Comissão de Economia e Finanças

(a) Fonte: página electrónica da Assembleia da República

(b) Respostas sem identificação do grupo parlamentar

Os resultados obtidos constituem, portanto, um contributo para o conhecimento da opinião política sobre as matérias em apreço. Nesta sequência, cabe agora caracterizar o conjunto das respostas, sendo que os quadros seguintes só por si são suficientemente elucidativos:

Quadro IX – Caracterização do universo de respostas

GP	Respostas	%
PSD	22	43,1%
PS	17	33,3%
CDS_PP	2	3,9%
PCP	1	2,0%
BE	1	2,0%
PEV	0	0,0%
S/R	8	15,7%
Total	51	100,0%

Mandato	Respostas	%
1º M	22	43,1%
2º M	13	25,5%
3º M	7	13,7%
4º M	2	3,9%
5º M ou mais	7	13,7%
Total	51	100,0%

Grupo		
Etário	Respostas	%
31-40	8	15,7%
41-50	11	21,6%
51-60	20	39,2%
61-70	3	5,9%
S/R	9	17,6%
Total	51	100,0%

Sexo	Respostas	%
F	14	27,5%
M	34	66,7%
S/R	3	5,9%
Total	51	100,0%

Membro		
CEO	Respostas	%
Sim	11	21,6%
Não	40	78,4%
Total	51	100,0%

Membro		
CEF	Respostas	%
Sim	8	15,7%
Não	43	84,3%
Total	51	100,0%

CEO - Comissão de Execução Orçamental

CEF - Comissão de Economia e Finanças

Face aos quadros que se apresentam, desde já nos permitimos registar a fraca aderência dos deputados com assento nas comissões parlamentares especializadas nas matérias orçamentais. Com efeito, obtivemos a colaboração de 13 deputados (dos quais 6 pertencem simultaneamente às duas comissões) num total de 41 (16 pertencem simultaneamente às duas comissões).

Nesta fase avançamos agora para análise do conjunto de respostas às questões que compõem o inquérito em apreço, sendo que das referidas questões relevam quatro áreas temáticas, pelo que se desenvolveu a análise dos resultados por cada uma daquelas áreas.

4.3.2.2. Da qualidade da informação orçamental prestada pelo Governo à Assembleia da República

No âmbito dos processos orçamentais respeitantes ao Orçamento do Estado compete ao Governo a prestação de informação periódica à Assembleia da República, de forma a habilitar o exercício dos seus poderes de controlo sobre a execução orçamental, conforme já vimos anteriormente nesta sede. Nesta medida, importa referir que 72,5% dos deputados inquiridos afirmam ter conhecimento do conjunto de informação em causa, o que confere legitimidade ao conjunto das respostas (entendemos de referir que, um dos deputados com assento na CEO afirma não ter conhecimento da respectiva informação, o que consideramos preocupante, pelo facto de integrar esta comissão parlamentar). Vejamos então os resultados relativos a alguns aspectos determinantes da qualidade da informação:

Quadro X – Efectividade da prestação de informação pelo Governo à Assembleia da República

Sim	No Prazo	Fora do Prazo	No/Fora do Prazo	Não	S/R
9	20	10	3	8	1
17,6%	39,2%	19,6%	5,9%	15,7%	2,0%

Quadro XI – Nível de rigor da informação

Muito rigorosa	Rigorosa	Pouco Rigorosa	Sem rigor
6	25	17	3
11,8%	49,0%	33,3%	5,9%

Quadro XII – Adequabilidade da informação às necessidades da Assembleia da República

Sim	Não
28	23
54,9%	45,1%

Quadro XIII – Nível de transparência orçamental

Muito transparente	Transparente	Pouco transparente	Sem transparência
6	21	21	3
11,8%	41,2%	41,2%	5,9%

Na efectividade de prestação de informação, verifica-se que globalmente 82,4% (42/51) referem que existe prestação de informação, dos quais 47,6% considera ser efectuada no prazo. Considerando o quadrante partidário das respostas, verifica-se igualmente que 70% das respostas que atestam pela prestação de informação e pela prestação no prazo correspondem a deputados dos grupos parlamentares PSD e CDS-PP, ou seja, do mesmo quadrante político do Governo em exercício de funções à data.

De sublinhar a informação acrescentada num dos inquéritos a propósito desta questão, a qual se transcreve: «*Só existe informação sistemática sobre os serviços do sector público administrativo. Começa a haver sobre os FSA (fundos e serviços autónomos excepto sector da saúde). A informação sobre A. Locais e Regionais e Sector Empresarial do Estado (incluindo empresas municipais) é muito deficiente e diferida no tempo*». Confirma,

assim, este apor a dificuldade com a obtenção de informação completa e tempestiva.

No que respeita ao rigor de informação, acrescenta, igualmente o mesmo inquérito a informação adicional de que a informação é «*Muito rigorosa, por exemplo no caso da gestão do crédito público*» e «*Pouca rigorosa por exemplo no sector da saúde*».

Relativamente à adequabilidade da informação às necessidades da Assembleia da República, ao seu rigor e transparência, constata-se que no geral mais de 50% das respostas concentram-se nos níveis mais positivos. Também nestas questões se verifica uma partidarização das respostas, com particular expressão no nível de transparência orçamental, em que toda a oposição se concentra nos níveis mais baixos, conforme se demonstra:

Quadro XIV – Nível de partidarização das respostas relativas à adequabilidade, rigor e transparência da informação

	PSD	PS	CDS-PP	PCP	BE	S/R (d)
Adequabilidade (a)	71,4%	10,7%	7,1%	0%	0%	10,7%
Rigor (b)	64,5%	16,1%	6,5%	0%	0%	12,9%
Transparência (c)	77,8%	0%	7,4%	0%	0%	14,8%

(a)Respostas «Sim»

(b)Respostas «Muito rigorosa» e «Rigorosa»

(c)Respostas «Muito transparente» e «Transparente»

(d)Respostas sem identificação do grupo parlamentar

4.3.2.3. Da qualidade dos trabalhos da Comissão de Economia e Finanças e da Comissão de Execução Orçamental

A contribuição das comissões parlamentares especializadas revela-se determinante para o controlo dos recursos públicos, sendo que releva agora a opinião dos deputados enquanto destinatários directos do trabalho das mesmas, bem como enquanto elementos activos no processo.

Quadro XV – Efectividade da prestação de informação à Assembleia da República sobre os trabalhos da CEF e da CEO

Sim	No Prazo	Fora do Prazo	No/Fora do Prazo	Não	S/R
20 39,2%	10 19,6%	8 15,7%	2 3,9%	8 15,7%	3 5,9%

Quadro XVI – Qualidade dos trabalhos da CEF e CEO

Muito bom	Bom	Razoável	Fraco	S/R
3 5,9%	24 47,1%	18 35,3%	5 9,8%	1 2,0%

Da avaliação dos trabalhos das duas comissões parlamentares pelos deputados, constata-se que maioritariamente aqueles são considerados de boa qualidade, bem como entendem que existe uma prestação de informação efectiva à Assembleia da República, correspondendo a uma percentagem de 78,4%, com 25% a considerar que essa prestação se efectua no prazo. Nas respostas de «Sim» e de «No prazo» relativas à prestação de informação pelas comissões, bem como nas respostas de «Muito bom» e «Bom» relativas à qualidade do trabalho, 60% (18/30) e 59,3% (16/27) respeitam a deputados do grupo parlamentar PSD, respectivamente.

4.3.2.4. Da sensibilidade ao momento de exercício do controlo

A Assembleia da República detém poderes de controlo sobre os recursos públicos, os quais, como sabemos, assumem forma e substância diferente consoante o momento de intervenção. Neste enquadramento, verifica-se o reconhecimento por parte dos deputados inquiridos do privilégio do controlo *à priori*, aliás em consonância com o que se observa na prática.

Quadro XVII – Desequilíbrio entre momentos de controlo (prevalência do controlo prévio)

Sim	Não
35	16
68,6%	31,4%

Os principais factores explicativos desta realidade são, na opinião dos nossos interlocutores, a falta de informação que habilite a prossecução de um controlo contínuo e sistemático, e a falta de recursos humanos tecnicamente preparados para o efeito. Em boa verdade, a conjugação destes dois factores constitui o factor explicativo mais apontado para a prevalência do controlo prévio em detrimento do controlo concomitante e sucessivo, conforme se constata no seguinte quadro resumo:

Quadro XVIII – Factores explicativos do desequilíbrio entre momentos de controlo (prevalência do controlo prévio)

Factor explicativo	Respostas	%
Falta de informação	8	22,9
Falta de recursos humanos tecnicamente preparados	4	11,4
Falta do contributo das comissões especializadas	1	2,8
Falta de informação e de recursos humanos tecnicamente preparados	12	34,3
Outros	10	28,6

Se tivermos em conta as respostas que elegem individualmente os factores explicativos de «falta de informação» e de «falta de recursos humanos tecnicamente preparados» e adicionarmos às respostas que consideram a conjugação dos dois como o factor explicativo responsável pelo desequilíbrio entre momentos de controlo, a importância dos mesmos traduz-se no correspondente peso percentual de 68,6%.

O conjunto residual de respostas «Outros» engloba as várias combinações dos três factores, bem como outros acrescentados pelos deputados, sendo de referir que a sua expressão percentual deve ser desvalorizada dada a dispersão das respostas. Considera-se de valor acrescentado apresentar os

factores explicativos indicados pelos deputados, além dos três inicialmente previstos no questionário, bem como outros comentários facultados a propósito desta questão, a saber:

Quadro XIX – Factores adicionais explicativos do desequilíbrio entre momentos de controlo (prevalência do controlo prévio)

Número Questionário	Factores explicativo
1	Na actual fase esse desequilíbrio tem muito a ver com «engenharias financeiras» para cumprimento de objectivos
2	Défice de tecnologias de informação
9	Incapacidade dos partidos que apoiam o Governo, respectivos Grupos Parlamentares, de assumirem adequadamente os seus direitos e seus deveres
12	Falta de procedimentos sistemáticos para um trabalho de controlo eficaz
33	O Orçamento (nomeadamente o PIDDAC e a parte fiscal) tem um efeito político (de programa) mais importante (para os deputados) que o resultado efectivo posterior
43	Os deputados têm pouca formação para «digerir» informação de elaboração ou execução orçamental. O assunto fica no geral apenas no âmbito da comissão.

Considerando a informação prestada releva-se que, à excepção do factor «défice de tecnologias de informação», todas as respostas facultadas neste contexto apontam para uma responsabilização dos deputados.

Uma segunda perspectiva relacionada com o momento de exercício dos poderes de controlo da Assembleia da República demonstra que os deputados consideram o controlo concomitante como o mais relevante, de acordo com os resultados que de seguida se apresentam. Conclui-se, pois, que apenas não se procede efectivamente a um controlo concomitante por impossibilidade prática.

Quadro XX – Relevância de um momento de controlo

Sim	Não
27	24
52,9%	47,1%

Quadro XXI – Momento de controlo mais relevante

C. prévio	C. concomitante	C. sucessivo
5	16	6
18,5%	59,3%	22,2%

4.3.2.5. *Da propensão à responsabilização pela má execução orçamental e deficiente prestação de contas públicas*

Considerando a efectividade da prestação de contas pelo Governo ao Parlamento, revelam os resultados do inquérito que na sua maioria os deputados têm-na como existente. No entanto, uma vez mais há que salientar que 82,1% das respostas afirmativas pertencem ao quadrante político PSD/CDS-PP.

Quadro XXII – Efectividade da prestação de contas pelo Governo à Assembleia da República

Sim	Não
28	23
54,9%	45,1%

No conjunto dos que afirmam que não existe uma prestação efectiva de contas, a falta de informação rigorosa, tempestiva e detalhada constitui concomitantemente o factor explicativo por excelência.

Quadro XXIII – Factores explicativos da ausência de efectividade de prestação de contas

Factor explicativo	Respostas	%
Falta de informação rigorosa	2	8,7
Falta de informação tempestiva	3	13,0
Falta de informação detalhada	2	8,7
Falta de informação rigorosa e tempestiva	1	4,3
Falta de informação rigorosa e detalhada	2	8,7
Falta de informação tempestiva e detalhada	4	17,4
Falta de informação rigorosa, tempestiva e detalhada	8	34,8
S/R	1	4,3

Nesta sequência, considerando a prestação de contas como forma habilitante ao apuramento de eventuais responsabilidades por gestão danosa dos recursos públicos, vejamos o nível de propensão dos deputados a uma efectiva responsabilização. Para o efeito, e em primeiro lugar, inquirimos os deputados sobre a instituição de um carácter vinculativo às recomendações constantes do Parecer sobre a Conta Geral do Estado do Tribunal de Contas, pelo que vejamos os resultados:

Quadro XXIV – Propensão à instituição de um carácter vinculativo às recomendações do Parecer sobre a CGE do Tribunal de Contas

Sim	Não	S/R
15	35	1
29,4%	68,6%	2,0%

Verifica-se, assim, que os deputados se manifestaram no sentido da não instituição de carácter vinculativo àquelas recomendações. Numa breve nota, permita-se sublinhar que, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado ainda permanece pelo menos para um dos deputados como um documento desconhecido, o que nos causa alguma preocupação.

Na interpretação de tal resultado, podemos inferir que segundo os deputados inquiridos o acolhimento de tais recomendações deveria continuar a depender do nível de compromisso com o dever de cada sujeito. No entan-

to, desenvolvimentos mais recentes, concretamente com a aprovação da Resolução n.º 2/2006, de 23 de Março, do Tribunal de Contas, passará a existir um acompanhamento rigoroso das recomendações formuladas por este órgão às entidades objecto das suas acções de fiscalização e controlo. Definindo-se um prazo para as entidades informarem sobre o seu acatamento ou não acatamento das recomendações, com indicação da justificação correspondente, sendo este prazo, em regra, de 180 dias. No contexto da recente alteração à lei orgânica do Tribunal, estas mesmas entidades incorrem em responsabilidade sancionatória, no caso de não prestação da referida informação configura uma violação do dever de colaboração⁴⁹. A propósito das recomendações do Tribunal de Contas, afirma Tavares que as entidades visadas têm «[...]o dever de as acatar ou acolher, tomando em consideração o seu conteúdo no sentido de adoptarem ou omitirem um comportamento.», e acrescenta que «Este dever pode, no entanto, não ser cumprido, caso se verifiquem determinadas situações que o justifiquem[...]Mas nestes casos, há um outro dever que tem, naturalmente de ser respeitado: o dever de fundamentação.», sendo que «[...]em qualquer caso, estará sempre presente, a jusante, a responsabilidade do(s) destinatário(s) pelas consequências derivadas do não acatamento das recomendações[...]» (2004:352,355-356).

Face a esta realidade, será expectável que as recomendações vertidas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado adquiram nova força, não ficando à mercê da vontade dos sujeitos alvo das recomendações em apreço.

Nesta sequência, em segundo lugar, colocou-se aos deputados a questão de a má execução orçamental e deficiente prestação de contas ser penalizada, para além da eventual não aprovação da Conta Geral do Estado, tendo os resultados do inquérito demonstrado pelo não acolhimento de sanções às referidas situações. Esta realidade é indicativa da resistência à efectiva implementação de mecanismos de responsabilização. Vejam-se então os valores concretos:

⁴⁹ Cfr. art.º 65º, alínea j), e art.º 66º, alíneas c) e d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (Quarta alteração à Lei de Organização de Processo do Tribunal de Contas).

Quadro XXV – Propensão à instituição de uma penalização concreta pela má execução orçamental e deficiente prestação de contas

Sim	Não	S/R
24	26	1
47,1%	51,0%	2,0%

A classe política não manifesta ainda uma clara vontade de responsabilizar as condutas de má gestão e deficiente prestação de contas, pelo que nos resta a esperança implícita no facto de existir praticamente uma igualdade entre os deputados que são a favor e os que são contra a introdução de sanções, ou seja, talvez esta realidade se venha inverter, resultando numa alteração de comportamento relativamente a esta matéria.

No âmbito desta última questão, solicitámos também aos deputados que respondessem afirmativamente pela penalização da má execução orçamental e pela deficiente prestação de contas, que indicassem qual a forma de penalização mais adequada, tendo-se obtido o seguinte conjunto de respostas:

Quadro XXVI – Tipologia de penalização mais adequada para a má execução orçamental e deficiente prestação de contas

Número Questionário	Sugestões para efeito de penalização
1	Responsabilização política, com o reconhecimento das razões que determinaram essa deficiência
2	Responsabilidade política, com sanções legalmente instituídas para a execução orçamental seguinte
3	Aplicando as penalizações já hoje em vigor. Concretização das sanções já em vigor sobre responsabilidade financeira e orçamental.
14	Participação política
18	Responsabilização política
20	Remodelação da equipa ministerial de finanças
22	Responsabilidade moral e política aumentando a informação e responsabilizando os serviços
28	Responsabilização política, com a demissão do cargo

29	Perda de mandato
30	Responsabilidade de natureza política
31	Obrigatoriedade de adaptar as contas à indicação do Tribunal de Contas, penalização dos governantes responsáveis
32	Esgotada uma dada tabela de penalidades, perder-se-ia o mandato fosse qual fosse
33	A obrigação de se fazer correctamente (para haver comparabilidade)
34	Registo no currículo político
43	O grande problema não é a aprovação das contas, mas sim a sua credibilidade. A manipulação de números, a suborçamentação, ou outras habilidades do género, deveriam ser penalizadas. O chumbo sucessivo de contas ou de orçamentos devia levar à queda do Governo (ou pelo menos exigir uma moção de confiança)
45	Para além da responsabilidade política que existe, os responsáveis deveriam ser responsabilizados criminalmente pela gestão irresponsável e danosa que lhes é imputável. É claro que a avaliação da gestão do respectivo Governo e consequente penalização só fazem sentido se esta for efectuada por uma entidade externa, ou seja, supranacional.
48	Os políticos devem ser julgados pelos actos praticados durante o lugar que ocupam
51	Divulgação oficial da anomalia detectada e dos seus responsáveis mais directos

Verifica-se da análise das sugestões a recorrência da responsabilidade política, sendo de relevar as sugestões que apontam para a demissão dos cargos no caso de apuramento de responsabilidades. Com efeito, revela-se cada vez mais preocupante que prevaleçam situações de reiterada má gestão dos recursos públicos, com dano irreversível para o Estado e cujos responsáveis continuam a exercer cargos de elevada responsabilidade institucional, em impunidade.

Considerando ainda as questões em apreço, acrescenta-se que se apurou uma relação inversa entre as respostas a estas mesmas questões e as relativas ao nível de transparência e de rigor da informação. Em concreto, seria talvez lógico que na falta daqueles requisitos, falta de rigor e transparência, houvesse uma tendência natural para invocar a necessidade de sanções, mas constatou-se que ainda assim prevalece a sua rejeição, bem como da obrigatoriedade no cumprimento de medidas correctivas.

Nesta sequência e em jeito de corolário, cabe agora reflectir sobre os resultados da análise qualitativa que se tem vindo a expender, sem prejuízo de introdução de outras considerações que se revelem pertinentes.

5. Da qualidade da prestação de contas públicas – Virtudes, vicissitudes e limitações do processo de prestação de contas públicas

O resultado da análise do processo de prestação de contas públicas, tendo por referência os códigos de boas práticas do FMI e da OCDE, permite concluir que, não obstante existirem aspectos que estão em conformidade com o que aqueles códigos prescrevem, são ainda muitas e substanciais as deficiências que o processo apresenta. Dos aspectos positivos relevados destaca-se o reconhecimento de avanços significativos ao nível do quadro legal de enquadramento do processo orçamental, em particular através do contributo da actual LEO, em que se sublinha o reforço da prestação de informação orçamental por parte do Governo⁵⁰.

Considerando as fases do processo orçamental, planeamento, execução e acompanhamento, controlo e fiscalização do Orçamento do Estado, todas elas são objecto de reparo, num contexto de apreciação qualitativa daquele processo. Desde logo as deficiências ao nível do planeamento têm fortes repercussões no desenvolvimento do mesmo processo. Regista-se a ausência de um planeamento orçamental alinhado com as grandes opções estratégicas de orientação económica e orçamental, na medida em que não se procede a uma verdadeira articulação dos orçamentos anuais com o delineado a médio prazo, em particular com os Programas de Estabilidade e Crescimento. A orçamentação plurianual não constitui ainda uma realidade efectiva, apesar do desenvolvimento de alguns esforços nesse sentido, bem como excepcionando alguns casos pontuais, tais como a orçamentação das verbas do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) e da Lei de Programação Militar (LPM). Numa ligação estreita com a orçamentação plurianual, importa referir que a metodologia de orçamentação por programas, a qual está também por concretizar na sua plenitude, ainda que no Orçamento do Estado de 2004 se tenha encetado aquilo a que designamos como um primeiro «ensaio», a ser bem implementada implica a definição de objectivos concretos e mensurá-

⁵⁰ O trabalho desenvolvido no âmbito da dissertação de mestrado invocada inicialmente abarca, entre outras, a análise detalhada da evolução do quadro legal base da prestação de contas públicas em Portugal, pelo que se remete para essa fonte.

veis, bem como dos respectivos critérios de avaliação, permitindo o acompanhamento da execução e a avaliação dos programas instituídos em termos de resultados, factor indispensável a uma boa gestão dos recursos públicos. Nesta medida, não se detém um quadro de indicadores que permitam acompanhar a execução orçamental e avaliar a *performance* do poder executivo e das respectivas políticas públicas. No que respeita à informação divulgada, existem lacunas ao nível da informação de maior risco e incerteza, como seja a relativa a passivos contingentes, e cujo impacto pode ser expressivo nas contas públicas. Contudo, reconhece-se o esforço no sentido de melhoria de informação nestas áreas, a título de exemplo veja-se ao nível do Relatório sobre o Orçamento do Estado. A propósito do planeamento orçamental, sobressaia ainda a necessidade de investir nas análises de sensibilidade, bem como de garantir projecções credíveis, habilitando decisões económicas e orçamentais adequadas, não falseando as expectativas dos agentes económicos e dos cidadãos em geral.

Os reparos relativamente à fase de execução e acompanhamento do Orçamento do Estado passam essencialmente pela falta de qualidade da informação orçamental e pela deficiente supervisão da referida execução orçamental. De acordo com o que ao longo deste trabalho pudemos apurar e que a análise ao processo orçamental realizada pelo FMI confirma, verifica-se que existe um cumprimento das obrigações de prestação de contas, em termos de apresentação dos documentos de suporte de informação orçamental. No entanto, alguns destes documentos são apresentados com desfasamentos temporais significativos, assim como a qualidade da informação deixa muito a desejar, nomeadamente pela falta de tempestividade e de fiabilidade, sendo incompleta e por vezes de difícil acesso, veja-se, a título de exemplo, a informação relativa ao sector da saúde. Considerando também a vertente quantitativa da divulgação de informação orçamental, os momentos de prestação de informação são parcos comparativamente com o recomendado pelo código de boas práticas da OCDE, uma vez que dos oito relatórios orçamentais sugeridos apenas dois têm acolhimento na nossa realidade. Por outro lado, esta questão da qualidade de informação orçamental impede um efectivo acompanhamento da execução orçamental, nomeadamente, pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, neste segundo caso agravado pela falta de capacidade técnica da mesma. Contudo, a nosso ver, num quadro de boa informação e exercendo aquele Tribunal a plenitude das suas competências, em particular da fiscalização da execução orçamental, a Assembleia da República necessitaria apenas de exercer as suas competências de fiscalização política.

Nesta sequência, cabe salientar que o lugar de destaque que a questão da qualidade das contas públicas ocupa na actualidade, em boa verdade, decorre das exigências que têm vindo a ser impostas pela União Europeia, no quadro da União Económica e Monetária, relativamente ao cumprimento do valor de referência para o défice orçamental. Ao nível parlamentar regista-se mesmo uma inversão do comportamento passivo em matéria de fiscalização das contas públicas, com particular expressão na criação da Comissão de Execução Orçamental, em 2002, e em iniciativas de melhoria das contas públicas, como seja a referida Resolução da Assembleia da República sobre a elaboração da Conta Geral do Estado.

A fiabilidade das contas públicas constitui actualmente uma prioridade política, com tradução na criação de mais estruturas de acompanhamento e controlo das contas públicas, como sabemos. Concretamente, temos a nova unidade de apoio técnico orçamental ao nível da Assembleia da República⁵¹, a que se junta a proposta de criação de uma estrutura permanente de certificação das contas públicas, integrando elementos do Ministério das Finanças, do Banco de Portugal e do Instituto Nacional de Estatística. Nesta medida, urge questionar da eficácia de tais soluções, evitando que as mesmas se traduzam simplesmente numa multiplicação de estruturas com sobreposição de funções e de desperdício de recursos. Em boa verdade, entendemos que o pleno exercício das competências em matéria de acompanhamento, fiscalização e controlo das contas públicas por parte do Tribunal de Contas obviaria a necessidade daquela unidade de apoio técnico orçamental, assegurando os serviços da Assembleia da República com competência de apoio técnico especializado às comissões parlamentares outras eventuais tarefas, concentrando a Assembleia da República as suas atenções na fiscalização política da execução orçamental. Relativamente à segunda estrutura, afigura-se muito pertinente equacionar da sua oportunidade num momento em que, no âmbito da estratégia de boa governação para as estatísticas orçamentais, a proposta da Comissão Europeia de criação de uma nova unidade no Eurostat com o objectivo específico de validar as contas económicas e orçamentais se encontra em fase de análise pela autoridade legislativa, uma vez que tal contributo poderá dispensar pela redundância esta estrutura nacional. Neste contexto, cabe também referir que o acolhimento do código de prática das estatísticas europeias, proposto igualmente pela Comissão Europeia aos Estados-Membros, poderá induzir a melhores práticas de registo e agregação da informação, com implicações ao nível procedimental, dos sistemas de informação, contabilísticos e informáticos, os quais são responsáveis por muitas das deficiências da

⁵¹ Cfr. Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 20 de Julho.

informação, como vimos anteriormente nesta sede. De registar que muito do que se tem progredido em matéria de qualidade da prestação de contas públicas deve-se a factores externos, que impelem os processos de melhoria no quadro de elaboração, apresentação e controlo e fiscalização das contas públicas.

Do que temos vindo a expender abrangemos já as deficiências patentes na fase de fiscalização e controlo da execução orçamental, sendo, contudo, de enfatizar que neste momento da prestação de contas não se procede a uma avaliação de *performance*, a qual permitiria aferir da prestação do executivo em exercício de funções e que Behn designa como a *accountability* de cidadania (2001:10). Neste quadro de prestação de contas, releva considerar a opinião política sobre o mesmo. Nesta medida, a opinião, apurada, através do nosso inquérito, apresenta-se mais animadora no sentido de que prevalece o entendimento de que:

- O Governo presta informação sobre a execução orçamental;
- existe uma efectiva prestação de contas por parte do Governo;
- as comissões parlamentares especializadas em matéria orçamental desenvolvem um bom trabalho e prestam informação sobre o mesmo à Assembleia da República;
- existe um controlo mais activo à priori do processo orçamental, ou seja, na fase de elaboração e apreciação do Orçamento do Estado, no entanto, relevam o controlo concomitante, cuja debilidade decorre da falta de informação e de recursos humanos tecnicamente qualificados;
- não deve existir uma penalização concreta pela má execução orçamental e deficiente prestação de contas.

Ora, o facto de termos obtida uma opinião política positiva, relativamente a aspectos como a efectiva prestação de contas, causa-nos preocupação pelo facto de qualitativamente a informação ser muito fraca. Com efeito, os resultados do inquérito demonstram que a maioria dos deputados inquiridos considera que a informação é adequada, muito rigorosa ou rigorosa e que existe um bom nível de transparência orçamental, porém, há a considerar na leitura dos resultados o factor de partidarização das respostas, ou seja, a

maioria das respostas mais favoráveis sobre estes aspectos pertence a deputados dos quadrantes políticos PSD e CDS-PP, isto é, os mesmos do Governo, tendo-se constatado uma correlação positiva directa destas variáveis.

Uma nota de relevo é devida também ao facto de os deputados privilegiarem o controlo concomitante, mas reconhecerem que existe uma prevalência do controlo *à priori* do processo orçamental por falta de informação e de recursos técnicos qualificados. De facto, têm-se registado uma incapacidade do poder político em inverter esta situação, o que, a nosso ver, demonstra uma completa incompetência para proceder a reformas estruturais. Esta realidade prende-se na sua essência com a questão da responsabilidade e da capacidade organizacional, concretamente com a capacidade de planear, de definir planos de acção concretos e exequíveis, com a capacidade de avaliar e de efectivar responsabilidades pelos resultados.

Na questão da responsabilidade os resultados do inquérito comprovam o que acabamos de defender, ou seja, de que não existe uma propensão por parte da classe política inquirida para a efectiva penalização de situações de má gestão orçamental e deficiente prestação de contas, o que se traduz numa resistência à responsabilização. De relevar, no entanto, que as percentagens a favor do «Sim» e do «Não» estão muito próximas, pelo que talvez a breve trecho se verifique uma alteração de opinião. A título de nota histórica de inspiração, veja-se que a Constituição de 1911 foi a primeira a reflectir um registo de preocupação com a responsabilidade criminal dos titulares de cargos públicos na perspectiva orçamental ou financeira, posteriormente desenvolvida na Lei n.º 266 de 1914. A Constituição de 1933 manteve esta linha de orientação, em termos idênticos, no que concerne aos Ministros e demais agentes do Governo quanto ao elenco de crimes, transcrevendo-se a parte relevante⁵²:

«São crimes de responsabilidade os actos dos Ministros, Secretários e subsecretários de Estado e dos agentes do Governo que atentarem:

[...]

7º -Contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos

8º -Contra leis da contabilidade pública

⁵² Cfr. art.º n.º 115º da Constituição de 1933 (De acordo com o texto resultante da última revisão constitucional a Lei n.º 3/71, de 9 de Agosto).

A condenação por qualquer destes crimes envolve a perda do cargo e a incapacidade para exercer funções públicas.».

A Constituição actual prevê a responsabilidade política, civil e criminal dos titulares de cargos políticos, determinando a lei ordinária os crimes de responsabilidade, bem como as sanções aplicáveis e os respectivos efeitos⁵³. A lei ordinária estabelece de facto a condenação, nomeadamente por violação de normas de execução orçamental⁵⁴, se bem que aqui afigura-se a necessidade de considerar a penalização pela má gestão e deficiente prestação de contas. Ora, a consciencialização desta realidade, ou seja, de que o titular do cargo público assume as inerentes responsabilidades, sendo passível de condenação pelo seu desempenho, torna-se pertinente como forma de eliminar a resistência à instituição de um quadro de responsabilidade efectivo. Contudo, a força da lei não deve residir na sua aplicação concreta mas na sua capacidade de dissuasão de comportamentos indesejáveis, e para tal há que tê-la como exequível, só desta forma será possível inverter o reconhecimento de mérito à incompetência, que na prática tem implicado a proliferação de desempenhos mediocres e danosos para o Estado⁵⁵.

A qualidade do processo de prestação de contas está assim dependente de um conjunto de factores, sendo que na sua essência o sucesso do mesmo depende, a nosso ver, da vontade política, sustentada por reformas estruturais profundas, concretizadas em bons planos de acção, culminando numa avaliação de resultados e imputando responsabilidade se for o caso, num quadro de ética pública e de respeito pelo interesse público. Uma vez mais emerge a questão cultural, com tradução na necessidade de alterar mentalidades, bem como de educar para uma cidadania activa, trazendo também o cidadão comum a uma participação efectiva nestas matérias. A boa prestação de contas poderia colher de facto de uma opinião informada e activa, mas a nossa matriz cultural está muito afastada da matriz *anglo-saxónica*, em que a influência da opinião pública tem um forte eco na acção política, há, pois, que promover novas formas de intervenção.

Nestas linhas finais, não podemos deixar de apelar a uma cultura de responsabilidade e de ética pública, a uma consciência individual, em particular de quem intervém mais de perto nas causas públicas, numa convergên-

⁵³ Cfr. art.º 117º da CRP.

⁵⁴ Cfr. art.º n.º 14º da Lei n.º 34/87 de 16 de Julho.

⁵⁵ Sobre esta matéria sugere-se a título de visão geral mas com rigor Sousa (2004).

cia de vontades, com vista a uma boa prestação de contas perante os cidadãos, sedimentando a confiança nas instituições democráticas. A boa prestação de contas é um requisito indispensável em democracia, fundamento que não permite que se abdique da mesma, pelo que todo o esforço no sentido da sua prossecução constitui um contributo democrático de cidadania.

Bibliografia

Almeida Serra, José de (2001), «Finanças Públicas», Cadernos de Economia, Out/Dez, p. 17-28;

Assembleia da República (2004), Actividade legislativa e parlamentar – IX Legislatura – 2ª Sessão Legislativa (15 de Setembro de 2003 a 14 de Setembro de 2004), Assembleia da República (www.parlamento.pt);

Antunes, Eugénio (2003), «As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão», in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), Ética e Administração – como modernizar os serviços públicos? Oeiras, Celta Editora;

Banco de Portugal et al. (2002), Relatório da comissão para análise das contas públicas, Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística, Direcção-Geral do Orçamento/Ministério das Finanças (www.dgo.pt);

Banco de Portugal et al. (2005), Relatório da comissão para análise da situação orçamental, Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística;

Behn, Robert D. (2001), Rethinking democratic accountability, Virginia, Brookings Institution Press-Washington D. C.;

Bekkers, V.J.J.M. (1998), “New forms of steering and the ambivalency of transparency”, in I.Th. M. Snellen and W.B.H.J. van de Donk (orgs.), Public Administration in an Information Age - A Handbook, Amsterdam, IOS Press;

Bouvier, Michel et al. (2004), Finances Publiques, Paris, L.G.D.J. ;

Carvalho, João (2002), «Transparência das contas públicas», TOC, n.º 31, Outubro, p. 6-11;

Chevauchez, Benoit (1999), «Le Fonds Monétaire International et la transparence budgétaire», Revue Française de Finances Publiques, n.º 67, Setembro, p. 231-240;

Comissão Europeia (2002a), A Comissão pede uma melhoria das estatísticas sobre a zona euro e a adopção dum código de «Boas Práticas», Comu-

nicação de 27 de Novembro de 2002, Nota de Imprensa (www.europa.eu.int/comm);

Comissão Europeia (2002b), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativa à necessidade de melhorar a qualidade das estatísticas orçamentais e aos meios destinados a esse fim, COM (2002) 670 final (www.europa.eu.int/comm);

Comissão Europeia (2002c), Manual on Sources and Methods for the Compilation of ESA95 Financial Accounts, First Edition, Luxembourg, European Commission and Eurostat (www.europa.eu.int/comm);

Comissão Europeia (2002d), Rumo a melhores metodologias para as estatísticas e os indicadores da Zona Euro, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM (2002) 661 final (www.europa.eu.int/comm);

Comissão Europeia (2003), Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à elaboração de contas não financeiras trimestrais por sector institucional, COM (2003) 789 final;

Comissão Europeia (2004a), Finanças públicas na UEM – 2004, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM (2004) 425 final;

Comissão Europeia (2004b), Reforçar a governação económica e clarificar a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM (2004) 581 final;

Comissão Europeia (2004c), Relatório sobre a questão da responsabilidade no contexto da revisão dos dados orçamentais gregos, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM (2004) 784 final;

Comissão Europeia (2004d), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho para uma estratégia europeia de boa governação para as estatísticas orçamentais, COM (2004) 832 final (www.europa.eu.int/comm);

Comissão Europeia (2005a), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho e Recomendação da Comissão sobre a independên-

cia, a integridade e a responsabilidade das autoridades estatísticas nacionais e comunitárias , COM (2005) 217 final (www.europa.eu.int/comm);

Comissão Europeia (2005b), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu respeitante à posição comum adoptada pelo Conselho tendo em vista a adopção de uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à elaboração de contas não financeiras trimestrais por sector institucional (www.europa.eu.int/comm);

Conselho Económico e Social (2002), Grandes Opções do Plano para 2003 – Parecer, Lisboa, Conselho Económico e Social;

Conselho Económico e Social (2003), Grandes Opções do Plano para 2004 – Parecer, Lisboa, Conselho Económico e Social;

Conselho Económico e Social (2004), Grandes Opções do Plano para 2005 – Parecer, Lisboa, Conselho Económico e Social;

Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (2003), Code of Best Practice – Council Conclusions, 2485th Council meeting, Brussels, 18 February (www.europa.eu.int/comm);

Cunha, Carlos A. Silva e (2002), «Os PCGA na contabilidade privada e na contabilidade pública», *Jornal de Contabilidade*, n.º 306, p. 265-273;

Cunha, Ernesto (2005), «Estabilidade e crescimento: os dilemas das políticas de consolidação orçamental e os seus desafios dos Tribunais de Contas no século XXI», Comunicação apresentada no II Encontro dos Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal, León, 23 e 24 de Setembro de 2004, Separata, Madrid, Tribunal de Cuentas;

Ferreira, Rogério Fernandes (1996), «Ética na prestação de contas», *Revista de Contabilidade e Comércio*, n.º 212, Vol. LIII, 4º Trimestre;

Ferreira, Rogério Fernandes (2003), «Finanças públicas e a “contabilidade criativa”», *Revista dos Técnicos Oficiais de Contas*, n.º 35, Fevereiro;

FMI (1998), *Manual on Fiscal Transparency*, FMI (www.imf.org);

FMI (2001), *Código de boas práticas para a transparência financeira*, FMI (www.imf.org);

FMI (2003), Portugal: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, Country Report n.º 03/373, 18 November, FMI (www.imf.org);

Guimarães, Joaquim F. da C. (2003), «Contabilidade criativa e auditoria (revisão)», *Jornal do Técnico de Contas e da Empresa*, n.º 448, Fevereiro;

Higson, Andrew (2003), *Corporate Financial Reporting – theory & practice*, London – Thousand Oaks – New Delhi, Sage Publications;

IFAC (Public Sector Committee) (2000), *Government Financial Reporting – Accounting Issues and Practices*, IFAC (www.ifac.org);

IFAC (Public Sector Committee) (2003), *Financial reporting under the cash basis of accounting*, IFAC (www.ifac.org);

IFAC (2004), *Budget Reporting*, IFAC (www.ifac.org);

IFAC (2005), *2005 IFAC handbook of international public sector accounting standards board pronouncements*, IFAC (www.ifac.org);

INTOSAI (Accounting Standards Committee) (1992), *Accounting statements*, INTOSAI (www.intosai.org);

INTOSAI (1995), *Accounting Standards Framework*, INTOSAI (www.intosai.org);

INTOSAI (Accounting Standards Committee) (1998), *Accounting standards framework implementation guide for SAI's – Departmental and government-wide financial reporting*, INTOSAI (www.intosai.org);

INTOSAI (Accounting Standards Committee) (2001), *Accounting standards framework implementation guide for SAI's: management discussion and analysis of financial, performance and other information*, INTOSAI (www.intosai.org);

INTOSAI (2004), *INTOSAI 1953-2003 (versão espanhola)*, INTOSAI (www.intosai.org);

Marques, Maria da Conceição Costa (2002), *Prestação de contas no sector público*, Lisboa, Dislivro;

Ministério das Finanças (2001), Relatório da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública (ECORDEP), Ministério das Finanças;

Moreno, Carlos (1998), Gestão e controlo dos dinheiros públicos, 1ª Edição, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa;

Mozzicafreddo, Juan (2001), «Modernização da administração pública e poder político», in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), Administração e Política, Oeiras, Celta Editora;

Mozzicafreddo, Juan (2002), «A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública», Sociologia - Problemas e Práticas, n.º 40, p. 9-22;

OCDE (Public Management Committee) (2001), OECD Best practices for budget transparency, OECD (www.oecd.org/puma);

Pinto, Ana Calado e Paula Gomes dos Santos (2005), Gestão Orçamental Pública, Lisboa, Publisher Team;

Porto Editora (1984), Dicionário da Língua Portuguesa, J. Almeida Costa e A. Sampaio e Melo (Coord.), 6ª Edição, Porto Editora;

Premchand, A. (1995), Effective Government Accounting, Washington, D.C., FMI;

Reichard, Christoph (1998), «The impact of performance management on transparency and accountability in the public sector», in Annie Hondgehem e European Group of Public Administration (orgs.), Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management, EGPA yearbook Annual Conference, Leuven 1997, Amsterdam, IOS Press, p. 121-137;

Sousa, Alfredo José de (2004), «Crimes de responsabilidade (violação de normas de execução orçamental)», THEMIS – Revista da Faculdade de Direito da UNL, ano V, n.º 8, p.23-47;

Sousa Franco, António L. de (1998), Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, 4ª Edição-6ª Reimpressão, Coimbra, Livraria Almedina;

Sousa, Maria e Manuel Costa (1999), «Análise sumária do SEC 1995 implicações da mudança de sistema de contas nacionais no défice e na

dívida do SPA», Documento de Trabalho n.º 14 da Direcção-Geral de Estudos e Previsão (www.dgep.pt);

Tavares, José F. F. (2004), «Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas», in José Tavares, Estudos de Administração e Finanças Públicas, Coimbra, Almedina;

Tribunal de Contas (DCP) (2004), Portugal: Relatório sobre a observância das normas e códigos do FMI sobre transparência das finanças públicas – Recensão, Revista do Tribunal de Contas, n.º 42, Julho-Dezembro, Tribunal de Contas, p. 622-632;

Urbina, Juan Carlos Morón (2000), «Los deberes de transparencia (accountability) en la gestión pública», Boletín de Control – Contraloría General de la República del Perú, n.º 26, Mayo-Junio, p. 35-48;

RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS
– CONCEITO, NATUREZA E REGIME*

José F.F. Tavares**

* O presente estudo, na sua versão originária, foi elaborado em Dezembro de 2000, com o título *Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas*.

Procede-se, agora à sua actualização em virtude da publicação da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, que alterou a *Lei de Organização e processo do Tribunal de Contas* (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

** Conselheiro/Director-Geral do Tribunal de Contas.

SUMÁRIO:

1. Introdução

- 1.1. O interesse e a actualidade do tema e o seu enquadramento legal
- 1.2. Delimitação do objecto

2. Conceito, natureza e regime das *recomendações* do Tribunal de Contas

- 2.1. Conceito de *recomendação*
- 2.2. Natureza das *recomendações*
 - 2.2.1. Nota preliminar
 - 2.2.2. A discussão do tema nos Congressos da *INTO-SAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions*
 - 2.2.3. O tratamento do tema na *Organização das ISC da CPLP*
 - 2.2.4. Comparação de regimes em Estados membros da União Europeia
 - 2.2.5. A natureza das *recomendações* do Tribunal de Contas português
- 2.3. Regime das *recomendações*

3. Nota final

Bibliografia

1. INTRODUÇÃO

1.1. O interesse e a actualidade do tema e o seu enquadramento legal

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (*Lei de organização e processo do Tribunal de Contas*) prevê, em várias das suas normas, o poder de este Tribunal *formular recomendações*, no âmbito da sua actividade. Esta Lei foi recentemente objecto da sua quarta alteração, através da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, tendo a matéria das *recomendações* merecido especial atenção do legislador, como veremos.

Assim, a propósito do *Parecer sobre a Conta Geral do Estado*, dispõe o n.º 3 do art.º 41.º o seguinte:

« Art. 41.º (Relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado)

1. ...

2. ...

3. No relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, **podem ainda ser formuladas recomendações** à Assembleia da República ou ao Governo, em ordem a ser supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços».

Por outro lado, no âmbito do exercício do *poder de fiscalização prévia*, estabelece a al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da mesma Lei que constitui fundamento de recusa do visto a desconformidade dos actos, contratos e demais instrumentos com as leis em vigor que implique «ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro». No entanto, o n.º 4 do mesmo preceito legal acrescenta o seguinte:

« Art. 44.º (Finalidade do visto. Fundamentos da recusa do visto)

1. ...

2. ...

3. ...

4. Nos casos previstos na al. c) do número anterior, o Tribunal, em decisão fundamentada, pode conceder o visto e **fazer recomendações** aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades».

Também no contexto da *verificação externa de contas*, o n.º 3, al. i), do art.º 54.º estatui o seguinte:

« Art. 54.º (Da verificação externa de contas)

1. ...

2. ...

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

...

i) **As recomendações** em ordem a serem supridas as deficiências da respectiva gestão financeira, bem como da organização e funcionamento dos serviços;

...

4. ...».

Prosseguindo, dispõe ainda o art.º 55.º, a propósito da realização de *auditorias*:

« Art. 55.º (Das auditorias)

1. O Tribunal pode, para além das auditorias necessárias à verificação externa das contas, realizar a qualquer momento, por iniciativa sua ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos ou aspectos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro.

2. Os processos de auditoria concluem pela elaboração e aprovação de um relatório, **ao qual se aplica o disposto no art.º 54.º, n.ºs 3, alíneas d) a j), e 4».**

Por último, a Lei n.º 98/97 refere as *recomendações* no capítulo V, relativo à *efectivação de responsabilidades financeiras*. Assim, o art.º 62.º prevê o seguinte, no seu n.º 3:

« Art. 62.º (Responsabilidade directa e subsidiária)

1. ...

2. ...

3. É subsidiária a responsabilidade financeira reintegratória dos membros do Governo, gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exactors dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, se forem estranhos ao facto, quando:

- a) ...
- b) ...
- c) No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com **culpa grave, nomeadamente, quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno**».

Por seu turno, o art.º 64.º, n.º 1, dispõe que «o Tribunal de Contas avalia o **grau de culpa** de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração (...) o **grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal (...)**». Trata-se de uma referência expressa introduzida pela Lei n.º 48/2006, já citada.

Esta Lei igualmente introduziu uma novidade relevante, ao prever no art.º 65.º, n.º 1, al. j), que o Tribunal de Contas pode aplicar multas **«pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal»**.

O mesmo preceito prevê ainda, no seu n.º 7, al. b), que as 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas possível de multa quando, nomeadamente, «não tiver havido antes **recomendação** do Tribunal ou de órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado».

Finalmente, o art.º 67.º da Lei n.º 98/97, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, dispõe que, nos processos de multa, «o Tribunal gradua as multas tendo em consideração (...) o **grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal**».

Tem agora interesse registar que, anteriormente à Lei n.º 98/97, a Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro (conhecida por Lei de reforma do Tribunal de Contas) apenas continha, no art.º 53.º, uma norma semelhante à do art.º 62.º da Lei n.º 98/97 acima transcrita.

Podemos, pois, concluir que o Tribunal pode, no exercício dos seus poderes¹, *formular recomendações*, dispondo hoje de um quadro jurídico claro e completo sobre a matéria, o que reflecte a sua importância, actualidade e interesse.

¹ O âmbito da jurisdição e a competência do Tribunal de Contas estão, em primeira linha, enunciados no art.º 214.º da CRP e nos art.ºs. 1.º, 2.º, 4.º e 5.º da Lei n.º 98/97.

E, na verdade, assim tem acontecido. Com efeito, são numerosos os actos do Tribunal, *maxime*, relatórios de auditoria que concluem pela formulação de *recomendações* aos órgãos competentes.

A este facto não é alheio que o *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do Tribunal de Contas contenha matéria extremamente relevante neste domínio, que importa agora sublinhar².

Desde logo, a existência deste *Manual* visa «dar credibilidade às próprias auditorias» (pág. 7), as quais deverão ser realizadas de acordo com determinados princípios orientadores, a saber:

- « a) O auditor deve exercer a sua actividade com independência, competência e diligência;
- b) As auditorias devem ser adequadamente planeadas e correctamente executadas, revistas e documentadas (...);
- c) Os relatórios de auditoria devem ser completos, claros, concisos, objectivos, persuasivos, exactos e tempestivos» (pág. 101).

Mais adiante, refere-se no citado *Manual*, a propósito do *planeamento da auditoria*, que, na recolha da informação preliminar, o Tribunal considera relevante a «documentação constante do cadastro do organismo de forma a permitir um conhecimento do historial da(s) entidade(s) envolvida(s), sua situação perante o Tribunal de Contas, nomeadamente, *a forma como tem observado as recomendações emitidas anteriormente*» (pág. 114) [italico nosso].

Por seu turno, no âmbito do *relatório de auditoria*, salienta-se que «o seu conteúdo deve ser de fácil compreensão, sem ser vago ou ambíguo, e as informações nele contidas devem estar

² Cfr. TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, Vol. I, Lisboa, 1999, também disponível em www.tcontas.pt. Sobre a matéria dos princípios, normas e procedimentos de auditoria e sua relevância no âmbito da actividade do Tribunal de Contas, cfr. MANUEL HENRIQUE DE FREITAS PEREIRA, O uso de “Manuais de Auditoria” por Instituições Supremas de Controlo – a experiências do Tribunal de Contas de Portugal (comunicação apresentada ao Seminário “The performance audit in the Public Administration” from “law” to “manual”, organizado pela Corte dei Conti italiana, Roma, 28-10-1998; Princípios de auditoria geralmente aceites e Tribunal de Contas, in Tribunal de Contas, Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas, Lisboa, 2000.

sempre apoiadas em provas suficientes e pertinentes. A opinião do auditor deverá ser expressa de forma equitativa e construtiva e *as recomendações devem ser pertinentes e objectivas, devendo ser formuladas não em termos de medidas e ou procedimentos impostos, mas surgirem como corolário lógico das conclusões*» (pág. 126, com desenvolvimento a págs. 128 e 129) [itálico nosso].

E mais se sublinha o papel e a função que a este respeito tem o *princípio do contraditório* legalmente consagrado (cfr. art.º 13.º da Lei n.º 98/97).

Por último, o *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, no capítulo referente aos documentos de trabalho (cap. V) e à sua ordenação e arquivo, prevê, nomeadamente, que a documentação constante do arquivo permanente deve conter «*as recomendações formuladas pelo Tribunal*» (pág. 134).

O que acabamos de explanar atesta bem a relevância de que a matéria em apreço se reveste e quão exigente é a tarefa de formular *recomendações*.

Trata-se, porém, de um domínio, que, ao nível doutrinário, merece ser tratado, no sentido de encontrarmos alguma luz quanto ao seu conceito, natureza e regime.

1.2. **Delimitação do objecto**

O que essencialmente nos preocupa nesta primeira determinação do conceito, da natureza e do regime das *recomendações* do Tribunal de Contas é a resposta às seguintes questões principais:

- Serão as *recomendações* do Tribunal de Contas meras opiniões ou conselhos?
- Deverão as mesmas ser acatadas pelos seus destinatários?
- Em caso afirmativo, quais as consequências se não forem acatadas?
- Em caso negativo, qual então o seu sentido útil?
- Que regime(s) vigora(m) noutros Estados neste domínio?

Tentemos, então, ir ao encontro de uma resposta tão clara quanto possível. Para o efeito, começaremos por ver a *origem etimológica* de *recomendação*, recorreremos também a uma análise comparada, vendo o que se passa relativamente às *recomendações* de órgãos congéneres em Estados membros da União Europeia e teremos ainda em linha de conta o que a este respeito tem sido propugnado, designadamente, pelos Congressos da *INTO-SAI – INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS*.

2. CONCEITO, NATUREZA E REGIME DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

2.1. Conceito de recomendação

Ao pretendermos delimitar o conceito de *recomendação*, queremos proceder à sua representação, compreensão e extensão, destacando o universal perante o particular, a unidade perante a multiplicidade, o essencial frente ao acessório.

Como refere ADRIANO MOREIRA, «a ciência estabelece os conceitos em primeiro lugar para descrever o mundo que tenta explicar e, a partir deles, clarifica, ordena, compara e, se possível, quantifica e formula hipóteses, tendências ou leis dos fenómenos»³. Também SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA considera que «definir uma expressão é enumerar as ideias comuns que ela costuma suscitar em todos os que dela se servem em semelhante caso»⁴.

Tentemos então *construir o conceito, definir* ou extrair o «bilhete de identidade» de *recomendação*.

Para o efeito começemos por buscar a sua origem etimológica.

Etimologicamente, *recomendação* deriva do latim – *commendare, recommendare*, significando *acto de recomendar*, que, por

³ ADRIANO MOREIRA, *Conceitos operacionais*, in *POLIS*, Vol. I, Ed. Verbo, 1983, págs. 1062-1063.

⁴ SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA, *Prelecções filosóficas*, Ed. IN-CM, Lisboa, 1996, pág. 43.

sua vez, significa *encarregar alguém de, incumbir alguém de, confiar a alguém (uma missão), indicar como bom, pedir ou exigir todo o cuidado de alguém para, advertir, aconselhar, tornar merecedor de acatamento*^{5 6}.

Cingindo-nos, agora, à actividade do Tribunal de Contas e à sua incidência sobre a actividade administrativa e financeira das entidades sob o seu controlo, diremos que a *recomendação* do Tribunal de Contas é um acto de um órgão público (neste caso do Tribunal de Contas⁷), no exercício dos seus poderes legais de controlo da legalidade, da regularidade e da gestão financeira, em que, verificadas determinadas situações, indica/aconselha/apela/exorta os órgãos controlados a seguir determinado caminho em ordem a suprir ou corrigir as mesmas ou evitar a sua ocorrência no futuro⁸.

Teleologicamente, as recomendações do Tribunal de Contas existem para garantir, assegurar e contribuir para o melhor exercício possível da actividade administrativa e financeira pública.

⁵ Neste sentido, cfr. ANTÓNIO GERALDO DA CUNHA, *Dicionário etimológico da Língua Portuguesa*, 2.^a Ed., 7.^a impressão, Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1996, págs. 668 e 296; *Dicionário da Língua Portuguesa da Academia das Ciências de Lisboa*, Vol. II, Ed. Verbo, Lisboa, 2001, pág. 3119; JOSÉ PEDRO MACHADO (coord.), *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*, Vol. I, Ed. Círculo de Leitores, Lisboa, 1991, pág. 422; ANTÓNIO DE MORAIS SILVA, *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*, Vol. IX, 10.^a Ed., Ed. Confluência, Lisboa.

⁶ Outros significados podem ser apontados a *recomendação*, noutros contextos, a saber: *cumprimentos* (= recomendações), *qualidade de quem é recomendável* (= vide carta de recomendação)...

⁷ Como escrevemos noutra sede e agora mantemos, o Tribunal de Contas é um «órgão de soberania, tribunal único e supremo na sua ordem/categoria, constituindo, em síntese, o órgão supremo de controlo externo e independente da actividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património públicos, podendo, complementarmente, julgar a responsabilidade financeira» - JOSÉ TAVARES, *Tribunal de Contas*, in *DJAP*, Vol. VII, Lisboa, 1996, pág. 452. Sobre a posição do Tribunal de Contas na estrutura do Estado, Cfr. ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, *Tribunal de Contas - "Quisto da democracia"*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs. 21/22, Jan./Dez. 1994, pág. 91.

⁸ A este respeito, cfr. tb. *Glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo*, aprovado pelos Tribunais de Contas da União do Brasil e de Portugal, Lisboa, 1992, o qual constitui anexo I ao *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do Tribunal de Contas de Portugal; e PATRICK EVERARD e DIANE WOLTER, *Glossarium*, Ed. Serviço de publicações oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1989, pág. 194.

Nessa medida, desempenham também uma importante *função pedagógica*⁹.

Daqui resulta, desde logo, que se a estrutura do Estado compreende um Tribunal de Contas, com atribuições e competência bem definidas e que, se no âmbito da sua competência, pode formular recomendações, então as mesmas terão de ter efeito útil e merecer dos seus destinatários uma reacção adequada.

Que reacção?

Em princípio, não poderá deixar de ser o *acatamento*, embora, verificados determinados pressupostos, possa justificar-se o não acatamento [neste caso, com repercussões ao nível das *responsabilidades* do(s) destinatário(s)].

Mais adiante nos debruçaremos sobre este aspecto que já é, em bom rigor, de regime jurídico aplicável.

De seguida, vejamos, primeiramente, a *natureza* das recomendações.

2.2. Natureza das recomendações

2.2.1. Nota preliminar

A natureza de uma figura jurídica, de um instituto, de um acto, como é a *recomendação*, é a sua essência, a sua constituição intrínseca, a sua estrutura fundamental, a sua coluna vertebral, «o complexo das suas qualidades»¹⁰.

A determinação da *natureza* de um acto reveste enorme importância, uma vez que daí resulta o *regime* aplicável. É o regime

⁹ Cfr. a este respeito, GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, *Tribunal de Contas – Pedagogia e responsabilidade*, Lisboa, 2006.

¹⁰ SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA, *Prelecções filosóficas*, cit., pág. 49.

Sobre a origem etimológica e o sentido de *natureza*, cfr. *Dicionário da Língua Portuguesa da Academia das Ciências de Lisboa*, Vol. II, Ed. Verbo, Lisboa, 2001, pág. 2575; *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*, Vol. IV, Lisboa, 1991, pág. 291, coord. de JOSÉ PEDRO MACHADO; e *Moderna Enciclopédia Universal* (baseada em *Das Bertelsmann Lexikon*), Vol. XIII, Ed. Círculo de Leitores, Lisboa, 1987, págs. 256-257.

que resulta da natureza e não o contrário. Isto não significa, porém, que devamos «fechar os olhos» ao regime jurídico na procura da natureza. A compreensão deste regime é enriquecida pela clarificação da natureza do acto em causa, não deixando também de haver algum movimento de retorno no sentido de o regime também poder, de algum modo, confirmar, infirmar ou solidificar a ideia de natureza.

Assim, será com base no ordenamento jurídico constitucional, administrativo e financeiro, nas finalidades e interesses prosseguidos, na origem e evolução e até em elementos “externos” colhidos no Direito comparado que teremos de apurar a natureza das *recomendações* do Tribunal de Contas.

Vejamos então, desde já, o que sobre a matéria encontramos ao nível da *INTOSAI*, da *Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP* e no Direito comparado.

2.2.2. A discussão do tema nos Congressos da *INTOSAI* – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*

A matéria em apreço foi tratada, por diversas vezes, pela Organização internacional que congrega os Tribunais de Contas e Órgãos congéneres (*INTOSAI*)¹¹.

Esta Organização foi constituída para, designadamente, promover a troca de ideias e de experiências no domínio do controlo das finanças públicas, tendo como lema *experientia mutua omnibus prodest*.

De entre os muitos e variados temas discutidos nos Congressos trienais, destaca-se justamente o tema das *recomendações*, que foi objecto de atenção particular nos IV, V, IX e XI Congressos, nos seguintes termos:

¹¹ Trata-se de uma Organização de âmbito mundial, criada em 1953, compreendendo actualmente as instituições supremas de controlo de 180 Países. Esta Organização, de que o Tribunal de Contas português é membro fundador, tem vários órgãos, nomeadamente, o Congresso (que reúne trienalmente) e o Conselho Directivo, de que o Tribunal de Contas português é actualmente membro, tendo sido eleito no Congresso do Cairo de 1995 para um mandato de 6 anos.

a) *IV CONGRESSO (AUSTRIA, 1962)*

Neste Congresso, foi analisado o tema *Medidas para alcançar uma aplicação mais eficaz das recomendações das instituições supremas de controlo*.

Neste sentido, o Congresso, depois de considerar ser princípio fundamental o acatamento das *recomendações*, entendeu sugerir várias medidas, de que salientamos as seguintes:

- colaboração dos órgãos de controlo interno;
- elaboração de relatórios especiais dirigidos às autoridades competentes; e
- divulgação, tão ampla quanto possível, dos relatórios, designadamente no jornal oficial.

b) *V CONGRESSO (ISRAEL, 1965)*

No seu V CONGRESSO, a *INTOSAI*, a propósito do tema *A contribuição das instituições supremas de controlo na manutenção de um elevado nível funcional na Administração Pública*, considerou, como um dos meios possíveis, a apresentação ao Parlamento, ao Governo, e à opinião pública das suas observações sobre a gestão da Administração Pública, bem como das *recomendações* destinadas a melhorar a legislação e a gestão administrativa e financeira.

c) *IX CONGRESSO (PERÚ, 1977)*

Neste Congresso da *INTOSAI* foi aprovada a importante *Declaração de Lima sobre os princípios básicos do controlo financeiro*, em que a matéria das *recomendações* também mereceu atenção.

Com efeito, no seu art.º 11.º, dispôs-se que sempre que o controlo das instituições supremas de controlo não se traduza em actos jurisdicionais, aquelas devem ter o poder de *recomendar* à autoridade competente a tomada das medidas necessárias e de exigir as responsabilidades inerentes.

Por outro lado, no contexto da discussão do tema *Função e necessidades das instituições supremas de controlo no âmbito da reforma da Administração Pública*, o Congresso entendeu que as Instituições em causa devem, nos seus relatórios, incluir *recomendações* tendentes a melhorar a gestão da Administração, assim também ficando assegurada a eficácia do controlo.

d) XI CONGRESSO (FILIPINA, 1983)

Um dos temas deste Congresso incidiu sobre os *métodos e técnicas de auditoria*, no âmbito do qual se considerou que as instituições supremas de controlo devem empenhar-se em assegurar que existem no Estado os mecanismos necessários ao acatamento das *recomendações* até uma conclusão satisfatória.

e) A SUBCOMISSÃO DA INTOSAI PARA A INDEPENDÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Em 1998, no Congresso de Montevidéu, foi criada a *Subcomissão para a independência das ISC (Sub-committee on SAI independence)*, integrada na *Comissão de Normas de Controlo (Auditing Standards Committee, hoje, Professional Standards Committee)*.

Esta *Subcomissão*, de que o Tribunal de Contas fez parte desde o início, teve como mandato a elaboração de uma *Carta sobre a independência das ISC*, bem como as linhas para a sua efectiva aplicação.

Neste momento, o projecto respectivo encontra-se concluído para ser submetido a aprovação do XIX Congresso da INTOSAI a realizar na Cidade do México em Novembro de 2007.

Neste projecto de *Carta* estão consagrados oito princípios, dois dos quais estão directamente ligados às *recomendações* (princípios 6 e 7), nos termos seguintes:

– *Princípio 6.º*

As ISC são livres para decidir sobre o conteúdo e a oportunidade dos seus relatórios, nomeadamente, para formular as observações e **recomendações** que considerarem necessárias, tomando em consideração, na forma adequada, as respostas das entidades auditadas;

– *Princípio 7.º*

As ISC devem dispor de mecanismos eficazes para acompanhar o seguimento (*follow up*) dado às suas **recomendações**.

Eis, muito sucintamente, o que esta Organização mundial tem entendido, de forma particular, sobre as *recomendações*.

Em síntese, poderíamos dizer que, no entender da *INTOSAI*:

- as Instituições Supremas de Controlo, pela sua natureza e razão de ser, devem dispor do poder de formular *recomendações*, tendo em vista a melhoria da gestão administrativa e financeira; e
- consequentemente, devem as mesmas, em princípio, ser acolhidas, sendo desejável que, em cada Estado, existam os mecanismos adequados ao acompanhamento da sua aplicação e ao apuramento das responsabilidades inerentes¹².

¹² Para o conhecimento mais aprofundado da actividade da *INTOSAI* e das conclusões dos seus Congressos, cfr. www.intosai.org.

Informa-se ainda que a *INTOSAI* edita, com periodicidade trimestral, a *Revue internationale de la verification des comptes publics/International Journal of Government Auditing*.

2.2.3. **O tratamento do tema na *Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP***

A matéria das recomendações tem constituído também uma preocupação da Organização das ISC da CPLP.

Assim, na sua IV Assembleia Geral realizada em Maputo, de 19 a 21 de Julho de 2006, tratou o tema *As recomendações das Instituições Supremas de Controlo (ISC) e o acompanhamento do seu acatamento*, tendo a final sido aprovadas as seguintes conclusões:

- a) • As recomendações são instrumentos essenciais da actividade dos Tribunais de Contas, visando o aperfeiçoamento das práticas de gestão das instituições e organismos públicos;
- b) • As recomendações podem incidir não só sobre a violação das leis quanto à gestão financeira, mas também sobre o mérito da gestão;
- c) • A actividade de acompanhamento do acatamento das recomendações é de crucial importância para verificar a economia, eficiência/effectividade de um programa ou projecto, contribuindo também para fornecer aos gestores informação útil sobre a sua acção dirigida ao alcance dos resultados desejados;
- d) • A actividade de acompanhamento do acatamento das recomendações é também instrumento essencial para assegurar o bom desempenho dos Tribunais de Contas;
- e) • As recomendações das Instituições Supremas de Controlo (ISC) concorrem, assim, para a função pedagógica da sua acção, bem como para a concretização do princípio da responsabilidade.

2.2.4. **Comparação de regimes em Estados membros da União Europeia**

Vejam agora o que se passa, neste domínio, nos Estados membros da União Europeia, espaço que seleccionámos em virtude de ser comum e com afinidades históricas e culturais, sendo

também certo que a Europa foi o berço dos dois grandes modelos de instituição suprema de controlo – os modelos *tribunal de contas e auditoria geral*¹³.

Para a nossa análise, seguimos a metodologia de dirigir um breve questionário às instituições seleccionadas, nos termos seguintes:

- a) Pode a sua Instituição dirigir *recomendações* às entidades controladas?
- b) Em caso afirmativo, as entidades controladas devem cumprir tais *recomendações*?
- c) No caso de as entidades controladas deverem acatar as *recomendações* e não o fizerem, quais as consequências daí resultantes?

Tendo em conta as respostas recebidas, podemos concluir que o conceito e a natureza das *recomendações* na generalidade dos Estados membros da União Europeia, coincidem, na sua essência.

No que respeita ao regime aplicável, há, porém, algumas particularidades, que são também de ordem cultural, inerentes ao tipo ou modelo de instituição (tribunal de contas/auditoria geral), ao seu relacionamento com o Parlamento e ao próprio funcionamento do Parlamento nos vários Estados.

Na verdade, como é sabido, em certos casos, os Parlamentos – que são os destinatários principais da actividade dos Tribunais de Contas e órgãos congéneres – dispõem de comissões especializadas em matéria de contas públicas e de controlo financeiro/orçamental, nas quais são analisados os relatórios de auditoria respectivos, muitas vezes com a presença de representantes daquelas Instituições e dos responsáveis das entidades controladas:

- É o caso, a título exemplificativo, do Reino Unido, da Irlanda, da Alemanha, da Espanha e da própria União Europeia.

¹³ Sobre as “famílias” de órgãos de controlo financeiro e independente, cfr. JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas. Do visto em especial*, Almedina, Coimbra, 1998, págs. 31 e segs., e bibliografia aí citada.

Ora, acontece que os Parlamentos, como órgãos de controlo/fiscalização política que são, fazem, em geral, suas as *recomendações* formuladas pelas instituições supremas de controlo, conferindo-lhes, assim, uma força acrescida.

De notar, por último, que, em muitos Estados membros da União Europeia, os Tribunais de Contas ou Órgãos congéneres respectivos informam o Parlamento sobre o seguimento dado às suas *recomendações* por parte das entidades controladas, o que é feito quer nos seus relatórios anuais quer em relatórios especiais¹⁴.

2.2.5. A natureza das *recomendações* do Tribunal de Contas português

Tendo em atenção tudo quanto já expendemos, parece podermos avançar com segurança na determinação da natureza das *recomendações* formuladas pelo Tribunal de Contas português. Vejamos:

- a) Em primeiro lugar, temos de salientar que uma *recomendação* (do Tribunal de Contas) não é uma *decisão*, no sentido de estatuição, determinação, comando ou ordem.

Também não é um *parecer*, um acto de um órgão especializado contendo um juízo opinativo. É mais do que um parecer!

Na verdade, uma *recomendação* é também um acto opinativo (sobre um determinado acto ou situação) mas que encerra ainda um apelo, aponta um ou vários caminhos a seguir pelo(s) seu(s) destinatário(s).

Questão diferente é a de saber se os destinatários deverão seguir esse(s) caminho(s). Deste aspecto nos ocuparemos adiante.

- b) Em segundo lugar, uma *recomendação* (do Tribunal de Contas) é um *acto de um Tribunal*, o Tribunal de Contas, tal como já o definimos.

Daqui não resulta, porém, que se trata de um acto materialmente jurisdicional. O critério orgânico não é suficiente para nos permitir tomar tal posição.

¹⁴ Cfr. NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, London, 1996.

E, na realidade, não estamos perante um acto jurisdicional em que se diz *o Direito e segundo o Direito, com passividade e reacção*¹⁵.

Trata-se antes de um acto que é *corolário* do exercício de uma *função de controlo* cometida ao Tribunal de Contas, compreendendo-se o controlo como *princípio fundamental do Estado de Direito*¹⁶. Estamos perante uma função que «consiste em garantir que os actos praticados no âmbito dela e da sua actividade sejam ajustados aos objectivos que visam atingir e às regras e critérios a que deve obedecer»¹⁷.

Por outras palavras, «o controlo será então o meio que confere ao poder o carácter de poder controlado e, desse modo, coloca ao seu dispor uma outra via de legitimação», como sublinha PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS, acabando este Autor por enunciar o controlo «como a possibilidade reflexiva do poder público de sujeitar a distribuição e exercício de poderes próprios à intervenção de poderes alheios a fim de preservar a autonomia global e amplificar a sua sensibilidade a perturbações imprevistas, sem perda de sentido»¹⁸.

Assim, uma *recomendação* do Tribunal de Contas é um acto corolário da função de controlo confiada a um órgão de controlo e, portanto, com efeitos na ordem jurídica, os quais determinaremos¹⁹.

- c) As *recomendações* do Tribunal de Contas são ainda actos *externos*, pois provêm de um órgão posicionado externamente em relação ao(s) seu(s) destinatário(s).
- d) Finalmente, as *recomendações* do Tribunal de Contas podem incidir sobre actos e contratos (cfr. art.º 44.º, n.º 4, da Lei n.º

¹⁵ Sobre a caracterização da *função jurisdicional*, cfr. JOSÉ TAVARES, *Tribunal de Contas. Do visto em especial*, Almedina, Coimbra, 1998, págs. 168 e segs.

¹⁶ Neste sentido, JOÃO CAUPERS, *Estado de Direito, ordenamento do território e direito de propriedade*, in *RJUA*, N.º 3, 1995, pág. 88.

¹⁷ Cfr. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros públicos, julgamento de contas e controlo financeiro no espaço de Língua Portuguesa*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995, pág. 4.

¹⁸ Cfr. PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS, *Teoria geral do controlo jurídico do poder público*, Edições Cosmos, Lisboa, 1996, pág. 20.

¹⁹ Sobre a função de controlo e a sua autonomia, cfr. CARLOS MORENO, *O sistema nacional de controlo financeiro*, Ed. UAL, Lisboa, 1997, págs. 97 e segs..

98/97) ou sobre a organização, o funcionamento e a actividade, globalmente considerados, das entidades sujeitas ao seu controlo (cfr. v.g. artºs. 41.º, n.º 3, 54.º, n.º 3, al. i) e 55.º da mesma Lei).

Assim, em síntese, uma *recomendação* do Tribunal de Contas é um acto externo de um Tribunal (do Tribunal de Contas) corolário do exercício da sua função de controlo, traduzindo a sua posição sobre determinados actos ou situações relativos à actividade financeira pública que carecem de medidas correctivas e para as quais se aponta um ou mais caminhos, tendo em vista a melhor prossecução do interesse público.

Chegados a esta fase, analisemos o regime jurídico aplicável às *recomendações* do Tribunal de Contas.

2.3. Regime jurídico das *recomendações*

Tendo também presente o conceito, o regime jurídico aplicável às *recomendações* do Tribunal de Contas resulta, antes de mais, da sua *natureza*, sendo agora também particularizado com base nas normas jurídicas pertinentes, nos seus vários aspectos, a saber:

- a competência;
- o conteúdo;
- a forma;
- os seus efeitos.

a) *Competência*

O Tribunal de Contas dispõe, como referimos em 1.1., do poder de formular *recomendações*.

E poderá fazê-lo em todas as suas instâncias, exceptuando a 3.ª Secção (cfr. artºs. 15.º, n.º 1, al. c) e 79.º da Lei n.º 98/97)²⁰, a saber:

²⁰ A 3.ª Secção do Tribunal exerce exclusivamente a função jurisdicional.

- *Plenário Geral*, no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado ou do Relatório anual do Tribunal (cfr. artºs. 41.º, 43.º e 75.º da Lei n.º 98/97);
- *1.ª Secção*, no âmbito da fiscalização prévia ou concomitante (cfr. artºs. 15.º, n.º 1, al. a), 44.º, n.º 4, 49.º e 77.º da Lei n.º 98/97);
- *2.ª Secção*, no exercício da fiscalização concomitante ou sucessiva (cfr. artºs. 15.º, n.º 1, al. b), 54.º, n.º 3, al. i) 55.º e 78.º da Lei n.º 98/97);
- *Secções Regionais dos Açores e da Madeira* (cfr. artºs. 4.º, n.º 2, e 104.º a 107.º da Lei n.º 98/97).

b) *Conteúdo*

Das normas jurídicas aplicáveis resulta que as *recomendações* do Tribunal de Contas poderão incidir sobre a *legalidade* (cfr. art.º 44.º, n.ºs. 3, al. c), e 4 da Lei n.º 98/97) e a *organização*, o *funcionamento a gestão administrativa e financeira* e a *actividade* desenvolvida, globalmente considerados ou em aspectos particulares dos mesmos (cfr. artºs. 41.º, 54.º, 55.º e 62.º da Lei n.º 98/97).

c) *Forma*

A lei não determina forma especial para as *recomendações*. No entanto, sendo as recomendações um corolário, um complemento indissociável de acções de controlo realizadas pelo Tribunal, é natural que as mesmas se incluam nos actos de controlo correspondentes, *maxime*, os Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, os relatórios de auditoria e as decisões tomadas no âmbito da fiscalização prévia (cfr., v.g., artºs. 41.º, 44.º, 49.º, 54.º e 55.º da Lei n.º 98/97).

d) *Efeitos*

As *recomendações* do Tribunal de Contas correspondem, como já assinalámos, ao exercício de um poder que a Constituição e a lei conferem a este Órgão do Estado.

Quer a existência do Tribunal de Contas na estrutura do Estado, quer, especificamente, os poderes que lhe são atribuídos visam potenciar a prossecução do interesse público *lato sensu*.

Sendo assim, têm de ter sentido útil as *recomendações*, com reflexos ao nível do comportamento dos seus destinatários.

Que reflexos são esses?

A nosso ver, sendo certo que não estamos perante *ordens* ou *instruções*, como vimos, resulta de quanto expendemos que os destinatários das *recomendações* têm, como princípio, o *dever de as acatar ou acolher, tomando em consideração o seu conteúdo no sentido de adoptarem ou omitirem um comportamento*.

Este *dever* pode, no entanto, não ser cumprido, caso se verifiquem determinadas situações que o justifiquem, como, por exemplo, circunstâncias ou factores que não foram, por alguma razão, ponderadas pelo Tribunal ou que tenham ocorrido supervenientemente.

Mas, nestes casos, há um outro dever que tem, naturalmente, de ser respeitado:

– o *dever de fundamentação*²¹.

De todo o modo, em qualquer caso, estará sempre presente, a jusante, a *responsabilidade* do(s) destinatário(s) pelas consequências derivadas do não acatamento das *recomendações*, podendo essa responsabilidade ser, consoante os casos, *polí-*

²¹ Aliás, é este o regime também aplicável às *recomendações* do PROVIDOR DE JUSTIÇA. Com efeito, nos termos dos n.ºs. 2 e 3 do art.º 38.º da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, «o órgão destinatário da recomendação deve, no prazo de 60 dias a contar da sua recepção, comunicar ao Provedor de Justiça a posição que quanto a ela assume» (n.º 2), acrescentando o n.º 3 que «o não acatamento da recomendação tem sempre de ser fundamentado».

Por outro lado, não esqueçamos que este princípio/dever também está presente na actividade administrativa em geral. É assim que, por exemplo, o art.º 124.º do Código do Procedimento Administrativo prevê, no seu n.º 1, al. c), que devem ser fundamentados, nomeadamente, os actos administrativos que, total ou parcialmente, «decidam em contrário de (...) parecer, informação ou proposta oficial».

Assim, também por maioria de razão, tal fundamentação é exigível neste domínio. Mas igual imposição também decorreria já do *princípio da boa administração*.

tica, criminal, civil, disciplinar ou financeira, para além da responsabilidade *social «lato sensu»*, a apurar nas sedes próprias pelos órgãos competentes, estando reservado ao Tribunal de Contas o julgamento da responsabilidade financeira.

É neste contexto que a Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, veio introduzir um regime completo e coerente relativamente às recomendações, nos termos seguintes:

- Como princípio, as recomendações do Tribunal devem ser acolhidas. No entanto, podem não o ser, em virtude de, como referimos, terem surgido factos supervenientes ou por outras razões, devendo ser justificado o não acatamento perante o Tribunal, no prazo que for fixado (cfr. Resolução do TC – 2.ª Secção n.º 2/06, de 23 de Março, publicada no *Diário da República*, II Série, n.º 68, de 5 de Abril de 2006);
- No caso de o destinatário da recomendação não informar o Tribunal, no prazo fixado, sobre o seguimento dado à mesma, tal constitui infracção punível com multa, por violação do dever de colaboração (art.º 66.º, als. c) e d), da Lei n.º 98/97);
- Se o destinatário de recomendação, reiterada e injustificadamente, não a cumprir, tal facto constitui infracção financeira, punível nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. j), da Lei n.º 98/97;
- Por outro lado, o disposto no art.º 62.º da Lei n.º 98/97, já citada, a propósito da responsabilidade financeira reintegratória, considera *culpa grave* o não acatamento de *recomendações* em ordem à existência de controlo interno;
- Acresce que o acatamento ou não acatamento de recomendações é relevante em sede de *avaliação da culpa* e de *gradação da multa a aplicar*, no que respeita à efec-

tivação de responsabilidades (cfr. artºs. 64.º e 67.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97)²²;

- Salienta-se ainda que a possibilidade de relevação da responsabilidade por infracção financeira, prevista no n.º 7 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, exige que não tenha havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno;
- Por último, no caso de concessão do visto com recomendações (cfr. art.º 44.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97), não sendo estas acolhidas, afigura-se que, nos casos posteriores similares que forem submetidos ao Tribunal, terá o visto de ser recusado, como aliás tem sido jurisprudência da 1.ª Secção do Tribunal de Contas.

Sem prejuízo do que antecede, o Tribunal poderá sempre acompanhar o grau de acolhimento das suas *recomendações*, elaborando, em consequência, os relatórios correspondentes e remetendo-os, para os efeitos devidos:

- a) - aos órgãos directamente visados, com eventuais *recomendações* complementares;
- b) - aos órgãos superiores hierárquicos e de tutela ou superintendência, caso existam;
- c) - À Assembleia da República, representante dos cidadãos;
- d) - ao Ministério Público, para efeitos de apuramento das responsabilidades a que houver lugar (cfr. artºs. 29.º, 57.º e 89.º da Lei n.º 98/97);
- e) - para publicação no *Diário da República* ou nos Jornais Oficiais das Regiões Autónomas (cfr. artº 9.º da Lei n.º 98/97);
- f) - para difusão «através de qualquer meio de comunicação social, após comunicação às entidades interessadas» (art.º 9.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97).

²² Sobre as responsabilidades na gestão pública, em geral, e no que respeita ao sector público empresarial, em especial, cfr. JOSÉ TAVARES, *As responsabilidades na gestão pública. Seu enquadramento*, Lisboa, 2000; e *O Tribunal de Contas e o controlo do sector público empresarial*, in EDUARDO PAZ FERREIRA (org.), *Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*, Almedina, Coimbra, 2000.

Ou seja, o ordenamento jurídico em vigor contém todos os mecanismos necessários, com intervenção de todos os órgãos envolvidos e até dos cidadãos, tendo em vista assegurar ou garantir a melhor gestão administrativa e financeira²³.

Por tudo isto, somos de opinião que as *recomendações* do Tribunal de Contas têm um regime jurídico completo, exigente e fortemente responsabilizador, o que ficou bem clarificado através das alterações que a Lei n.º 48/2006 introduziu à Lei n.º 98/97.

3. NOTA FINAL

Ao longo destas reflexões tentámos delimitar o *conceito* (cfr. 2.1.), a *natureza* (cfr. 2.2.) e o *regime* (cfr. 2.3.) das *recomendações* do Tribunal de Contas.

A concluir, afigura-se-nos ainda de salientar que, não obstante as *recomendações* do Tribunal de Contas não configurarem actos de natureza jurisdicional, representam o corolário do exercício de uma função de controlo com igual dignidade e, porventura, com exigências acrescidas, resultantes do próprio quadro legal que lhes é aplicável. Pelo menos, envolvem, como sublinhámos, uma maior responsabilização de todas as entidades intervenientes.

Por outro lado, temos de evidenciar que a força de uma *recomendação* deriva não só do órgão/entidade que a emite – do seu posicionamento, do seu estatuto, da sua função – mas também, noutra plano [que também tem a ver com a sua aceitação pelo(s) destinatário(s)], da sua qualidade, do seu conteúdo..., o que torna particularmente exigente quer a sua formulação quer tudo quanto concorre para a sua preparação – recursos humanos, acções preparatórias de controlo e outros aspectos conexos, conforme referimos na introdução (n.º 11)²⁴.

²³ No que respeita às *recomendações* do PROVIDOR DE JUSTIÇA, vide n.ºs. 4 a 6 do art.º 38.º da Lei n.º 9/91 já citada.

²⁴ Cfr., como indicámos, TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, Vol. I, Lisboa, 1999, *passim*.

Sendo assim, consideramos as *recomendações* como uma forma pedagógica, útil e exigente do exercício do controlo, nas perspectivas de quem controla e de quem é controlado, com todos os efeitos positivos para os beneficiários – os cidadãos, *maxime*, os cidadãos contribuintes.

Outubro de 2006

Bibliografia de apoio

ALFAIA, JOÃO, *Responsabilidade dos funcionários e agentes*, in *Polis*, Vol. 5, 1987.

ALVES, ANA ISABEL/PAIXÃO, JUDITE CAVALEIRO/LOURENÇO, MARIA ALEXANDRA – *Vide* PAIXÃO, JUDITE CAVALEIRO/LOURENÇO, MARIA ALEXANDRA/ALVES, ANA ISABEL.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Direito Administrativo*, Vol. III, Lisboa, 1989; *A responsabilidade da Administração no direito português*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XXV, Lisboa, 1973; *Direito Administrativo*, Vols. III e IV, Lisboa, 1985 e 1988; *Natureza da responsabilidade civil por actos médicos praticados em estabelecimentos públicos de saúde*, in *Direito da Saúde e Bioética*, Lex, Lisboa, 1991.

AMARAL, MARIA LÚCIA, *Responsabilidade civil extracontratual do Estado: a propósito do prazo de prescrição do direito à indemnização*, in *Cadernos de justiça administrativa*, N.º 12, Nov./Dez. 1998.

BARRETO, ANTÓNIO (org.), *Justiça em crise? Crises da justiça*, Publicação Dom Quixote, Lisboa, 2000.

BARROS, MANUEL, *Direito Administrativo*, Lisboa, 2000.

CABO, SÉRGIO GONÇALVES DO, *A fiscalização financeira do sector empresarial do Estado por Tribunais de Contas ou Instituições equivalentes. Estudo de Direito português e de Direito comparado*, Ed. Tribunais de Contas, Lisboa, 1993.

CABRAL, R., *Responsabilidade* in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, 16.º Vol., Edit. Verbo, Lisboa.

CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., Coimbra, 1986; *Responsabilidade da Administração Pública*, in *O Direito*, ano 90.º, págs. 235 e segs.

CANOTILHO, J.J. GOMES, *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Coimbra, 1974.

CARDOSO, JOSÉ ALVES, *O visto do Tribunal de Contas em Portugal – Algumas notas in Scientia Iurídica*, Vol. XXXIX, n.ºs. 223/228, Jan./Dez. 1990.

CARDOSO, JOSÉ ALVES/SANTOS, M. SIMAS, *Legislação das Finanças Públicas anotada*, Ed. Reis dos Livros, Lisboa, 1990.

CARMO, JOÃO FRANCO DO, *Contributo para o estudo da responsabilidade financeira*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 23, Jan./Set., 1995, págs. 35 e segs.; *A extensão da responsabilidade financeira aos titulares de cargos políticos*, in *Informação Jurídica*, n.º 2, Agosto 1996, págs. 16-18.

CARVALHO, ANTÓNIO JOAQUIM, *A auditoria no controlo das finanças públicas*, Lisboa, 1992.

CARVALHO, LUÍS NANDIM DE, *Aspectos estruturais da responsabilidade jurídico-económica da gestão das empresas ou da importância da gestão moderna*, in *Estudos de Gestão*, Vol. 1, n.º 3, Lisboa, 1994.

CAUPERS, JOÃO, *Estado de Direito, ordenamento do território e direito de propriedade*, in RJUA, N.º 3, 1995, pág. 88; *Introdução ao Direito Administrativo*, Ed. Âncora, Lisboa, 2000.

CLUNY, ANTÓNIO, *Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade civil delitual de titulares de cargos políticos, funcionários e agentes do Estado. Problemas de jurisdição*, Lisboa, 2000.

COELHO, FRANCISCO MANUEL DE BRITO PEREIRA, *O problema da causa virtual na responsabilidade civil*, Coimbra Editora, Coimbra, 1955; *A causalidade na responsabilidade civil em direito português*, in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n.ºs. 3-4, Jul./Dez. 1965.

CORREIA, FERNANDO ALVES, *Do Ombudsman ao Provedor de Justiça*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Teixeira Ribeiro*, Coimbra, 1980.

CORREIA, J.M. SÉRVULO, *Noções de Direito Administrativo*, Lisboa, 1982.

CUNHA, ERNESTO, *A importância do controlo na gestão patrimonial pelo Tribunal de Contas na efectivação da responsabilidade financeira dos gerentes de activos patrimoniais públicos* in *Patrimonium – Revista da Direcção-Geral do Património*, N.º 1, Lisboa, Junho 1997.

CUNHA, ANTÓNIO GERALDO DA, *Dicionário etimológico da Língua Portuguesa*, 2.ª Ed., 7.ª impressão, Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1996, págs. 668 e 296.

DUARTE, JOAQUIM CARDOZO DUARTE, *Responsabilidade*, in *Polis*, Vol. 5, 1987.

DUARTE, MARIA LUÍSA, *A cidadania da União e a responsabilidade dos Estados por violação do direito comunitário*, Lex, Lisboa, 1994, pág. 130.

ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *A fuga para o direito privado. Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996.

EVERARD, PATRICK./WOLTER, DIANE, *Glossarium*, Ed. Serviço de publicações oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1989.

FERREIRA, EDUARDO PAZ, *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*, Almedina, Coimbra, 1995; *O Controlo das subvenções financeiras e dos benefícios fiscais*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 1, Jan./Mar. 1989, págs. 21-85; *Estudos sobre o novo regime jurídico do sector empresarial do Estado*, Almedina, Coimbra, 2000 (org.).

FERREIRA, SILVESTRE PINHEIRO, *Prelecções filosóficas*, Ed. IN-CM, Lisboa, 1996, pág. 43.

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 1986; *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4ª Ed., Almedina, Coimbra, 1992; *O controlo da Administração Pública em Portugal*, Ed. do Tribunal de Contas, Lisboa, 1993, e in *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs. 19/20, Jul./Dez., 1993, Tomo I, págs. 115-161; *O Tribunal de Contas na encruzilhada legislativa*, prefácio a *Tribunal de Contas. Legislação anotada*, Almedina, Coimbra, 1990, de JOSÉ TAVARES E LÍDIO DE MAGALHÃES; *Dinheiros públicos, julgamento de contas e controlo financeiro no espaço de Língua Portuguesa*, Ed. do Tri-

bunal de Contas, Lisboa, 1995; *Os Tribunais de Contas de Portugal e da União Europeia no contexto dos sistemas de controlo financeiro*, in *Revista do Tribunal de Contas da União*, Edição Comemorativa, Brasília, 1995, págs. 78 e segs.; *Para repensar o «Visto»*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs. 15/16, Jul./Dez., 1992; *As indemnizações e as privatizações em Portugal*, in *Direito e Justiça*, 1991, págs. 115 e segs..

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA/TAVARES, JOSÉ, *Orçamento*, in *DJAP*, Vol. VI.

FROTA, MÁRIO, *A responsabilidade civil no domínio dos ensaios clínicos em seres humanos*, in *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n.º 3, Jul. 1995, p. 31-56.

GARCIA, MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO DIAS, *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*, Ed. Conselho Económico e Social, Lisboa, 1997.

GOMES, JÚLIO PEREIRA, *Responsabilidade subjectiva e responsabilidade objectiva*, in *Revista de Direito e Economia*, Coimbra: Centro Interdisciplinar de Estudos Jurídico-Económicos, 1987.

GONÇALVES, L. CUNHA, *A responsabilidade da Administração Pública pelos actos dos seus agentes*, Lisboa, 1907.

GOUVEIA, JORGE BACELAR, *O valor positivo do acto inconstitucional*, Lisboa, 1992.

HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL, *Panorâmica histórica da cultura jurídica europeia*, Ed. Publicações Europa-América, Lisboa, 1997.

INTOSAI, *Conclusões dos Congressos*, 2.ª ed., Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1996; *Thirsty Years of INTOSAI*, Ed. INTOSAI, 1983.

LEITÃO, LUÍS MENEZES, *A responsabilidade do gestor perante o dono do negócio no direito civil português*, Centro de Estudos Fiscais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, 1991.

LOURENÇO, MARIA ALEXANDRA/PAIXÃO, JUDITE CAVALEIRO/ALVES, ANA ISABEL – *Vide* PAIXÃO, JUDITE CAVALEIRO/LOURENÇO, MARIA ALEXANDRA/ALVES, ANA ISABEL.

LOUSADA, A. CELSO, *Responsabilidades financeiras (subsídios para um estudo)*, Lisboa,, 1959.

MACEDO, ADALBERTO JOSÉ BARBOSA MONTEIRO DE, *Ilícitos financeiros*, Vislis Editores, Lisboa, 2000.

MACHADO, JOSÉ PEDRO (coord.), *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*, Vol. I, Ed. Círculo de Leitores, Lisboa, 1991, pág. 422.

MAGALHÃES, LÍDIO DE, *Notas sobre responsabilidade financeira*, separata da *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs. 5/6, Jan./Jun., 1990, págs. 5-23.

MAGALHÃES, LÍDIO DE/TAVARES, JOSÉ – Vide TAVARES, JOSÉ/MAGALHÃES, LÍDIO DE,

MARTINS, AFONSO D'OLIVEIRA, *Sobre o conceito de poder*, in *Estado e Direito*, n.º 4, 1989.

MARTINS, GUILHERME D'OLIVEIRA, *Responsabilidade financeira*, in DJAP, Vol. VII, Lisboa, 1996; *Tribunal de Contas – Pedagogia e responsabilidade*, Lisboa, 2006; *Um novo paradigma – A responsabilidade financeira na Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto*, Lisboa, 2006.

MARTINS, M. ABRANCHES, *Em Portugal houve sempre fiscalização de contas*, Lisboa, 1959.

MEDEIROS, RUI, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, Almedina, Coimbra, 1992; *Brevíssimos tópicos para uma reforma do contencioso da responsabilidade*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 16, Braga, Jul./Ago. 1999, págs. 33-40.

MELO, MARTINHO NOBRE DE, *Teoria geral da responsabilidade do Estado*, Lisboa, 1914.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *Despacho Conjunto A-32/97-XIII* (DR, II, n.º 66, 19-3-97); *Despacho n.º 5592/98* (2.ª Série) e *Relatório Anexo* (DR, II, n.º 79,3-4-98); *Despacho n.º 19325/98* (2.ª Série) e *Relatório Anexo* (DR, II, n.º 257, 6-11-98).

- MIRANDA, JORGE, *Funções, órgãos e actos do Estado*, Lisboa, 1990.
- MONTALVO, ANTÓNIO REBORDÃO, *O estatuto do pessoal dirigente e o problema da responsabilidade dos eleitos municipais*, in *O Municipal*, n.º 170, Março 1995, págs. 10-12.
- MONTEIRO, ANTÓNIO PINTO, *Cláusulas limitativas e de exclusão de responsabilidade civil* in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Suplemento, vol. 28, 1985, págs. 1-441.
- MORAIS, LUÍS, *Privatização de empresas públicas – Seu controlo e supervisão. Estudo comparado e de Direito português*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994.
- MOREIRA, ADRIANO *Conceitos operacionais*, in *POLIS*, Vol. I, Ed. Verbo, 1983, págs. 1062-1063.
- MOREIRA, GUILHERME, *Estudo sobre a responsabilidade civil*, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 38.º, págs. 129 e segs.; e ano 39.º, págs. 194 e segs..
- MORENO, CARLOS, *O sistema nacional de controlo financeiro*, Ed. UAL, Lisboa, 1997; *Um Tribunal de Contas para o Séc. XXI*, in Tribunal de Contas, *Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas*, Lisboa, 2000; *Finanças Públicas. Gestão e controlo dos dinheiros públicos*, 2.ª Ed., UAL, Lisboa, 2000.
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, London, 1996.
- NETO, FRANCISCO DOS SANTOS AMARAL, *Responsabilidade civil*, in *Polis*, Vol. 5, 1987.
- OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE, *Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1980.
- PAIXÃO, JUDITE CAVALEIRO/LOURENÇO, MARIA ALEXANDRA/ALVES, ANA ISABEL, *O Tribunal de Contas (1849-1911)*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1999.

PEREIRA, ERNESTE DA TRINDADE, *O Tribunal de Contas*, Lisboa, 1962.

PEREIRA, MANUEL HENRIQUE DE FREITAS, *O uso de “Manuais de Auditoria” por Instituições Supremas de Controlo – a experiências do Tribunal de Contas de Portugal* (comunicação apresentada ao Seminário “The performance audit int the Public Administration” from “law” to “manual”, organizado pela Corte dei Conti italiana, Roma, 28-10-1998; *Princípios de auditoria geralmente aceites e Tribunal de Contas*, in Tribunal de Contas, *Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas*, Lisboa, 2000.

PRATA, ANA, *Notas sobre responsabilidade pré-contratual* in *Revista da Banca* (Associação Portuguesa de Bancos), N.º 16, Out./Dez. 1990.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, *Nacionalização: empresas nacionalizada: acto de gestão: responsabilidade dos administradores*, in *Boletim do Ministério da Justiça*, N.º 392, Lisboa, Janeiro de 1990.

QUADROS, FAUSTO DE, *Responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1995 (coord); *A nova dimensão do Direito Administrativo. O Direito Administrativo português na perspectiva comunitária*, Almedina, Coimbra, 1999.

RAPOSO, AMÁVEL, *A nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira*, Lisboa, 1999; *Virtudes e fragilidades do actual sistema de controlo dos dinheiros públicos*, in Tribunal de Contas, *Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas*, Lisboa, 2000.

RIBEIRO, JOÃO PINTO, *Controlo financeiro externo da dívida pública*, in *Juris et de Jure*, UCO, Porto, 1998; *Controlo financeiro externo da dívida pública na perspectiva da transição para o euro*, in Tribunal de Contas, *Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas*, Lisboa, 2000.

RIBEIRO, J.J. TEIXEIRA, *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 1989.

RODRIGUES, JOSÉ NARCISO CUNHA, *Em nome do povo*, Coimbra, 1999; *Comunicar e julgar*, Coimbra, 1999.

SANTOS, M.SIMAS/CARDOSO, JOSÉ ALVES – *Vide* CARDOSO, JOSÉ ALVES/SANTOS, M.SIMAS

SILVA, ANTÓNIO MANUEL BARBOSA DA, *Auditoria do management público*, Ed. UAL, Lisboa, 2000.

SILVA, ANTÓNIO DE MORAIS, *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*, Vol. IX, 10.^a Ed., Ed. Confluência, Lisboa.

SILVA, MANUEL GOMES DA, *O dever de prestar e o dever de indemnizar*, Lisboa, 1944.

SOUSA, ALFREDO JOSÉ DE, *Tribunal de Contas – “Quisto da democracia”*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs. 21/22, Jan./Dez., 1994; *O futuro do Tribunal de Contas*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs. 21/22, Jan./Dez., 1994; *Controlo orçamental e instrumentos de gestão financeira*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs. 17/18, Tomo I, Jan./Jun., 1993, págs. 13-30; *O controlo externo das finanças públicas: o Tribunal de Contas*, Lisboa, 1996; *O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no Direito Comparado*, Lisboa, 1999; *Características do sistema português de controlo superior das finanças públicas*, Lisboa, 1999.

SOUSA, MARCELO REBELO DE, *Responsabilidade pré-contratual – vertentes privatística e publicística*, in *O Direito*, 1993, III-IV; *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lex, Lisboa, 1999.

TAVARES, JOSÉ, *Administração, fiscalização e responsabilidade. Alguns aspectos relativos ao Tribunal de Contas e à Administração Pública*, Lisboa, 1996; *Administração, controlo, avaliação e responsabilidade*, Lisboa, 1997; *Administração Pública e Direito Administrativo. Guia de Estudo*, 3.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2000; *Tribunal de Contas*, in *DJAP*, Vol. VII, Lisboa, 1996; *Tribunal de Contas. Do visto em especial*, Almedina, Coimbra, 1998; *Linhas de evolução do Tribunal de Contas nos últimos 25 anos*, in *Tribunal de Contas, Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas*, Lisboa, 2000; *As responsabilidades na gestão pública. Seu enquadramento*, Lisboa, 2000; *O Tribunal de Contas e o controlo do sector público empresarial*, in EDUARDO PAZ FERREIRA (org.), *Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*, Almedina, Coimbra, 2000.

TAVARES, JOSÉ/MAGALHÃES, LÍDIO DE, *Tribunal de Contas. Legislação anotada*, Almedina, Coimbra, 1990.

TAVARES, JOSÉ/FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA – Vide FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA/TAVARES, JOSÉ,

TEIXEIRA, ANTÓNIO BRAZ, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2.^a reimp., AAFDL, Lisboa, 1992.

TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, Vol. I, Lisboa, 1999 (também disponível em www.tcontas.pt); *Relatórios de Actividades anuais*.

VARELA, JOÃO DE MATOS ANTUNES, *Rasgos inovadores do código civil português de 1966 em matéria de responsabilidade civil*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Vol. 48, 1972.

VASCONCELOS, PEDRO BACELAR DE, *Teoria geral do controlo jurídico do poder público*, Edições Cosmos, Lisboa, 1996, pág. 20.

O CONTROLO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA
PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Lídio de Magalhães*

* Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas.

É-me sugerido que, de forma breve e sintética, aborde o tema do controlo da contratação pública sob a óptica dos resultados.

É pois nessa perspectiva – e, naturalmente, de forma não exaustiva – que irei pronunciar-me.

* * *

Como é sabido, a competência do Tribunal de Contas analisa-se em duas vertentes principais: competência de tipo jurisdicional e competência de auditoria.

A primeira vertente da competência do Tribunal – que faz jus à inclusão deste órgão entre os tribunais, na Constituição – exprime-se em decisões, com força obrigatória geral, nos mesmos termos dos restantes tribunais, visando aferir da conformidade de actos ou de condutas com a lei.

Em sede jurisdicional, e tal como os outros tribunais, tem também a competência para desaplicar normas que infrinjam as disposições constitucionais ou os princípios consignados na Constituição.

No que respeita à outra função referida, tem ela por fim o de realizar auditorias que, em termos simples, podemos definir como análises da conformidade de uma determinada actuação com normas ou com objectivos, a que se segue a emissão de uma opinião.

Em relação ao controlo da contratação pública a competência em sede jurisdicional exerce-se principalmente através da fiscalização prévia (ou “visto”) que ainda marca, de forma muito impressiva, a fisionomia da Instituição e que está a cargo da 1.^a Secção.

De acordo com uma longa tradição, a lei assinala ao “visto” a função de fiscalizar a legalidade e o cabimento orçamental de actos e contratos que geram despesa (sendo de salientar que, actualmente, quase só contratos – mas não apenas administrativos – são analisados nesta sede).

A apreciação de tais contratos (que apenas incide sobre aqueles cujo valor excede 321 920,00€) exprime-se em uma de três decisões possíveis: ou o visto é concedido (e diz-se que o contrato é visado) ou é recusado ou

(em resultado de inovação introduzida pela Lei n.º 98/97, de 26/8) é visado com recomendações.

Inovação muito importante da Lei de 1997 é a da existência de uma lista restrita de ilegalidades que determinam a recusa de visto: ilegalidade geradora de nulidade, falta de cabimento, violação de norma financeira, ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro (art.º 44.º, n.º 3, da referida lei).

Alterou-se assim – e bem, embora se possa discutir se é este o elenco mais adequado – o sistema secular que tornava possível, pelo menos em teoria, a recusa de visto quando detectada uma qualquer ilegalidade, por mais irrelevante.

O visto com recomendações é apenas possível quando o vício consista em ilegalidade susceptível de gerar alteração do resultado financeiro.

De acordo com a lei, o Tribunal pode, em decisão fundamentada, conceder o visto e fazer recomendações à Administração “no sentido de suprir ou evitar no futuro” as ilegalidades (n.º 4 do citado art.º 44.º).

Voltaremos às recomendações mais tarde.

Aspecto da maior importância quando se pretende analisar os resultados é o dos efeitos da recusa de visto.

De acordo com a tradição legislativa e com os próprios objectivos desde sempre assinalados ao instituto, a fiscalização prévia deveria obstar à produção de efeitos contratuais enquanto o visto não fosse concedido.

Não é assim, porém, de acordo com o regime actualmente em vigor.

O contrato pode produzir todos os seus efeitos antes do visto, incluindo os financeiros, até à notificação da decisão de recusa do visto transitada em julgado (cfr. art.º 45.º, n.ºs 1 e 3, e 98.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97), cumprido que tenha sido o ónus de enviar o respectivo processo no prazo estabelecido no n.º 2 do art.º 81.º da Lei n.º 98/97, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29/8 (cfr. ainda art.º 82.º n.ºs 2 e 4).

Este sistema veio a possibilitar, nomeadamente em relação aos contratos de “trabalhos a mais”, a ineficácia – e mesmo a inutilidade – da activi-

dade de fiscalização prévia sobretudo porque o Tribunal, em outra sede, nunca foi chamado a punir os infractores.

Adiante se voltará a este tema.

Ainda em sede de competência jurisdicional, a 3.^a Secção do Tribunal, profere decisões jurisdicionais – em 1.^a instância ou em recurso – em matéria de responsabilidade (sancionatória, reintegratória ou por multa) ou de julgamento de contas (art.^{os} 59.^o e 78.^o da mesma Lei, na nova redacção).

Cabe-lhe, assim, condenar os responsáveis a repor no erário público dinheiros (desaparecidos, desviados, não arrecadados ou utilizados em pagamentos ilegais) e, bem assim, aplicar multas por ilícito financeiro ou por violação de deveres de colaboração com o Tribunal (art.^{os} 65.^o e 66.^o, também com nova redacção).

Sobrevivem ainda, na terminologia da lei (cfr. art.^o 58.^o), os julgamentos de contas, mas a verdade é que, na prática, tais julgamentos desapareceram quase por completo (o que levanta de resto um problema de compatibilidade entre o texto constitucional – que se refere, no art.^o 214.^o, ao Tribunal como “órgão de julgamento de contas”, fazendo jus à denominação secular – e a legislação em vigor).

É óbvio que continua a haver a prestação de contas (art.^o 52.^o), nunca sendo demais frisar, em benefício de algum rigor, que o dever de prestação de contas não incide sobre o Instituto X ou a entidade Y mas sobre aqueles que exerceram a respectiva gestão.

Apenas há julgamento de contas quando sobre estas se exerce a chamada “verificação externa de contas” (uma espécie de auditoria específica sobre estas) actividade que, por seu turno, tem também pouca expressão no âmbito das funções da 2.^a Secção – art.^{os} 54.^o e 58.^o, n.^o 2.

Em sede de condenações relacionadas com contratos a jurisprudência da 3.^a Secção é escassa, como escassos são também os casos levados a julgamento.

A maior fatia corresponderá ao julgamento de infracções resultantes da falta de cumprimento do prazo de envio para fiscalização prévia dos contratos que produziram efeitos antes do visto.

Há, ainda, um ou outro caso de decisões sobre falta de cabimento, falta de procedimento adequado à despesa (designadamente por fraccionamento artificial desta) e responsabilidade por reposição de dinheiros públicos.

Em termos de competência de auditoria temos a considerar a fiscalização sucessiva e a fiscalização concomitante.

A fiscalização sucessiva está a cargo da 2.^a Secção, que ocupa 9 juizes, e produz extensos e circunstanciados relatórios sobre a actividade dos vários sectores da Administração aí se incluindo também os trabalhos conducentes à elaboração da Conta Geral do Estado e da Segurança Social.

Recorrendo aos números de 2005, pode ver-se que aí se desenrola uma intensa actividade de auditoria, em várias direcções.

Assim, sob a égide da 2.^a Secção foram levadas a cabo 101 auditorias, das quais 34 orientadas (ou dirigidas “ad hoc”), 24 financeiras (isto é contabilísticas e de legalidade), 15 operacionais (ou de gestão), 15 integradas (isto é, simultaneamente financeiras e operacionais), 11 de projectos ou de programas e duas de sistemas.

As conclusões e observações de auditoria bem como as respectivas recomendações contêm informação muito relevante sobre a contratação pública, embora não especificamente vocacionadas para o efeito, salvo o caso, eventualmente, de auditoria orientada “ad hoc” para um procedimento contratual.

Mais tarde veremos o que pode retirar-se destes importantes documentos da actividade do Tribunal.

Resta-nos referir a fiscalização concomitante, também integrada em sede de competência de auditoria.

Tal forma de fiscalização pode ser levada a cabo pela 1.^a Secção, como complemento da actividade de fiscalização prévia, ou pela 2.^a Secção, numa vertente de controlo não sucessivo (cfr. art.º 49.º da Lei n.º 98/97, na mais recente redacção).

A 1.^a Secção exerce a sobredita forma de fiscalização em relação a actos e contratos que não estão sujeitos a fiscalização prévia ou, agora, em relação à execução de contratos visados.

Espera-se que esta forma de fiscalização permita um mais eficaz controlo dos contratos referentes a “trabalhos a mais”.

Como é sabido, a ocorrência muito frequente de “trabalhos a mais” nas empreitadas de obras públicas é um dos mais graves problemas da contratação pública em Portugal. Por força do sistema até há pouco em vigor, as frequentes decisões de recusa de visto proferidas em tais contratos eram praticamente inúteis (nomeadamente por estarem já as obras concluídas) sendo que, por outro lado, mesmo quando parecendo enquadrar-se as condutas autorizadoras de tais trabalhos em ilícitos financeiros previstos e punidos no artigo 65.º da Lei n.º 98/97, a verdade é que, um tanto inexplicavelmente, os respectivos autores nunca foram levados a julgamento.

Com as alterações legislativas agora introduzidas – nomeadamente a que obriga a enviar os contratos adicionais ao Tribunal no prazo de 15 dias a contar do início da sua execução (art.º 47.º, n.º 2) – julga-se poder melhorar o controlo de tais contratos.

De resto, quando detectada em acção de fiscalização concomitante a ilegalidade do procedimento, pode a entidade fiscalizada ser obrigada a remeter o contrato para visto, susstando-se entretanto a sua eficácia (art.º 49.º, n.º 2).

Ao abrigo deste novo sistema a 1.^a Secção tem, neste momento, em execução várias acções de fiscalização concomitante sobre “trabalhos a mais”.

Como se viu acima, também a 2.^a Secção, que tem como alvo principal da sua acção a fiscalização sucessiva, pode levar a cabo acções de fiscalização concomitante visando a “actividade financeira exercida antes do encerramento da respectiva gerência” – art.º 49.º, n.º 1, al. a).

Vista numa outra perspectiva de resultado há que ver qual a eficácia ou, pelo menos, a utilidade dos veredictos do Tribunal de Contas, sendo certo que, de uma maneira geral, o grau de acolhimento espontâneo é elevado.

Já vimos acima que as recusas de visto são proferidas no exercício da competência jurisdicional do Tribunal de Contas, sendo, assim, obrigatórias.

A relevância dessas decisões, apesar de diminuída nos termos já vistos, subsiste, uma vez que, pelo menos a partir do trânsito em julgado da recusa de visto, os efeitos contratuais não podem continuar a produzir-se.

É claro que a eficácia da decisão será total nos casos em que o decisor público, usando de prudência, não dê início à execução da obra ou do fornecimento antes do visto.

Nos casos em que dá início à execução do contrato e se vem a revelar que houve ilegalidade, a recusa de visto expõe-no a consequências, nomeadamente as que agora se enunciam no n.º 5 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, para além da eventual punição pela violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos – art.º 65.º, n.º 1, al. b).

Crê-se, assim, que a fiscalização prévia recuperou, directa ou indirectamente, alguma utilidade depois de muitos anos de progressivo apagamento ou até de morte pré-anunciada.

De salientar também, neste novo fôlego da fiscalização prévia, o retorno ao âmbito da sua competência de entidades que dela tinham sido arredadas ao longo destes últimos anos – cfr. nova redacção da alínea c) do n.º 1 do art.º 5.º.

Uma análise puramente exterior da actividade do Tribunal consideraria que as decisões condenatórias proferidas na 3.ª Secção encerrariam uma importância fulcral na actividade do Tribunal.

A verdade é que o número de condenações não tem sido muito significativo, tornando ainda mais exíguo um já de si escasso acervo de acusações formuladas pelo Ministério Público.

Se usarmos um critério quantitativo, fazendo apelo aos montantes envolvidos, temos que foram ordenadas reposições nos anos de 2003, 2004 e 2005 dos valores de, respectivamente, 1 197,11€, 7 775,73€ e 348 515,83€.

No conjunto dos mesmos anos verificou-se a aplicação de sanções no valor acumulado de 14 095,10€ a que se juntaram os montantes de pagamentos voluntários de sanções de 36 416,19€ e de reposições de 2 409,12€.

A situação tem muito a ver com a existência de um sistema que vigorou durante nove longos anos e que não propiciou o “diálogo processual” entre a 2.^a Secção – onde se leva a cabo a esmagadora maioria da actividade de auditoria do Tribunal – e o Ministério Público que, até há pouco, detinha o exclusivo da acusação.

A existência, reconhecida, de uma grande quantidade de arquivamentos por parte do Ministério Público que, por razões que eram decerto as melhores, não se sentia com competência ou com meios para desenvolver diligências que permitissem formular acusações – ou torná-las mais consistentes – levou à adopção de alterações na lei, a que adiante aludimos.

Disfunção, como alguém chamou à situação, é o mínimo com que se podia qualificá-la, perante uma opinião pública crescentemente atónita com arquivamentos e absolvições em matérias em relação às quais haviam sido anunciadas graves e onerosas violações da legalidade financeira ou erros clamorosos e grosseiros de gestão.

As abstenções e absolvições (por vezes de instância, descritas em luzidas peças jurídicas) são, com frequência, brandidas perante a opinião pública como instrumentos de legitimação de condutas que o senso comum, naturalmente menos informado sobre as potencialidades da interpretação jurídica, achara reprováveis.

Alguns passos foram dados, nove anos passados sobre o início da vigência da Lei n.º 98/97, no sentido de modificar a situação nomeadamente impondo a melhoria da recolha de matéria de facto relevante, concedendo a outras entidades para além do Ministério Público legitimidade para, em certos casos, requerer o julgamento de infracções (art.º 89.º) ao mesmo tempo que se defere ao mesmo Ministério Público o poder-dever de realizar diligências (art.º 29.º, n.º 6).

Aspecto de particular interesse na actividade do Tribunal é o que se relaciona com as suas recomendações.

A lei refere-se-lhes não só a propósito das recomendações de auditoria (medidas a adoptar para corrigir as deficiências detectadas) mas também a propósito das que são emitidas em sede de fiscalização prévia.

É altura de abordar em que medida são eficazes e como podem vincular os decisores públicos.

As recomendações são, em princípio, vinculativas, assim resultando da circunstância de o seu grau de acatamento ser factor de avaliação da culpa – art.º 64.º, n.º 1 – ou mesmo de relevação da responsabilidade – art.º 65.º, n.º 7, al. b).

Por seu turno, pode ser fundamento de responsabilidade reintegratória o não acatamento de certas recomendações – art.º 62.º, n.º 3, al. c) – e é infracção punível com multa o seu não acatamento reiterado e injustificado – art.º 65.º, n.º 1, al. j).

No que especificamente diz respeito aos processos de fiscalização prévia, já se viu que, em certos casos, o Tribunal pode substituir a recusa de visto por um visto com recomendações as quais podem ser no sentido de suprir (na execução daquele contrato) ou de evitar, no futuro (ou seja, em futuros contratos), tais ilegalidades – art.º 44.º, n.º 4.

Em sede de fiscalização prévia, a eficácia das recomendações pode eventualmente ser acrescida, ao menos na medida em que, por ocasião da análise de um novo contrato submetido à sua apreciação, o Tribunal leve em conta o não acatamento de recomendação anterior.

Aspecto interessante da problemática que nos ocupa – resultados – é o de saber se, mesmo na ausência, como vimos, de um sistema sancionatório forte e de uma fiscalização prévia eficaz, a acção do Tribunal de Contas se sentiu ao nível da correcção de erros na contratação pública.

Práticas que fizeram escola na contratação pública estão hoje, ao que se julga, desaparecidas ou atenuadas em resultado da firme oposição do Tribunal de Contas. De entre elas cite-se, a título de exemplo, a aquisição de viaturas ou outros equipamentos a coberto de contratos de empreitada ou a inclusão de obras em simples contratos de fornecimento, a “encomenda” de fogos da chamada “habitação social”, de valores avultadíssimos, à margem de qualquer procedimento concorrencial, a falta de rigor no cálculo

lo do preço-base ou a omissão da sua previsão, ou as adjudicações por valores muito superiores aos que haviam sido previstos.

Persistem ainda, no entanto, alguns aspectos de ilegalidade, por vezes chocante, na contratação pública, nomeadamente no que diz respeito às regras da concorrência.

Parece haver em Portugal uma tendência forte para desvalorizar a concorrência: é frequente a Administração argumentar, para justificar a ausência de procedimento concorrencial aberto, uma suposta e não demonstrada inexistência de concorrentes à obra ou ao fornecimento.

A um observador atento não escapará um certo jogo do gato e do rato com decisores públicos tentando aligeirar procedimentos e o Tribunal tentando impor o cumprimento da lei, nomeadamente através de numerosas e reiteradas recomendações de auditoria.

Concentremo-nos agora nos aspectos referentes a contratação pública que continuam a merecer a atenção do Tribunal, nas várias vertentes da sua actividade.

Pode dizer-se que no cerne de grande parte da análise feita se encontra o princípio da concorrência por si ou em conjugação com outros princípios que devem enformar a contratação pública.

A deficiência mais relevante que é assinalada na análise dos contratos é a omissão de concurso público quando obrigatório (ou, em todo o caso, a omissão de qualquer outra fórmula procedimental aberta: concurso limitado com publicação de anúncio ou concurso limitado por prévia qualificação).

A Administração esgrime habitualmente – embora com pouca convicção – com as circunstâncias (muito delimitadas e excepcionais) em que é possível prescindir do procedimento aberto.

Por vezes, há também a pura e simples omissão de procedimento concorrencial com invocação de circunstâncias que a lei não contempla ou com errada apreciação dos pressupostos de facto. É frequente invocar-se, por exemplo, a urgência imperiosa para recorrer ao ajuste directo, ficando depois os processos longos meses parados num desmentido flagrante da invocada urgência.

A persistência da acção do Tribunal de Contas na fiscalização da contratação pública, ainda que com os limites consabidos, leva a que frequentemente se atribua a exigências do Tribunal aquilo que decorre inequivocamente da lei.

É frequente ouvir-se, ou mesmo ler-se, que para a celebração deste ou daquele contrato é necessário desenvolver o concurso público por causa do Tribunal de Contas.

E talvez não seja despropositado perguntar se a “febre empresarial” que invadiu a Administração na última década não representará afinal, em boa medida, mais do que uma fuga para o direito privado, uma fuga ao Tribunal de Contas.

O concurso público é visto como uma inutilidade burocrática e não como um método de escolha da melhor proposta, como o ponto de encontro entre os interesses dos particulares candidatos a contratar e os da Administração, sem esquecer a importante função de legitimação da escolha, que lhe é peculiar, e que Margarida Olazabal Cabral define do seguinte modo: “é necessário não só assegurar que seja efectivamente escolhido o melhor, mas igualmente garantir que toda a comunidade acredite que foi feita uma boa escolha, baseada apenas no interesse público e sem a interferência de quaisquer outros factores estranhos”(=).

Caso paradigmático de más práticas de contratação pública em Portugal é o que se relaciona com os “trabalhos a mais”.

A prática actual a esse propósito revela deficiências ao nível de concepção das obras, inadequação dos projectos em relação à intenção do dono da obra, ausência total de revisão de projectos, falta de fiscalização e, ao cabo e ao resto, uma certa lassidão face ao consumo de dinheiros públicos.

Nos “trabalhos a mais” conflui ainda a existência de décadas de práticas laxistas e, até 1993, de uma legislação permissiva na matéria.

Ao contrário do que por vezes se ouve, os “trabalhos a mais” representam também um rude golpe nas regras da concorrência. Por um lado, porque traduzem uma alteração, por vezes vultuosa, da obra tal como foi submetida a concurso e, por outro, porque, quando se trata de pura e simples obra nova, a pretexto da empreitada anterior (com o já celebre argumento do “já agora...”), ela é totalmente subtraída à concorrência.

(²) – “O Concurso Público nos Contratos Administrativos”, pág. 113.

Os “trabalhos a mais” são muitas vezes concebidos como um método normal de desenvolvimento da obra – numa espécie de “navegação à vista” – e não como um remédio a utilizar na sequência de circunstâncias excepcionais.

Vem a propósito recordar que, na directiva europeia cuja transposição se aguarda (cfr. art.º 31.º, n.º 4, al. a) da Directiva n.º 2004/18/CE), continua a exigir-se para a validação de “obras complementares” sem procedimento aberto o terem-se tornado necessárias na sequência de uma circunstância imprevista, pelo que, salvo melhor opinião, não se afigura poder alterar-se substancialmente o regime em vigor.

De salientar também as actuações tendentes a contornar o limite legal de 25% para “os trabalhos a mais” através de ajustes directos feitos à margem do contrato de empreitada ou da supressão parcial do seu objecto como forma de obter supostos “trabalhos a menos” que façam descer artificialmente, por abatimento, a percentagem dos “trabalhos a mais”.

Muitos dos “trabalhos a mais” resultam da falta de rigor na elaboração de projectos ou até do lançamento de obras que mais tarde o dono da obra vem reconhecer não corresponderem sequer ao que se pretendia, sem que ninguém, aparentemente, tenha dado por isso. Já se viram mesmo casos em que o dono da obra alegou que não conhecia o projecto porque o concurso fora de concepção-construção.

Mas a concorrência – que, como se sabe, é um dos fundamentos basilares da construção europeia – não sai prejudicada apenas nos “trabalhos a mais”.

O Tribunal tem assinalado casos de contradição entre os vários documentos do concurso ou de falta de rigor na fixação dos critérios de admissão (cabendo aqui referir, a este propósito, que, como se sabe, é permitida a fixação de requisitos específicos desde que adequados e proporcionais).

Não são também desconhecidos casos em que, sendo o prazo de execução da obra um dos factores do critério de adjudicação, se excluíram propostas que apresentavam prazos de execução inferiores ao prazo máximo com o fundamento de que não eram permitidas propostas condicionadas...

Ainda no aspecto da concorrência saliente-se a adopção, em sede de avaliação de propostas, de fórmulas absurdas ou incongruentes, ainda por cima frequentemente desacompanhadas na sua aplicação de fundamentação adequada.

Potencialmente violadora da concorrência é também, por exemplo, a utilização – muito frequente – da “concepção-construção”, fora dos estritos termos em que está prevista e manifestamente fora dos casos em que se justifica. Na verdade, a “concepção-construção”, para além das restrições no acesso, torna muito complexa a comparação das propostas para além de exigir um acompanhamento da obra muito exigente de que raras vezes o dono da obra está munido.

O Tribunal de Contas depara também, frequentemente, tanto em sede de empreitadas como em outros contratos, com casos de fragmentação indevida das despesas, de que resultam não só a omissão do procedimento adequado ao real valor do dispêndio mas também a não concretização de eventuais “economias de escala”.

Ocorre também uma indesejável renovação automática dos contratos, por vezes ao longo de muitos anos sem novo chamamento à concorrência, sendo que, muitas vezes, a prolongada prestação de serviços aparece, por seu turno, como suporte de ajustes directos fundamentados agora na aptidão única dos prestadores.

De salientar também relações laborais subordinadas, disfarçadas de outros contratos, com danos para as políticas de emprego público e impedindo porventura uma sadia e justificável externalização na prestação de serviços.

Na situação acima referida há, por vezes, o recurso à interposição fictícia de entidades de direito privado criadas por entidades públicas, para superar constrangimentos existentes na contratação segundo o regime de direito público.

O Tribunal de Contas detecta frequentemente, em sede de fiscalização prévia ou por ocasião da fiscalização sucessiva, despesas sem autorização ou sem contrato escrito, bem como insuficiência ou ausência total de cabimento da despesa contratual nos documentos financeiros anuais ou plurianuais obrigatórios, o que, para além da patente ilegalidade, faz pressupor

uma prática de decisão sem adequada ponderação da repercussão dos compromissos financeiros.

As omissões detectadas são de molde a que não possam considerar-se surpreendentes as situações que grassam pela Administração e a que a opinião pública conhece pelo pitoresco nome de “buracos orçamentais”.

De notar a final, nesta breve resenha, a detecção, na fiscalização dos contratos de empréstimo das autarquias, de algumas violações das normas que condicionam os limites do endividamento municipal ou das que estabelecem limites de duração ou finalidades específicas para os empréstimos.

**PALAVRAS PROFERIDAS POR SUA EXCELÊNCIA
O CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
NO ACTO DE ASSINATURA DE PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO
ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS
E A AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA***

* Lisboa, Auditório do Tribunal de Contas, 5 de Julho de 2006

Senhor Presidente da Autoridade da Concorrência, Prof. Doutor Abel Mateus

Senhoras e Senhores Conselheiros,

Minhas Senhoras,

Meus Senhores,

O presente Protocolo constitui um instrumento fundamental para o futuro das nossas Instituições, em especial no tocante à defesa de uma verdadeira cultura de concorrência e à adopção de medidas rigorosas de disciplina financeira e orçamental.

Finalidade primeira deste Protocolo

Pretendemos com este Protocolo a protecção comum de princípios fundamentais da actividade financeira pública, através do escrupuloso cumprimento dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da transparência, da proporcionalidade e da concorrência.

A concorrência é, sem dúvida, um princípio a proteger, tendo em conta as suas inegáveis vantagens tais como a promoção da igualdade dos agentes económicos, o estímulo à qualidade das empresas, a escolha da melhor proposta para a prossecução do interesse público, o respeito pela transparência e o combate à corrupção e ao desperdício de dinheiros públicos.

O reforço dos poderes de controlo do Tribunal de Contas em matéria de contratos públicos

As recentes alterações da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas têm implicações ao nível da contratação pública.

Destas alterações cirúrgicas destacamos, desde logo, a sujeição à fiscalização prévia dos actos e contratos das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por outras entidades públicas, cujo objecto consista essencialmente no desempenho de funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferências dos orçamentos da entidade ou entidades que as criaram, sempre que daí resultasse a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas [artº 2º, nº 1, al. c)].

A nova redacção do artigo 49º, no seu nº 1 alínea a), que promove um reforço da fiscalização concomitante com a realização de auditorias à execução dos contratos visados.

Em contrapartida, dispensa-se de fiscalização prévia os contratos adicionais aos contratos visados, devendo, porém, ser remetidos ao Tribunal no prazo de 15 dias, a contar do início da sua execução, conforme resulta do novo artigo 47º nº 1 al. d).

A previsão do artigo 65º nº 1 passa a contar com uma alínea segundo a qual “o Tribunal pode aplicar multas (...) pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos”.

Procedeu-se ao alargamento do regime da responsabilidade financeira a todos quantos gerem ou utilizam dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertençam.

É ainda digno de nota o reforço do regime da responsabilidade financeira no caso de o Estado ou outras entidades públicas terem de indemnizar em resultado da prática de actos e contratos inválidos por violação das normas legais relativas à gestão financeira, orçamental, patrimonial, de tesouraria e contratação pública, sendo que, nestes casos haverá lugar a reposição das quantias correspondentes, conforme resulta do novo artigo 59º nº 3.

A importância da contratação pública no contexto das despesas públicas

No âmbito das suas competências de fiscalização, em 2005 deram entrada no Tribunal de Contas (Sede e Secções Regionais) 3398 novos processos, 129 mais do que em 2004.

Foram objecto de controlo 3274 processos relativos a actos e contratos remetidos por 858 entidades da Administração Central, Local e Regiões Autónomas, aos quais corresponde uma despesa no montante de 4,4 mil milhões de euros. Da totalidade dos processos concluídos, foram visados 3143, recusando-se o visto a 82 processos.

Entre os principais motivos de recusa de visto figuram práticas que claramente colocam em causa a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos operadores económicos, como sejam a inobservância do procedimento de contratação adequado em favor de uma tendência pelo ajuste directo sem que se verificassem as condições legalmente permissivas, ou a exclusão indevida de concorrentes, em violação do princípio da concorrência, com evidentes repercussões no resultado financeiro do contrato.

Contributo da cooperação com a Autoridade da Concorrência no reforço da eficácia do controlo exercido pelo Tribunal de Contas

Pretende-se que, com este Protocolo, se consiga uma intensificação do controlo da legalidade e da regularidade nas áreas da contratação pública e da concessão de apoios financeiros do Estado e demais entidades públicas, com base numa relação de aberta colaboração e a realização de auditorias pontuais baseadas em critérios de risco evidenciados na troca de informações com a Autoridade da Concorrência.

Espera-se ainda que, com o contributo deste Protocolo, se intensifique a realização de acções instrumentais, tendo por base o acompanhamento sistemático de empresas do SPE, áreas temáticas ou projectos onde existam suspeitas de práticas restritivas da concorrência.

Salienta-se ainda o reforço da formação especializada de recursos humanos, através da criação de um espaço comum de reflexão, estudo e investigação com o objectivo de lançar o debate sobre temas conexos com o Direito financeiro e o Direito da concorrência.

A este respeito, convém lembrar que o artigo 275º da Lei nº 59/99, de 2 de Março, obriga as entidades públicas adjudicantes de empreitadas de obras públicas a publicitar na 2ª série do Diário da República, no 1º trimestre de cada ano, a lista completa de todas as adjudicações de obras públicas efectuadas no ano anterior.

Estamos certos de que este Protocolo contribuirá para combater a cultura de irresponsabilidade mascarada de activismo, bem como para a disseminação da cultura de concorrência na Administração Pública.

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 45/06 - 1ºS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 33/2006

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO – CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO – CONTRATO DE EMPRÉSTIMO – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL – PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL – RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO

- I. Um dos princípios fundamentais dos orçamentos dos organismos do sector público administrativo é a anualidade – art. 4º da Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental).
- II. Tendo em conta o referido princípio, os empréstimos outorgados pelos Municípios em 2006, ainda que os respectivos procedimentos se tenham desenvolvido em 2005, regem-se pelo disposto no art. 33º da Lei nº 60-A/2005 de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2006) e não pelo disposto no art. 19º da Lei nº 55-B/2004 de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2005).

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº 484, 485 e 486/2006
Sessão de 4 de Julho de 2006

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 9 de Maio de 2006, foi proferido o acórdão de Subsecção nº 161/06, que recusou o visto a três contratos de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, nos montantes de € 302.315,63 (processo nº 484/06), € 200.000,00 (processo nº 485/06) e € 123.012,00 (processo nº 486/06), outorgados, em 18 de Janeiro de 2006, entre o Município de Oliveira de Azeméis e o “Banco Santander Totta, S.A”

2. O fundamento para a recusa do visto foi a violação directa de normas financeiras (art. 44º nº 3 alínea b) da Lei 98/97 de 26 de Agosto), por se ter entendido que os contratos em apreço violam o disposto nos nºs 3 e 7 do art. 33º da Lei 60-A/2005 de 30 de Dezembro.

3. Não se conformou com a decisão o Sr. Presidente da Câmara, que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:
 1. Todos os actos relevantes para as contratações em causa ocorreram em 2005;
 2. A outorga dos contratos de empréstimo ocorreu em 18 de Janeiro de 2006, porque só em 5 de Janeiro de 2006, foi comunicada a homologação da candidatura à linha de crédito;
 3. A outorga dos contratos é válida no âmbito da sua referência ou reporte de efeitos ou enquadramento à Lei nº 55-B/2004;
 4. Os contratos devem ser considerados excepcionados dos limites de endividamento, sendo-lhes aplicável a Lei nº 55-B/2004, de 30.12.;
 5. Não foram violadas quaisquer normas financeiras, designadamente a constante dos nºs 3 e 7 do art. 33º da Lei 60-A/05, de 30.12., pelo que, salvo o devido respeito, não há qualquer fundamento para a recusa do visto, prevista no art. 44º nº 3, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26.8.;
 6. A recusa de visto constituiria, ela sim, violação da Lei 60-A/05 ao submeter à sua aplicação os contratos de empréstimo e todos os procedimentos e actos de que este é mero instrumento, porquanto a intencionalidade, o pressuposto e a factualidade que presidiu a todos esses actos foi o seu enquadramento na Lei 55-B/04;
 7. Pela mesma razão, a recusa de visto é também violadora deste último diploma;
 8. O C.P.A. permite ainda no âmbito do princípio da legalidade a prática de actos em estado de necessidade – v. art. 3º do C.P.A. –

reputando e qualificando de válidos actos praticados com violação da lei.

9. Este princípio de necessidade consagrado no art. 3º do C.P.A. é convocável para o caso em apreço, como convocável é o princípio da inexigibilidade que decorre da circunstância de a Câmara Municipal não poder ter procedido de outro modo, isto é, não pode celebrar o contrato no ano de 2005.

Finalmente,

10. A recusa de visto é iníqua, injusta e injustificadamente penalizadora da Câmara Municipal e dos interesses das populações que constitui o pressuposto e fim da actuação do Município.
4. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais. Ao ter vista do processo o Exmo. Procurador – Geral Adjunto emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso e, consequentemente, da manutenção do acórdão recorrido.

II. OS FACTOS

Do processo (e bem assim do acórdão recorrido, cujos factos não foram impugnados) resulta apurada a seguinte facticidade com interesse para a decisão a proferir:

1. A CÂMARA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DE AZEMÉIS (CMOA) remeteu para fiscalização prévia três contratos de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, nos montantes de 302.315,63 € (Proc. Nº 484/06), 200.000,00 € (Proc. Nº 485/06), 123.012,00 € (Proc. Nº 486/06), pelo prazo de 20 anos e com carência nos primeiros dois anos – cláusulas 1ª, 3ª, 4ª e 5ª, celebrados entre o respectivo Município e o “Banco Santander Totta, S.A.”.
2. Os empréstimos supra mencionados destinam-se a financiar os projectos “EN 224-3 e EN16-3 – Beneficiação no Concelho de Oliveira de Azeméis (reformulação adicional)” (Proc. Nº 484/06), “Ligações estru-

turantes da Zona Industrial à Cidade – Conclusão” (Proc nº 485/06) e “Via do Nordeste – Conclusão” (Proc. Nº 486/06) – Cláusulas 2ª.

3. Os empréstimos em causa foram aprovados em reuniões da Câmara de 10 de Maio de 2005 (Proc. Nº 484/06), e 29 de Março de 2005 (procs nºs 485/06 e 486/06) e autorizados pela Assembleia Municipal em sessão de 29 de Dezembro de 2005.
4. Foram consultadas seis instituições bancárias, tendo apresentado propostas apenas cinco.
5. Os contratos foram outorgados em 18 de Janeiro de 2006.
6. Os projectos a financiar pelos empréstimos em questão são co-financiados pelo QCA III, tendo os mesmos sido homologados nas seguintes datas:
 - Projecto “EN 224-3 e EN16-3 - Beneficiação no Concelho de Oliveira de Azeméis (reformulação adicional)” (Proc. Nº 484/06), homologado em 8MAR05 no âmbito do Eixo Prioritário 3, medida 3.15-Acessibilidades e Transportes.
 - Projecto “Ligações estruturantes da Zona Industrial à Cidade – Conclusão” (Proc nº 485/06) homologado em 2.FEV05 no âmbito do Eixo Prioritário 3, medida 3.15-Acessibilidades e Transportes;
 - Projecto “Via do Nordeste – Conclusão” (Proc. Nº 486/06) – Cláusulas 2ª homologado em 14.FEV05 no âmbito do Eixo Prioritário 2, medida 2.3-AIBT Entre Douro e Vouga.
7. Em relação aos mesmos projectos a autarquia solicitou também a bonificação de juros dos presentes empréstimos no âmbito do mesmo Programa Operacional, Eixo 1, Medida 1.7 – Bonificação de Juros em Linhas de Crédito ao Investimento, tendo a mesma sido homologada por despacho do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional de 19DEZ2005 (cfr. Fax de 04.01.2006 do Gestor do ON – Eixo 1 junto aos autos).

8. No ano de 2006 a Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis não dispõe de capacidade de endividamento não lhe tendo sido atribuída qualquer verba no rateio, realizado em execução do disposto no nº 3 do art. 33º da Lei nº 60-A/2005, de 30 de Dezembro – Orçamento do Estado para 2006 (cfr. ofício nº 878 de 23.03.2006 do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local dirigido a este Tribunal).
9. Por este Tribunal, em 9 de Maio de 2006, foi proferido o acórdão de Subsecção nº 161/2006, que recusou o visto aos contratos em apreço.

III.O DIREITO

Conforme resulta do que já ficou dito no acórdão recorrido, para fundamentar a recusa do visto aos contratos em apreciação, os mesmos violam o disposto no art. 33º nº 7 alínea b) da Lei 60-A/2005 de 30 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2006), disposição que, sob a epígrafe “Endividamento Municipal em 2006”, dispõe o seguinte:

“7 – Podem excepcionar-se do disposto nos nºs 2, 3 e 6 empréstimos e amortizações destinados exclusivamente ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, obedecendo o recurso ao crédito para financiamento destes projectos às seguintes condições:

- a)
- b) Os projectos a considerar são apenas os projectos homologados entre Julho de 2005 e 31 de Dezembro de 2006 e referentes às seguintes tipologias:
 - i) Remodelação e construção de redes de saneamento básico;
 - ii) Infra-estruturas para acolhimento industrial;
 - iii) Modernização/dinamização de infra-estruturas de apoio ao comércio;
 - iv) Infra-estruturas de apoio ao turismo de natureza;
 - v) Construção e remodelação de equipamento educativo;
 - vi) Construção e requalificação de vias municipais,
 - vii) Intervenções integradas de reconversão urbana;
 - viii) Construção e remodelação de equipamentos e infra-estruturas desportivas;
 - ix) Construção e remodelação de equipamentos culturais;
 - x) Projectos para promoção da sociedade da informação e do conhecimento.”

Ou seja a Lei é muito clara no sentido de que os projectos que se podem excepcionar “são apenas os projectos homologados entre Julho de 2005 e 31 de Dezembro de 2006”, sendo que os relativos aos contratos em apreço, conforme resulta da matéria de facto apurada (supra ponto 6), o foram em Fevereiro e Março de 2005, estando portanto excluídos do âmbito da referida Lei.

O Município não se conforma e vem alegar que os empréstimos se devem considerar contraídos ao abrigo das excepções previstas no art. 19º nº 6 da Lei 55-B/2004 de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2005), cuja alínea b) é em tudo semelhante à alínea b) do nº 7 do art. 33º da Lei 60-A/2005 atrás transcrita, variando apenas o período de homologação dos projectos que é “entre Julho de 2004 e 31 de Dezembro de 2005”.

Para tanto alega que todo o procedimento referente aos empréstimos decorreu em 2005, devendo considerar-se irrelevante o facto de os mesmos só terem sido outorgados em 18 de Janeiro de 2006 até porque, se não foram outorgados em 2005, isso não se deve à actuação dos serviços do Município mas sim ao facto de a comunicação da homologação à linha de crédito bonificado só lhe ter sido efectuada em Janeiro de 2006.

Quid juris?

O Município não tem razão dado que os contratos foram outorgados em 2006, quando já se encontrava em vigor a Lei nº 60-A/2005, que veio substituir a Lei 55-B/2004. O que aconteceu em 2005 foram meros actos preparatórios, ainda que obrigatórios, que podiam levar ou não à celebração dos contratos. Por outro lado, como bem refere o Exmo. Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer, a Lei de enquadramento orçamental – Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto –, Lei de valor reforçado (cfr. art. 3º), estabelece no seu art. 4º o princípio da anualidade dos orçamentos, o que significa que caducam no termo do seu exercício, não sendo possível prolongar a sua vigência para além do termo do ano económico (que coincide com o ano civil – nº 4 da mesma disposição) a não ser nas situações excepcionalmente previstas no art. 38º da mesma Lei, o que não foi, manifestamente, o caso a que respeitam os contratos em apreciação.

Do exposto resultando que a legalidade destes contratos tem de ser apreciada de acordo com o estipulado na Lei 60-A/2005. E face a ela os mesmos são ilegais, dado que não se enquadram nas excepções previstas no seu art. 33º nº 7 e, por outro lado, como também se assinalou e bem no acórdão recorrido, não podem ser contraídos ao abrigo do disposto no nº 3 da mesma disposição dado que, no ano de 2006, o Muni-

cípio não dispõe de capacidade de endividamento, não lhe tendo sido atribuída qualquer verba em rateio (cfr. supra, matéria de facto, ponto 8).

Finalmente, o recorrente invoca a favor da sua tese os princípios da necessidade (consagrado no art. 3º do C.P.A) e da inexigibilidade.

Não vem a propósito a invocação destes princípios.

Dispõe o art. 3º nº 2 do C.P.A. que “Os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código....”

Ora, ninguém disse, designadamente não foi dito no acórdão recorrido, que o Município tenha preterido as regras do Código do Procedimento Administrativo.

Mas, ainda que a recusa do visto tivesse por fundamento a não observância das regras do referido Código, para se poder invocar o “estado de necessidade” seria necessário, para além do mais, que tivesse havido ocorrência de factos graves e anormais, em circunstâncias excepcionais, não contempladas e a existência de um perigo iminente daí derivado, para um interesse público essencial, mais relevante que o preterido (por todos vide Mário Esteves de Oliveira e outros, no seu Código do Procedimento Administrativo, 2ª edição, anotação XI do referido art. 3º, pág. 93).

Ora, nada disto se verifica no caso sub judice pelo que é um despropósito total tal invocação, assim como também o é o princípio da inexigibilidade. De acordo com o nº 1 do citado art. 3º do C.P.A. “os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à Lei e ao direito...”, pelo que, se o Município não conseguiu outorgar os contratos em 2005, deveria ter-se absterido de o fazer em 2006 dado que a Lei em vigor no momento da outorga – Lei nº 60-A/2005 – não permitia a mesma.

De todo o exposto se concluindo que são inócuas ou improcedentes as conclusões do recurso, o que conduz à sua improcedência.

IV.DECISÃO:

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter na íntegra o douto acórdão recorrido.

**São devidos emolumentos – art. 16º nº 1 alínea b) do Regime anexo
ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.**

Diligências necessárias.

Lisboa, 4 de Julho de 2006

Os Juízes Conselheiros,

RELATOR: Ribeiro Gonçalves

Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

O Procurador-Geral Adjunto

Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 50/06 – 1.ª S-PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº40 /06

CESSÃO DE CRÉDITOS FUTUROS SOBRE TERCEIROS A INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS A MÉDIO PRAZO – QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO CONTRATO – MÚTUO BANCÁRIO COM RESTITUIÇÃO ATÍPICA – VIOLAÇÃO DIRECTA DE NORMA FINANCEIRA – RECUSA DO VISTO AO CONTRATO.

SUMÁRIO

1. O contrato pelo qual um Município cede créditos futuros de médio prazo a instituições bancárias (créditos que tem sobre terceiros), no qual o preço associado à antecipação desses créditos é determinado, inter alia, em função do tempo de privação desse capital, e em que o risco do incumprimento por parte dos terceiros devedores corre pelo Município, é tecnicamente um mútuo bancário com restituição atípica;
2. A cessão de créditos assume, aqui, apenas uma função: a de execução do contrato-fonte, ou seja, consubstancia o modo por que o mútuo bancário se torna eficaz;
3. Não tendo o Município verba suficiente atribuída em rateio para fazer face àquele mútuo de médio prazo (n.º 3 do art.º 33.º do OE/2006), terá o contrato que ser objecto de recusa de visto, por violação directa de norma financeira (art.º 44.º, n.º 3, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto).

Conselheira Relatora
Helena Ferreira Lopes

Processo nº 910/06
Sessão de 17 de Outubro de 2006

ACÓRDÃO

1. RELATÓRIO

1.1 A CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS, inconformada com o Acórdão n.º 247/2006, que recusou o visto ao contrato denominado “Contrato de cessão de Créditos”, celebrado com os **Bancos BPI, S.A., Santander Totta, S.A., e Santander de Negócios Portugal, S.A.**, do mesmo veio interpor recurso jurisdicional, concluindo, em síntese, como se segue:

1ª - Existe cessão de créditos, quando transferido o direito de crédito para o cessionário e pago o preço convencionado, se substitui o credor originário por outra pessoa e se mantêm inalterados os restantes elementos da relação obrigacional: ou seja, os Bancos substituem o Município de Cascais na posição de credores pelo período correspondente ao objecto do contrato, mantendo-se os devedores – a EDP e a empresa de Águas da Costa de Cascais, S.A. – e, bem assim, as obrigações de pagamento das rendas, no prazo de vencimento e condições resultantes dos mesmos contratos de concessão.

2ª A afectação do preço obtido pela cessão de créditos não releva para a caracterização do negócio que permitiu a obtenção desse preço.

3ª O douto Acórdão recorrido padece de erro nos pressupostos de direito, porquanto considera como elementos acessórios do contrato de empréstimo aquilo que a lei define como elementos essenciais do contrato de cessão de créditos.

4ª Aquilo que o Tribunal designa de “produto de empréstimo” corresponde ao recebimento do preço devido pela cedência dos direitos de crédito que venham a vencer-se no decurso dos contratos de concessão (créditos futuros), ou seja, ao preço devido pela venda de parte das rendas resultantes do contrato de concessão para distribuição de energia eléctrica em baixa tensão ao Município e do contrato de concessão para a exploração do sistema municipal de distribuição de água e drenagem de águas residuais do Município, calculado nos termos do n.º 1 da cláusula 4.ª, do contrato.

5ª O pagamento do preço na totalidade em momento anterior ao vencimento do crédito constitui uma decorrência necessária do facto de o adquirente do crédito apenas no futuro poder obter a satisfação do seu direito.

6ª O contrato tem uma duração limitada pelo facto de a cessão de créditos recair sobre parte das rendas devidas por força dos menciona-

dos contratos de concessão – período compreendido entre Março de 2006 e Dezembro de 2009.

7ª Aquilo que o Tribunal chama “especialidades” do reembolso do empréstimo, constitui a essência do contrato de cessão de créditos, na medida em que, por força do contrato, o cedente/Município sai da relação jurídica e os créditos constituem-se directamente na esfera patrimonial dos bancos, que, em consequência, procederão à respectiva cobrança junto dos devedores.

8ª A par dos elementos essenciais da cessão de créditos, o C.C. prevê também elementos acessórios, que não relevam para a caracterização do negócio e que são admitidos ao abrigo do princípio da liberdade contratual consagrado no art.º 405.º, do C.C.

9ª Nada obsta a que o Município, ao abrigo do n.º 2 do artigo 587.º do C.C., assumo o risco pelo incumprimento dos devedores cedidos, até ao termo do contrato, sem descaracterizar o contrato de cessão de créditos, porque esta cláusula tem carácter acessório e encontra-se no domínio da liberdade contratual conferida às partes contratantes.

10º - O recorrente entende que o contrato em apreço configura uma verdadeira cessão de créditos, pelo que não se enquadra no âmbito do artigo 33.º, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de estado para o ano de 2006.

11ª Não existe fundamento para recusa do visto do contrato em sede de fiscalização prévia, ao abrigo do disposto na segunda parte, da alínea b), do n.º 3, do artigo 44.º da Lei 98/97.

12ª Os custos decorrentes do presente contrato traduzem-se no diferencial estabelecido entre o valor nominal/retribuição correspondentes aos créditos cedidos, actualizado anualmente a uma taxa de 2% (dois por cento) e deduzido do efeito financeiro associado à antecipação das rendas/retribuição correspondentes a tais créditos, a que acresce o montante da comissão de organização e montagem, que será deduzido ao preço apurado.

13ª A verba que o Município irá receber em caixa por força do contrato de cessão de créditos será qualificada contabilisticamente como “proveito do exercício”, no que respeita ao valor das rendas a receber em 2006 e como “proveitos diferidos” pelo montante global das rendas devidas nos anos subsequentes (2007, 2008 e 2009), nunca como empréstimo.

14ª O custo de antecipação das rendas (diferencial entre o montante global previsto e o valor do encaixe) será qualificado contabilisticamente como “custo do exercício”, no que respeita ao valor dos encargos a reconhecer como custos do exercício de 2006 e como “custos

diferidos”, pela importância correspondente aos encargos a reconhecer como custo dos exercícios seguintes, nunca como “encargos financeiros.

15ª- Os limites do endividamento municipal atribuídos ao Município de Cascais em rateio para o ano de 2006 não serão, portanto, afectados e, no que respeita ao nível de “endividamento líquido”, será significativamente reduzido pelo valor das dívidas que o encaixe da operação permitirá liquidar (cerca de € 15.000.000,00)”.

- 1.2. O Senhor Procurador-Geral Adjunto pronunciou-se pelo bem fundado da decisão recorrida e, conseqüentemente, pela improcedência do recurso (vide fls. 34 a 39).
- 1.3. Foram colhidos os vistos legais.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos autos, designadamente do Acórdão proferido em sede de 1.ª instância, resulta provada a seguinte matéria de facto:

- A) Com o intuito de obter recursos financeiros que permitam solver uma dívida do Município para com a sociedade SUMA – Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A., que, em 20 de Fevereiro de 2006, se cifrava, aproximadamente, em 15 milhões de euros, a Câmara Municipal de Cascais (CMC), bem como a Assembleia Municipal (AMC), em 20 de Fevereiro de 2006, aprovaram a abertura de um procedimento de consulta ao mercado de instituições de crédito para efeitos de celebração de um contrato de cessão de créditos;
- B) Os créditos em questão correspondem a rendas/retribuição que o Município terá direito a receber em virtude dos seguintes contratos de concessão:
 - Contrato de concessão celebrado, em 25 de Novembro de 1993, com a EDP, Distribuição – Energia, S.A., renovado em 23 de Fevereiro de 2006 pelo prazo de 20 anos, para a distribuição de energia eléctrica, em baixa tensão, no Município de Cascais. O Município é titular do direito a receber uma renda correspondente a 4,8% das vendas de energia eléctrica, sendo a mesma

devida anualmente, em quatro prestações iguais que se vencem no último dia de cada trimestre;

- Contrato de concessão da exploração do sistema municipal de distribuição de água e drenagem de águas residuais de Cascais, celebrado em 2 de Novembro de 2000 com a ADC – Águas de Cascais, S.A., pelo prazo de 25 anos. O Município é titular do direito de receber uma retribuição anual devida em Janeiro de cada ano;

- C) Na sequência do supra referido, foram consultadas 7 instituições de crédito, de que resultou um conjunto de 5 propostas;
- D) Em resultado da análise das propostas, o Júri designado para a sua apreciação propôs a adjudicação ao grupo composto pelos Bancos BPI, S.A., Santander Totta, S.A., e Santander de Negócios Portugal, S.A., por apresentar a menor taxa a aplicar ao valor das rendas/retribuição cedidos;
- E) Em 11 de Abril de 2006, a CMC, bem como a AMC, autorizaram a adjudicação nos termos propostos;
- D) Com data de 17 de Maio de 2006, as partes outorgaram o contrato ora submetido a visto, o qual produzirá efeitos em data a acordar pelas mesmas, que deverá ocorrer entre a data da entrega pela CMC aos Bancos de cópia do visto prévio do Tribunal de Contas e o primeiro dia útil do segundo mês subsequente (cláusula 13.^a, n.º 1);
- E) Para efeitos do contrato, os créditos cedidos correspondem ao conjunto de créditos cedidos sobre as rendas/retribuição com início na data de produção de efeitos do contrato e termo no final do mês de Dezembro de 2009 (cláusula 1.^a, n.º 1, alínea q));
- F) **O preço** devido pela aquisição **dos créditos** cedidos forma-se em função do valor nominal das rendas/retribuição, actualizado anualmente a uma taxa de 2% e **deduzido do efeito financeiro associado à antecipação das rendas/retribuição correspondentes a tais créditos (cláusula 4.^a, n.º 1);**
- G) **O pagamento** será determinado dois dias úteis antes da data de produção de efeitos do contrato com base na fórmula prevista no Anexo 2, sendo, contudo, este valor deduzido da comissão de organização e montagem, no montante de 30,000.00 euros, acrescida de quaisquer impostos ou outros encargos legais sobre ela incidentes (cláusulas 4.^a, n.º 2, e 15.^a);
- H) Por seu turno, o pagamento líquido será efectuado pelos Bancos na data de produção de efeitos do contrato (cláusula 4.^a, n.º 4);

- I) **O montante estimado dos direitos de crédito no âmbito desta operação ascende a cerca €17.011.022,81** (anexo 5 do contrato);
- J) Conforme referido a título indicativo no número 3 da cláusula 4.^a do contrato, **o pagamento com base nas condições de mercado do dia 10 de Maio de 2006 seria de €15.922.000,00**, representando o diferencial, face ao valor estimado dos créditos, o custo estimado que o Município suporta com a operação de antecipação de receita;
- L) **Poderá haver ajustamento do preço dos créditos cedidos a suportar pelo Município**, caso se verifique, nomeadamente, **atraso ou incumprimento por parte dos terceiros devedores da obrigação** de pagamento das rendas ou retribuição correspondentes aos créditos cedidos (cláusula 5.^a, n.º 1, alínea b));
- M) Na eventualidade de a CMC não promover o referido ajustamento nos termos contratualmente previstos, **assistirá aos Bancos o direito de lhe retransmitir o correspondente crédito**, ou todos os créditos, consoante o caso (opção de revenda de créditos cedidos), sendo o correspondente preço determinado de acordo com uma fórmula contratualmente fixada (cláusula 5.^a, n.º 6);
- N) A CMC pode obviar à recompra caso entregue aos Bancos as quantias em dívida, acrescidas da compensação pelo efeito financeiro relativo ao período decorrido, calculada pela aplicação, sobre os valores em atraso, da taxa Euribor acrescida de 20 pontos base (cláusula 5.^a, n.º 7);
- O) O incumprimento, ainda que parcial, de qualquer das obrigações assumidas no contrato, confere aos Bancos o direito a resolvê-los e a serem indemnizados pela CMC, após o que se extinguem ou revertem para esta os direitos de créditos cedidos (cláusula 12.^a);
- P) A cobrança dos créditos cedidos será efectuada junto dos respectivos devedores (cláusula 6.^a);
- Q) A CMC garante aos Bancos que os créditos cedidos, à medida do vencimento de cada uma das correspondentes rendas/retribuição, constituir-se-ão directamente na esfera patrimonial dos Bancos (cláusula 8.^a, alínea c));
- R) A CMC diligenciará pelo cumprimento integral das obrigações assumidas no âmbito dos contratos de concessão e, bem assim, pela notificação da cedência dos créditos cedidos aos devedores (alíneas b) e d) da cláusula 9.^a);
- S) O valor atribuído em rateio à CMC para efeitos de acesso a empréstimos a médio e a longo prazo é de € 2.857.688,00, conforme se vê do Despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, de 23 de Março de 2006;

2.2. O DIREITO

2.2.1 Do Acórdão recorrido

Entendeu o Acórdão recorrido que o contrato em causa é “*um verdadeiro contrato de empréstimo a médio prazo, no valor aproximado de 16 milhões de euros, colateralizado (garantido) por direitos de crédito destinado ao saneamento financeiro do Município*”, porquanto:

- O objectivo do presente contrato é obter fundos para solver uma dívida pré-existente no valor aproximado de 15 milhões de euros, sendo que o valor atribuído ao Município em rateio não é suficiente para fazer face a tal desiderato (€ 2.857.688,00, conforme Despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local de 23/03/2006);
- Através do contrato, o Município encaixa um valor aproximado de 16 milhões de euros, obrigando-se a pagar a título de capital e juros um valor aproximado de 17 milhões de euros (valor aproximado dos direitos de crédito), representando o diferencial a remuneração dos Bancos pela cedência dos fundos;
- O reembolso do capital e juros é efectuado nas datas de vencimento dos créditos cedidos¹, sendo os juros pagos “à cabeça”;
- Poderá haver um ajustamento do preço dos créditos cedidos a suportar pelo Município, caso se verifique, nomeadamente, atraso ou incumprimento por parte dos terceiros devedores da obrigação de pagamento das rendas ou retribuição correspondentes aos créditos cedidos;
- Na eventualidade de a CMC não promover o referido ajustamento nos termos contratualmente previstos, assistirá aos Bancos o direito de lhe retransmitir o correspondente crédito, ou todos os créditos, consoante o caso (opção de revenda de créditos cedidos), podendo, no entanto, aquela obviar à recompra caso entregue aos Bancos as quantias em dívida, acrescidas da compensação pelo efeito financeiro relativo ao período decorrido, calculada pela aplicação, sobre os valores em atraso, da taxa *Euribor* acrescida de 20 pontos base;
- Ou seja, ao contrário do que sucede no contrato de cessão de créditos, em que o cedente se limita a garantir a existência e a

¹ Os créditos cedidos correspondem ao conjunto dos créditos sobre as rendas/retribuição com início na data de produção de efeitos do contrato e termo final do mês de Dezembro de 2009.

exigibilidade do crédito ao tempo da cessão, podendo ainda garantir a solvência do devedor a essa data (art.ºs 587.º, n.ºs 1 e 2, do Código Civil, o risco do atraso e do incumprimento por parte dos devedores cedidos corre por conta do Município.

- Não foi atribuída, em rateio, verba suficiente para fazer face a este empréstimo de médio prazo (n.º 3 do art.º 33.º do OE/2006).

Conclui, assim, o aresto recorrido pela violação do n.º 3 do art.º 33.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, o que constitui fundamento de recusa de visto, atento o disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

2.2.3 Do contrato de cessão de créditos futuros

A cessão de créditos está prevista nos artigos 577.º a 588.º do Código Civil.

Uma modalidade específica da cessão consiste na cessão de créditos futuros.

Na verdade, prevendo o artigo 399.º do Código Civil a prestação de coisa futura, a lei admite que os bens futuros possam ser objecto de venda (art.º 880.º do Código Civil); ponto é que tais créditos sejam determináveis (art.º 280.º, n.º 1, do Código Civil).

A cessão de créditos futuros é, por isso, e em regra, reconduzível a uma compra e venda, sendo, por essa razão, adequado enquadrá-la no âmbito do artigo 880.º do Código Civil.

Sendo a cessão de créditos (e também de créditos futuros) um **negócio causal**², importa, no entanto, averiguar qual a causa da cessão no âmbito dos concretos contratos a considerar.

Assim, e de acordo com as funções presentes naqueles contratos, é possível distinguir duas modalidades de cessão de créditos futuros, a saber:

- a cessão de créditos futuros em sentido próprio;
- a cessão de créditos em sentido impróprio.

Na cessão propriamente dita, o risco do incumprimento do terceiro devedor transfere-se para o cessionário; na “imprópria”, o cessionário

² vide Antunes Varela, in “Direito das Obrigações”, Vol. II, Almedina, 3.ª edição, págs. 261 a 265

não assume esse risco, pelo que terá o cedente que reembolsar o cessionário em caso de incumprimento pelo devedor, o que implica a exclusão da função del credere³.

Ou seja, **na cessão de créditos futuros em sentido próprio, em que a assunção dos riscos da cobrança de créditos se configura como um efeito normal da aquisição de créditos⁴, o que existe é uma compra e venda de créditos; na “imprópria”, e pela razão inversa, o que existe é um verdadeiro contrato de mútuo com restituição atípica.**

Da mesma forma que a qualificação como mútuo do factoring impróprio é justificada pelo facto da remuneração do factor ser estabelecida em função do tempo pelo qual este se encontra privado do recebimento do crédito, o que leva a que essa contraprestação possa ser qualificada como juro, dado que é estabelecida em função do tempo de privação de um capital⁵, também a **cessão de créditos futuros em sentido impróprio deve ser considerada, estruturalmente, como um mútuo com restituição atípica.**

A atipicidade da restituição resulta do facto de a obrigação de restituição do *tantundem* dever ser satisfeita primariamente através do crédito cedido, o que implica que a cessão de créditos funcione neste caso como meio de cumprimento e não apenas como garantia do crédito do cessionário⁶.

2.2.4. Da qualificação jurídica do Contrato em apreço

Em face do exposto no ponto que antecede, importa, agora, analisar a questão de saber se o contrato em causa é estruturalmente um contrato de mútuo ou uma verdadeira compra e venda de créditos.

³ Esta distinção é feita pela doutrina a propósito da cessão financeira (*factoring*) – vide Menezes Cordeiro, in “Manual de Direito Bancário”, 3.ª edição, Almedina, págs. 587 e 588, e Menezes Leitão, in “Cessão de Créditos”, Almedina, pág. 512.

⁴ O cedente só garante a solvência do devedor se a tanto expressamente se tiver obrigado (art.º 587.º, n.º 2, do Código Civil)

⁵ Vide Menezes Leitão, in Obra citada, pág. 537.

⁶ Cfr. Menezes Leitão, in Obra citada, pág. 537.

Atento o clausulado do contrato, podemos sintetizá-lo e interpretá-lo do seguinte modo:

- O Município cede às instituições bancárias supra identificadas as rendas futuras (com início na data de produção de efeitos do contrato e termo no final do mês de Dezembro de 2009) que tem sobre a EDP, Distribuição-Energia, S.A., e a ADC – Águas de Cascais, S.A., pelo montante estimado, à data da celebração do presente contrato, de € 17.011.022,81, ficando a cobrança dos créditos a cargo daquelas instituições bancárias⁷ (vide alíneas E), I) e P) do probatório);
- Caso o contrato produzisse efeitos na data da sua outorga, as referidas instituições bancárias, como contrapartida dessa transmissão de créditos, pagariam ao Município € **15.922.000,00** (alínea J) do probatório);
- O Município obriga-se a pagar, a título de retribuição pela concepção e estruturação da operação em causa, uma comissão de organização e montagem correspondente a 30.000,00 euros, que será paga na data de produção de efeitos do contrato por dedução ao pagamento (alínea G) do probatório);
- O preço devido pela aquisição dos créditos cedidos forma-se em função do valor nominal das rendas/retribuição, actualizado anualmente a uma taxa de 2%, e deduzido do **efeito financeiro** associado à antecipação das rendas/retribuição correspondentes a tais créditos (alínea F) do probatório);
- **O apuramento do citado efeito financeiro associado à antecipação das rendas/retribuição vem previsto no Anexo 2 ao contrato, que aqui reproduzimos:**

$$P = \sum_{k=j+1}^n \left(\frac{RF_k}{\prod_{u=j}^K (1 + i_u)} \right)$$

⁷ A função de cobrança de créditos é própria da cessão financeira (*factoring*) – vide DL 171/95, de 18 de Julho, e DL 13/2005, de 7 de Fevereiro.

- Da leitura conjugada das cláusulas 4.^a, n.º 1, do contrato e da fórmula supra, resulta que o montante relativo a RF corresponde ao somatório das rendas / retribuição do contrato que sejam devidas na data K, sendo K as datas previstas de cobrança pelos bancos das rendas / retribuição relativas aos créditos cedidos após a data do pagamento líquido, prevista no número no n.º 4 da cláusula 4.^a;
- **O efeito financeiro** a deduzir ao preço do valor nominal das rendas actualizado da taxa de 2% é, *in casu*, **representado pela variável *iu***, que, de acordo com os dizeres constantes da referida fórmula correspondem a “**Taxas de juro**⁸ aplicáveis no início de cada período *u* e determinadas pelos Bancos em função das taxas forward implícitas nas taxas Euribor até 1 ano e nas taxas de IRS (...) para as maturidades acima de 1 ano, de acordo com as condições de mercado vigentes 2 dias úteis antes da data do pagamento líquido prevista no número 4 da cláusula 4.^a, acrescidas do spread equivalente, para cada período *u*, a um spread anual de 0,10%”;
- Ou seja, à semelhança do mútuo bancário, o Município quando recebe, por antecipação, receitas relativas a créditos vindendos, está a auferir capitais alheios, obrigando-se, como contrapartida, a pagar o montante relativo ao dito **efeito financeiro**, correspondendo este à remuneração do capital à taxa de juro constante na fórmula supra referida⁹;
- Dito de outro modo: a remuneração do capital àquela taxa de juro, tal como no mútuo bancário, é estabelecida em função do tempo pelo qual os bancos se encontram privados do recebimento do capital previamente antecipado ao Município;
- A única especialidade em relação ao mútuo é que a obrigação da restituição do *tantundem* é feita através dos créditos cedidos, ou seja, a cessão de créditos funciona, aqui, como meio de cumprimento e não apenas em garantia dos créditos dos bancos;
Mas mais,
- **O preço dos créditos cedidos será ajustado** (ajustamento a suportar pelo Município) **caso se verifique, nomeadamente, atraso ou incumprimento por parte dos terceiros devedores**

⁸ Sublinhado nosso.

⁹ Aqui, ao contrário do que é usual no mútuo bancário, os juros são logo pagos “à cabeça”, como, de resto, é referido pelo Acórdão recorrido.

da obrigação de pagamentos de rendas ou retribuição correspondentes aos créditos cedidos (alínea L) do probatório):

- Na eventualidade de a CMC não promover o referido ajustamento nos termos contratualmente previstos, **assistirá aos Bancos o direito de lhe retransmitir o correspondente crédito**, ou todos os créditos, consoante o caso (opção de revenda de créditos cedidos), podendo, no entanto, aquela obviar à recompra caso entregue aos bancos as quantias em dívida, acrescidas da compensação pelo efeito financeiro relativo ao período de tempo decorrido, calculada pela aplicação sobre os valores em atraso, da taxa Euribor acrescida de 20 pontos base (alínea M) do probatório);
- Ou seja, o preço dos créditos cedidos não é imutável, podendo sofrer alterações no decurso do contrato, para menos¹⁰, designadamente, no caso de atraso ou incumprimento dos terceiros devedores, o que equivale a dizer que a assunção dos riscos da cobrança de créditos corre pelo Município/cedente;
- Por outras palavras: tal como no mútuo bancário, o risco do incumprimento corre pela entidade que obtém capitais alheios, sendo a obrigação de restituição do tantundem satisfeita através dos créditos cedidos;
- Quer isto dizer que a obrigação de restituição do tantundem é feita através dos créditos cedidos, ou seja, mais uma vez, a cessão de créditos funciona, aqui, como meio de cumprimento e não apenas em garantia dos créditos dos bancos;
- Contrariamente ao referido pela Recorrente, o Município não garante a solvência dos terceiros devedores, nos termos do n.º 2 do artigo 587.º do Código Civil); seria assim se aquele só respondesse quando os terceiros devedores apresentassem uma situação de insuficiência patrimonial, traduzida na insusceptibilidade de cumprimento das suas obrigações; na verdade, **o que o Município “garante” é algo anterior a essa incapacidade de cumprimento: é o mero atraso ou incumprimento dos terceiros devedores.**

¹⁰ Também poderá sofrer alterações, para mais, na eventualidade de se verificar uma diferença positiva entre o valor efectivamente recebido pelos bancos dos devedores e o valor de referência a cobrar relativamente aos créditos cedidos (n.º 8 da cláusula 5.ª)

Concluindo:

- **O contrato em causa é tecnicamente e estruturalmente um mútuo bancário¹¹, a médio prazo, com restituição atípica, assumindo, aqui, a cessão de créditos um papel de execução do contrato-fonte, ou seja, consubstancia o modo por que o mútuo bancário se torna eficaz.**

2.2.5. Da alegada inexistência de fundamento de recusa de visto

Sendo o contrato em causa, tecnicamente e estruturalmente, um mútuo bancário a médio prazo, a questão que se coloca é a de saber se, atento o disposto no n.º 3 do art.º 33.º da Lei n.º 60-A/2005 (OE/2006), o Município pode celebrar o presente contrato.

O n.º 3 do referido art.º 33.º do OE/2006 exige a prévia existência de um valor atribuído em rateio para acesso a novos empréstimos a médio e a longo prazo.

O valor atribuído em rateio à Câmara Municipal de Cascais foi de € 2.857.688 (vide alínea S) do probatório), sendo o valor estimado do presente contrato de €15.922.000,00.

Não pode, assim, a Câmara celebrar o contrato em apreço, por falta de verba suficiente em rateio, ficando, por essa via, prejudicado o conhecimento dos argumentos invocados nas conclusões 11.^a a 15.^a.

A norma em causa é uma norma financeira, pela que a sua violação (directa) constitui fundamento de recusa – vide 44.º, n.º 3, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

3. DECISÃO

Termos em que se julga o presente recurso improcedente, por não provado, confirmando-se o Acórdão recorrido, nos termos e com os fundamentos supra expostos.

¹¹ Tem também elementos relativos ao *factoring*, (v.g.cobrança de créditos)

São devidos emolumentos.

Lisboa, 17 de Outubro de 2006

Os Juízes Conselheiros

Helena Ferreira Lopes

Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

ACÓRDÃO N.º 295/06 - 1.ª S/SS

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO CLÍNICO – PROGRAMA DE CONCURSO – CADERNO DE ENCARGOS – FUNDAMENTAÇÃO DO ACTO ADJUDICATÓRIO – VÍCIO DE VIO- LAÇÃO DE LEI, POR ERRO NOS PRESSUPOSTOS

SUMARIO

1. A adjudicação feita a um concorrente em violação das disposições contidas no Programa do Concurso ou das cláusulas contidas no Caderno de Encargos segue o regime de invalidade jurídico-administrativa.
2. Da reconstituição do itinerário cognoscitivo e valorativo percorrido pela entidade adjudicatária, podemos concluir o seguinte:
 - as adjudicações parciais fundamentaram-se no facto das propostas das sociedades adjudicatárias – atentas as diversas características técnicas dos stents por aquelas apresentadas – irem ao encontro das “várias necessidades técnicas ao mais baixo preço”;
 - as outras sociedades foram excluídas por se desconhecer o seu mérito técnico, sendo certo que o “mérito técnico” era um dos factores a ponderar nas adjudicações a efectuar.
3. Ou seja, através da fundamentação do acto adjudicatório qualquer destinatário normal consegue alcançar as razões determinantes da decisão, pelo que não se verifica o vício de falta de fundamentação (n.º 2 do art.º 125.º CPA).
4. O que ocorreu foi que a adjudicação foi feita a diversas entidades segundo as características e quantidades dos stents que afinal se pretendiam adquirir, mas que não constavam do Programa do Concurso nem do Caderno de Encargos.
5. Quer isto dizer que a adjudicação foi feita em violação das disposições do Programa do Concurso e das cláusulas do Caderno de Encargos, a que a própria entidade adjudicante se auto-vinculou.
6. Estamos, por isso, perante um vício de violação de lei, por erro nos pressupostos.

7. Sendo tal ou tais ilegalidades, em abstracto, susceptíveis de alterar o resultado financeiro dos contratos, verifica-se o fundamento de recusa de visto previsto no art.º 44.º, n.º 3, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
8. Não estando, porém, adquirida a ocorrência efectiva da alteração do resultado financeira dos contratos, e não constando dos autos que a entidade adjudicante tenha sido objecto de qualquer recomendação anterior relativa à matéria em causa, mostra-se justificado o uso da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheira Relatora
Helena Ferreira Lopes

Processo n.º 294/06)
Sessão de 29 de Setembro de 2007

ACÓRDÃO

1. O HOSPITAL DISTRITAL DE FARO (HDF) remeteu para fiscalização prévia um contrato de aquisição de material de consumo clínico – Endopróteses Vasculares – Stents Revestidos (Hemodinâmica), para o ano de 2006, celebrado com a sociedade Boston Scientific, S.A., no valor global de 375.000,00 € (valor sem IVA).
2. Para além dos factos referidos em 1., releva para a decisão a seguinte factualidade:
 - A) Para efeitos de aquisição de 500 unidades dos bens supra-referidos, o Conselho de Administração do Hospital Distrital de Faro, por deliberação de 17/08/2005, autorizou a abertura de concurso público internacional;
 - B) Nos termos do Programa de Concurso (cfr. artigo 12.º), o critério que preside à adjudicação é o da proposta mais vantajosa, atendendo aos seguintes factores por ordem decrescente de importância:
 - a) Qualidade – 40%;
 - b) Mérito técnico – 40%;
 - c) Preço – 15%;
 - d) Prazo de entrega – 5%.

- C) Por seu turno, em resultado da reunião do Júri de 31/08/2005, foi decidido atribuir aos referidos critérios a seguinte ponderação:
- a) Qualidade – 40%;
 - b) Mérito técnico – 40%;
 - c) Preço – 15%
 - i. Mais económico 15% (diminuir a percentagem por ordem crescente de preço)
 - d) Prazo de entrega – 5%
 - i. Até 5 dias 5%
 - ii. Mais de 5 dias 2,5%;
- D) No relatório final do Júri do concurso, datado de 18/11/2005, foi proposto a adjudicação do fornecimento dos bens a cinco das oito entidades presentes a concurso, conforme se descreve:
- a) 250 unidades à sociedade Boston Scientific, ao preço de 1500,00 €/un.;
 - b) 200 unidades à sociedade Medtronic Portugal, ao preço de 1600,00 €/un.;
 - c) 38 unidades à sociedade Johnson & Johnson, ao preço de 1600,00 €/un.;
 - d) 10 unidades à sociedade Farmimpex Cardio, ao preço de 1550,00 €/un.;
 - e) 2 unidades à sociedade Endovascular, ao preço de 1790,00 €/un.;
- E) Da fundamentação do acto adjudicatório consta o seguinte: *“Esta escolha reflecte as várias necessidades técnicas ao mais baixo preço. As outras firmas foram preteridas por mérito técnico desconhecido.”*;
- F) Por deliberação de 07/12/2005, o Conselho de Administração do Hospital Distrital de Faro adjudicou os bens supra referidos nos termos propostos no relatório final do Júri do concurso, bem como, no que ao presente caso interessa, aprovou a minuta do contrato a celebrar com a sociedade Boston Scientific, S.A.;
- G) Com data de 13/01/2006, foi celebrado o contrato entre o HDF e a sociedade supra mencionada;

- I) Em sede de devolução, o Tribunal questionou o HDF sobre se a concorrente “Boston” se dispunha a fornecer a totalidade das 500 unidades de “Stents”, e qual a razão das adjudicações parciais;
- J) Na sua resposta, o HDF informou que a sociedade “Boston” se dispunha a fornecer a totalidade dos “Stents”, e que dentro do género de bens postos a concurso existem diversas espécies com características próprias, nomeadamente no que se refere aos materiais utilizados para o seu fabrico e às específicas finalidades clínicas a que se destinam; daí as adjudicações parciais.
- L) Ainda quanto a esta última questão, o HDF informou que:
- “Os “Eluting” Stents escolhidos no concurso de Endopróteses de 2006 têm todas características diferentes de plataforma de entrega, polímero e fármaco adequadas às diferentes características clínicas dos doentes a tratar obedecendo à ordenação dos factores a considerar por ordem decrescente de importância, nomeadamente:*
- 1. Os Stents adjudicados à sociedade Boston Scientific são em aço de desenho flexível, revestidos por polímero de libertação lenta do fármaco Paclitaxel;*
 - 2. Os Stents adjudicados à sociedade Medtronic são em liga de crómio – cobalto de desenho flexível com polímero de libertação rápida do fármaco ABT478;*
 - 3. Os Stents adjudicados à sociedade Johnson e Johnson são em aço de desenho menos flexível revestidos com polímero de libertação lenta do fármaco Sirolimus;*
 - 4. Os Stents adjudicados à sociedade Farmimpex são de liga crómio – cobalto de desenho flexível com células de polímero de libertação rápida do fármaco paclitaxel;*
 - 5. Os Stents adjudicados à sociedade Endovascular são de aço com desenho pouco flexível revestidos de material PTFE.”*
- M) Os documentos concursais só previam a aquisição de um determinado tipo de bem – Endoprótese Vascular – Stents Revestidos (Hemodinâmica), sendo omissos quanto aos diversos tipos de “Stents” efectivamente adquiridos.

3. SUBSUNÇÃO DOS FACTOS AO DIREITO

3.1 Não estando em causa nenhuma situação subsumível ao disposto na alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, a questão que se coloca é a de saber se se verifica algum dos fundamentos previstos nas alíneas a) e c) do referido preceito e, no caso de se verificar o fundamento previsto na alínea c), se é caso de se *“conceder visto e fazer recomendações (...) no sentido de suprir no futuro tais ilegalidades”*.

3.1.1. Da natureza jurídica do Programa de Concurso e do Caderno de Encargos

O Programa de Concurso é um regulamento “ad hoc” onde se inscrevem, de forma imperativa, os trâmites e formalidades do procedimento adjudicatório, o seu regime fundamental.

Depois de patenteadas ou publicitadas, as disposições do programa do concurso – e os outros documentos que o integram – tornam-se vinculantes para a autoridade procedimental, bem como para todos os intervenientes no mercado concursal.

Actos de ambos, que sejam desconformes com o que disponha nesses programas, são actos sujeitos ao regime de invalidade jurídico-administrativa, actos ilegais e anuláveis ou revogáveis, directamente através da sua repercussão no acto final do procedimento concursal.

(...)

São, assim, disposições que se projectam no domínio da legalidade e validade administrativas de actos procedimentais de quaisquer autoridades e pessoas que nele intervêm (...)

É, pois, de regulamentos que se trata quando lidamos com as disposições dos programas dos concursos (...)¹ – as palavras evidenciadas são da nossa autoria.

O Caderno de Encargos é o documento que contém as cláusulas jurídicas e técnicas, gerais e especiais, a incluir no contrato a celebrar.

Dividem-se, contudo, as teses quanto ao fundamento da respectiva obrigatoriedade ou vinculatividade jurídica; para uns, ela assenta no

¹ Vide Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira; in “Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa”, Almedina, págs. 135 e 136.

seu carácter normativo²; para outros ela assenta no seu carácter contratual³.

Anote-se, no entanto, que qualquer que seja a tese defendida – a da natureza normativa ou a da natureza contratual – há um ponto em que tais teses convergem: **a adjudicação feita a um concorrente em violação das cláusulas contidas no Caderno de Encargos segue o regime de invalidade jurídico-administrativa⁴.**

3.1.2. Da fundamentação do acto adjudicatório e das eventuais ilegalidades do acto adjudicatório

Tomando por base o programa do concurso (vide alínea B) do probatório), o Júri do concurso atribuiu aos critérios daquele constante a seguinte ponderação:

- a) Qualidade – 40%
- b) Mérito técnico – 40%
- c) Preço – 15%
Mais económico 15% (diminuir a percentagem por ordem crescente de preço)
- d) Prazo de entrega -5%
Até 5 dias – 5%
Mais de 5 dias – 2,5% (alínea C) do probatório)

No relatório final do Júri do concurso, foi proposta a adjudicação a cinco das oito sociedades concorrentes, conforme se descreve na alínea D) do probatório.

O HDF adjudicou os bens conforme o proposto pelo Júri do concurso, tendo cabido 250 unidades à sociedade Boston Scientific, ou seja, à sociedade cujo contrato é agora objecto de fiscalização prévia.

² Neste sentido, vide obra citada, págs. 139 e 140;

³ Vide Margarida Olabazal Cabral in “Concurso Público nos Contratos Administrativos”, Almedina, págs. 245 248.

⁴ Para Margarida Olabazal, defensora da tese contratual, in obra citada, pág. 246, se a adjudicação se efectuar em violação das condições impostas pelo Caderno de Encargos, o que ocorre é uma infracção do Regulamento “*por violação da cláusula do programa do concurso que obriga à exclusão das propostas que não respeitem o Caderno de Encargos, se esta existir, ou por vício da lei que regulamenta o concurso público e que contém uma cláusula daquele género, ou ainda, violação do princípio geral que obriga as propostas a respeitarem o caderno de encargos e a adjudicação incidir apenas sobre uma dessas propostas*”.

Da fundamentação do acto adjudicatório (fundamentação por remissão expressa para o Relatório Final do Júri do Concurso), consta o seguinte: *“Esta escolha reflecte as várias necessidades técnicas ao mais baixo preço. As outras firmas foram preteridas por mérito técnico desconhecido.”* (vide alínea E) do probatório).

Em face do exposto, a 1.ª questão que se coloca consiste em saber se o acto adjudicatório se encontra suficientemente fundamentado, sendo certo que **a adopção de fundamentos que, por insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto, equivale a falta de fundamentação** (n.º 2 do art.º 125.º do CPA).

Com é sabido, os actos administrativos devem apresentar-se formalmente como disposições conclusivas lógicas de premissas correctamente desenvolvidas e permitir, através da exposição sucinta dos factos e das regras jurídicas em que se fundam, que os seus destinatários concretos, pressupostos cidadãos diligentes e cumpridores da lei, façam a reconstituição do itinerário cognoscitivo e valorativo percorrido pela entidade decidente⁵.

Reconstituindo o itinerário cognoscitivo e valorativo percorrido pelo HDF, podemos concluir que as adjudicações parciais se fundamentaram no facto das propostas das sociedades supra identificadas – atentas as diversas características técnicas dos Stents por aquelas apresentadas –, irem ao encontro das *“várias necessidades técnicas ao mais baixo preço”*; as outras sociedades foram excluídas por se desconhecer o seu mérito técnico, sendo certo que o *“mérito técnico”* era um dos factores a ponderar na adjudicação a efectuar.

Ou seja, através da fundamentação do acto adjudicatório ficamos a saber que o Hospital adjudicou 250 unidades de “Stents” à sociedade Boston porque, para “Stents” com aquelas características específicas, era aquela que, comparativamente, apresentava o preço mais baixo, sendo que o Hospital precisava, em concreto, de “Stents” com aquelas características e naquelas quantidades; o mesmo se poderá dizer relativamente às adjudicações feitas às outras sociedades.

Ou seja, através da fundamentação do acto adjudicatório qualquer destinatário normal consegue alcançar as razões determi-

⁵ vide Acórdãos do STA, de 4 de Março de 1987, in AD 319-849), e de 7/7/2004, P. n.º 6/2004.

nantes da decisão, pelo que não se verifica o vício de falta de fundamentação (n.º 2 do art.º 125.º CPA).

Na verdade, o que se verifica é uma fundamentação errada, por contrariar o Programa do Concurso, o art.º 55.º, n.º 1, alínea a), do DL 197/99, de 8/6, e o Caderno de Encargos; e isto por duas ordens de razões:

1.ª A adjudicação feita a diversas entidades segundo as características e quantidades dos bens que afinal se pretendia adquirir - por tal corresponder às “várias necessidades técnicas” do Hospital - não consta do objecto do concurso e do contrato nem é elegido pela entidade adjudicante como critério ou elemento a ponderar na adjudicação, pelo que a adjudicação efectuada nestes termos viola o Programa do Concurso (n.ºs 1 e 12) e o Caderno de Encargos (n.º 1), o que se consubstancia num vício de violação de lei;

2.ª A adjudicação, nomeadamente no que se reporta às sociedades adjudicatárias, não obedeceu ao disposto no art.º 55.º, n.º 1, alínea a), do DL 197/99, de 8/6, nem aos factores a que a entidade adjudicante se auto-vinculou no Programa do Concurso, designadamente aos relativos à “Qualidade”, “Mérito técnico” e “Prazo de entrega”, sendo certo que os dois primeiros têm uma ponderação de 40%, pelo que a adjudicação feita nestes termos viola o n.º 12 do Programa do Concurso e a alínea a) do n.º 1 art.º 55.º do DL 197/99, de 8/6, o que se consubstancia num vício de violação de lei.

Verificam-se, por isso, os identificados vícios de violação de lei.

Numa visão prospectiva, podíamos dizer o seguinte:

- Se das 500 unidades de “Endopróteses Vasculares – “Stens” Revestidos (Hemodinâmica), o Hospital pretendia adquirir 250 com características x, 200 unidades com as características y, 38 com as características z, etc., então devia ter feito constar tais quantidades e características no Caderno de Encargos (art.º 43.º do DL 197/99, de 8 de Junho) e no Programa do Concurso, mais concretamente nas disposições relativas aos seus objectos; só procedendo desta forma serão respeitados os princípios da contratação pública, nomeadamente os da legalidade, da concorrên-

cia e da transparência (artigos 7.º, 8.º e 10.º, do DL 197/99, de 8 de Junho);

- Se o Hospital elabora um Programa de Concurso, no qual fixa determinados factores e subfactores de apreciação das propostas e respectiva ponderação, então terá que fundamentar o acto adjudicatório por forma a que os seus destinatários concretos possam fazer a reconstituição do itinerário cognoscitivo e valorativo percorrido pela Hospital, atentos os factores, subfactores e respectiva ponderação a que se auto-vinculou (art.º 107.º, do DL 197/99, de 8 de Junho); se o não fizer, poderá ver a adjudicação anulada⁶ e, quiçá, o visto ao contrato recusado, por tal adjudicação estar eivada do vício de falta de fundamentação ou de vício de violação de lei, estando nesta última situação o caso ora em análise (o vício de violação de lei ocorrerá, quando o acto, embora erradamente, está fundamentado, quer porque se baseou em pressupostos errados, quer porque não apreciou pressupostos a que previamente se auto-vinculou ou a que estava vinculado por força de lei expressa).

3.1.3. Das consequências decorrentes da violação do Programa do Concurso e do art.º 55.º, n.º 1, alínea a), do DL 197/99, de 8/6, bem como do Caderno de Encargos

As ilegalidades constatadas não são geradoras de nulidade (fundamento previsto na alínea a) do n.º 3 do art.º 44.º, da Lei 98/97), porquanto:

- O vícios supra identificados não estão previstos no n.º 2 do art.º 133.º do CPA⁷;
- Não existe qualquer outro dispositivo legal que, para aqueles vícios, cominem expressamente essa forma de invalidade (vide n.º 1 do art.º 133.º do CPA);
- O acto de adjudicação da empreitada contém todos os seus elementos essenciais, considerando-se “elementos essenciais” todos os elementos cuja falta se consubstancie num vício do acto que, por ser de tal modo grave, torne inaceitável a produção dos respectivos efeitos jurídicos, aferindo-se essa gravidade em função

⁶ Os Tribunais Administrativos são os únicos que são competentes para a anulação de actos administrativos.

⁷ Tenha-se, no entanto, em atenção que a enumeração aí prevista tem natureza meramente exemplificativa.

da *ratio* que preside àquele acto de adjudicação (vide art.º 133.º, n.º 1, 1.ª parte, do CPA)⁸

Não sendo tais ilegalidades geradoras de nulidade, **só podem as mesmas ser geradoras de anulabilidade** (vide art.º 135.º do CPA).

Afastados que estão os fundamentos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do art.º 44 da Lei 98/97, e tendo nós dado por assente que os vícios de violação de lei ocorridos são geradores de anulabilidade, importa, agora, analisar se a situação em análise é enquadrável no disposto na alínea c) do n.º 3 do mesmo normativo.

Afigura-se-nos que a resposta só pode ser positiva.

Muito embora não resulte dos autos que da violação daqueles preceitos tenha resultado a alteração efectiva do resultado financeiro, não temos dúvidas em afirmar que os vícios imputados ao acto adjudicatório são, em abstracto, aptos a alterar esse resultado, já que da aplicação dos critérios e factores a que a própria entidade adjudicante se auto-vinculou⁹ e que resultam da lei (art.º 55.º, n.º 1, al. a), do DL 197/99, de 8/6) poderia resultar a adopção de uma proposta economicamente mais vantajosa.

Ou seja: em abstracto, a ilegalidade imputada ao acto de adjudicação revela-se idónea à alteração do resultado financeiro do contrato.

Anote-se, a propósito, que, para efeitos da aplicação da alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, quando aí se diz "*Ilegalidade que... possa alterar o respectivo resultado financeiro*" pretende-se significar que **basta o simples perigo ou risco** de que da ilegalidade constatada possa resultar a alteração do respectivo resultado financeiro.

Porém, não estando adquirida a ocorrência efectiva da alteração do resultado financeiro do contrato e não tendo o Hospital Distrital de Faro sido objecto de qualquer recomendação anterior quanto à matéria em causa, afigura-se-nos oportuno fazer uso da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

⁸ Vide, entre outros, o Ac. do Tribunal de Contas n.º 30/05-15NOV-1.ª S/PL, bem como a doutrina e jurisprudência aí referidas.

⁹ Ver o que se disse no ponto antecedente a propósito da obrigatoriedade e vinculatividade jurídica do Programa do Concurso e do Caderno de Encargos.

4. DECISÃO

Termos em que se decide:

- a) Visar o contrato em apreço;
- b) Recomendar ao Hospital Distrital de Faro o cumprimento rigoroso, em contratos administrativos futuros, das normas e cláusulas a que se auto- vincula, por força do Programa de Concurso e Caderno de Encargos subjacentes ao respectivo procedimento adjudicatório, bem como do que se encontra legalmente estatuído no art.º 55.º, n.º 1, alínea a), do DL 197/99, de 8/6.

São devidos emolumentos (n.º 1, alínea b) do art.º 5.º do Regime anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Lisboa, 29 de Setembro de 2006.

Os Juízes Conselheiros

Helena Ferreira Lopes (Relatora)

Lídio de Magalhães

Ribeiro Gonçalves

O Procurador-Geral Adjunto

António Cluny

ACÓRDÃO N.º 307/06 – 1ªS/SS

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE – APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS – CADERNO DE ENCARGOS – CONTRATO DE FORNECIMENTO – CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO – PROGRAMA DE CONCURSO – VISTO COM RECOMENDAÇÕES

SUMÁRIO:

1. Num contrato de fornecimento, é nos documentos que disciplinam cada concurso que devem ser estabelecidos o critério de adjudicação e os factores de tal critério – cfr. alínea l) do art.º 89.º do Dec-Lei n.º 197/99, de 8/6 – apenas se admitindo que (cfr. art.º 94.º, n.º 1, do mesmo diploma) “até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a entrega das propostas, o júri deve definir a ponderação a aplicar aos diferentes elementos que interferiram na aplicação do critério de adjudicação estabelecido no programa do concurso”.
2. Nos termos dos art.sº 42º e 43º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, é no caderno de encargos que se devem conter as cláusulas técnicas, nomeadamente as especificações que os produtos devem possuir para poderem ser objecto de adjudicação.
3. Em ambos os pontos considerados, esta conformação desdobra-se numa dupla exigência: por um lado, apenas podem ser chamados à decisão os aspectos que se encontram descritos e regulados no programa de concurso e no caderno de encargos, mas, por outro lado, têm de ser obrigatoriamente ponderados todos os que hajam sido estabelecidos.
4. Em matéria de apreciação das propostas e consequente adjudicação, a falta de respeito por limites impostos no programa de concurso ou a não aplicação em concreto dos factores de avaliação das propostas fixados no programa do concurso viola o disposto nos arts. 106.º e 107.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
5. As ilegalidades apontadas são susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, pelo que constituem, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, fundamento de recusa de visto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 do mesmo preceito legal.

Conselheiro Relator
Lídio de Magalhães

Processo nº 1378/06
Sessão de 11 de Outubro de 2006

ACÓRDÃO

O Hospital de São João celebrou com a empresa “Johnson & Johnson, Lda.” um contrato de fornecimento de válvulas e cateteres peritoniais, clips aneurisma, kits de monitorização, próteses esofágicas, bandas gástricas e dispositivos para incontinência pelo valor de 364 947,64€ a que acresce o IVA.

Para a análise do processo releva a seguinte matéria de facto:

1. A celebração do contrato foi precedida de concurso público (n.º 060044 - MCC), com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia;
2. O concurso foi lançado com vista ao fornecimento de vários produtos agrupados em 41 “posições”;
3. No art.º 9.º do Programa de Concurso foi estabelecido o seguinte:

“1. Em relação a cada posição, a adjudicação da totalidade, ou de parte, da quantidade posta a concurso, será feita à proposta que apresente o preço mais baixo, naturalmente desde que o produto seja considerado adequado (esta pesquisa do preço + baixo é feita sobre um mapa obtido informaticamente, onde estão ordenados por ordem crescente de preços todas as propostas recebidas, item a item).

Explicitando:

1) não sendo os produtos “bons” ou “maus” em si mesmos e de forma abstracta, deverá a sua “qualidade” (adequação) ser aferida pela utilização que lhes vai ser dada (naturalmente além da observância das especificações técnicas contidas no caderno de encargos).

Por tal facto, serão todos eles objecto de prévia aferição, no sentido de se determinar fundamentadamente quais os “produtos adequados” e quais os “produtos não adequados”.

De entre os “produtos adequados” optar-se-á pelo que apresentar preço mais baixo.

Esta pesquisa de proposta de preço mais baixo, é feita sob um mapa (obtido informaticamente), onde estão ordenados, por

ordem crescente de preço, todas as propostas de fornecimento admitidas (item a item).

Como critério de desempate, olhar-se-á ao prazo de entrega indicado na proposta de fornecimento.

2. Admitem-se adjudicações repartidas quando haja duas propostas de igual mérito. Idem, quando, face às quantidades a adjudicar, for considerado prudente ter mais do que uma fonte de fornecimento para acautelar rupturas de “stock”. Idem, quando se considere o mais adequado na resolução de situações clínicas específicas.
3. Estando em causa um produto novo, relativamente ao qual não haja experiência no Hospital de São João, considera-se poder haver interesse em adjudicar uma pequena parte para dele se tomar conhecimento/experiência, mesmo que a proposta correspondente não seja a mais favorável, face ao critério estabelecido.
Então, essa quantidade a adjudicar a título experimental não poderá ir além de 10% da quantidade posta a concurso.”
4. Apresentaram-se a concurso e foram admitidos 28 concorrentes tendo alguns deles oferecido propostas variantes; a totalidade das propostas foi também admitida.
5. Na sequência das operações concursais foram efectuadas 16 adjudicações a outras tantas empresas, entre as quais a que originou o presente contrato, e que se refere às “posições” 7, 8, 9, 10, 11, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 40, 41, 42 e 43, referentes a produtos e quantidades devidamente identificados nos autos.
6. Tomando como exemplo o ocorrido na “posição” 8 temos o seguinte:
 - a) A ordenação segundo o factor preço foi a seguinte:
 - “Medtronic”, variante 1
 - “Medtronic”
 - “Johnson & Johnson”
 - “B. Braun”

- d) A adjudicação recaiu na ora adjudicatária e na “B. Braun” nas proporções de 25% e 75%, respectivamente.
7. A fundamentação para que tenha cabido à ora contratante a percentagem de 25% das aquisições foi a de se tratar de “material desconhecido dos utilizadores” e destinar-se “a ser utilizado para adquirir experiência” (ofício n.º 24887, de 13/9/2005);
8. Por seu turno na “posição” 24 a adjudicação repartida não contemplou a proposta que se classificou em 2.º lugar de acordo com o factor preço (“Moonsurge”), sendo que, no parecer técnico, em relação a ela não se formulou qualquer objecção;
9. Ainda a título de exemplo, na posição 32, a adjudicação aos concorrentes “PMH” e “Medtronic” nas proporções de 20% e 80%, respectivamente, não aparece suportada em qualquer fundamentação, nem sequer no parecer técnico.

Como tem vindo a ser referido em outras decisões deste Tribunal (cfr. Acórdãos da 1.ª Secção n.ºs 207/06, 232/06, 289/06, 290/06 e 294/06) é nos documentos que disciplinam cada concurso que devem ser estabelecidos o critério de adjudicação e os factores de tal critério – cfr. alínea l) do art.º 89.º do Dec-Lei n.º 197/99, de 8/6 – apenas se admitindo que (cfr. art.º 94.º, n.º 1, do mesmo diploma) “até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a entrega das propostas, o júri deve definir a ponderação a aplicar aos diferentes elementos que interfiram na aplicação do critério de adjudicação estabelecido no programa do concurso”.

Por seu turno, é também antecipadamente – no caderno de encargos – que se devem conter as cláusulas técnicas, nomeadamente as especificações que os produtos devem possuir para poderem ser objecto de adjudicação (cfr. art.ºs 42.º e 43.º do mesmo diploma legal).

As decisões das entidades com intervenção no procedimento adjudicatório têm de se conformar com o que se encontra estabelecido.

Em ambos os pontos considerados, esta conformação desdobra-se numa dupla exigência: por um lado, apenas podem ser chamados à decisão os aspectos que se encontram descritos e regulados no programa de concur-

so e no caderno de encargos, mas, por outro lado, têm de ser obrigatoriamente ponderados todos os que hajam sido estabelecidos.

É com base em tais elementos que o júri procede à apreciação das propostas (ou à sua exclusão) e à respectiva ordenação para efeitos de adjudicação (art.º 106.º, n.º 2).

É a fundamentação que permite aferir a congruência e a efectividade com que o processo decisório aderiu ao que se encontrava regulado nos documentos disciplinadores do concurso (art.º 107.º do mesmo diploma).

Volvendo para os factos ocorreu que, como se viu, na “posição” 8 não foi respeitado o limite de 10% estabelecido no programa de concurso para produtos novos.

Na verdade “a quantidade a adjudicar a título experimental não poderia “ir além de 10% da quantidade posta a concurso”, como se estabelecia no n.º 3 do art.º 9.º de programa de concurso.

Por seu turno, na “posição” 24, não se alcança a razão pela qual não foi objecto de adjudicação a proposta da “Moonsurge”, que havia sido ordenada em 2.º lugar por força do factor único do critério de adjudicação, não se vislumbrando sequer no processo qualquer objecção técnica (sem prejuízo de aqui se reiterar tudo quanto se afirmou em anteriores decisões – cfr. Acórdão n.º 290/06) – sobre a relevância e os termos em que podem ser admitidos critérios relacionados com “adequação” ou “inadequação”).

Refira-se ainda a da adjudicação repartida na “posição” 32 em que ficam totalmente omitidas as razões que a determinaram.

À “PMH” (que teve 2 propostas nos 1.º e 2.º lugar) foram adjudicadas unidades correspondentes a 20% (2 em 10) enquanto à concorrente cuja proposta se posicionou em 3.º lugar foram adjudicadas unidades correspondentes a 80% da adjudicação (8).

Como tem sido reafirmado em outras decisões, não está aqui em questão, como é óbvio, o maior ou menor acerto na escolha que foi efectuada em relação aos concretos produtos submetidos à apreciação do júri e da comissão que prestou apoio técnico.

O que não podem é ser postergadas – como o foram neste processo – as normas legais citadas bem como os princípios da legalidade, da transparência, da concorrência e da estabilidade (cfr. art.^{os} 7.º e seguintes do Dec-Lei n.º 197/99) a que tais normas vieram dar corpo.

As ilegalidades cometidas são susceptíveis de determinar a adopção de propostas menos vantajosas do ponto de vista financeiro, com o que fica constituído o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Tendo em conta, porém, o disposto no n.º 4 do mesmo artigo e que tal efeito não se pode ter por adquirido, vai o processo visado com recomendação, dirigida ao hospital de S. João, de que deve observar rigoroso cumprimento das regras legais que disciplinam os concursos públicos de fornecimento e em especial dos art.^{os} 42.º, 43.º, 106.º e 107.º do Dec-Lei n.º 197/99.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 11 de Outubro de 2006.

Os Juízes Conselheiros,

Lídio de Magalhães (Relator)

Helena Lopes

Pinto Almeida

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto

Daciano Pinto

ACÓRDÃO Nº 312/06 – 1ºS/SS

CONTRATO DE CESSÃO DE CRÉDITO – CONTRATO DE EMPRÉSTIMO – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL – INCUMPRIMENTO CONTRATUAL – NORMA FINANCEIRA – RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO

1. O contrato pelo qual um Município cede créditos futuros a longo prazo a instituições bancárias (créditos que tem sobre terceiros), em que o risco do incumprimento por parte dos terceiros devedores corre por conta do Município, é tecnicamente um mútuo bancário, isto é um empréstimo bancário.
2. Tendo a autarquia esgotado o montante de endividamento que para o ano de 2006 lhe coube em rateio, a contracção do referido empréstimo viola o disposto no art. 33º, n.º 3, da Lei de Orçamento do Estado para 2006.
3. A celebração de um contrato de empréstimo nas referidas condições constitui fundamento de recusa do visto, por violação directa de norma financeira (art.º 44.º, n.º 3, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto).

Conselheiro Relator
Pinto de Almeida

Processo nº 1482/06
Sessão de 17 de Outubro de 2006

ACÓRDÃO

1. A Câmara Municipal de Torres Vedras (CMTV) remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal um contrato epigrafado de “**cessão de créditos**” celebrado com os Bancos BPI, S.A., Santander Totta, S.A. e Santander de Negócios Portugal, S.A..
Porém, tanto no ofício de remessa (nº 12593, de 21 de Agosto de 2006), como em variados outros documentos concursais (por exemplo: anúncio do concurso, publicado no Diário da República, III série, de 3/11/05; programa do concurso; caderno de encargos; etc.), ao fazer-se referência ao objecto do contrato celebrado ou a celebrar, vem identifi-

cado como a “*antecipação de receitas resultante da cessão da totalidade dos créditos relativos às rendas futuras de parques eólicos, nos termos do DL 189/88 de 27 de Maio, na sua actual redacção*”

2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:

- a) Em reunião de 6 de Setembro de 2005 a CMTV aprovou a abertura de um concurso público “*para a cessão de créditos provenientes da exploração de energia eólica no concelho, pelo período de vinte anos, com valor anual estimado em € 317 000,00, conforme processo e clausulas, em anexo, cuja receita extraordinária destinar-se-á ao financiamento da construção do Mercado Municipal*”;
- b) Tal deliberação teve por base uma informação/proposta, de 31 de Agosto de 2005, subscrita pelo Presidente da Autarquia que assim justificava a operação a levar a efeito:

“1. O projecto para o novo Mercado Municipal foi aprovado em reunião camarária de 22/03/2005;

Face ao volume da obra, a execução deste projecto tem um orçamento expectável de €6.594.000,00;

2 - Embora com uma capacidade de endividamento apreciável, a Câmara Municipal está impedida de recorrer ao crédito para financiar esta obra;

3 - A Cessão de Créditos é uma figura contratual tipificada nos artºs 577 e seguintes do C. Civil, através da qual “o credor pode ceder a terceiros uma parte ou a totalidade do crédito, independentemente do consentimento do devedor ... “;

4 - O Tribunal de Contas entende que os Contratos de Cessão de Créditos não estão sujeitos a visto, uma vez que não constituem endividamento;

5 - A Câmara Municipal tem o direito legal, fixado pelo Decreto-Lei nº 189/88, de 27/5, na sua actual redacção, à receita de 2,5% da facturação bruta da energia eólica obtida pelos aerogeradores instalados no concelho;

6 - Face ao parque eólico licenciado e instalado no concelho e à informação dada por cada um dos operadores, a Câmara Municipal tem a expectativa de receita anual na ordem de € 317.000,00, conforme quadro em anexo;

- 7 - *Esta expectativa de receita anual não vigora no Orçamento de 2005;*
- 8 - *A cessão deste crédito a uma instituição financeira, por um período de vinte anos, mostra-se legalmente possível, financeiramente viável e orçamentalmente correcta;*
- 9 - *Com a aprovação desta operação financeira no corrente ano, poder-se-á inscrever a verba daí resultante no Orçamento de 2006 como receita extraordinária e, nesse ano abrir concurso para a adjudicação da obra;”*
- c) Operação também autorizada por deliberação da Assembleia Municipal do dia 16 do mesmo mês e ano;
- d) O anúncio do concurso foi publicado, como já se referiu, no Diário da República, III série, de 3 de Novembro de 2005 e demais publicações obrigatórias, tendo por objecto a *“aquisição de serviços para antecipação de receitas resultante da cessão da totalidade dos créditos relativos às rendas futuras de parques eólicos, nos termos do DL 189/88 de 27 de Maio, na sua actual redacção”*;
- e) De acordo com o nº 2 do artº 1º do Caderno de Encargos *“o montante estimado das rendas futuras no âmbito desta operação ascende a cerca 6.340.000 euros (317.000 euros/ano), com data de referência a 1 de Março de 2006, pelo período de 20 anos”*;
- f) E nos termos do nº 3 do mesmo artigo *“os créditos serão cedidos mediante o pagamento de um preço inicial correspondente ao valor actualizado líquido das rendas futuras deduzido das despesas e custos da operação de cessão de créditos”*;
- g) Por força do artº 3º do Caderno de Encargos o preço inicial referido na alínea anterior *“será colocada à disposição do Município de Torres Vedras até ao último dia útil do prazo de conclusão da operação”, sendo este de 30 dias após a assinatura do contrato;*
- h) Era admitida a apresentação de propostas por agrupamentos de concorrentes (ponto III.1.3. do anúncio);
- i) O critério de adjudicação adoptado foi o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes critérios, por ordem decrescente de importância:

- a) *Preço inicial, correspondente ao valor actualizado líquido das rendas futuras, deduzido das despesas e custos da operação de cessão de créditos – 70%;*
- b) *Forma e prazo de colocação à disposição do adjudicante do preço inicial referido no n.º 3 do Caderno de Encargos – Cláusulas Técnicas – 20%;*
- c) *Adequabilidade a aferir pelos elementos solicitados na al. c) do n.º 2 do artigo 7.º do Programa de Consulta – 10%” (artº 4º do Programa de Concurso);*
- j) Apresentou-se a concurso apenas um concorrente, o agrupamento constituído pelo Banco Santander de Negócios Portugal, S.A. e pelo Banco Português de Investimentos, S.A., com uma proposta que denominou “*Proposta de Antecipação de Rendas Futuras de Parques Eólicos*”;
- k) Mas que logo na Introdução dessa mesma proposta declaram que “*vêm ... apresentar à Câmara Municipal de Torres Vedras (“Câmara”) uma proposta de prestação de serviços de estruturação e montagem de uma estrutura financeira para a antecipação de rendas futuras de parques eólicos, instalados no Concelho de Torres Vedras (a “Proposta”)*”.
- l) De acordo com o ponto 2.3 da proposta “*os Bancos propõem-se adquirir os direitos de crédito sobre as Rendas de 20 anos relativos a Parques Eólicos (...), cujas rendas ascendam pelo menos ao montante definido na documentação do Concurso*” (ou seja, 6.340.000 euros), pelo preço indicativo de Euro 4.666.622,50, (...) Este valor corresponde ao valor actualizado líquido das Rendas futuras relativas a 20 anos a ceder pela Câmara à data de referência de 01 de Março de 2006 (“Valor Líquido de Aquisição dos Créditos”) englobando as seguintes componentes:

+ Pagamento Inicial	€ 4.425.000,00
- Depósito Inicial em Conta Reserva	€ 80.835,00
- Comissão de Montagem dos Bancos (incluindo IVA)	€ 53.542,50
- Despesas de Transacção (valor máximo)	€ 10.000,00
+ Pagamento Inicial Líquido recebido pela Câmara	€ 4.280.622,50
+ Valor Actual Estimado dos Pagamentos Diferidos (líquido da comissão de gestão e da remuneração da Câmara)	€ 386 000,00
= Valor Líquido de Aquisição dos Créditos	€ 4.666.622,50

m) No ponto 2.3.1. da mesma proposta, sob a epígrafe “*Montante estimado das rendas futuras e respectiva taxa de actualização anual*” lê-se: “*Os Bancos desenvolveram as suas projecções para as Rendas futuras com base na informação disponibilizada no âmbito do Concurso Público.*”

Desta forma, **os Bancos consideraram um montante estimado para as Rendas futuras de Euro 7.882.499,26**, utilizando uma taxa de actualização anual das Rendas de 2,0%” (destaque nosso).

n) O ponto 2.5. da proposta tem como epígrafe “*Custo de montagem e gestão da operação de cessão de créditos*” e aí se refere:

“*A montagem e gestão da operação de cessão de créditos serão remuneradas através do pagamento das seguintes comissões:*”

- *Pela montagem da operação a Câmara pagará aos Bancos uma Comissão de Montagem que corresponde a uma percentagem sobre o Pagamento Inicial;*
- *Pela gestão da o a Câmara pagará uma Comissão de Gestão ao Banco Agente que consistirá no anual de um montante fixo;*
- *A Câmara será igualmente remunerada ao abrigo do Contrato de Prestação de Serviços. A remuneração da Câmara será paga anualmente através de uma percentagem que incidirá sobre as Rendas efectivamente cobradas.*

2.5.1. Encargos a suportar pela entidade adjudicante pela montagem e gestão da operação

Os Bancos propõem as seguintes comissões de montagem e gestão da operação:

1. Comissão de Montagem de 1,00% sobre o Pagamento Inicial, correspondente a um valor de Euro 44.250,00 de acordo com os pressupostos utilizados na Proposta.

2. Comissão de Gestão de Euro 12.000,00 por ano, a qual será actualizada anualmente no mês de Janeiro de cada ano de acordo com o Índice de Preços no Consumidor (IPC).

Sobre estas comissões incidirá IVA à taxa legal em vigor.

A Câmara será ainda responsável por todas as despesas de transacção relacionadas com a montagem e implementação da operação, nomeadamente despesas relativas a assessores legais e a assessores fiscais ou outras que os Bancos tenham de incorrer com a implementação da transacção. Os Bancos estimam um montante máximo de Euro 10.000,00 para as despesas de transacção.

(...)

2.5.3. Montante e condições de pagamento a suportar pelo adjudicatário pelas funções de gestão e cobrança asseguradas pelo Município de Torres Vedras

Os Bancos propõem uma remuneração da Câmara pela prestação dos serviços de gestão e cobrança das Rendas no montante correspondente a 3% das Rendas efectivamente cobradas.

Esta comissão será paga anualmente à Câmara, ...”

- o) No ponto 2.2.3. da proposta contempla-se o “ajustamento ao preço da cessão” nos seguintes termos: “Ao longo da vida da operação, o Valor de Aquisição dos Créditos poderá vir a ser ajustado nos termos previstos no ponto 2.2.2. da presente Proposta”, que, por sua vez, estipula que “A Câmara assumirá a obrigação de efectuar ajustamento(s) ao preço de cessão caso se verifique a ocorrência de uma das seguintes situações:
- 1. Valor das Rendas inferior ao acordado entre as partes.**
 - 2. Incumprimento por parte do Promotor:** caso o promotor incumpra o pagamento das Rendas.
O ajustamento ao preço da cessão será realizado através de uma das seguintes alternativas:
 - a. Depósito na Conta Reserva dos montantes em falta até ao final do período de 20 anos de cedência de Rendas aos Bancos;*
 - b. Pagamento aos Bancos do valor actual, à data do ajustamento, das rendas futuras cedidas aos Bancos e por estes pagas antecipadamente, extinguindo-se neste caso o correspondente direito de crédito adquirido pelos Bancos;*
 - c. Substituição de rendas em atraso por outras de valor, no mínimo, equivalente relativas a outro Parque Eólico que à data não conste do conjunto de Parques incluídos na transacção e que cumpra os critérios definidos nos contratos a celebrar.”*
- p) Em reunião de 18 de Abril de 2006 a CMTV adjudicou “Antecipação de receitas resultantes da cessão da totalidade dos créditos relativos a rendas futuras de parques eólicos, ao agrupamento de concorrentes constituído pelo Banco Santander de Negócios Portugal, SA e o Banco Português de Investimentos, S.A, autorizando a despesa em causa”, despesa que, nos termos da acta da referida sessão ascende a € 306.047,50, e respeita a:

Depósito Inicial em Conta Reserva	€ 80.835,00
Pagamento de 2 trimestres	€ 161.670,00
Comissão de Montagem dos Bancos (incluindo IVA)	€ 53.542,50
Despesas de Transacção (valor máximo)	€ 10.000,00

- q) O contrato, epigrafado “de Cessão de Créditos”, foi celebrado em 16 de Agosto do corrente ano;
- r) De entre as suas cláusulas destacam-se as seguintes:

*Cláusula Segunda
(Objecto)*

1. *O presente CONTRATO regula os termos e condições em que os BANCOS adquirem à CMTV os CRÉDITOS CEDIDOS, mediante o pagamento do PREÇO, apurado nos termos do disposto na Cláusula Quarta.*
- (...)

*Cláusula Terceira
(Determinação dos CRÉDITOS CEDIDOS e admissibilidade da respectiva substituição)*

1. *Constituem CRÉDITOS CEDIDOS o conjunto de direitos de crédito de que a CMTV é legítima e única titular, que se encontram livres de quaisquer ónus ou encargos e que correspondem a rendas devidas pelas empresas detentoras de licenças de exploração dos parques eólicos instalados no concelho de Torres Vedras discriminados no Anexo 1. ao presente CONTRATO, ou de parques eólicos que, também nos termos previstos no CONTRATO, venham a substituir ou complementar algum ou alguns deles, (...) correspondentes a 2,5% sobre o pagamento mensal feito pela entidade receptora da electricidade produzida em cada Parque Eólico.*
- (...)

*Cláusula Quarta
(Preço)*

1. *O PREÇO devido pela aquisição dos CRÉDITOS CEDIDOS forma-se em função do valor nominal das rendas correspondentes aos CRÉDITOS CEDIDOS actualizado anualmente a uma taxa de 2% (dois por cento), e deduzido do efeito financeiro associado à*

antecipação do recebimento do valor das rendas correspondentes a tais créditos.

2. *O PREÇO é composto por duas parcelas: o PAGAMENTO INICIAL e os PAGAMENTOS DIFERIDOS, devendo ser ajustado, nos termos previstos na Cláusula Quinta do CONTRATO.*
3. *O PAGAMENTO INICIAL será determinado dois dias úteis antes da data de produção de efeitos do contrato com base na fórmula prevista no Anexo 2. sendo contudo este valor deduzido:*
 - a) *da COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO E MONTAGEM acrescida de quaisquer impostos ou outros encargos legais sobre ela incidentes;*
 - b) *do montante que na data de produção de efeitos do contrato será creditado na CONTA RESERVA e que corresponde ao CREDITO INICIAL DA CONTA RESERVA; e*
 - c) *dos CUSTOS DE TRANSACÇÃO, no montante máximo de 10.000 (dez mil) euros incorridos até à data de produção de efeitos do contrato.*
4. *Exclusivamente a título indicativo, caso o PAGAMENTO INICIAL ocorresse em 11 de Agosto de 2006, com base nas condições de mercado do dia 09 de Agosto de 2006, ascenderia a €3.962.371 (três milhões novecentos e sessenta e dois mil trezentos e setenta e um euros).*
5. *O PAGAMENTO INICIAL LÍQUIDO será pago pelos BANCOS à CMTV na data de produção de efeitos do CONTRATO, prevista na Cláusula Décima Sexta, por crédito da CONTA CMTV.*
6. *Os PAGAMENTOS DIFERIDOS, que sejam devidos nos termos do CONTRATO, serão pagos, por débito da CONTA RESERVA para crédito da CONTA CMTV, nos termos previstos nas alíneas d) e e) do n.º 5 da Cláusula Décima deste CONTRATO.*

Cláusula Quinta

(Ajustamento ao Preço)

1. *O PREÇO será ajustado, sempre que ocorra alguma ou algumas das seguintes situações, cuja verificação deverá ocorrer nas datas referidas na alínea b) do número quatro da Cláusula Décima:*
 - a) *no caso em que se verifique uma diferença positiva entre o valor de referência a cobrar relativamente ao conjunto de parques eólicos em cada trimestre, previsto no Anexo 6., e o valor efectivamente cobrado;*

- b no caso de incumprimento pelos DEVEDORES da obrigação de pagamento das rendas correspondentes aos CRÉDITOS CEDIDOS, ou substituídos nos termos deste CONTRATO.*
- 2. O ajustamento ao PREÇO será efectuado por uma das seguintes modalidades:*
- a por substituição ou complemento dos CRÉDITOS CEDIDOS desde que, no caso da substituição, o valor dos créditos substitutos seja pelo menos igual ao dos créditos substituídos e os BANCOS, expressamente notificados para o efeito, não se oponham à substituição no prazo máximo de 10 (dez) dias contados a partir da data da correspondente solicitação;*
 - b por reforço da CONTA RESERVA previsto na alínea e) do número 4 da Cláusula Décima;*
 - c pelo pagamento aos BANCOS do montante determinado de acordo com a fórmula prevista no Anexo 3. (valor actual de um crédito), extinguindo-se neste caso o correspondente direito de crédito adquirido pelos BANCOS.*
- (...)*

Cláusula Sétima

(Objecto, natureza e finalidade)

- 1. O presente contrato regula os termos e as condições em que os BANCOS, já na titularidade dos CRÉDITOS CEDIDOS, estabelecem com a CMTV um CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ao abrigo do qual esta lhes prestará, mediante retribuição, os seguintes serviços:*
- a) cobrança dos CRÉDITOS CEDIDOS junto de cada um dos correspondentes DEVEDORES, a qual será operacionalmente efectuada e transferida em favor dos BANCOS nos termos mais detalhadamente previstos na alínea b) do n.º 4 da Cláusula Décima deste CONTRATO;*
 - b) controlo das rendas devidas pelos DEVEDORES, nos termos da lei;*
 - c) prestação aos BANCOS, com periodicidade igual à estabelecida para os pagamentos definidos na alínea b) do número 4 da Cláusula Décima, de informação com o âmbito e nos termos previstos no Anexo 5. ao CONTRATO.*

(...)

Cláusula Oitava

(Prazo)

O presente contrato de prestação de serviços vigora até ao final do mês do seu vigésimo aniversário contado a partir da data de início de produção de efeitos do CONTRATO.

Cláusula Nona

(Preço)

- 1. A título de remuneração devida pela prestação dos mencionados serviços pela CMTV, os BANCOS obrigam-se a pagar-lhe uma COMISSÃO correspondente a 3% (três por cento) das rendas cobradas pela CMTV aos DEVEDORES.*
- (...)*

Cláusula Décima Oitava

(comissão de organização e montagem e comissão de gestão)

- 1. A título de retribuição pela concepção e estruturação da presente operação, a CMTV pagará aos ARRANGERS, uma COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO E MONTAGEM correspondente a 0,875% (zero virgula oitocentos e setenta e cinco por cento) do montante do PAGAMENTO INICIAL, a qual será paga na data de produção de efeitos do presente CONTRATO por dedução ao PAGAMENTO INICIAL.*
 - 2. A título de remuneração devida pela gestão da cessão de créditos, a CMTV obriga-se a pagar aos ARRANGERS uma COMISSÃO DE GESTÃO anual de 12.000 (doze mil euros), a qual será actualizada, em Janeiro de cada ano, de acordo com o Índice de Preços no Consumidor, sem habitação, divulgado no mês anterior pelo Instituto Nacional de Estatística, ou outra entidade que o substitua.*
- (...)*
- 5. À COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO E MONTAGEM e à COMISSÃO DE GESTÃO acrescerão os encargos e impostos devidos nos termos da lei.*

Cláusula Décima Nona

(despesas e encargos)

- 1. São da conta da CMTV todas as despesas e encargos nomeadamente os encargos fiscais de sua responsabilidade, que sejam ou venham a ser devidos pela celebração e execução deste CONTRATO.*

2. *Serão de conta da CMTV todas as despesas em que os BANCOS vierem a incorrer com a cobrança, judicial ou extrajudicial, de tudo quanto lhe for devido nos termos deste CONTRATO, em especial os honorários de advogado e de solicitador.*
 3. *Serão de conta dos BANCOS todas as despesas em que a CMTV vier a incorrer com a cobrança, judicial ou extrajudicial, de tudo quanto lhe for devido nos termos deste CONTRATO, em especial os honorários de advogado e de solicitador.*
 4. *São da conta da CMTV os CUSTOS DE TRANSACÇÃO, no montante máximo de 10.000 (dez mil) euros, sendo que apenas serão cobradas as despesas incorridas no âmbito do presente CONTRATO que se encontrem devidamente documentadas.*
- s) Para o ano de 2006, em execução do nº 3 do artº 33º da Lei nº 60-A/2005 – Orçamento do Estado para o ano de 2006 – foi atribuído em rateio à CMTV o montante de 1.780.643,00 € para contracção de dívida, do qual já utilizou 1.220.000,00 € (proc. nº 1478/06 neste Tribunal).
3. Quando confrontada a autarquia sobre a possibilidade legal da operação face às restrições legalmente impostas ao endividamento municipal (artº 33º da Lei nº 60-A/2005 – Orçamento do Estado para o ano de 2006), respondeu através do ofício nº 1309, de 27 de Setembro passado nos seguintes termos:
- “Com o claro e anunciado objectivo de controlar o endividamento municipal, a previsão legislativa constante do artigo 33º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, estabelece limites à contracção de encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazos, incluindo os dos empréstimos obrigacionistas.*
- Tal norma, como se poderá facilmente verificar, refere-se exclusivamente a encargos com empréstimos. Ora, empréstimo, ou mútuo oneroso, é o contrato mediante o qual uma parte empresta à outra dinheiro ou coisa fungível, ficando a segunda obrigada a restituir outro tanto do mesmo género e qualidade (artigo 1142º CC). No contrato de mútuo o credor está obrigado a restituir em género igual sem que tenha de coincidir a quantia mutuada. Por outras palavras, caso se tratasse de um contrato de empréstimo o Município de Torres Vedras ficaria obrigado a restituir às instituições bancárias de determinado montante em dinheiro ou coisa fungível, do mesmo género e qualidade, no fim do prazo convencionada para a duração do mútuo.*

Num contrato de cessão de créditos, como o que foi submetido a visto de V. Exas., está em causa uma transferência do cedente para o cessionário de direitos de crédito que possua sobre outrem. Tal transferência dá-se imediatamente com a celebração do contrato e tem como contrapartida o recebimento pelo cedente do respectivo preço.

Na cessão de créditos o cedente não tem obrigação de restituir aos bancos cessionários o preço dos referidos créditos. Será o devedor que manterá a obrigação de pagamento das rendas embora agora a outro sujeito (os bancos cessionários).

O credor pode ceder a terceiro uma parte ou a totalidade do seu crédito, independentemente de consentimento do devedor, contanto que a cessão não esteja interdita por determinação da lei ou convenção das partes e o crédito não esteja, pela própria natureza da prestação, ligado à pessoa do credor (artigo 577º, n.º 1, C.C.).

Neste caso preciso, todavia, porque o cessionário (bancos) também pretendem proceder à contratação da prestação de serviços de cobrança pelo Município, os devedores cedidos nem tão pouco têm de proceder ao pagamento dos seus débitos a pessoa diversa, embora lhes tenha sido comunicada a intenção de cessão de créditos.

De facto, neste contrato de cessão de créditos o cedente, o Município de Torres Vedras, recebe, por um Lado uma remuneração por prestar um serviço ao cessionário, e por outro recebe o preço pela alienação de seus direitos. Não há, na realidade, – como haveria se se tratasse de um mútuo – qualquer restituição pelo Município de dinheiro ou outra coisa fungível no futuro ou findo determinado prazo.

Salienta-se, os créditos cedidos pelo Município serão pagos exactamente pelos mesmos devedores (devedores cedidos) nas datas originalmente previstas para os respectivos pagamentos, sendo que a única diferença que aqui releva é que o credor, durante o período de duração da cedência das rendas, deixa de ser o Município, para passar a ser o(s) banco(s) cessionário(s).

Então, sendo certo que não existe qualquer disposição Legal que impeça que os Municípios disponham livremente dos seus direitos de crédito, a alienação dos direitos de crédito corresponde a uma obtenção de receita pelo Município não por via da contracção de empréstimos – logo do endividamento – mas por recebimento do produto da alienação de um bem de que pode dispor. E o Município de Torres Vedras pretende fazê-lo pelos meios e da forma que legalmente se impunha, ou seja, por concurso público.

Numa linguagem simplista, o que aqui está em causa é a venda de património e não a contracção de um dívida.

Embora o Município, com a produção de efeitos do contrato de cessão de créditos sub júdice, tenda um efeito de liquidez imediata, consegue não pela via da assumpção de uma dívida mas pela venda de um activo patrimonial. Não se trata, de facto e de direito, da obtenção de um financiamento, desde logo porque nada há a devolver.

O preço será pago pelo adquirente dos direitos de crédito (os bancos cessionários), que os adquire a título definitivo, o que tem como reflexo a saída dos mesmos direitos de crédito da esfera jurídica patrimonial do Município cedente.

Acresce dizer que o ajustamento do preço a pagar pelo cessionário se justifica plenamente pelo facto de se ter procedido ao cálculo do seu montante com base em determinado valor espectável, precisamente o das rendas a ceder que, caso se verifique não corresponder ao efectivamente creditado, por excesso ou por defeito, deverá ser objecto de adequada correcção, sob pena de se assim não se procedesse e contratasse se poder vir a estar perante uma situação de enriquecimento sem causa do cessionário, em detrimento dos interesses municipais.

Esta previsão de correcção de preço é uma realidade considerada em qualquer contrato em que uma das componentes do preço é determinada a partir da consideração da expectativa de rendimentos futuros (sejam eles rendas, pagamentos, prestações de serviços ou encomendas) ou da utilização ou fornecimento de materiais ou serviços sujeitos a flutuações de preços (empreitadas, fornecimentos de combustível). Não se pode pois confundir a previsão de ajustamento de preço com qualquer regime sancionatório.

Não há assim, qualquer justificação para configurar este contrato de cessão de créditos submetido a visto como um contrato de mútuo oneroso, visto que quer na sua génese quer na sua natureza, como nos seus efeitos na esfera jurídica municipal, se existem alguns traços em comum com outro tipo de contratos - que não a pura e simples cessão de créditos - será com o contrato de factoring com recurso, mas em que a prestação de serviços de cobrança se mantém com o cedente.

Do exposto resulta que o contrato submetido a visto não contraria de nenhuma forma a ratio legis do artigo 33º da Lei do Orçamento de Estado para 2006 pois dele não resulta qualquer aumento dos encargos anuais do Município com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazos, incluindo os dos empréstimos obrigacionistas, até porque não é um empréstimo.

Do mesmo modo, e apenas a título informativo, sempre se dirá que o presente contrato de cessão de créditos também não tem quaisquer implicações no cumprimento do preceituado no artigo 24º da Lei das

Finanças Locais porque tal dispositivo Legal diz respeito à contracção de empréstimos, o que, como se demonstrou, não está em causa no presente caso.

Precisamente por assim se considerar é que se fez constar do clausulado do texto contratual - mais precisamente das Cláusulas Décima Sexta e Décima Sétima - a possibilidade deste tipo de contrato estar dispensado, ou isento, da sujeição a visto prévio por esse Alto Tribunal. De facto, se o procedimento prévio à contratação que foi adoptado in casu fazia crer que a produção de efeitos do contrato estaria dependente da concessão de visto em sede de fiscalização prévia, por outro Lado, o facto deste contrato de cessão de créditos configurar, como atrás se explicitou, uma venda de activos patrimoniais tornava-o, por definição, não sujeito a visto prévio. Contudo, por cautela, considerou o Município de Torres Vedras dever obter tal declaração de dispensa, isenção ou desnecessidade através da Vossa Ilustre decisão.

Esperando que os esclarecimentos prestados permitam compreender que a celebração do contrato de cessão de créditos em análise no âmbito do processo supra referenciado, não se enquadra na previsão normativa do artigo 33º da [n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, não lhe sendo, por isso, aplicável, ficamos a aguardar o Vosso Douto parecer, convictos de que o seu sentido se consubstanciará na desnecessidade da respectiva sujeição a visto em sede de fiscalização prévia.”

4. Apreciando.

O contrato em apreço consubstancializa uma operação complexa com vista a conseguir o financiamento (parte) para a realização da construção do novo Mercado Municipal de Torres Vedras, aprovada em reunião camarária de 22/03/2005 e com um orçamento expectável de € 6.594.000,00. Nesta medida sempre, e por todos os intervenientes, foi considerada como uma operação financeira com vista à antecipação de receitas.

Para tanto, abriu a CMTV um concurso público para a “aquisição de serviços para antecipação de receitas resultante da cessão da totalidade dos créditos relativos às rendas futuras de parques eólicos, nos termos do DL 189/88 de 27 de Maio, na sua actual redacção” a que se apresentou um único concorrente, na sequência do qual celebrou o concurso sob apreciação que apelidou de “cessão de créditos”, basicamente regulado pelas cláusulas acima transcritas.

Quando questionada sobre a verdadeira natureza jurídica da operação (na questão colocada dizia-se tratar-se de um verdadeiro empréstimo) a

CMTV veio afirmar que “*o que aqui está em causa é a venda de património e não a contracção de um dívida*” conseguindo “*liquidez imediata, (...) não pela via da assumpção de uma dívida mas pela venda de um activo patrimonial*”.

A operação em causa pode sintetizar-se da seguinte forma: a CMTV pretende construir um novo mercado municipal orçado em 6.594.000,00 € mas não dispõe de meios financeiros para isso; na área do município de Torres Vedras estão instalados cinco parques eólicos (anexo 1 ao contrato)¹; por via da instalação desses parques, nos termos do nº 27 do anexo II do Decreto-Lei nº 189/88, de 27 de Maio, republicado com o Decreto-Lei nº 33-A/2005, de 16 de Fevereiro, é-lhe devida uma renda de 2,5% sobre o pagamento mensal feito pela entidade receptora da electricidade produzida²; a CMTV estima em 317.000,00 € anuais o montante dessas rendas o que, a preços constantes, em vinte anos perfaz 6.340.000,00 €; resolve, então, e utilizando a linguagem da Câmara, pôr à venda estas rendas de vinte anos; por elas o agrupamento de Bancos adjudicatário oferece o preço líquido de 4.666.622,50 € – o preço bruto seria de 4.811.000,00 € – [al. l) do probatório]; mas este preço é oferecido na expectativa de rendas futuras no montante de 7.882.499,26 €, segundo as contas dos bancos concorrentes [al. m) do probatório]; porém, de acordo com o anexo 6 do contrato, o montante estimado das rendas futuras, à data da celebração do contrato, ascende a cerca de 7.108.401,00 €, pelo que, de acordo com o nº 4 da cláusula 4ª do contrato, o valor líquido a pagar, reportado a 11 de Agosto de 2006, é de apenas 4.400.000,00 € (o montante do pagamento inicial, que corresponde a 90% do preço, é de 3.962.371,00 €); a CMTV continua a cobrar as rendas às empresas detentoras dos parques eólicos e a depositá-las trimestralmente na denominada conta reserva de que são titulares os Bancos, sendo por isso remunerada com uma comissão correspondente a 3% das rendas cobradas; os Bancos para comprarem (continuamos a utilizar a linguagem da autarquia) as rendas futuras cobram à CMTV uma comissão de organização e montagem da operação correspondente a 0, 875% do pagamento inicial e paga por dedução neste,

¹ Joguinho II, Catefica, Archeira 1 e 2, Serra da Capucha e Achada.

² Dispõe assim o citado nº 27 na parte que interessa: “*Para centrais eólicas, tendo presente a conveniência de reflectir uma repartição dos benefícios globais que lhe são inerentes a nível nacional e local, é devida aos municípios, pelas empresas detentoras das licenças de exploração de parques eólicos, uma renda de 2,5% sobre o pagamento mensal feito pela entidade receptora da electricidade produzida, em cada instalação, ...*”.

Não cabe na economia do presente acórdão discutir a natureza da importância devida. Porém, sempre se adianta que, face ao texto legal, mais se configura como um imposto do que como uma renda.

custos de transacção (custos com assessores legais e fiscais) até ao montante de 10.000,00 €, e uma comissão de gestão da operação no valor de 12.000,00 € a pagar anualmente; se as rendas cobradas forem insuficientes para cobrir o valor de referência a cobrar pelos Bancos ou se as empresas eólicas deixarem de cumprir as suas obrigações de pagamento das rendas correspondentes aos “créditos cedidos” a CMTV obriga-se a substituir ou complementarizar os “créditos cedidos” ou a reforçar a denominada conta reserva ou a pagar aos Bancos um montante calculado com uma fórmula constante no anexo 3 do contrato.

Ou seja, para conseguir um financiamento imediato de 3.962.371,00 € mais cerca de 440.000,00 € diferido por um período de vinte anos, a CMTV vai pagar ao longo desses vinte anos o montante global de 6.340.000,00 € (na estimativa da CMTV) ou de 7.108.401,00 € (na estimativa do contrato). Apura-se, assim, uma diferença a favor dos Bancos de cerca de 1.937.629,00 € ou 2.706.030,00 € consoante se tome em consideração a estimativa da Câmara patenteadada a concurso ou a constante do contrato.

Ora, uma operação financeira com a estrutura como a que se acaba de descrever não pode configurar-se como *venda de património* ou como *venda de um activo patrimonial*. E isto porque as “rendas futuras” que a CMTV pretende “vender” não são um activo patrimonial pois que não figuram nem podem figurar no balanço das contas da autarquia enquanto tais. Naquele só cabem as rendas vencidas no exercício e não pagas. Só os créditos incorridos no exercício, e não os créditos futuros, são levados ao balanço.

Por sua vez as rendas, presentes ou futuras, são receitas correntes do município.

É certo que a cessão de créditos futuros é permitida pelo Código Civil, como resulta da conjugação, sobretudo, dos artºs 577º a 588º e 880º.

Para o caso em apreço o elemento essencial caracterizador da cessão de créditos prende-se com a assumpção do risco de incumprimento por parte do devedor. Só há verdadeira cessão de créditos, ou cessão de créditos em sentido próprio, ainda que futuros, quando esse risco se transfere para o cessionário. É que, nos termos do artº 587º do CC o cedente apenas garante ao cessionário a existência e a exigibilidade do crédito ao tempo da cessão, podendo ainda garantir a solvência do devedor.

Quando o risco de incumprimento por parte do devedor corre por conta do cedente estamos perante uma cessão de créditos imprópria recondu-

tível a um contrato de mútuo. É o que se passa no caso em apreço. Como resulta claro da cláusula 5ª do contrato o risco de incumprimento e também de insuficiência dos “créditos cedidos” corre integralmente por conta do “cedente”, ou seja, a CMTV. Assim, e porque o “cessionário” é um agrupamento de Bancos estamos perante um verdadeiro contrato de mútuo bancário, isto é perante um empréstimo bancário.

Mas o contrato sob apreciação tem também outros elementos característicos do contrato de empréstimo: os Bancos entregam à CMTV uma determinada quantia em dinheiro (3.962.371,00 € de imediato mais cerca de 440.000,00 € diferido por um período de vinte anos); a CMTV obriga-se a pagar por este montante, a título de capital e juros, um valor que oscila entre 6.340.000,00 € e 7.108.401,00 €; o diferencial entre o primeiro e os segundos valores, no montante de 1.937.629,00 € ou 2.706.030,00 € corresponde à remuneração do capital mutuado (taxa de juro ou “efeito financeiro associado à antecipação do recebimento do valor das rendas” como se refere na cláusula 4ª do contrato); tem um prazo de vinte anos; o reembolso é efectuado trimestralmente pela CMTV.

Em suma, com o presente contrato a CMTV contrai um empréstimo no montante de aproximadamente 4.400.000,00 €, a vinte anos, que vai pagar – capital e juros – consignando-lhe as receitas das rendas dos parques eólicos.

Tratando-se de um verdadeiro empréstimo, como se evidenciou, duas conclusões há a retirar.

A primeira é de que o contrato se encontra sujeito à fiscalização prévia deste Tribunal por força da al. a) do nº 1 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

A segunda é a de que a contracção do empréstimo está sujeita aos limites de endividamento impostos às autarquias pelo artº 33º da Lei nº 60-A05, de 30 de Dezembro, sendo um desses limites o montante atribuído à CMTV por força do rateio a que se refere o nº 3 daquele preceito.

Ora, como já se referiu, para o ano de 2006 foi atribuído em rateio à CMTV o montante de 1.780.643,00 € para contracção de dívida, do qual já utilizou 1.220.000,00 € (proc. nº 1478/06 neste Tribunal). Não dispõe, portanto, de capacidade de endividamento para a contracção do empréstimo em causa que ascende a cerca de 4.400.000,00 €. Encontra-se, assim, violado o referido nº 3 do artº 33º da Lei do Orçamento do Estado para 2006 que é, inequivocamente, uma norma financeira.

E ao consignar as receitas, correntes, provenientes das rendas dos parques eólicos ao pagamento do empréstimo (amortização e juros) está a

violar-se o princípio da não consignação consagrado na al. g) do ponto 3.1.1 do POCAL aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, outra norma de inquestionável natureza financeira.

Mas, mesmo que de uma verdadeira cessão de créditos se tratasse, sempre estaríamos perante uma operação financeira destinada a suprir necessidades imediatas de financiamento da CMTV com o comprometimento de receitas, correntes, futuras, sendo, por isso susceptível de enquadramento no conceito de endividamento líquido resultante do disposto no n.º 5 do já citado art.º 33.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006 e, assim, sujeita ao regime e limites ali estabelecidos, o que, como já se viu, não respeita.

E ainda que assim não fosse, ao comprometer uma larga fatia de receitas correntes por um longo prazo de vinte anos para além dos limites de endividamento fixados nos n.ºs 1 a 3 do citado art.º 33.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, com esta operação de financiamento desrespeitavam-se os princípios, também de inquestionável natureza financeira, insitos nas als. a) e b) do n.º 2 do art.º 23.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Finanças Locais) segundo os quais o regime de crédito dos municípios deve prosseguir a *“minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo”* e a *“garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais”*.

5. Concluindo

A violação directa de normas financeiras constitui, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, fundamento da recusa do visto.

Pelos fundamentos expostos acorda-se em Subsecção da 1.ª Secção deste Tribunal em recusar o visto ao mencionado contrato;

Não são devidos emolumentos [al. a) do art. 8.º do Regime anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio]

Lisboa, 17 de Outubro de 2006

Os Juízes Conselheiros

Pinto Almeida – Relator

Lídio de Magalhães

Helena Ferreira Lopes

O Procurador-Geral Adjunto

Jorge Leal

ACÓRDÃO Nº 323/06 – 1ºS/SS

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE – CONTRATO DE FORNECIMENTO – CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO – PROPOSTA – VISTO COM RECOMENDAÇÕES

SUMÁRIO

1. Num contrato de fornecimento cabe ao ente público adjudicante a escolha dos critérios de adjudicação das propostas (a economicamente mais vantajosa ou a de mais baixo preço) e, tendo optado pela proposta economicamente mais vantajosa, a escolha dos factores a considerar nessa avaliação – artº 55º, nº 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Critério e factores que devem constar nas peças do procedimento concursal e ser publicitados [artº 55º, nº 2, artº 87º, nº 1 e artº 89º, al. l), do mesmo diploma].
2. Nos termos do artº 106º, nº 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, depois de publicitados o critério e os factores de escolha da proposta a adjudicar, a entidade adjudicante, e por maioria de razão o júri, ficam a eles vinculados, ou seja, ficam obrigados a seguir o critério e a aplicar os factores previamente escolhidos.
3. Por seu turno dispõem os artºs 106º, nº 2 e 107º, nº 1, do mesmo diploma que o júri deve fundamentar a escolha da proposta cuja adjudicação propõe, deixando expressas no relatório que tem que elaborar as razões da escolha por reporte aos resultados da aplicação dos factores a que se acha vinculado. No relatório deve ainda constar a ordenação das propostas, para efeitos de adjudicação, em função dos resultados apurados na aplicação dos mesmos factores.
4. A proposta a adjudicar será, em regra, a graduada em 1º lugar (artº 106º, nº 2). O concurso destina-se a encontrar a melhor proposta que, por isso mesmo, deverá ser a adjudicada. Só assim não sucederá se nos documentos concursais (programa e caderno de encargos) tiver sido prevista a possibilidade de adjudicações parcelares e indicados os fundamentos e critérios dessa partilha.
5. A adjudicação parcelar não prevista e determinada por critérios que não haviam sido previamente publicitados, viola as normas antes citadas e põe em causa entre outros os princípios da transpa-

rência, da publicidade, da igualdade e da imparcialidade (cfr. arts. 8.º, 9.º e 11.º do mesmo diploma).

6. As ilegalidades apontadas são susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, pelo que constituem, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, fundamento de recusa de visto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 do mesmo preceito legal – visto com recomendações.

Conselheiro Relator
Pinto de Almeida

Processo n.º 1162 e 1163/06
Sessão de 31 de Outubro de 2006

ACÓRDÃO

1. O Centro Hospitalar de Lisboa – Zona Central remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal os contratos de fornecimento de “material de sutura mecânica” celebrados com a empresa “Johnson & Johnson”, pelo preço de 386.733,00 €, mais IVA (proc. n.º 1162/06) e com a empresa “Tyco Healthcare Portugal”, pelo preço de 449.310,00 €, mais IVA (proc. n.º 1163/06).
2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:
 - Por anúncio publicado no Diário da República, III Série, de 7 de Setembro de 2005 e nas demais publicações obrigatórias, o Centro Hospitalar de Lisboa – Zona Central abriu concurso público de âmbito internacional, para “*aquisição de material de sutura mecânica*”;
 - No anúncio e no programa do concurso (artigo 4º) estabeleceu-se que a adjudicação “*é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores por ordem decrescente de importância:*
Adequação técnica – 55 pontos;
Preço – 45 pontos”.
 - Apresentaram-se a concurso 9 concorrentes, todos admitidos;
 - A proposta apresentada pelo concorrente Tyco Healthcare Portugal ficou graduada em 1º lugar nas posições 1 a 9 e 12 a 25 e em 2º

- lugar nas posições 10,11 e 26 e a proposta apresentada pelo concorrente Johnson & Johnson ficou graduada em 1º lugar nas posições 10,11 e 26 e em 2º lugar nas posições 1 a 9 e 12 a 25 (Relatório Final do júri, de 5/12/05);
- No mesmo Relatório o júri propõe a adjudicação dos bens em causa repartida pelos concorrentes Tyco Healthcare Portugal e Johnson & Johnson, nas seguintes percentagens:

Posição	Tyco Healthcare Portugal (%)	Johnson & Johnson (%)	Observações
1	100	0	
2	50	50	
3	50	50	
4	50	50	
5	50	50	
6	70	30	
7	70	30	
8	70	30	
9	70	30	
10	20	50	30%
11	20	50	não adjudicados 30%
12	60	40	não adjudicados
13	60	40	
14	60	40	
15	70	30	
16	70	30	
17	70	30	
18	70	30	
19	60	40	
20	60	40	
21	60	40	
22	60	40	
23	60	40	
24	60	40	
25	60	40	
26	0	100	

- O Conselho de Administração do Centro Hospitalar, por deliberação de 16/05/2006, autorizou a realização da despesa e as adjudi-

cações tal qual vinham propostas, e aprovou as minutas dos contratos;

- Os contratos foram celebrados em 1 de Junho de 2006 com a “Johnson & Johnson”, pelo preço de 386.733,00 €, mais IVA (proc. n.º 1162/06) e em 30 de Maio de 2006 com a empresa “Tyco Healthcare Portugal”, pelo preço de 449.310,00 €, mais IVA (proc. n.º 1163/06);
- A despesa emergente dos dois contratos atinge o valor de 836.043,00 €, mais IVA.

3. Solicitados esclarecimentos ao serviço sobre a *legalidade da adjudicação parcelar dos bens em causa aos concorrentes cujas propostas foram graduadas em 1.º e 2.º lugar o que desrespeita o disposto*, para além do mais, nos art.ºs 55.º, 106.º e 107.º do D.L. n.º 197/99, de 8/6, na medida em que não foram respeitados os critérios prévia e livremente fixados no concurso dado que em parte alguma do respectivo programa se prevê ou faz referência à possibilidade de adjudicações parciais a diversos concorrentes, respondeu pelo ofício n.º 727, de 24 de Outubro de 2006 nos seguintes termos:

- “1 *O fornecimento em causa, de “Material de Sutura Mecânica”, comporta na quase totalidade do processo de aquisição, a possibilidade de adjudicações parciais a diversos concorrentes.*
2. *A motivação do acto cirúrgico, de cada cirurgião, radica nas rotinas e treino dos diversos materiais de sutura mecânica.*
3. *O Conselho de Administração do Centro Hospitalar de Lisboa Zona Central em exercício, bem como a Direcção do Serviço de Aprovisionamento, já não são os mesmos que procederam à preparação e início de execução do Concurso, pelo que as vicissitude de que ele se rodeou não são conhecidas.*
4. *Não obstante, admite-se como certo que tenha havido um mero lapso de transcrição, na não inserção da possibilidade de adjudicações parciais, sabendo-se que a esmagadora maioria dos documentos dos concursos se fazem por decalque ou reprodução de outros.*
5. *Daqui que se continue a admitir, que a vontade real não tivesse coincidido, só por lapso, com a vontade declarada.*
6. *E como elemento que concorre para a mesma conclusão, veja-se que nenhuma das empresas que foram graduadas em 1 lugar, nas várias posições, reclamou, fosse porque forma fosse, da adjudicação não lhe ter sido feita na totalidade”.*

Remete ainda uma informação do júri do concurso onde se lê:

“A adjudicação parcial do fornecimento de bens nas posições 2 a 25 às empresas Johnson & Johnson e Tyco Healthcare Portugal, mesmo quando a classificação final destas é diferente, é justificada pelo facto do material objecto do presente concurso se destinar à prática de actos médicos invasivos, onde a qualidade, o tempo de duração da intervenção e a confiança do gesto cirúrgico são determinantes para garantir ao doente a melhor assistência médica possível.

A duração do tempo do acto cirúrgico, a qualidade do mesmo e a confiança do gesto cirúrgico no acto da sua execução, estão directamente relacionados com a adequação do artigo à de cada cirurgião. Esta prática difere de médico para médico e, é resultado de muitos anos de contacto com o material, não sendo possível mudá-la num curto espaço de tempo. A mudança brusca implicaria riscos acrescidos para o doente e, eventuais reintervenções cirúrgicas com consequências nefastas.

Assim, a opção foi a de adquirir maior quantidade ao concorrente classificado em 1º lugar e adjudica-se uma menor quantidade ao concorrente classificado em 2º lugar, com o objectivo dos cirurgiões com menor ou sem experiência com o material melhor classificado e os doentes por eles intervencionados não ficassem prejudicados.

Esta medida permitirá ainda que os cirurgiões adquiram segura e progressivamente experiência necessária com o material adjudicado e com o qual estavam menos familiarizados”.

4. Apreciando.

Da matéria de facto, transcrita em 2., e dos esclarecimentos prestados pelo serviço, transcritos em 3., conclui-se:

- a) a graduação das propostas relativamente às diferentes posições foi efectuada em observância dos factores de avaliação previamente fixados no Programa do Concurso;
- b) a adjudicação não respeitou os resultados da graduação das propostas e, socorrendo-se de critérios não previstos (“*aptidão técnica dos utilizadores*” e “*adequação ao tipo de cirurgia*”), repartida em percentagens diversas, excepto em duas posições, pelos concorrentes cujas propostas foram graduadas em 1º e 2º lugares (situação também não prevista nas peças concursais).

Ora, em matéria de avaliação das propostas e consequente adjudicação dispõe o Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho (diploma a que pertencem os artigos de agora em diante citados):

Artº 55º

1 - A adjudicação é feita segundo um dos seguintes critérios:

a) O da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta, entre outros e consoante o contrato em questão, factores como o preço, qualidade, mérito técnico, características estéticas e funcionais, assistência técnica e prazos de entrega ou de execução;

b) Unicamente o do mais baixo preço.

2 - O critério de adjudicação escolhido deve ser indicado nos documentos que servem de base ao procedimento, com explicitação, no caso da alínea a) do número anterior, dos factores que nele intervêm, por ordem decrescente de importância.

3 - (...)

Artº 106º

1 - (...)

2 - O júri procede à apreciação do mérito das restantes propostas e ordena-as para efeitos de adjudicação, de acordo com o critério de adjudicação fixado.

3 - (...)

Artº 107º

1 - O júri elabora relatório fundamentado sobre o mérito das propostas.

2 - (...)

Dos normativos acabados de transcrever ressaltam com evidência quatro conclusões.

A primeira é a de que cabe ao ente público adjudicante a escolha dos critérios de adjudicação das propostas (a economicamente mais vantajosa ou a de mais baixo preço) e, tendo optado pela proposta economicamente mais vantajosa (foi o caso dos autos), a escolha dos factores a considerar nessa avaliação (no caso foram fixados os seguintes: adequação técnica; e preço) – artº 55º, nº 1. Critério e factores que devem constar nas peças do procedimento concursal e ser publicitados [artº 55º, nº 2, artº 87º, nº 1 por remissão para o ponto 14 do anúncio tipo constante no anexo II, e artº 89º, al. I)].

A segunda é a de que, depois de publicitados o critério e os factores de escolha da proposta a adjudicar a entidade adjudicante, e por maioria de

razão o júri, ficam a eles vinculados ou seja, ficam obrigados a seguir o critério e a aplicar os factores previamente escolhidos (artº 106º, nº 2).

A terceira é a de que o júri deve fundamentar a escolha da proposta cuja adjudicação propõe, deixando expressas no relatório que tem que elaborar as razões da escolha por reporte aos resultados da aplicação dos factores a que se acha vinculado. No relatório deve ainda constar a ordenação das propostas, para efeitos de adjudicação, em função dos resultados apurados na aplicação dos mesmos factores (artºs 106º, nº 2 e 107º, nº 1).

A quarta é a de que a proposta a adjudicar será, em regra, a graduada em 1º lugar (artº 106º, nº 2). O concurso destina-se a encontrar a melhor proposta que, por isso mesmo, deverá ser a adjudicada. Só assim não sucederá se nos documentos concursais (programa e caderno de encargos) tiver sido prevista a possibilidade de adjudicações parcelares e indicados os fundamentos e critérios dessa partilha. Ou seja se o concurso evidenciar a real vontade e motivação do ente adjudicante em relação aos bens que efectivamente pretende adquirir. Isto é se o concurso for transparente nos seus propósitos e metodologias.

Ora, no caso, com a adjudicação parcelar não prevista e determinada por critérios que não haviam sido previamente publicitados, foram violadas as normas antes citadas e postos em causa entre outros os princípios da transparência, da publicidade, da igualdade e da imparcialidade (cfr. arts 8º, 9º e 11º), o que é susceptível de alterar o resultado financeiro dos contratos sendo por isso e nos termos da al. c) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, fundamento de recusa de visto.

Porém, o n.º 4 do mesmo artº 44º permite que, nestes casos, o Tribunal, em decisão fundamentada, conceda o visto acompanhado de recomendações no sentido de serem supridas ou evitadas no futuro tais ilegalidades.

É a decisão que se julga adequada no caso atento a que não se acha adquirido nos autos que da assinalada ilegalidade tenha resultado o agravamento financeiro dos contratos.

5. Concluindo.

Face ao exposto, acordam os Juizes da 1ª Secção deste Tribunal, em Subsecção, em:

Visar os contratos em apreço;

Recomendar ao Centro Hospitalar de Lisboa – Zona Central que em contratos futuros não volte a incorrer na mesma ilegalidade, cumprindo rigorosamente o que se encontra estipulado nos artºs 55º, 106º e 107º.

São devidos emolumentos [n.º 1, al. b) do art. 5º do Regime anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio]

Lisboa, 31 de Outubro de 2006

Os Juízes Conselheiros

Pinto Almeida – Relator

Lídio de Magalhães

Helena Ferreira Lopes

O Procurador-Geral Adjunto

Jorge Leal

ACÓRDÃO N.º 330 /06 – 1ªS/SS

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO – LIMITE DE ENDIVIDAMENTO – NORMA FINANCEIRA – OUTORGA – RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO

1. O art.º 33.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2006, excepciona dos limites do endividamento os montantes destinados ao financiamento de projectos participados por fundos comunitários (FEDER e Fundo de Coesão) homologados entre Julho de 2005 e 31 de Dezembro de 2006.
2. Tendo os projectos sido homologados em data anterior àquela, não pode o empréstimo em apreço ser integrado na excepção prevista no n.º 7 da disposição legal citada.
3. A violação do normativo referido, de inquestionável natureza financeira, integra o fundamento de recusa de visto previsto na al. B) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator
Lídio de Magalhães

Processos n.ºs 1587, 1617 e 1618/06
Sessão de 14 de Novembro de 2006

ACÓRDÃO

A Câmara Municipal de Felgueiras celebrou com a Caixa Geral de Depósitos três contratos de empréstimo nos montantes de, respectivamente, 226 464,00€ (Proc.º n.º 1587/06), 101 951,10€ (Proc.º n.º 1617/06) e 117 027,05€ (Proc.º n.º 1618/06), ora submetidos a fiscalização prévia.

Relevam para a decisão os seguintes factos:

- a) Os contratos foram outorgados em 30/08/2006 na sequência de deliberações da Câmara Municipal (de 7/12/2005) e da Assembleia Municipal (de 7/1/2006);

- b) Os montantes destinavam-se a financiar, respectivamente, os seguintes projectos:
- Largo da Feira da Lixa – Arranjos exteriores
 - Abastecimento de Água – Outras Extensões
 - Sistema de Saneamento de Barrosas – 2.ª fase;
- c) A inclusão de tais projectos para financiamento comunitário (QCA III – Operação Norte, Eixo1) foi homologada por despacho do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional em 31/1/2005;

Nos termos do disposto na alínea b) do n.º 7 do art.º 33.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/12 (Orçamento de Estado para 2006), estão excepcionados do sistema de limitações ao endividamento dos municípios os empréstimos destinados ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários desde que, além do mais, tais projectos tenham sido objecto de homologação no período de tempo compreendido entre Julho de 2005 e 31 de Dezembro de 2006.

Como acima se referiu, a homologação dos presentes projectos ocorreu em 31/1/2005, fora, portanto, do período temporal que se encontrava fixado para o efeito.

Por via disso, e tendo em conta a já aparente impossibilidade de aproveitar à autarquia a aludida excepção, foi a Câmara Municipal de Felgueiras convidada a ponderar a inclusão dos presentes empréstimos no “rateio” que lhe foi atribuído.

Pelo officio n.º 2079, de 2/11, a autarquia veio referir não desejar que o montante a contratar saia do “rateio”, além do mais, porque isso poderia comprometer outros projectos.

Assim sendo, a presente contratação viola o disposto no citado n.º 7 do art.º 33 da Lei n.º 60-A/2005, nos sobreditos termos.

Sendo tal preceito uma norma de natureza financeira, encontramos perante o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Termos em que vai recusado o visto aos contratos.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 14 de Novembro de 2006.

Os Juízes Conselheiros,

Lídio de Magalhães (Relator)

Helena Lopes

Pinto Almeida

O Procurador-Geral Adjunto
Jorge Leal

**EFFECTIVAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS**

(3ª SECÇÃO)

ACÓRDÃO Nº 3/06

AUDITORIA DE FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA — ENTIDADE EXECUTORA DE PROGRAMA OU PROJECTO — EMOLUMENTOS

SUMÁRIO:

1. O nº 2 do artº 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo DL nº 66/96, 31MAI, prevendo que, nas acções de fiscalização a programas ou projectos, a obrigação emolumentar recai sobre o serviço ou entidade que os execute, tem subjacente a ideia segundo a qual, podendo vários serviços ou entidades colaborar ou intervir num programa ou projecto, isso não significa que sejam todos eles a executá-lo e, em consequência, a terem de suportar emolumentos pela acção de fiscalização do Tribunal de Contas.
2. Na interpretação da norma referida, pois que ela teve prioritariamente em vista regular a incidência dos emolumentos em acções de fiscalização de programas e projectos inseridos em Quadro Comunitário de Apoio, é de tomar em consideração a disciplina constante dos vários diplomas que, nesse Quadro, regulam a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo de execução dos programas e projectos.
3. Tendo a auditoria do Tribunal por objecto a execução de um programa, o SIDEL (Açores), Sistema de Incentivos ao Desenvolvimento Local, a obrigação emolumentar há-de incidir sobre a entidade que, dirigindo, administrando, coordenando ou decidindo no que importe à concretização desse programa, assegura a gestão técnica, administrativa e financeira do mesmo.
4. A Câmara do Comércio e Indústria de Ponta Delgada e a Câmara do Comércio de Angra do Heroísmo, limitando-se, no âmbito do SIDEL, a praticar actos parcelares de instrução processual, como sejam a recepção e avaliação (não definitiva nem vinculativa) das candidaturas, não são de considerar entidades executoras do SIDEL, o que, ao abrigo da referida norma do RJETC, as desonera da obrigação emolumentar.

Conselheiro Relator
Amável Raposo

Procº 1-RO-SRA-E/06
Sessão de 22 de Novembro de 2006

ACORDÃO

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 3ª Secção:

1. A CÂMARA DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE PONTA DELGADA (CCIPD) e a CÂMARA DO COMÉRCIO DE ANGRA DO HEROÍSMO (CAAH), em recursos que interpuseram separadamente e que foram mandados apensar para julgamento conjunto, pedem que seja revogada a decisão que, na sequência da aprovação do relatório de auditoria, nº 9/06, ao sistema de incentivos ao desenvolvimento local (SIDEL), as declarou obrigadas ao pagamento de emolumentos, ao abrigo dos artºs 10º e 11º, 3 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, o doravante designado RJETC, aprovado pelo DL 66/96, 31MAI.

2. Concluindo as respectivas alegações, convergem assim:
 - a) Os emolumentos postos a cargo das recorrentes não têm qualquer suporte legal;
 - b) Pois que elas não executam o projecto de incentivos SIDEL, sendo meras intermediárias;
 - c) Nem obtêm qualquer vantagem patrimonial pela sua intervenção;
 - d) Não sendo, por isso, sujeitos passivos de emolumentos, qualidade que, no caso vertente, só a Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional da Economia detém, por ser a executora do projecto.

3. Solicitado a dar parecer, o Ministério Público, examinando o objecto da auditoria bem como as verificações que, no seu âmbito, foram realizadas, junto das 2 associações patronais ora recorrentes, com vista à avaliação das intervenções que lhes competiam, pronuncia-se pela procedência dos recursos, que, em síntese, assim fundamenta:
 - a) A incidência da fiscalização que o tribunal levou a cabo naquelas entidades, deve considerar-se como instrumental ou preparatória dos objectivos essenciais e últimos da auditoria, pois que elas são meros receptores/avaliadores dos projectos, de acordo com fórmulas e critérios fixados em diploma regional, não podendo qualifi-

car-se de “executores” para efeitos de aplicação do nº 2 do artº. 11º do RJETC.

- b) As recorrentes, pelo menos em termos directos, não usufruem, gerem, ou beneficiam dos incentivos do SIDEL, para o efeito de poderem considerar-se beneficiárias de “dinheiros públicos”, como tal sujeitas à fiscalização do tribunal;
- c) Havendo interesse público em obter a colaboração da CCIPD e da CCAH, com vista à boa atribuição dos incentivos, algo incoerente se afigura, senão mesmo injusto, que possam ser oneradas com o pagamento dos encargos, de montante significativo, inerentes à auditoria.

4. Corridos os Vistos, cumpre decidir.

5. Os factos a tomar em consideração são os seguintes:

- 5.1. A Secção Regional dos Açores, no âmbito do parecer sobre a conta da Região, de 2004, realizou uma auditoria ao subsistema de incentivos ao desenvolvimento local – SIDEL.
- 5.2. Foram auditados projectos entrados nas CCIPD e CCAH, havendo a verificação dos pagamentos e controlos decorrido na Direcção Regional de Apoio à Coesão Económica (DRACE).
- 5.3. Nos trabalhos externos que decorreram na CCIPD, em Julho de 2005, e na CCAH, em Setembro de 2005, os auditores do tribunal apreciaram, nomeadamente, os actos de instrução processual, da competência dessas entidades.
- 5.4. Foi facultado o exercício do contraditório à DRACE, à CCIPD e à CCAH.
- 5.5. Dá-se aqui como reproduzido o quadro de fls 16 do relatório de auditoria (ver fls 23) que indica, em síntese preparada com base na lei, quais são as entidades gestoras do SIDEL e as competências que exercem.
- 5.6. As associações empresariais qualificadas nesse quadro como organismos receptores e avaliadores são a CCIPD, a CCAH e a Associação de Jovens Empresários (AJE), as quais, na avaliação que fazem dos projectos, que não é definitiva nem vinculativa, estão adstritas a critérios e parâmetros legais.
- 5.7. O relatório de auditoria foi aprovado por decisão de 05ABR06, na qual, ao abrigo dos artºs 10º e 11º, 3 do RJETC, conforme conta para

que a decisão remete, os emolumentos, foram postos a cargo da DRACE, da CCIPD (€ 11 301,12) e da CCAH (€ 11 317,09).

6. Partamos da análise das normas que a douta decisão recorrida invoca, os artºs 10º e 11º, 3 referidos.

Do artº 10º, importa o nº 1, onde se prevê que, pela aprovação de relatório de auditoria, são devidos emolumentos, cujos limites mínimo e máximo essa norma fixa, como indica os critérios para os quantificar.

O nº 3 do artº 11º diz o seguinte: *“Quando haja mais que um sujeito passivo da mesma obrigação emolumentar, o encargo é repartido por aplicação a cada um deles dos critérios definidos no artigo 10º”*.

Esta norma pressupõe que, em razão de outras, se tenha já identificado o sujeito passivo e se haja concluído que há várias entidades a deverem suportar a obrigação emolumentar. O Tribunal a quo, ao invocá-la, partiu dessa premissa, havendo-se dispensado de fundar a decisão nessas outras normas que não-de regular, não a repartição e o quantum dos emolumentos, mas a sua incidência.

7. É esta, todavia, a questão que os recursos colocam. E é a ela que este Tribunal tem de dar resposta.

A incidência da obrigação emolumentar está regulada nos nºs 1 e 2 do artº 11º referido.

Lê-se no nº 1: *“os emolumentos a que se refere o presente capítulo são encargos do serviço ou entidade objecto de fiscalização, sem prejuízo do disposto nos números seguintes”*.

Por via desta regra e porque a auditoria da Secção Regional incidiu sobre várias entidades, nomeadamente, sobre as recorrentes, na parte em que realizaram intervenções sujeitas a controlo, elas poderiam estar, em princípio, sujeitas a emolumentos. Dizemos em princípio porque para assim concluir seria ainda necessário passar da mera letra da lei à indagação do seu espírito, estabelecendo, nomeadamente, se tendo em conta a qualidade dessas entidades, o quadro em que actuaram, as razões que determinaram o controlo por parte do Tribunal e as razões em que assenta a obrigação emolumentar, se justificava a esta sujeitá-las.

No caso em apreço, essa indagação não é necessária, pois que, havendo a fiscalização do Tribunal sido dirigida a um programa (supra 2.1), o que rege não é o nº 1 do artº 11º, mas a norma especial vertida no nº 2.

Diz o nº 2: “*Nas acções de fiscalização a programas ou projectos, a obrigação emolumentar recai sobre o serviço ou entidade que execute os mesmos*” (sublinhado nosso).

É nesta norma que a nossa actividade hermenêutica se há-de concentrar. Ao prever que a obrigação emolumentar recai sobre o serviço ou entidade que execute um programa ou projecto, **a norma tem subjacente a ideia segundo a qual, podendo vários serviços ou entidades colaborar ou intervir num programa ou projecto, isso não significa que sejam todas elas a executá-lo.**

Precisando melhor: entre as várias entidades que intervêm ou colaboraram para viabilizar um programa, há que distinguir as que o executam, as que desenvolvem actividade não qualificável como de execução e as que, porventura colaborando em actos ou diligências de execução, não a tutelam, dirigem ou padronizam.

Uma análise da natureza e conteúdo das intervenções que no SIDEL têm as recorrentes é, pois, necessária, para poder concluir se elas podem ser havidas como executoras do mesmo.

Fá-la-emos, depois de contextualizar minimamente o transcrito nº 2.

8. A norma tem um alcance mais vasto, mas considerando o tempo em que surgiu, ela teve prioritariamente em vista regular a incidência dos emolumentos em acções de fiscalização de programas e projectos inseridos em quadro comunitário de apoio (QCA). Programas, como se sabe, sujeitos a uma disciplina normativa que vem sendo sucessivamente aperfeiçoada.

A nível nacional, até ao ano 2000, essa disciplina, aparte múltipla actividade regulamentadora, consta dos diplomas sobre os QCA I, II, III, respectivamente, o DL nº 121-B/90, 12 ABR e o DL nº 99/94, 19ABR, estes em vigor à data em que o artº 11º do RJETC foi emitido, e o DL 54-A/00, 07ABR.

A nível regional, visto o programa sobre que incidiu a auditoria, atenção merecem o Decreto Legislativo Regional nº 26/2000/A, 10AGO (DLR), que criou o Sistema de Incentivos para o Desenvolvimento Regional dos Açores (SIDER), e o Decreto Regulamentar Regional nº 6/2001/A, 06JUN (DRR), que regulamentou um dos 3 subsistemas do SIDER, o SIDEL.

9. Os DL referidos tiveram como objecto definir, para o respectivo QCA, “a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução” (artºs 1º), estrutura que consideraram desde o “nível de execução global” ao “nível de execução individual das intervenções operacionais incluídas no QCA”, em cada um dos níveis prevendo, “em razão das funções que exercem”, nos diplomas de 1990 e de 1994, 4 categorias de órgãos - “de gestão”, “de acompanhamento”, “de avaliação” e “de controlo” -, no diploma de 2000, havendo desaparecido o órgão de avaliação (artºs 3º).

O conceito de “execução” que se desprende destas normas é muito amplo, tão amplo que compreende a actuação das 4 categorias de órgãos referidas.

Mas há nos diplomas um conceito de “execução” que, sendo mais restrito, é o que tecnicamente costuma usar-se para distinguir a actividade operacional de quem faz, gere, administra, coordena ou realiza por contraposição a actividades não operacionais, como são as de quem acompanha, quem avalia ou quem controla, parcial ou globalmente, o sistema.

O conceito restrito de execução está, expressa ou implicitamente, presente nos 3 diplomas, nas normas que regulam as competências do órgão ou estrutura de gestão, as quais, ao nível das intervenções operacionais incluídas no QCA, se traduzem na sua “gestão técnica, administrativa e financeira”. Gestão que, mediante contratos programa, pode ser atribuída a outras entidades, públicas ou privadas, previsão igualmente comum aos 3 diplomas (artºs 17º e 22º do DL 121-B/90, 23º e 31º do DL 99/94 e 25º e 36º do DL 54-A/00).

À entidade ou órgão gestor compete, nomeadamente, agora à luz do artº 26º do DL 99/94:

- a) Assegurar a organização dos processos de candidaturas de projectos ao financiamento pela intervenção operacional respectiva;
- b) Assegurar o cumprimento por cada projecto das normas aplicáveis;
- c) Assegurar a cobertura orçamental dos projectos;
- d) Propôr a aprovação das candidaturas de projectos;
- e) Efectuar ou assegurar que sejam efectuados os pagamentos aos beneficiários dos incentivos;
- f) Praticar ou propôr o que for necessário para a plena execução da intervenção operacional.

Os diplomas prevêem ainda, em regra, a um nível mais descentralizado, a existência de “*executores de projectos*”, “*organismos executores*” ou “*entidades executoras*” (a não confundir com os “*beneficiários finais*” dos incentivos), referência esta que aparece no n.º 3 do art.º 15º do DL 121-B/90 ao prever que “*a gestão dos grandes projectos de investimento é da responsabilidade das entidades executoras (...)*”.

O conceito restrito de execução está igualmente presente nas normas que instituem o sistema de acompanhamento e de controlo, ao preverem que eles têm como objecto a “*execução das intervenções operacionais*” (por todos, os art.ºs 33º e 36º do DL 99/94).

10. Vejamos agora os diplomas Regionais.

Do DLR são de reter, o art.º 11º que indica as entidades que “*intervêm na gestão do SIDEL*”, entre elas se incluindo as “*associações empresariais*”, os art.ºs 12º e 13º, que prevêem como competências destas, para o SIDEL, a recepção das candidaturas e a sua análise, na fase de instrução, mediante protocolo definidor do âmbito de intervenção, e os art.ºs 14º a 19º, que regulam os trâmites posteriores nos quais as ditas associações não intervêm, como sejam, o projecto de concessão dos incentivos (que é preparado por uma comissão de selecção), a decisão de concessão (que é tomada pelo Secretário Regional da Economia ou pelo Conselho do Governo) e, sempre com intervenção da Secretaria Regional da Economia, o contrato regulador dos direitos e obrigações das partes, a renegociação do contrato, a cessação da posição contratual, a rescisão do contrato e o acompanhamento e fiscalização de 1º nível dos projectos e incentivos, estes, mediante protocolo, podendo ser deferidos às autarquias e às associações empresariais.

O DRR, no art.º 11º, confirmando o previsto no DLR, inclui as associações empresariais como entidades gestoras do SIDEL, na qualidade de organismos receptores e organismos avaliadores dos projectos de candidatura aos incentivos. As outras entidades gestoras, aí indicadas, são as câmaras municipais (receptoras das candidaturas), a Secretaria Regional da Economia através do Gabinete de Planeamento e Gestão de Incentivos (organismo coordenador), as comissões locais e a comissão regional de selecção (organismos de selecção) e o Conselho Regional de Incentivos (organismo avaliador do sistema).

A tramitação das candidaturas e as competências dessas ditas “*entidades gestoras*” do SIDEL constam dos art.ºs 12º ss/, vendo-se pelas com-

petências deferidas ao organismo coordenador (artº 15º) que elas são em boa parte assimiláveis às competências do órgão gestor, como acima enunciadas.

11. A breve incursão legislativa habilita-nos agora a estabelecer se as recorrentes podem ser tidas, na auditoria ao SIDEL, como “o serviço ou entidade” que executa esse programa (nº 2 do artº 11º do RJETC).

A formulação desta norma é claramente tributária dos conceitos de “execução” presentes nos DL referidos que vigoravam à data de aprovação do RJETC.

Dizemos dos conceitos porque, como vimos, há dois, um amplo onde se abrangem todos os órgãos ou entidades que participam na execução de um programa e respectivas actividades (de gestão, de acompanhamento, de avaliação e de controlo), **outro restrito que reporta apenas ao órgão gestor (e/ou à entidade executora) e às actividades que ele desenvolve, as quais, ao nível operacional, se sintetizam na “gestão técnica, administrativa e financeira” de cada uma das intervenções operacionais.**

Ao sujeitar a emolumentos o “serviço ou entidade que execute”, o legislador, tendo presente que num projecto ou programa, intervêm várias entidades, umas ao nível global do QCA, outras ao nível operacional, as que recebem os projectos, as que os analisam, as que formulam as propostas para decisão, as que decidem, as que fazem o processamento das verbas, as que acompanham, fiscalizam e controlam a realização dos programas ou projectos e a aplicação dos incentivos, seguramente, não foi seu propósito sujeitar todas estas entidades a emolumentos.

O uso do singular no nº 2 do artº 11º (“serviço ou entidade que execute”) isso mesmo sugere. E a alusão a quem execute naturalmente induz no sentido de que se quis deixar de parte as comissões, órgãos ou entidades de acompanhamento, de avaliação do sistema ou de controlo, até porque, podendo ser organismos ad hoc, não institucionalizados e sem capacidade financeira, não faria sentido sujeitá-los a emolumentos.

É sabido, por outro lado, que, em regra, a fiscalização de programas ou projectos, tem por objecto o controlo da actividade operacional em que eles se consubstanciam, sendo **normal que a sujeição a emolumentos**

recaia sobre a entidade incumbida da gestão técnica, administrativa e financeira, ou seja, sobre a entidade gestora. Embora importe, caso a caso, analisar o objecto da acção de fiscalização, essa será, salvo se a nível inferior existir uma entidade executora, a entidade ou serviço que executa, para os fins do nº 2 do artº 11º¹.

12. Com o que não ficam, no caso concreto, resolvidas todas as dificuldades, pois que as associações empresariais são qualificadas, como se viu (artºs 11º, do DLR e do DRR), a par das outras que intervêm no SIDEL, de “entidades gestoras”, o que, numa análise perfunctória, induz que esse programa, para os fins do nº 2 do artº 11º do RJETC, é executado por todas elas.

Não foi esse, e bem, o entendimento que prevaleceu na decisão recorrida, pois que embora a auditoria tenha analisado toda a tramitação dos projectos desde a recepção até ao encerramento dos processos, apenas sujeitou a emolumentos a DRACE (dada como entidade coordenadora), a CCIPD e a CCAH, parecendo que estas terão sido havidas como sujeitos, destinatários ou objecto da auditoria, em razão dos factos estabelecidos em 5.2., 5.3., 5.4.

O critério de sujeitar a emolumentos o “serviço ou entidade objecto de fiscalização” está, como se disse, presente no nº 1 do artº 11º do RJETC, mas, como também se referiu, não é essa norma que aqui cabe aplicar, antes o nº 2.

E, em face desta, o que tem de perguntar-se é se as associações empresariais executam o SIDEL, para os fins desse nº 2.

No sentido de que executam depõe um elemento de facto – elas recebem os projectos e avaliam-nos, o que faz parte do que poderiam ser

¹ O entendimento que fica expresso coaduna-se com as decisões que, no âmbito da 2ª Secção, aplicando o nº 2 do artº 11º do RJETC, têm sido tomadas em matéria emolumentar. Assim, foram dados como sujeitos a obrigação emolumentar, no Relatório nº 27/03 (auditoria no âmbito do Programa Operacional Ambiente do QCA III), a Gestora desse Programa, no Relatório nº 26/03 (auditoria no âmbito do Programa Operacional da Região do Algarve), a CCR do Algarve, dada como “entidade responsável pela execução deste Programa”, no Relatório nº 20/02 (auditoria de gestão ao Programa PIDDAC Praxis XXI), a Fundação para a Ciência e Tecnologia, neste caso, por ser ela, não a Gestora do Programa, mas a “entidade executora” e no Relatório nº 04/03 (auditoria no âmbito do SIPIE, Sistema de incentivos a pequenas iniciativas empresariais), o IAPMEI e o IFT (Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo), dadas no relatório como “entidades gestoras e pagadoras dos incentivos”.

actividades da entidade gestora – e um elemento de direito – o DLR dá-as como intervenientes na “*gestão do SIDER*” e o DRR qualifica-as de “*entidades gestoras*”.

Esta é, porém, uma qualificação que não podemos deixar de problematizar, o que mais se justifica quando aqueles diplomas nela incluem as câmaras municipais, meros organismos receptores das candidaturas, e o organismo avaliador do sistema, cuja actividade manifestamente extravasa da que é própria de uma entidade gestora ou executora.

13. As associações empresariais recorrentes não foram incumbidas de, mediante contrato programa, nos termos que, como se viu, a lei prevê, fazer a gestão técnica, administrativa e financeira do SIDEL.

Não está adquirido que hajam recebido qualquer contrapartida financeira para realizarem as operações de que estão incumbidas e, se a receberam, a auditoria não teve por objecto indagar da boa atribuição ou utilização de tais verbas.

E, chamadas a colaborar com a Administração Pública em actividades preparatórias, instrumentais e parcelares, não são elas que tutelam, dirigem, coordenam, administram ou decidem no que importa à realização do SIDEL.

Entendemos, por isso, que as associações empresariais, fazendo a recepção e a avaliação das candidaturas, uma e outra meras actividades instrumentais, a 2ª, além disso, actividade instrutória, vinculada, não vinculativa e não definitiva, embora designadas, pelos diplomas Regionais, como entidades gestoras do SIDEL, tal qualificação não se ajusta ao que decorre dos DL reguladores dos QCA, nomeadamente os DL 121/90 e 99/94, diplomas que inspiraram e dão sentido à norma do nº 2 do artº 11º do RJETC, na parte em que sujeita a emolumentos o “*serviço ou entidade que execute*” programa objecto da fiscalização do Tribunal de Contas.

A que entidade possa colar-se tal qualificativo é matéria que extravasa do presente recurso.

A sujeição das recorrentes a emolumentos não faz, outrossim, sentido, porque, como o MP justamente assinala, seria penalizante e desincenti-

vadora da colaboração que, no âmbito do SIDEL, é querida e havida como relevante pelo legislador Regional.

Somos, assim, levados a concluir que a CÂMARA DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE PONTA DELGADA e a CÂMARA DO COMÉRCIO DE ANGRA DO HEROÍSMO, não executando o SIDEL, nos termos e para os fins do acima transcrito nº 2 do artº 11º do RJETC, não estão obrigadas a suportar os emolumentos devidos pela acção de fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas - Secção Regional dos Açores.

TERMOS em que, revogando a douda decisão recorrida, dão provimento aos recursos.

Sem emolumentos.

Lisboa, 22 de Novembro 2006

Amável Raposo (Relator)

Ernesto Cunha

Morais Antunes

SENTENÇA Nº 8/2006

DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO — PAGAMENTO INDEVIDO — INFRACÇÃO FINANCEIRA — RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA — MULTA — RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA — JURO DE MORA

SUMÁRIO:

1. Os Demandados, ao autorizarem pagamentos de despesas de representação que não evidenciavam nem permitiam evidenciar que tinham ocorrido em actos, iniciativas ou sessões de trabalho do Instituto para o Desenvolvimento Social, incumpriram o despacho em que fundamentavam os pagamentos, pelo que incorreram na prática da infracção financeira prevista pelo art. 65º nº 1 b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
2. Tais pagamentos, para além de ilegais, determinaram ainda um prejuízo para o património público, justificado pelo facto de se terem despendido dinheiros públicos para custear refeições que não se provou terem sido efectuadas no interesse e em representação do I.D.S. sendo certo que os dinheiros públicos não servem para custear despesas privadas.
3. As autorizações de pagamento, no circunstancialismo apurado, evidenciam uma censurável passividade por parte de responsáveis por dinheiros públicos que são gastos em pagamentos de despesas suportadas por recibos de uma confrangedora relevância probatória por inexistência de elementos essenciais identificativos da despesa.
4. Vão, assim, os Demandados condenados nas penas de multa de 3.000 (Demandado 1) e 2.750 Euros (Demandado 2) pela infracção financeira sancionatória prevista e punida no artº 65º nº 1 b), nº 2 e nº 4 da Lei nº 98/97 e, solidariamente, na reintegração nos cofres públicos do montante de 1.791,75 Euros pela infracção financeira reintegratória – pagamentos indevidos – prevista no artº 59º nº 2 da mesma Lei e nos juros de mora vencidos desde a data da infracção (artº 59º nº 3 e 94º nº 2 da mesma Lei).

Conselheiro Relator
Morais Antunes

Processo nº: 1-JRF/2006
Sessão de 13 de Julho de 2006

I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, n.º 1, alínea b) e 89º e segs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados Edmundo Emilio Mão de Ferro Martinho e Maria Cristina Ricardo Inês Fangueiro, imputando-lhes a prática de infracção financeira sancionável nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1 b), nº 2 e nº 3 e que consubstanciou pagamentos indevidos nos termos do disposto no artº 59º nº 1 e 2 da referida Lei.

Articulou, para tal e em síntese que:

- Em 2001 os Demandados desempenhavam funções de Presidente e Vogal do Conselho Directivo do Instituto para o Desenvolvimento Social (I.D.S.).
- Em 29/06/01 e 31/07/01, os Demandados autorizaram, por causa das funções que exerciam no I.D.S., o pagamento de despesas de representação dos membros do Conselho Directivo, no valor global de 835.738\$00 (4.168,64 €), na sequência de informações dos serviços.
- Tais pagamentos efectuaram-se por cheques da conta do I.D.S. de 6 e 26 de Julho de 2001.
- Os documentos juntos pelos membros do Conselho Directivo para justificar aquelas suas despesas não correspondem às normas processuais exigidas para a realização de despesas de representação previstas no Despacho e no anexo ao Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social (SESS) de 25/09/1986 que as regulamentava.
- Além disso, não se pode retirar deles qualquer menção que os relacione com a definição de despesas elegíveis a título de representação previstas no citado Despacho.
- Com efeito, em nenhum desses documentos se faz referência nem são juntas declarações subscritas pelos membros do Conselho Directivo que identificassem as iniciativas, sessões de trabalho, deslocções de serviço ou gastos com convidados do I.D.S. que justificassem aquelas despesas a título de representação do Instituto.

- Nestes termos aquelas despesas não podiam – como foram –, ser elegíveis como “despesas de representação” para efeitos do aludido despacho do SESS.
- Competia aos requeridos, antes de ordenar os pagamentos, verificar se essas despesas haviam sido feitas, a qualquer título, em nome e no interesse do I.D.S. ou por causa de sessões de trabalho e deslocações de serviço realizadas pelos membros do Conselho Directivo que as apresentaram.
- Porém, não fizeram essa verificação nem o podiam ter feito, dado que aqueles documentos nada comprovam nesse sentido, pelo que não podiam ter sido autorizados os pagamentos.
- Esses pagamentos, para além de ilegais, causaram ao IDS um dano no valor de PTE 835.738\$00 a que correspondem, hoje, a 4.168,64 €.
- Os requeridos agiram voluntária e conscientemente, bem sabendo que as normas vigentes sobre a matéria lhes não permitia autorizar aqueles pagamentos e que ao fazê-lo causavam ao I.D.S. um prejuízo igual ao valor global dos pagamentos autorizados.

Concluiu pedindo a condenação de cada um dos Demandados no pagamento de uma multa de 6.000 Euros pela infracção financeira prevista e punida pelo artº 65º-nº 1-b) e nº 2 e 3 da Lei, bem como no pagamento, solidário, de 4.168,64 €, a título de reposição das importâncias pagas indevidamente e juros legais, nos termos do disposto no artº 59º-nº 1, 2, 3, 61º, 62º-nº 1 e nº 2, 63º e 64º-nº 1 da Lei.

2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese:
 - As despesas em causa respeitaram as exigências constantes do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25.09.86;
 - Efectivamente, todas as despesas são suportadas por documentos comprovativos da sua realização, visados pelo respectivo superior hierárquico e capeados por uma informação dos competentes serviços do Instituto em causa.

- Mas mesmo que assim não fosse, estar-se-ia perante a preterição de meras formalidades não essenciais, irrelevantes, que não se reflecte na validade dos actos em questão por beneficiarem do princípio do aproveitamento e da conservação dos actos administrativos.
- As autorizações concedidas e os pagamentos que neste contexto foram efectuados não violam qualquer normativo pelo que deles não resulta qualquer responsabilidade financeira nem obrigação de repor.
- De todo o modo, a actuação dos Demandados afigura-se legítima, de boa-fé e fundada na convicção da legalidade da fonte que lhes atribuía o poder de autorizar tais benefícios naquelas condições – o despacho governamental.
- Na verdade, os Demandados agiram de acordo com a prática que vinha sendo seguida, designadamente pelo I.G.F.S.S., sem que alguma vez tal prática tivesse sido questionada pelos próprios serviços ou por aquele Instituto e que traduzia, de resto, uma prática corrente e generalizada em todos os serviços e organismos do Ministério.
- Tanto assim é que o próprio formulário que era utilizado para apresentar o pedido de reembolso desse tipo de despesas era exactamente igual ao que os dirigentes do I.G.F.S.S. usavam com o mesmo objectivo.
- Face ao circunstancialismo descrito e atendendo a que a autorização e o processamento destas despesas se contêm nos precisos termos do despacho ministerial, não era viável que os ora Demandados configurassem a ilegalidade ou a irregularidade de tais pagamentos.
- Ademais, quer pela formação académica dos Demandados – licenciatura em Serviço Social – quer pela área em que têm desenvolvido a sua actividade profissional – acção social –, quer ainda pelo facto de sempre terem pautado a sua actuação por critérios de escrita legalidade e isenção, a nenhum deles era particularmente exigível que configurassem que a prática disciplinada pelo próprio Despacho e pelas regras processuais que vinham sendo seguidas não legitimassem as autorizações de pagamento que foram sendo concedidas.

Concluem pela improcedência da acção e conseqüente absolvição ou pela relevação de eventuais responsabilidades.

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 conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.

II - OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º, nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (artº 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

“Factos Provados:

- 1º Os Demandados Edmundo Martinho e Cristina Fanguero integravam o Conselho Directivo do Instituto para o Desenvolvimento Social, (doravante designado I.D.S.) no ano de 2001, o primeiro como Presidente e a segunda como vogal e auferiam os vencimentos líquidos anuais de 6.950.832\$00 e 6.399.032\$00, respectivamente.*
- 2º No ano de 2001 compunham, também, o Conselho Directivo do I.D.S. os seguintes vogais:*
 - Luís Antero Vale;*
 - Rosa Maria Rodrigues Clemente Risques Correia Silva;*
 - Rosa Maria Teixeira Pimenta Araújo Coelho Sampaio.*
- 3º Em 29 de Junho de 2001, os Demandados autorizaram os pagamentos das despesas de representação de quatro membros do Conselho Directivo do I.D.S., relativas a 1º trimestre de 2001, no valor global de 704.188\$00, na sequência de proposta exarada na informação nº 020010600259/260/261/262.*

- 4º *Os pagamentos foram efectuados por quatro cheques emitidos em 06.07.01, sobre a conta nº 0229011076230 do I.D.S. e dos seguintes montantes:*
- a) 204.093\$00 — *a favor do Demandado Edmundo Martinho;*
 - b) 155.120\$00 — *a favor da Demandada Cristina Figueiro;*
 - c) 190.530\$00 — *a favor de Rosa Clemente;*
 - d) 154.445\$00 — *a favor de Rosa Sampaio.*
- 5º *Em 31 de Julho de 2001, os Demandados autorizaram o pagamento de despesas de representação do membro do Conselho Directivo do I.D.S. Luís Vale, relativas ao período de Março a Junho de 2001, no valor de 131.550\$00, na sequência de proposta exarada na informação nº 020010700219.*
- 6º *O pagamento foi efectuado por cheque emitido no dia 26 de Julho de 2001, no montante referido de 131.550\$00, sobre a conta nº 0229011076230 do I.D.S.*
- 7º *As despesas que os membros do Conselho Directivo apresentaram para justificar os pagamentos foram os recibos de restaurantes e outros estabelecimentos de restauração que se encontram discriminados de fls. 22 a 28, de fls. 33 a 45, de fls. 50 a 58, de fls. 62 a 71 e de fls. 76 a 90 do 1º volume.*
- 8º *Os Demandados autorizaram os pagamentos das despesas a que nos vimos referindo com base no despacho e anexo ao mesmo do Secretário de Estado da Segurança Social (SESS) de 25.09.1986.*
- 9º *Os recibos dos restaurantes e estabelecimentos similares, com excepção de um caso, não estão emitidos em nome dos membros do Conselho Directivo nem do I.D.S.*
- 10º *Alguns dos recibos não têm indicação da data.*
- 11º *Os recibos não referenciam nem são acompanhados de documentação que identificasse as iniciativas, sessões de trabalho e deslocações em serviço no âmbito das quais as despesas teriam ocorrido.*
- 12º *Os recibos estão visados pelos Demandados.*

- 13º O Demandado Edmundo Martinho foi nomeado Presidente do I.D.S. pelo despacho conjunto nº 722/98, de 9 de Maio de 1998, e com efeitos a 11 de Maio.
- 14º A Demandada Cristina Figueiro foi nomeada vogal do Conselho Directivo do I.D.S. pelo despacho nº 1649/99 de 14 de Janeiro de 1999 e com efeitos a 1 de Janeiro.
- 15º Os Demandados exerceram as funções no I.D.S. até à extinção deste Instituto, em Fevereiro de 2003.
- 16º Os Demandados são licenciados em Serviço Social, exerceram funções de chefia na Administração Pública e cargos relevantes na área da Segurança e Solidariedade Social nos anos anteriores à nomeação para o I.D.S. conforme se discrimina nas notas biográficas de fls. 114 e 115.
- 17º Os Demandados, bem como os restantes elementos do Conselho Directivo do I.D.S., recebiam, para além das despesas em causa nestes autos, as despesas de representação fixadas pelo Despacho Conjunto nº 625/99, de 13 de Julho.
- 18º Os Demandados, bem como os restantes elementos do Conselho Directivo do I.D.S., deixaram de receber as despesas em causa nestes autos a partir da revogação, em 16.05.02, do Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social pelo Ministro da Segurança Social e do Trabalho.
- 19º O I.D.S. foi criado pelo Decreto-Lei nº 115/98, de 4 de Maio com autonomia administrativa e financeira mas só em finais de 2000, após a aprovação dos estatutos (Decreto-Lei nº 433-A/99, de 26.10) e da estrutura orgânica (Portaria nº 1208-A/2000, de 22.12) foi possível aprovar e fazer executar o orçamento próprio relativo ao ano de 2001.
- 20º Até lá as contas do I.D.S. estavam integradas nas contas do I.G.F.S.S. nos termos do protocolo celebrado em 15.03.99 e documentado a fls. 117/118.
- 21º O procedimento adoptado no I.D.S. para o pagamento das despesas em causa nos autos foi o que era observado no Instituto de

Gestão Financeira da Segurança Social (I.G.F.S.S.) a quem a Directora Administrativa e Financeira do I.D.S. solicitou esclarecimentos sobre os procedimentos a observar tendo-lhe sido facultado o formulário de fls. 116 dos autos.

- 22° Aquela Directora foi, também, informada pelo I.G.F.S.S. que as despesas tinham, como fundamento legal, o despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25.09.86 e despachos ulteriores que fixaram os montantes máximos das despesas.*
- 23° Aquela Directora solicitou, quer aos responsáveis do I.D.S. quer ao I.G.F.S.S., por várias vezes, cópia do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25.09.86 mas nunca o obteve.*
- 24° À data em que a auditoria do Tribunal de Contas foi efectuada, foi, pelos auditores, solicitada cópia do referido despacho, designadamente à Directora supra mencionada mas nunca lhes foi facultado o mesmo, pelo que foi necessário pedi-lo ao I.G.F.S.S.*
- 25° No ano de 2001, e dispondo já de orçamento privativo, o procedimento utilizado para o processamento das despesas de representação em causa nos autos manteve-se mas o formulário foi substituído por outro.*
- 26° O procedimento instituído desde a criação do I.D.S. para o pagamento das despesas em causa nunca foi questionado nem discutido em reuniões do Conselho Directivo.*
- 27° O I.G.F.S.S. nunca questionou o preenchimento sendo que, inicialmente, eram anexados todos os recibos que justificariam as despesas.*
- 28° O Demandado Edmundo Martinho conhecia o teor do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25.09.86.*
- 29° A Demandada Cristina Figueiro nunca tinha lido o despacho referido no número anterior.*
- 30° Os Demandados sabiam que o procedimento instituído no I.D.S. era idêntico ao que era seguido no I.G.F.S.S.*

31º Os Demandados nunca tiveram a preocupação de verificar se as despesas apresentadas estavam de acordo com o exigido pelo despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25.09.86.

32º Os Demandados sempre autorizaram os pagamentos pelos membros do Conselho Directivo desde que não ultrapassassem os "plafonds" existentes.

33º Os Demandados autorizaram tais pagamentos porque estavam convictos de que as despesas tinham ocorrido em representação do I.D.S. e em virtude das funções que exerciam como membros do Conselho Directivo.

Factos não Provados

1º Não se provou que as despesas autorizadas pelos Demandados tinham sido, mensalmente, submetidas a homologação do Secretário de Estado da Segurança Social.

2º Não se provou que as despesas autorizadas pelo Demandados tinham sido efectuadas na sequência ou por ocasião de sessões de trabalho ou tinham resultado de deslocações em serviço na parte que não estivesse coberta por ajudas de custo.

3º Não se provou que os Demandados, ao autorizarem os pagamentos, agiram voluntária e conscientemente, sabendo que os mesmos eram ilegais e que causavam ao património público um prejuízo igual ao valor global dos pagamentos autorizados.

4º Não se provaram todos os factos articulados que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com os que foram dados como provados.

II – O DIREITO

A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, previu, no Capítulo V dois tipos de res-

ponsabilidades financeiras: na Secção II, a responsabilidade reintegratória, na Secção III, a responsabilidade sancionatória.

No que respeita à responsabilidade sancionatória, os factos que vêm imputados aos Demandados consubstanciam incumprimento da norma invocada pelo M. Público e relativa à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas. São pois, em tese, idóneos a integrar o conceito de infracção financeira – artº 65º nº 1-b) da Lei nº 98/97 – enquanto violadores da disciplina dos dinheiros públicos.

A infracção que vem imputada aos Demandados, como aliás, todas as que estão elencadas no artigo 66º, e, ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exige que o comportamento do agente seja culposo: vide artigos 65º-nº3 e 4, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97.

O Ministério Público, no requerimento inicial, considerou que as autorizações e os pagamentos subsequentes ordenados pelos Demandados, para além de ilegais, constituíam pagamentos indevidos, pelo que nos iremos referir, ainda que em traços gerais, a esta fonte geradora de responsabilidade reintegratória.

O conceito de responsabilidade reintegratória está densificado no art.º59.º da Lei e tem, como elemento unificador, a obrigação de reposição, ao património público, das quantias ou valores que o agente, pela sua acção ou omissão, culposamente, subtraiu ou não arrecadou.

Esta obrigação de repor, de integrar no património público, os dinheiros ou valores que existiriam se a infracção não tivesse sido praticada pelo agente, ocorrerá quando se comprovarem factos que constituam alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos ou falta de arrecadação de receitas - art.º 59.º e 60.º da Lei.

O conceito de “pagamentos indevidos” está expresso no n.º 2 do art.º 59.º da LOTC:

“pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública, por não terem contraprestação efectiva”.

Assim e quando os pagamentos tiverem sido feitos com violação das normas legais, mas não tenham causado dano efectivo ao património

público, já não haverá lugar a reposição, sem prejuízo de eventual responsabilidade sancionatória.

Anote-se que só no domínio da Lei n.º 98/97, no referido art.º 59.º - n.º 2, se definiu o conceito de “pagamentos indevidos”: até então, e, designadamente, na vigência da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, o conceito não tinha definição legal, embora justificasse a reposição dos dinheiros públicos. Assim, no art.º 49.º - n.º 1 da Lei n.º 86/89, estatuiu-se que:

“No caso de alcance ou de desvio de dinheiros ou outros valores, ou de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar os responsáveis a repor nos cofres do Estado as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de efectivação da responsabilidade criminal e disciplinar a que eventualmente houver lugar”.

Ora, a jurisprudência do Tribunal era pacífica e uniforme no entendimento de que a reposição só era exigível se os pagamentos ilegalmente efectuados não tivessem uma contrapartida para o património público, ou seja, a responsabilidade reintegratória e a reposição consequente só ocorreria se, tendo o pagamento sido feito em violação de lei, também daí tivesse ocorrido um dano para o património público, por ausência de contraprestação¹.

Se a ilegalidade do pagamento tivesse subjacente uma prestação, então a reposição não se justificaria porque a isso também impediria o conceito de “enriquecimento sem causa”:

“aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem, é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou” - art.º 473.º - n.º 1 do C. Civil.

O pedido formulado pelo Ministério Público – a reposição dos pagamentos efectuados na decorrência das autorizações de 29 de Junho e 31 de Julho de 2001 impõe, “*prima facie*” que se analise e decida se as referidas autorizações são ilegais. Só após tal decisão é possível analisar se os pagamentos daí resultantes foram indevidos: como já assinalámos,

¹ Ver, por todos, o Acórdão n.º 213/95, da 2ª Secção, de 20.10.95, in Colectânea de Acórdãos 1995-1996, pág.381 e segs, em que se consignava: “Quando os pagamentos indevidos correspondam a contraprestações efectivas fundamentadas em reais necessidades de Serviço Público e não se evidenciando nos autos um propósito de favorecer injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem que aos gerentes tenha advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, é relevada a responsabilidade”.

o conceito financeiro de “pagamento indevido” densificado no artº 59º - nº 2 da Lei nº 98/97 pressupõe e exige que:

- a) O acto que determinou o pagamento seja declarado ilegal;
- b) Não tenha havido contraprestação efectiva;

B) DA ILICITUDE DOS FACTOS

Comecemos, então, por analisar se ficou provada materialidade susceptível de integrar as infracções financeiras, designadamente, as indicadas pelo Ministério Público no seu requerimento inicial.

Ficou provado que os Demandados autorizaram os pagamentos das despesas em causa nos autos com base no despacho e anexo ao mesmo do Secretário de Estado da Segurança Social (SESS) de 25 de Setembro de 1986 – facto nº 8.

O despacho – “autorizo” – é exarado numa proposta do Conselho Directivo do I.G.F.S.S., datada de 22 de Setembro de 1986, para que se autorizassem os dirigentes das instituições de Segurança Social e dos Serviços de administração directa do Estado nela integrados (directores-gerais, subdirectores gerais ou equiparados) a utilizarem as verbas orçamentadas na rubrica “despesas de representação” até ao limite de 15% ou 10% do vencimento base do Director-Geral consoante se tratassem de Directores-Gerais ou equiparados ou restantes dirigentes.

A proposta é fundamentada como segue:

“O exercício de cargos de particular responsabilidade implica, frequentemente, a realização de despesas de representação que, em virtude da sua natureza, obviamente não devem recair sobre os respectivos titulares, cabendo, antes, ser suportadas pela entidade ao serviço de quem são efectuadas”

(...) Não se pretende criar uma nova remuneração acessória conferida a quem realiza tais despesas, mas, antes, instituir um “plafond” mensal para despesas de representação, a utilizar de forma estritamente justificada e enquadráveis na previsão do artº 56º da Lei nº 28/84, de 14 de Agosto, entendendo-se de uma forma genérica, despesas de representação todas aquelas que são efectuadas na defesa dos interesses da Segurança Social, designadamente, as despesas com

refeições realizadas na sequência ou por ocasião de sessões de trabalho, bem como as que resultam de deslocações em serviço na parte em que não estejam cobertas por ajudas de custo” (Sublinhados nos-
sos)

A proposta refere, ainda, que:

- os documentos de despesa devem ser passados em nome da respectiva instituição de Segurança Social;
- devem ser assinados por quem realizou a despesa;
- serão, sempre, visados pelo superior hierárquico ou no seu impedimento, pelo membro responsável pelo pelouro financeiro ou membro equiparado.

O documento que vimos analisando tem, na parte superior esquerda, um despacho de 28.10.86, do seguinte teor: “Confidencial; Não divulgar; Arquivar”.

Em anexo ao despacho, e com data de 30.10.86, referem-se os limites mensais máximos para as despesas de representação nos meses de Outubro a Dezembro de 1986 e as normas processuais exigidas para o seu processamento que são, basicamente, idênticas às constantes da proposta/despacho com o acréscimo relevante de que, cada instituição, mensalmente, deverá remeter a homologação do S.E.S.S. as despesas efectuadas utilizando, para o efeito, um impresso em anexo.

O despacho do S.E.S.S. de 25.09.86 foi sendo, sucessivamente, actualizado quanto aos montantes máximos das despesas de representação, tendo esses montantes sido fixados, para 2001, por despacho do S.E.S.S. de 14.05.01, e para os seguintes montantes:

- Director-Geral ou equiparado ——— 98.805\$00/mês
- Subdirector-Geral ou equiparado——— 65.870\$00/mês
(doc. a fls. 19 dos autos).

Em 22 de Junho de 1999 foi publicada a Lei nº 49/99 que estabeleceu o estatuto do pessoal dirigente da Administração Pública e que entrou em vigor no dia 1 de Julho de 1999 (artº 41º - nº 1).

Nos termos do artº 34º - nº 2 da lei nº 49/99, estabelece-se que podem ser abonadas ao pessoal dirigente “*despesas de representação em montante a fixar por Despacho Conjunto do Primeiro Ministro, do Ministro*

das Finanças e do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública”.

Na sequência desta estatuição, o Despacho Conjunto nº 625/99, de 13 de Julho (in D.R.-II, de 3 de Agosto) fixou os montantes mensais a atribuir aos directores-gerais, subdirectores-gerais, directores de serviços, chefes de divisão ou cargos equiparados a qualquer destes, a título de suplemento mensal por despesas de representação.

Nos termos do nº 3 deste Despacho Conjunto, *“o Suplemento é abonado em 12 mensalidades e não é acumulável com outros de idêntica natureza que porventura sejam já abonados, sem prejuízo do direito de opção pelo regime mais favorável”*

O IGFSS, face à entrada em vigor do Despacho Conjunto nº 625/99, solicitou à Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho parecer sobre se as despesas de representação que vinham sendo pagas no âmbito e com fundamento no Despacho do S.E.S.S. de 25.09.86 seriam acumuláveis com as despesas de representação fixadas pelo Despacho Conjunto nº 625/99.

Em 17 de Dezembro de 1999, o S.E.S.S. despachou no sentido da manutenção dos abonos decorrentes do despacho do S.E.S.S. de 25.09.86 por entender que estes abonos não tinham natureza idêntica as despesas de representação fixadas pelo Despacho Conjunto nº 625/99 pelo que não estava interdita a acumulação dos dois regimes.

Este despacho veio a ser revogado pelo Ministro da Segurança Social e do Trabalho através do seu despacho de 16 de Maio de 2002 (facto nº 18).

O despacho acolheu as conclusões do parecer do Auditor Jurídico do Ministério que, entre outras, conclui que as despesas pagas no âmbito do despacho do S.E.S.S. de 25.09.86 e mantidas no despacho do S.E.S.S. de 17.12.99 não são acumuláveis com as despesas de representação instituídas pelo Despacho Conjunto nº 625/99 já que visam abonar despesas de idêntica natureza. E que, para o futuro, só deveriam ser pagas as despesas de representação decorrentes do Despacho Conjunto nº 625/99 porque o seu regime era, em concreto, mais favorável.

Feito o enquadramento normativo aplicável aos autos vejamos, então, se as despesas autorizadas pelos Demandados eram elegíveis, como “despesas de representação” nos termos do despacho que os Demandados invocaram como fundamento legal para a autorização e pagamento.

Provou-se que as despesas que foram apresentadas pelos membros do Conselho Directivo foram os recibos de restaurantes e outros estabelecimentos similares juntos aos autos (facto nº 7); que tais recibos não estão emitidos em nome dos membros do Conselho Directivo nem do I.D.S., com a excepção de um caso (fls. 27), que alguns não têm indicação da data e não referenciam nem são acompanhados de documentação que identificasse as iniciativas, sessões de trabalho e deslocações em serviço no âmbito das quais as despesas teriam ocorrido (factos nºs 9, 10 e 11).

Acresce que não se provou que estas despesas tinham sido efectuadas na sequência ou por ocasião de sessões de trabalho ou tinham resultado de deslocações em serviço na parte que não estivesse coberta por ajudas de custo (factos não provados – nº 2).

Ficou, apenas, demonstrado que os recibos foram apresentados pelos membros do Conselho Directivo do I.D.S. como sendo despesas de representação, recibos que, uma vez visados pelos Demandados, justificaram as autorizações de pagamento porque os Demandados estavam convictos de que as despesas tinham ocorrido em representação do I.D.S. em virtude das funções que exerciam e porque não ultrapassavam os “plafonds” existentes (factos nºs 12, 32 e 33).

Este entendimento não é aceitável, desde logo, porque, estando em causa “dinheiros públicos” as despesas só poderão ser autorizadas se devidamente documentadas. As “presunções” nesta matéria são intoleráveis: não estando em causa a seriedade dos membros do Conselho Directivo do I.D.S., não basta a alegação de que as despesas resultam das funções de representação do Instituto, é necessário que a documentação que as suporta permita evidenciar tal facto.

O despacho da S.E.S.S. de 25.09.86 é, neste ponto, perfeitamente claro: o que está abrangido não é o reembolso de quaisquer despesas que os interessados apresentem, mas o reembolso de despesas de representação ocorridas no interesse do I.D.S., na sequência ou por ocasião de sessões

de trabalho, de deslocações em serviço e na parte em que não estejam cobertas por ajudas de custo.

Este é o único fundamento para a autorização destas despesas que serão “suportadas pela entidade ao serviço de quem são efectuadas” conforme expressamente se refere no despacho de 25.09.86.

Ora, e como ficou provado, os documentos de suporte das despesas só evidenciam que alguém frequentou restaurantes, em certos dias (quando assinalados).

O que, reconheça-se, não preenche as exigências do despacho de 25.09.86 nem permite um controlo, quer interno quer externo, da legalidade dos pagamentos e dos dinheiros públicos em causa.

Seria, no mínimo, exigível que os recibos tivessem sido passados em nome do I.D.S., datados e assinado pelo gestor que realizou a despesa (o que, aliás, decorre das normas constantes em anexo ao despacho de 25.09.86), e acompanhados de elementos documentais que permitissem verificar que a despesa ocorrera no âmbito das iniciativas ou sessões de trabalho ou deslocações de serviço.

Estas despesas não são suplementos remuneratórios resultantes do mero exercício de cargos dirigentes da Administração Pública e que não necessitam de qualquer comprovação documental como decorre do Despacho Conjunto nº 625/99, em que o suplemento remuneratório é pago todos os meses, independentemente da realização ou não das despesas que, legalmente, fundamentam a sua atribuição.

Os pagamentos autorizados pelo despacho de 25.09.86 são reembolsos de despesas efectivamente realizadas na defesa dos interesses da Segurança Social, não são reembolsos de quaisquer despesas apresentadas por responsáveis da Segurança Social, não revestindo a natureza de abono enquadrável em qualquer das componentes do sistema retributivo, antes, assimilável a outros reembolsos, por exemplo, por despesas de transporte.

- **Ao autorizarem os pagamentos de despesas que não evidenciavam nem permitiam evidenciar que tinham ocorrido em actos, iniciativas, sessões de trabalho do I.D.S., os Demandados incumpriram o despacho em que fundamentavam os**

pagamentos pelo que incorreram na prática de uma infracção financeira prevista pelo artº 65º -nº 1-b) da Lei nº 98/97.

Adquirida a ilicitude das autorizações de pagamento ordenados pelos Demandados, cumpre verificar se tais pagamentos também configuram o conceito de “pagamentos indevidos” previsto no artº 59º-nº 1 e 2 da Lei nº 98/97.

Já se anotou que a estatuição legal do conceito integra, para além da ilegalidade, o dano para o património público por ausência de contra-prestação efectiva.

É o caso destes autos. Os pagamentos das despesas, para além de ilegais, determinaram um prejuízo para o património público, consubstanciado no facto de se terem despendido dinheiros públicos para custear refeições que não se provou terem sido efectuadas no interesse e em representação do I.D.S.

Na verdade, inexistiu qualquer contrapartida para o património público quando se autorizaram pagamentos de refeições mediante documentos que só permitiam indiciar despesas de carácter pessoal e que foram apresentadas pelos membros do Conselho Directivo do I.D.S. como tendo sido custeadas pelos próprios.

Competia aos Demandados, enquanto responsáveis pelas autorizações de pagamento, demonstrar e fazer prova de que, apesar da insuficiência gritante da documentação de suporte, aquelas despesas haviam sido realizadas em representação e no interesse do I.D.S.

O que não fizeram, sendo certo que os dinheiros públicos não servem para custear despesas privadas.

- **Do exposto, os Demandados, ao autorizarem os pagamentos em análise, incorreram, igualmente, na prática de uma infracção financeira reintegratória prevista no artº 59º-nº 2 da Lei nº 98/97.**

C) DA CULPA

A responsabilidade financeira, quer a sancionatória quer a reintegratória, só ocorre quando a acção ou a omissão foi resultante de culpa do agente – artº 61º-nº 5 e 67º-nº 3 da Lei nº 98/97.

A culpa do agente, salvo a infracção estatuída no artº 60º da Lei, que exige o dolo, basta-se com a evidenciação da negligência – artº 64º-nº 2 e 65º-nº 4 da Lei.

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”*.

Há pois que analisar se as concretas condutas dos Demandados justificam uma censura e reprovação por não corresponderem e se enquadrarem nas que seriam exigíveis a um responsável da administração confrontado com o circunstancialismo apurado no processo.

Vejamos então:

No caso dos autos, não ficou provado que os Demandados, ao autorizarem os pagamentos, agiram voluntária e conscientemente, sabendo que os mesmos eram ilegais e que causavam ao património público um prejuízo igual ao valor global dos pagamentos autorizados (facto não provado nº 3).

Acresce que se deu como provado que os Demandados autorizaram os pagamentos porque estavam convictos de que as despesas tinham ocorrido em representação do I.D.S. e em virtude das funções que exerciam como membros do Conselho Directivo (facto nº 33).

- Esta materialidade permite, de forma inequívoca, afastar o dolo, em qualquer das suas formas – art.º 14.º do Código Penal.
- Mas, afastará a negligência, a falta de cuidado, que, segundo as circunstâncias concretas estavam obrigados e eram capazes ?

A negligência relevante para os 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.

- **Agiram, então, os Demandados como se exigiria a um responsável cuidadoso, com as funções que lhe estavam atribuídas, no concreto condicionalismo verificado?**

O circunstancialismo fáctico em que ocorreram os actos e as omissões ilícitas não permitem afastar um juízo de censura sobre os Demandados.

Na verdade, ficou abundantemente comprovado que estes Demandados não respeitaram os requisitos e procedimentos exigíveis no despacho legitimador da autorização para o pagamento das despesas em análise.

Na verdade, relembra-se que os Demandados autorizaram os pagamentos com base em recibos que:

- a) Não estavam, sequer, emitidos em nome dos membros do Conselho Directivo nem do I.D.S. (com excepção de um caso);
- b) Alguns não estavam, sequer, datados;
- c) Nenhum referenciava ou era acompanhado de qualquer informação ou documentação que permitisse relacionar a despesa com algum evento realizado em defesa dos interesses e em representação do I.D.S.

Acresce que não se provou que as despesas autorizadas tinham sido, mensalmente, submetidas a homologação do S.E.S.S., como o exigia o anexo ao despacho (facto não provado nº 1).

Ficou, ainda, provado que os Demandados nunca tiveram a preocupação de verificar se as despesas apresentadas estavam de acordo com o exigido pelo despacho legitimador (facto nº 31) e que sempre autorizaram os pagamentos das despesas apresentadas pelos membros do Conselho Directivo desde que não ultrapassassem os “plafonds” existentes (facto nº 32).

O quadro fáctico descrito nos autos não é compatível com o que é próprio de responsáveis cuidadosos e diligentes no cumprimento dos seus deveres funcionais.

Na verdade, ao autorizarem sistematicamente pagamentos com base, exclusivamente, no pressuposto de que eram resultado de despesas ocorridas em representação do I.D.S., os Demandados evidenciam uma manifesta irreflexão e ligeireza no dispêndio de dinheiros públicos.

Aliás, a Demandada nem sequer tinha lido o despacho do S.E.S.S. de 25.09.86 que era invocado como fundamento legitimador das autorizações de pagamento (facto nº 29), despacho que nunca foi entregue à Directora Administrativa e Financeira do I.D.S. apesar de várias solicitações aos responsáveis do I.D.S. e do I.G.F.S.S. (facto nº 23) e que a auditoria deste Tribunal não conseguiu obter no I.D.S. (facto nº 24).

As autorizações de pagamento, no circunstancialismo apurado, evidenciam uma censurável passividade por parte de responsáveis por dinheiros públicos que são gastos em pagamentos de despesas suportadas por recibos de uma confrangedora relevância probatória por inexistência de elementos essenciais identificativos da despesa, sendo certo que se provou que os membros do Conselho Directivo do I.D.S. recebiam já as despesas de representação fixadas pelo Despacho Conjunto nº 625/99, de 13 de Julho (facto nº 17).

Acresce que os Demandados já tinham exercido funções de chefia e ocupado cargos relevantes na Administração Pública (facto nº 16), circunstancialismo que justificaria outro tipo de condutas e comportamentos.

Agiram, pois, os Demandados Edmundo Emílio Mão de Ferro Martinho e Maria Cristina Ricardo Inês Figueira com negligência, punida nas infracções financeiras, sendo irrelevante que se tenha provado que agiram na convicção de que não estavam a inobservar preceitos legais, uma vez que a convicção adquirida é censurável e não exclui a punibilidade da negligência (art.º 16.º do C. Penal).

D) DA MEDIDA DA PENA

1º- Da infração sancionatória

Nos termos do art.º 65.º - n.º 2 da Lei n.º 98/97, as infrações aí previstas são punidas com multas que têm, como limite mínimo, metade do vencimento líquido mensal, e como limite máximo, metade do vencimento líquido anual dos responsáveis.

Se as infrações forem cometidas por negligência, o limite máximo será reduzido a metade (art.º 65.º n.º 4).

Os Demandados auferiram, durante o ano de 2001, os seguintes vencimentos líquidos anuais:

- Edmundo Martinho – 6.950.832\$00;
- Cristina Fangueiro – 6.399.032\$00;
(facto n.º 1)

No caso em apreço, e verificadas as infrações e o seu cometimento por negligência, temos que os Demandados poderiam ser sancionados, com as seguintes multas:

- Edmundo Martinho - de 1.444,61 Euros a 8.667,65 Euros
(de 289.618\$00 a 1.737.708\$00)
- Cristina Fangueiro - de 1.329,93 Euros a 7.979,56 Euros
(de 266.627\$00 a 1.599.758\$00)

O Ministério Público peticiona multas de 6.000 Euros para cada um dos Demandados pela infração em análise.

O Tribunal não está sujeito aos limites de multa peticionada pelo Ministério Público, conforme se estatui no artigo 94.º - n.º 1 da Lei, podendo até condenar em maior quantia.

A graduação da multa obedece aos critérios estipulados no n.º 2 do art.º 67.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”:

O circunstancialismo em que as infracções ocorreram integra alguns factos que relevam em termos de atenuação da medida das penas. São elas:

- a) O procedimento adoptado no I.D.S. para o pagamento destas despesas foi o que era observado no I.G.F.S.S., tendo sido facultado o formulário que era utilizado (facto nº 21);
- b) O I.G.F.S.S. nunca questionou o preenchimento do formulário e, inicialmente, eram anexados todos os recibos que justificavam a despesa. (facto 27);
- c) Os Demandados sabiam que o procedimento instituído no I.D.S. era idêntico ao que era seguido no I.G.F.S.S. (facto nº 30).

Embora não justifique o procedimento o facto de esse procedimento ser seguido noutros organismos, é certo que, no caso do I.D.S., a preponderância que o I.G.F.S.S. assumia e o facto de, num período relativamente alargado, as contas do I.D.S. se integrarem nas contas do I.G.F.S.S. (facto nº 20) permite um juízo de menor censurabilidade nos procedimentos questionados no processo.

- **Do exposto, fixamos as seguintes penas de multa:**
 - **Demandado Edmundo Martinho — 3.000 Euros;**
 - **Demandada Cristina Fangueiro — 2.750 Euros**

2º - Da infracção reintegratória

No que concerne à peticionada reposição da quantia de 4.168,64 Euros (835.738\$00), equivalente ao montante global das autorizações de pagamento e que, como já decidimos, consubstanciam uma infracção financeira reintegratória por tais pagamentos terem sido indevidos, a medida concreta da pena deve ser aferida de acordo com as circunstâncias já elencadas e que diminuem a gravidade do facto e a responsabilidade dos Demandados. Responsabilidade que resulta de condutas negligentes, o que determina uma menor censurabilidade, logo, uma pena menos gravosa.

Nos termos do artº 64º-nº 2 da Lei nº 98/97, quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade dos Demandados, faculdade que se nos afigura ser de aplicar atento o circunstancialismo já descrito e que diminui a gravidade das condutas dos Demandados.

- Do exposto, **entende-se ser de reduzir a responsabilidade financeira reintegratória** dos Demandados pelos pagamentos indevidamente autorizados em 29 de Junho e 31 de Julho de 2001 **para o montante de 1.791,75 Euros (359.213\$00)** e que corresponde à soma dos pagamentos a favor dos Demandados.

IV - DECISÃO

Atento o disposto decide-se:

Julgar parcialmente procedente o pedido formulado pelo Ministério Público relativamente aos Demandados Edmundo Emílio Mão de Ferro Martinho e Maria Cristina Ricardo Inês Fangueiro, e, em consequência:

- a) Condenar o Demandado Edmundo Martinho na multa de 3.000 Euros;**
- b) Condenar a Demandada Cristina Fangueiro na multa de 2.750 Euros;**
- c) Condenar os Demandados, solidariamente, na reintegração nos cofres públicos do montante de 1.791,75 Euros.**

A reposição vence juros de mora desde 29 de Junho de 2001 (artº 59º-nº 3 e 94º-nº 2 da Lei nº 98/97).

- **São devidos emolumentos nos termos do disposto no art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.**
- **Registe-se e Notifique-se.**

Lisboa, 13 de Julho de 2006

O Juiz Conselheiro,

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

SENTENÇA Nº 11/2006

FALTA DE SISTEMA DE CONTROLO INTERNO – FALTA DE INVENTÁRIO – ORÇAMENTO COM INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS PREVISIONAIS – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO CORRENTE – AQUISIÇÃO POR AJUSTE DIRECTO DOS SERVIÇOS DE ADVOGADO – FRACCIONAMENTO DE DESPESAS – ORDEM DE PAGAMENTO POR QUEM NÃO ASSUMIRA A DESPESA

SUMÁRIO:

1. A aprovação do sistema de controlo interno, nas autarquias, compete ao executivo camarário, nos termos do artº 64º, 2, c) da Lei 169/99, 18SET e ponto 2.9.3. do POCAL, competência que, nos termos do artº 65º, 1 da mesma Lei, é delegável e que se concretiza com a adopção dos métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10. do POCAL.
2. A não aprovação do referido sistema é passível de multa ao abrigo do artº 65º, 1, d) da Lei 98/97, 26AGO, na parte em que sanciona a “violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”.
3. Tendo o legislador, no reconhecimento das dificuldades desse processo, concedido cerca de 3 anos aos órgãos das autarquias para prepararem, aprovarem e implementarem o sistema de controlo interno, prazo que se esgotou em /01/01/02 e tendo os membros do executivo iniciado o mandato em 08/01/02, sem que esse sistema houvesse sido preparado e aprovado, a não aprovação até ao final do ano de 2002 não é censurável.
4. A elaboração e actualização do cadastro dos bens móveis e imóveis do município é competência do Presidente do órgão executivo, nos termos do artº 68º, 1, c) da Lei 169/99, competência que, nos termos dos artºs 69º, 2 e 70º, 1 da mesma Lei, é delegável e subdelegável, pelo que, delegação tendo havido, a falta de cadastro, punível ao abrigo do referido artº 65º, 1, d), da Lei 98/97, é de imputar a quem tenha recebido essa delegação.
5. A violação das regras previsionais previstas no ponto 3.3. do POCAL constitui a infração financeira prevista no artº 65º, 1, b)

da Lei 98/97, na parte em que sanciona a “violação das normas sobre a elaboração (...) dos orçamentos”, infracção que é de imputar aos membros do executivo que, dentro da competência, indelegável, que a lei lhes conferia (artºs 64º, 2, c) e 65º, 1 da Lei 169/99), aprovaram a proposta de orçamento a submeter à Assembleia Municipal, responsabilidade que, portanto, não partilha membro do executivo que, em razão da falta de presença, nessa aprovação não participou.

6. As regras previsionais têm em vista a realização do princípio do equilíbrio, como o configura, para todo o sector público administrativo, a lei do enquadramento orçamental (artº 9º da Lei 91/01, 20AGO) e, para as autarquias, o ponto 3.1.1.e) do POCAL, na parte em que dispõe que “o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas”, sendo que ao violar-se, sem assumir, o princípio do equilíbrio estão também a transgredir-se os princípios da verdade e da transparência.
7. São de sancionar com multa os membros do executivo que, tomando consciência de não estarem a dar cumprimento às regras previsionais, sobrevalorizaram as receitas para poderem apresentar um orçamento ficticiamente equilibrado, o que fizeram na base de considerações genéricas sobre condicionantes orçamentais assim se dispensando de, cumprindo-as, rubrica a rubrica, explicarem e convencerem da impossibilidade de, sem prescindirem de despesas impreteríveis, ajustarem a despesa com a receita.
8. Havendo sido realizadas, na execução do orçamento para 2002, despesas correntes de € 8 669 154,00, só cobertas por € 7 799 699,00, de receitas correntes, há violação do equilíbrio corrente, o que, no âmbito das autarquias, constitui infracção financeira punível com multa, nos termos do artº 65º, 1, b), na parte em que sanciona a “violação das normas sobre a (...) execução dos orçamentos”, e d) da Lei 98/97, na parte em que sanciona a “violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental”, com referência ao ponto 3.1.1.e) do POCAL.
9. O referido ilícito é, em princípio, de imputar aos membros do executivo camarário na base da competência que este detem para “executar (...) o orçamento aprovado”(artº 64º, 2, d) da Lei 169/99), mas vindo a provar-se, aspecto que na auditoria e no requerimento inicial foi descuidado, que o executivo delegara no presidente a autorização de despesas, salvo as superiores a € 748 196,00, e que o presidente subdelegara, em parte, em alguns Vereadores, essa competência, invocar-se que o desequilíbrio existiu e que por ele respondem todos os membros do executivo, sem

se carrearem factos por forma a estabelecer o que, a gerá-lo, ilicitamente foi ou deixou de ser feito e por quem, é insuficiente quer para fazer a imputação do ilícito aos agentes, quer para aferir da culpa.

10. A contratação por ajuste directo dos serviços de advogado, sem consulta a 2 prestadores como, em razão do valor, seria obrigatório, é passível de enquadrar na excepção prevista no artº 35º, 1, c), por remissão do artº 37º, 1 do DL 55/95, 29MAR (impossibilidade, à face da lei não absoluta, de, em serviços de carácter intelectual, definir as especificações do contrato necessárias à adjudicação), quando, para obter resposta a necessidades incertas na sua natureza, quando e quantum através de prestações essencialmente dependentes da natureza, complexidade e trâmites dos processos em que o advogado deva intervir e da sua capacidade e arte, se justifica que deva prevalecer o critério da confiança e da escolha directa e livre.
11. A proibição de fraccionamento da despesa, constante do artº 16º, 2 do DL 197/99, aplica-se quer na aquisição de bens e serviços, quer na realização de obras, por empreitada, neste caso, em razão da remissão feita no artº 4º, 1, a).
12. Para estabelecer a existência de infracção financeira, ao abrigo das normas referidas no número anterior e artº 65º, 1, b) da Lei 98/97, é necessário invocar e provar que, em razão do fraccionamento, foi adoptado procedimento menos exigente do que seria devido se aquele inexistisse e que o autor do fraccionamento agiu com intenção de subtrair a despesa ao regime legalmente previsto.
13. Quando no processo de despesa vários decisores financeiros hajam intervindo, na imputação da responsabilidade financeira, importa determinar, caso a caso, onde se situa o facto que determina a ilegalidade da despesa e quem tinha o dever de o verificar e de obstar à assunção, à autorização ou ao pagamento da despesa.
14. Sendo ilegal a adjudicação por não ter sido precedida do procedimento legalmente devido, sendo essa adjudicação e a assunção e autorização da despesa decididas, no âmbito dos seus poderes, pelo Presidente da autarquia ou outro responsável autárquico, havendo sido prestados os serviços contratados, tendo sido dado cabimento à despesa e inexistindo vício de outra natureza intrínseco à autorização de pagamento, esta não é ilícita, mas ainda que doutro modo se entenda, não merece censura financeira o Vereador que, no âmbito dos seus poderes e convencido da legalidade

do processo de despesa que correu a montante, se limitou a autorizar os respectivos pagamentos.

Conselheiro Relator
Amável Raposo

Processo nº: 05JRF06
Sessão de 3 de Outubro de 2006

SENTENÇA

I Relatório

1. O Ministério Público (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, vem, ao abrigo dos artigos 57.º, 1, 58.º, 1, b), 89.º e outros da, como quando outra não se indique, Lei n.º 98/97, 26 AGO, requerer o julgamento, em processo de responsabilidade financeira, contra:

1. MANUEL ROGÉRIO DE SOUSA BRITO
2. JERÓNIMO CLAUDINO MATIAS
3. JOSÉ LUIS ALDINHAS FITAS
4. LUZIA MARIA CARVALHO MAURICIO
5. JOÃO GAIO SEQUEIRA
6. CARLOS ANTÓNIO GONÇALVES GORDO
7. JOSÉ DOMINGOS TRINDADE COSTA

o primeiro na qualidade de Presidente e os restantes na qualidade de Vereadores da Câmara Municipal de Alcácer do Sal (CMAS), adiante designados, pela ordem supra, de demandados (D).

2. No requerimento inicial (RI), fundando-se na auditoria à Câmara Municipal de Alcácer do Sal CMAS), exercício de 2002, que deu lugar ao relatório de auditoria nº 06/05/2ºS (RA), aprovado em sessão de subsecção, de 10/02/05, dá como evidenciados, em síntese, os seguintes factos:

2.1 Não existia o regulamento do sistema de controlo interno (RCI) que, de acordo com o POCAL, o executivo deveria ter aprovado;

- 2.2 O princípio da segregação de funções não era observado relativamente aos cheques e às contas-correntes com instituições de crédito;
- 2.3 Não eram efectuados balanços à tesouraria, nem as seguintes reconciliações:
- Entre os extractos da conta-clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia local;
 - Nas contas devedores-credores;
 - Nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito e controlo dos cálculos de juros;
 - Nas contas do “Estado e outros entes públicos”;
- Inexistia inventário permanente;
- 2.5 Na execução anual do orçamento 2002 não foi observado o princípio do “equilíbrio corrente”;
- 2.6 Na aprovação do orçamento para 2002 não foram observadas as regras previsionais previstas no ponto 3.3 do POCAL;
- 2.7 Na gerência de 2002, foi autorizada despesa, pelo D2, e foram realizados pagamentos, pelos D2 e D3, com a “aquisição de combustível”, no montante de € 117.772,21, sem que tenha havido qualquer procedimento concursal nem contrato escrito quando, em função do valor da despesa, seria exigível a abertura de concurso por negociação com publicação prévia de anúncio;
- 2.8 A CMAS adquiriu serviços de consultadoria na área financeira e contabilística, para implementação do POCAL, por ajuste directo, aquisição autorizada pelo D1, bem como as suspensões e reactivações de que foi objecto, e pagamentos autorizados pelo D3, quando, em razão do valor e duração do contrato - 125.000\$00 mensais, mais IVA, pelo prazo de 18 meses prorrogáveis -, se exigiria consulta a 2 prestadores;
- 2.9 A CMAS, mediante despacho do D1, autorizou a contratação, por ajuste directo, de advogado, tendo em vista a prestação de serviços de assessoria jurídica, vindo os pagamentos a ser feitos pelo D3, quando, em razão do valor e duração do contrato - 194.000\$00 mensais+IVA pelo prazo de um ano, renovável -, se exigiria consulta a 2 prestadores;

- 2.10A CMAS, tendo em vista a aquisição e pagamento de serviços de limpeza, para a piscina municipal coberta, para o pavilhão gimnodesportivo e para o parque desportivo municipal, abriu três procedimentos distintos, um para cada equipamento, com consulta a 5 entidades, o que se traduziu em fraccionamento ilegal da despesa, pelo menos em relação aos serviços para os 2º e 3º equipamentos, que eram idênticos, e em preterição do procedimento que legalmente seria devido, face aos valores desses serviços, adquiridos que foram por € 55 815,46 e € 57 276,00, sendo o D1 a autorizar a despesa e o D3 a autorizar os pagamentos;
- 2.11A CMAS, tendo em vista a construção de um auditório municipal, resolveu realizar 2 empreitadas (conclusão dos trabalhos e arranjos exteriores) quando, enquadrando-se ambas num único objecto, só uma deveria ter sido prevista e executada, com o que, além de ter fraccionado a despesa, em razão do valor das empreitadas - € 233 291,62 -, deveria ter sido lançado concurso público, que foi preterido, sendo o procedimento e a despesa, numa das empreitadas, autorizados pelo D1 e na outra pelos D1 a D7.
3. O MP qualifica, imputa e pede que se retirem dos factos as seguintes consequências sancionatórias:
- 3.1 Os descritos em 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 constituem violação prevista e punível (pp) nos pontos 2.9.10.1.9., 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.6., 2.9.10.2.7., 2.9.10.2.8. e 2.8.1 do POCAL e al. d) do nº 1 do artº 65º, por eles respondem todos os demandados, salvo a falta de inventário, que é de imputar ao D1, devendo punir-se com uma multa, de € 1 700,00, o D1, de € 1 250, os D2, D3, D4, D5 e de € 1 020,00, os D6 e D7.
- 3.2 Os descritos em 2.5 e 2.6 constituem violação pp nos pontos 3.1.1. e 3.3. do POCAL e al. b) e d) do nº 1 do artº 65º, por eles respondem todos os demandados, devendo punir-se com 2 multas, de € 1 600,00, cada, o D1, de € 1 250, cada, os D2, D3, D4, D5 e de € 1 020,00, cada, os D6 e D7.
- 3.3 Os descritos em 2.7. constituem violação pp no artº 80º, 3 do DL 197/99, 08JUN, no ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL e na al. b) do nº 1 do artº 65º, por eles respondem os D2 e D3, devendo punir-se, cada um deles, com 1 multa, de € 1 250.

- 3.4 Os descritos em 2.8. constituem violação pp nos artºs 81º, 1, c) do DL 197/99, 08JUN e al. b) do nº 1 do artº 65º, por eles respondem os D1 e D3, devendo punir-se com 1 multa, de € 1 600, o D1 e de € 1 250, o D3.
 - 3.5 Os descritos em 2.9. constituem violação pp nos artºs 31º, 7 e 32º, 1, d) do DL 55/95, 28MAR e al. b) do nº 1 do artº 65º, por eles respondem os D1 e D3, devendo punir-se com 1 multa, de € 1 600, o D1 e de € 1 250, o D3.
 - 3.6 Os descritos em 2.10 constituem violação pp nos artºs 9º, 10º, 16º e 80º, 4 do DL 197/99, 08JUN e al. b) do nº 1 do artº 65º, por eles respondem os D1 e D3, devendo punir-se com 1 multa, de € 1 600, o D1 e de € 1 250, o D3.
 - 3.7 Os descritos em 2.11 constituem violação dos artºs 16º, ex vi artº 4º, do DL 197/99, 08JUN, 48º, 2, a) do DL 59/99, 02MAR e al. b) do nº 1 do artº 65º, por eles respondem o D1, numa empreitada, e os D1 a D7, na outra, devendo punir-se com 1 multa, de € 1 900, o D1, de € 1 500, por cada um, os D2, D3, D4, D5 e de € 1050, por cada um, os D6 e D7.
4. Os demandados, excluindo quanto a todos os factos que tenham agido com culpa, dizem, nas contestações, em síntese:
 - 4.1 Relativamente aos factos 2.1, 2.2, 2.3, 2.4:
 - 4.1.1 Entrado em vigor o POCAL, sem primeiro se promoverem alterações orgânicas e funcionais, não haveria condições para introduzir o RCI, tendo-se por isso dado prioridade à reorganização dos serviços.
 - 4.1.2 Só após a auditoria se aperceberam das faltas relacionadas com a segregação de funções e a falta de balanços e reconciliações, tendo então o D1 providenciado as medidas correctivas.
 - 4.1.3 Em relação ao inventário, o O D1 teve preocupações mas debateu-se com a dificuldade de meios para uma tarefa que é demorada e complexa e para a qual não dispunha de funcionários preparados, tendo, todavia, conseguido introduzir a gestão informática dos stocks.
 - 4.2 Relativamente aos factos 2.5, 2.6:
 - 4.2.1 Algumas das regras previsionais não foram cumpridas, o que o executivo assumiu perante a assembleia municipal, pois que não era

possível cumpri-las, sendo que é esta e não aquele que aprova o orçamento do município.

4.2.2 O princípio do “equilíbrio corrente” não foi observado, à semelhança do que ocorrera em anos anteriores, por razões que, a propósito da Conta de 2001, foi comunicado à Direcção Geral do Tribunal de Contas, razões que têm a ver com novas atribuições e competências municipais, com a estrutura da receita, com o enorme incremento das despesas com pessoal, com a manutenção de infra-estruturas e equipamentos construídos ao longo dos últimos anos, com a normal maior exigência dos munícipes quanto à qualidade dos serviços prestados e com a existência de um volume importante de despesas que, sendo classificadas como correntes, se destinam à criação de investimento e à formação de capital, como é o caso das despesas com o pessoal que concorre para a produção de investimentos municipais por administração directa, sendo boa parte das obras promovidas pela CMAS por essa via realizadas, bem como verbas relativas à compra dos materiais utilizados na produção desses investimentos.

4.2.3 Para preservar o equilíbrio corrente, teria de paralisar-se parte da actividade da CMAS. com o que sairiam afectados serviços e interesses fundamentais da população de Alcácer do Sal postos por lei a cargo dos demandados.

4.3 Relativamente aos factos 2.7:

A prática seguida em 2002 vinha de anos anteriores e ela afigurou-se ao D2 adequada e conforme ao interesse público pois que o posto de combustíveis onde em regra abasteciam as viaturas da autarquia se localizava a 855 m do parque de máquinas e viaturas do município e fornecia a crédito de 30 dias, estando o outro posto mais próximo, o da empresa Sodalcácer, Supermercados, SA, a 2,315 Km e exigindo o pagamento imediato ou no prazo de 1 dia, o posto seguinte mais próximo a 3,873 Km e distando os demais cerca de 6, 10 e 32 km.

4.4. Relativamente aos factos 2.8, 2.9:

São serviços que, em razão da própria natureza, não suportavam a definição das especificações contratuais necessárias à sua adjudicação e, como tais, podiam ser legalmente adquiridos por ajuste directo.

4.5 Relativamente aos factos 2.10:

O D1 admite que os serviços do Parque e do Pavilhão Desportivos poderiam ter sido objecto de um único procedimento, mas foi outro responsável que não ele a autorizar os procedimentos, ao adjudicar

convenceu-se que estava tudo correcto e, em bom rigor, o procedimento seguido de consulta a 5 fornecedores não teria sido diverso.

4.6. Relativamente aos factos 2.11:

As 2 empreitadas que o MP refere seguiram-se a uma outra que não pôde incluir obras no espaço exterior, porque este não estava previsto no projecto originário com base no qual se fez a adjudicação, projecto que, depois, teve de ser alterado para localização diversa, por exigências da Comissão de Coordenação do Alentejo, alteração restringida à construção do edificio, a qual, ainda assim, não pôde ser completada, nem com recurso a adicionais, o que obrigou ao lançamento dos 2 procedimentos referidos pelo MP, não tendo havido por parte dos demandados qualquer propósito de fraccionar obras e despesas.

4.7. Relativamente aos pagamentos de obras ou serviços suportados em procedimentos, adjudicações e/ou autorizações de despesa:

O D3, quanto aos pagamentos que autorizou, quando outros demandados previamente haviam autorizado os procedimentos e as despesas, invoca que não lhe cabia controlar a legalidade destas autorizações, tendo ordenado os pagamentos por verificar que o município estava constituído na obrigação de os satisfazer.

5. Nada obstante ao prosseguimento do processo, realizou-se a audiência de julgamento, na qual, produzida a prova, se estabeleceram os factos.

II Os factos

Factos provados

1. **MANUEL ROGÉRIO DE SOUSA BRITO (1), JERÓNIMO CLAUDINO MATIAS (2), JOSÉ LUIS ALDINHAS FITAS (3), LUZIA MARIA CARVALHO MAURICIO (4), JOÃO GAIO SEQUEIRA (5), CARLOS ANTÓNIO GONÇALVES GORDO (6) e JOSÉ DOMINGOS TRINDADE COSTA (7)** constituíam, em 2002, o executivo camarário de Alcácer do Sal (CMAS), o D1 na qualidade de Presidente e com o vencimento líquido mensal de € 3.104,07, os restantes na qualidade de Vereadores e com o vencimento líquido

mensal de € 2.483,26, salvo os 6º e 7º demandados que não administravam pelouro nem auferiam vencimento.

2. Em 2004, o Tribunal de Contas, através da 2ª Secção, realizou uma auditoria financeira à CMAS, gerência 2002, cujo relatório (RA), aprovado em sessão de sub-secção, de 10/02/05, com os factos e elementos documentais em que se funda, serviu ao MP de base à presente acção.
3. Não existia nem foi aprovada em 2002, **a norma (regulamento) do sistema de controlo interno (RCI)** a que se alude nos pontos 2.9.3 e 2.9.10 do POCAL, omissão que coexistia e se reflectia em **deficiências na segregação de funções e no controlo interno, bem como na inventariação e avaliação dos bens da autarquia** como a seguir melhor se enuncia:
 - 3.1 Os cheques e as contas-correntes com instituições de crédito estavam à guarda do tesoureiro, sendo este responsável pela sua emissão e escrituração.
 - 3.2 Não eram regularmente efectuados balanços à tesouraria, nos termos que o POCAL exige, nem as seguintes reconciliações:
 - Entre os extractos da conta-clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia local;
 - Nas contas devedores-credores;
 - Nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito e controlo dos cálculos de juros;
 - Nas contas do “Estado e outros entes públicos”.
 - 3.3 Foi considerado, não se apurando por quem, que acabando de entrar em vigor o POCAL e implicando o mesmo alterações orgânicas e funcionais, se deveria começar por promovê-las, sem o que não haveria condições para introduzir o RCI, tendo nesse sentido o D1 agido, em termos que não ficaram suficientemente estabelecidos, por forma a poder adoptar-se uma nova reorganização dos serviços.
 - 3.4 Relativamente aos factos 3.1., 3.2., os demandados só com a auditoria do tribunal tomaram clara consciência de que esses aspectos não estavam a ser acautelados pela divisão administrativa e financeira ou pelo gabinete técnico de controlo financeiro.

- 3.5 Na sequência da auditoria, o D1 providenciou medidas correctivas nesses domínios, mas a omissão do RCI manteve-se até ao fim do mandato.
 - 3.6 Embora alguns bens estivessem arrolados, não existia, durante a gerência 02 e, pelo menos, até à data do início da auditoria, o inventário a que se alude em 2.8.1., preparado de acordo com os critérios de valorimetria indicados em 4, do POCAL.
 - 3.7 Embora tenham existido preocupações em relação à necessidade de promover o inventário e avaliação do património municipal que determinaram a adopção da gestão informática de stocks e, de acordo com o ponto 2.3.6-D, do RA, conduziram à aprovação de um inventário parcial, pelo executivo, em 21/04/03, os responsáveis não lograram mobilizar meios técnicos e humanos para concluírem em tempo uma tarefa que é demorada e complexa.
4. Na **aprovação da proposta de orçamento** para 2002 a submeter à assembleia municipal:
- 4.1 Não foram integralmente observadas as regras previsionais de que depende a aprovação do orçamento, pelo menos em relação ao previsto nas alíneas a), b), c), e) do ponto 3.3 do POCAL.
 - 4.2 Essa inobservância redundou, no seu todo, na sobrevalorização de algumas receitas, em espécies e montantes que não ficaram determinados.
 - 4.3 A proposta de orçamento foi aprovada na sessão camarária de 17/04/02, nos termos que da acta constam, pelos D1 a D5, abstendo-se o D6 e sem a presença do D7.
 - 4.4 Os demandados presentes nessa sessão tinham a consciência de não estarem a cumprir todas as regras estabelecidas, mas ainda assim deliberaram viabilizar a proposta por entenderem que não era possível cumpri-las.
 - 4.5 Impossibilidade de que deram conta à assembleia municipal nomeadamente na introdução ao orçamento, sob a rubrica “As condicionantes orçamentais”.

- 4.6 Na execução anual não foi observado o **princípio do “equilíbrio corrente”**, havendo sido de € 7 799 699 o valor das receitas e de € 8 669 154 o das despesas correntes.
- 4.7 Essa inobservância vinha de anos anteriores, como se evidenciava nas contas enviadas ao tribunal para fiscalização sucessiva.
- 4.8 E, no âmbito de questão que lhe foi suscitada em sede de verificação interna da conta de 2001, o D1, em ofício dirigido à Direcção Geral deste Tribunal, citando o professor Sousa Franco, filiara a impossibilidade de respeitar o equilíbrio na circunstância de existir “uma situação inconciliável entre as tendências do lado da despesa e as tendências do lado da receita, extremamente grave na perspectiva da administração autárquica, colocando em crise a própria independência orçamental das autarquias”, exposição a que o tribunal não deu resposta, salvo a que se traduziu no tratamento dado à conta, como mais adiante se indicará.
- 4.9 O desequilíbrio corrente liga-se a aspectos que os demandados incumbidos da execução orçamental não foram capazes de controlar, relacionados com novas atribuições municipais, com a estrutura da receita, com o incremento das despesas com pessoal, com a manutenção de infra-estruturas e equipamentos construídos ao longo dos últimos anos, com a normal maior exigência dos municípios quanto à qualidade dos serviços prestados e com a existência de um volume importante de despesas que havidas como correntes, de acordo com o classificador orçamental, se destinam à criação de investimento e à formação de capital, como é o caso das despesas com o pessoal que concorre para a produção de investimentos municipais por administração directa, sendo boa parte das obras promovidas pela CMAS por essa via realizadas, bem como verbas relativas à compra dos materiais utilizados na produção desses investimentos, despesas e custos que o Departamento de Obras Municipais, reportando a 2002, computou, em vencimentos e horas extraordinárias, no montante de € 414 615,58, ou seja, cerca de 47% do desvio verificado e, em materiais para 52 obras, apenas parte das executadas por administração directa, no montante de € 203.040,19, valores que, em conjunto, justificam mais de 70% do desvio verificado.
- 4.10 Na análise que os demandados incumbidos da execução orçamental fizeram da situação, eles concluíram que, para preservarem o equilí-

brio corrente, teriam de paralisar parte da actividade da CMAS. com o que sairiam afectados serviços e interesses fundamentais da população de Alcácer do Sal postos por lei a seu cargo.

5. Na gerência de 2002, foi autorizada despesa e foram realizados pagamentos com a **“aquisição de combustível”**:
- 5.1 No montante de € 117.772,21, havendo 92% do fornecimento (€ 108.597,29) sido efectuado pela empresa “Herdeiros de António Vicente Correia Lda”.
- 5.2 Aquisição que não foi objecto de qualquer procedimento concursal, com base na previsão do número de unidades a adquirir durante o prazo que, nos termos da lei, concretamente houvesse que considerar.
- 5.3 Aquisição que foi realizada, ao longo do ano, de acordo com as necessidades das diferentes viaturas.
- 5.4 Aquisições feitas mediante ajuste directo, sem submissão a contrato escrito e através de simples emissões de requisição.
- 5.5 Despesa autorizada, no referido montante de € 117.772,21, pelo D2.
- 5.6 Pagamentos que os D2 e D3 autorizaram nos montantes de € 318,14, aquele e de € 117.454,07, este.
- 5.7 Omissão procedimental que à data da realização da auditoria, estava a ser suprida mediante procedimento para abastecimento anual de combustíveis por consulta prévia a 5 fornecedores, procedimento promovido pelo D2.
- 5.8 A prática seguida em 2002, conforme referido, vinha de anos anteriores.
- 5.9 Essa prática afigurou-se ao D2 adequada e conforme ao interesse público pois que o posto Boa Viagem dos Herdeiros de António Vicente Correia se localizava a 855 m do parque de máquinas e viaturas do município e fornecia a crédito de 90 dias, o outro posto mais próximo, o da empresa Sodalcácer, Supermercados, SA, se situava a 2,315 Km e, consultada em JUN02, pela CMAS, indicou, na altura,

exigir o pagamento imediato ou no prazo de 1 dia, o posto seguinte mais próximo, também dos referidos Herdeiros, estava a 3,873 Km, distando os demais cerca de 6, 10 e 32 km.

6. A CMAS, tendo em vista a aquisição e pagamento de serviços de consultadoria na área financeira e contabilística, para implementação do sistema contabilístico POCAL, desenvolveu o seguinte procedimento:
 - 6.1 Preparou a informação nº 61/DAF/2000, de 11 de Setembro, a sugerir ao D1 a aquisição de tais serviços, por ajuste directo, nos termos da al. b) do nº 3 do artº. 81º do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06, pelo valor de 125.000\$00 mensais, mais IVA, pelo prazo de 18 meses prorrogáveis, contrato que não careceria de ser reduzido a escrito, visto o disposto na al. a) do artº. 59º do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06, e que produziria efeitos a partir do dia imediato à prolação do despacho autorizador.
 - 6.2 Essa informação foi subscrita por técnico superior assessor principal e foi levada a despacho do D1 pelo seu chefe de gabinete, Dr Ramiro Lopes, que é jurista.
 - 6.3 A argumentação expendida pelo técnico, sem qualquer objecção suscitada pelo chefe de gabinete, convenceu o D1 relativamente à legalidade do que lhe era proposto, o que o motivou a, na referida data, dar-lhe anuência por despacho exarado na própria informação.
 - 6.4 Posteriormente, o contrato foi objecto de suspensões e reactivações, autorizadas pelo D1, tendo a última suspensão de que o tribunal tomou conhecimento ocorrido em 01/03/03.
 - 6.5 No exercício de 2002, com autorizações de pagamentos subscritas pelo D3, foi pago, por conta do contrato, o montante de € 6.939,14.
7. A CMAS, tendo em vista a aquisição e pagamento dos **serviços de advogado**, desenvolveu o seguinte procedimento:
 - 7.1 O D1, no seu despacho nº 20/98, de 20/11/98, determinou que o contrato de avença celebrado com o Dr. Nelson da Silva que terminava a 03/12/98, fosse prorrogado pela celebração de novo contrato, através

de “ajuste directo”, nos termos do nº 2 do artº. 37º, com referência à al. c) do nº 1 do artº. 35º do DL nº 55/95 de 28MAR.

- 7.2 Assim, foi celebrado um (novo) contrato de avença, com esse advogado, em 4 de Dezembro de 1998, com a duração de um ano, renovável automaticamente por iguais períodos, com efeitos imediatos, para aquisição de serviços de assessoria jurídica e mediante a retribuição de 194.000\$00 mensais+IVA, serviços que não foram previamente concretizados por se pretender que eles correspondessem a vertentes ou necessidades que concretamente se viessem a colocar à autarquia.
- 7.3 O despacho referido foi exarado de acordo com a minuta preparada pelo advogado Dr Marino Vicente, outrossim avençado, que também elaborou a minuta do contrato, em conformidade, aliás, com parecer que subscrevera, em 29/05/95, para a Associação de Municípios do Distrito de Setúbal, sobre ajustes directos ao abrigo do DL 55/95, que faz fls 124-135.
- 7.4 O assunto foi submetido ao D1 pelo seu, já referido, chefe de gabinete.
- 7.5 Face à fundamentação que lhe foi apresentada e à confiança que lhe mereciam as pessoas que lhe prepararam e submeteram o assunto, o D1 não teve dúvidas quanto à legalidade do que lhe era proposto.
- 7.6 No exercício de 2002, por conta desse contrato, com despesa autorizada pelo D1 e pagamentos autorizados pelo D3, foi pago o montante de € 13.702,20.
8. A CMAS, tendo em vista a aquisição e pagamento de **serviços de limpeza**, para a piscina municipal coberta, para o pavilhão gimnodesportivo e para o parque desportivo municipal, desenvolveu os seguintes procedimentos:
 - 8.1 Abriu três procedimentos distintos, um para cada equipamento, na linha do que se vinha fazendo em anos anteriores, para os serviços e nas condições que as informações e despachos de fls 136-141 descrevem.

- 8.2 Os procedimentos foram abertos por despacho da mesma data e do mesmo responsável, com envio de convites na mesma altura, a 5 fornecedores, com designação de uma mesma comissão de análise das propostas, com convites às mesmas empresas, algumas das quais apresentaram uma única proposta comum para todos os serviços de limpeza, tendo as adjudicações sido autorizadas na mesma data e pelo mesmo responsável e recaindo elas na mesma adjudicatária.
- 8.3 Os despachos a abrir os procedimentos são da autoria da D4, a quem estava cometida a área, e as propostas são do chefe da divisão sócio cultural.
- 8.4 Ao optarem por abrir 3 procedimentos distintos, os responsáveis tiveram em consideração que, funcionando os equipamentos em horários distintos e dadas algumas especificidades nos serviços a adquirir para cada um, nomeadamente para a piscina, a possibilidade assim deixada em aberto de vir a adjudicar os serviços a mais que um prestador, poderia representar para a autarquia vantagens ao nível do preço e da qualidade dos serviços prestados.
- 8.5 O D1, ao receber as propostas de adjudicação que fazem fls 142-144, remetidas pelo júri, de que era membro o mesmo chefe de divisão, vistos os preços delas constantes, submetidas que lhe foram sem objecção pelo chefe de gabinete já referido, informado que estava das autorizações dadas pela D4, confiando na competência das pessoas que conduziram os procedimentos e os analisaram, adjudicou como lhe era proposto.
- 8.6 No exercício de 2002, com despesa autorizada pelo D1 e pagamentos autorizados pelo D3, foram efectuados pagamentos à adjudicatária no montante de € 61.670,26.
9. A CMAS, tendo em vista a construção de um **auditório municipal**, desenvolveu os seguintes procedimentos:
- 9.1 Sob informação do Director do Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos (DOMSU), datada de 31/01/2000, a CMAS abriu concurso público para a “empreitada de adaptação do edifício ex-oficinal da CMAS, nos Açougues, a Auditório Municipal”.

- 9.2 Essa adaptação não implicava quaisquer arranjos exteriores, pois que, na localização prevista, não havia espaço exterior a tratar.
- 9.3 A obra foi candidatada ao Programa Operacional Regional do Alentejo 2000/2006 (PORA), financiado pelo FEDER.
- 9.4 Após a adjudicação, a então designada Comissão de Coordenação do Alentejo rejeitou a localização prevista, o que, para não perder o financiamento comunitário concedido, determinou os responsáveis a, mantendo o concurso, reformular o projecto, com definição dos respectivos trabalhos a mais e a menos, por forma a implantar e integrar o auditório noutra espaço, procedimentos a que o executivo municipal por unanimidade deu anuência.
- 9.5 Com a reformulação do projecto e com os trabalhos a mais que no decurso da obra se tornaram indispensáveis, o valor inicial da empreitada, que era de 129 526 538\$00, ascendeu a 154 842 331\$00.
- 9.6 Com o propósito de não exceder o limite de trabalhos a mais permitidos pelo art.º 45º, n.º1, do DL n.º 59/99, 02MAR, o DOMSU, na informação AR032 (P)02, de 04/03/02, [e não 04/03/01, assim se rectificando o lapso que consta do despacho de fixação da matéria de facto], que faz fls 186-187, propôs a conclusão da empreitada de construção do edifício mediante o lançamento de um concurso limitado, sem publicação de anúncio, com consulta a 5 empresas, sendo o valor estimado € 110 000.
- 9.7 Essa informação, subscrita por técnico engenheiro civil e com 2 pareceres favoráveis, sendo um do Vice-Presidente, foi submetida ao D1 que anuiu ao proposto em 18/03/02.
- 9.8 Nessa informação era referido que a empreitada não incluiria os arranjos exteriores, que seriam objecto de outro procedimento, referência que contrariava o dado como plausível na Inf. AR124 (P)/01, de 04/12/01, que faz fls 581-582 do Vol. VIII anexo ao Pº de auditoria.
- 9.9 Nesta, subscrita pelo mesmo técnico e submetida aos mesmos responsáveis que depois intervieram na Inf. AR032 (P)2, solicitava-se anuência para o contrato adicional n.º 2, e referia-se em nota que esse adicional não incluiria os “trabalhos de revestimentos de tectos, pavimentos e arranjos exteriores”, os quais iriam “constituir um novo proce-

dimento”, oportunamente a qualificar e submeter superiormente, solução que, por razões não apuradas, não veio a prevalecer.

- 9.10 Na sequência da Inf. 032 (P)02, o DOMSU, pela Inf. AR038 (P), de 25/03/02, que faz fls 223, propôs para os arranjos exteriores o lançamento de um concurso limitado, sem publicação de anúncio, com consulta a 5 empresas, sendo o valor estimado € 113 000.
- 9.11 Essa informação, subscrita por técnico engenheiro civil e com parecer favorável do Vice-Presidente, foi submetida ao D1 que anuiu ao proposto em 01/04/02.
- 9.12 Todas as empreitadas referidas foram adjudicadas à Mimogal, Lda.
- 9.13 Na sessão camarária de 08/05/02, os D1 a D7, reportando-se a informação técnica que lhes foi presente e que não se mostra identificada na acta, perante indicação que dela consta, de que o assunto tinha despacho favorável do Presidente, o D1, ratificaram o lançamento do concurso limitado sem publicação de anúncio para os arranjos exteriores.
10. Ao autorizarem os procedimentos e actos conducentes à realização de despesas bem como estas e/ou os pagamentos, conforme dado como provado nos n.ºs anteriores, os demandados, salvo quando menção diversa ou mais específica conste, agiram admitindo estarem a cumprir a lei.
11. Os demandados que autorizaram pagamentos, não tendo sido eles a autorizar o procedimento conducente à despesa e esta, agiram na convicção de serem legais tais autorizações e de, perante informação de cabimento e de haverem sido realizadas as obras ou prestados os serviços, eles deverem ser pagos.
12. À excepção do D1, que no mandato anterior (1998-2001) já havia sido Presidente da CMAS, os membros do executivo iniciaram as suas funções em 08/01/02, para o mandato 2002/2005.

13. Os D6 e D7, por não terem pelouro distribuído, tinham, da actividade da Câmara, essencialmente, o conhecimento que lhes era dado pelos documentos levados às respectivas sessões e debates aí havidos, sendo que os documentos lhes eram presentes, em regra, com 48 horas de antecedência.
14. Os demandados tinham a preocupação de cumprir a lei, mas o referido em 12 e 13, bem como em 15 e 16, e as habilitações e/ou profissões de origem de cada um deles, que eram, D1, engenheiro agrónomo, D2, operário metalúrgico, D3, funcionário administrativo autárquico, D4, empregada de escritório, D5, profissional de pastelaria, D6, professor do ensino secundário, D7, engenheiro técnico, condicionaram negativamente as suas prestações como membros do executivo da CMAS, em particular nas intervenções que reclamavam cabal conhecimento da lei e do seu sentido e alcance.
15. A estrutura orgânica e do pessoal da CMAS, bem como o nível de tecnicidade deste, à data da auditoria, encontravam-se desajustados em relação ao legalmente previsto, como o relatório de auditoria assinala em 2.1.1. e 2.2.2.
16. A introdução do POCAL na CMAS, ocorrida em 01/01/02, exigiu um acrescido esforço de adaptação, quer para os eleitos locais, quer para os Serviços, confrontados que foram com regras substancialmente inovadoras cuja aplicação tempestiva e integral exigia meios e competências que os demandados não conseguiram mobilizar.
17. Em 11/01/02, a CMAS delegou competências no D1, e este delegou e/ou subdelegou nos D1 a D5, conforme deliberação de 11/01/02 e despachos 4/02, 4-A/02, 6/02, 7/02, 8/02, 10/02, 14/02.
18. A situação das contas da CMAS, nas 5 gerências anteriores a 2002, é a que consta de fls 63.

19. Os D2, D3, D5 auferem, respectivamente, a pensão e remunerações constantes dos doc.s de fls 279, 296, 325.
20. Porque relevantes para a prova dos factos, dão-se aqui como reproduzidos, os seguintes documentos, neles se incluindo os expressamente mencionados nos n.ºs anteriores:
- 20.1 Os que foram juntos aos autos na sequência do despacho fls 25 (fls 26 a 64).
- 20.2 Dos que o MP identifica na promoção de fls 23 e que se mostram incorporados nos anexos ao processo de auditoria, os seguintes:
- Vol. III, fls 1-4 (regras previsionais), 6-204 (orçamento 2002, em especial fls 16 da introdução que versa sobre as condicionantes orçamentais), 205-276 (revisões ao orçamento 2002), 277-280 (equilíbrio corrente), 383-577 (inventário);
 - Vol. IV, fls 38-41 (informação sobre o gabinete técnico de controlo financeiro), fls 142-143 (informações sobre os balanços à tesouraria);
 - Vol. V, fls 0, 17-25, 93-100 (contratação da assessoria financeira e ordens de pagamento), 58-76, 126-139 (contratação do advogado e ordens de pagamento), 158-203, 204/249 (contratação dos serviços de limpeza e pagamentos);
 - Vol. VI, fls 168-1102 (aquisição de combustíveis e pagamentos);
 - Vol. VIII, fls 353-844 (construção do auditório municipal e arranjos exteriores - procedimentos e pagamentos).
- 20.3 Os que instruem a contestação do D1: fls 99-117 (estrutura orgânica e quadro de pessoal, nesta matéria se dando também como reproduzidos os doc.s de fls 1-36, do Vol. IV do processo de auditoria), 118-119 (obras por administração directa), 120-121 (contratação da assessoria financeira), 122-123 (contratação do advogado), 136-144 (contratação dos serviços de limpeza), 145-261 (construção do auditório municipal).
- 20.4 Os que instruem a contestação do D2: fls 277-278 (combustíveis).
- 20.5 Os que instruem a contestação do D7: fls 334-336.

20.6 Os que indicam os montantes da pensão e remunerações dos D2, D3, D5 (fls 279, 296, 325).

20.7 As actas do executivo 2002, sessões de 11/01/02, 17/04/02, 24/04/02 e 08/05/02, que contêm deliberações atinentes aos factos dados como provados (Vol. II, fls 359 ss/).

20.8 A deliberação e despachos a que se alude em 17 (Vol. VII, fls 201 ss/).

21. Dão-se também como reproduzidos:

21.1 O relatório de auditoria nº 1/02/AUDIT/1ª S, Procº 07/01.

21.2 O parecer apresentado pelo D1 com o requerimento de fls 373.

Factos não provados

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

1. Cada um dos demandados, em todos os actos que praticou ou omitiu, agiu de forma livre e consciente bem sabendo que as suas condutas não eram legalmente permitidas.
2. A CMAS deliberou, através de 2 empreitadas distintas, construir o auditório municipal no espaço de um velho armazém.
3. Para, na execução do orçamento de 2002, respeitarem o equilíbrio corrente, teriam que comprometer-se serviços e interesses fundamentais da população do município de Alcácer do Sal postos por lei a cargo dos responsáveis autárquicos.
4. Os demandados estavam vinculados a condicionantes orçamentais que os impediam de dar cumprimento às regras previsionais previstas no POCAL, conforme factos provados.
5. Não era possível determinar as prestações pretendidas pela CMAS no âmbito da contratação da consultadoria financeira para implementação

do POCAL, para o efeito de submeter a aquisição destes serviços à concorrência.

III O direito

A aplicação das sanções que pede o MP pressupõe que os factos provados constituem ilícitos financeiros, que estão determinadas as pessoas que os praticaram e que estas agiram com culpa.

É o que veremos, deixando para o fim o tratamento unitário das infracções que o MP imputa ao D3 por ter autorizado pagamentos no âmbito de procedimentos, adjudicações e/ou autorizações de despesa em que aquele demandado não interveio (supra, I, 2.7., 2.8., 2.9., 2.10. e II, factos provados 5.6., 6.5., 7.6., 8.6.).

A) Omissões ou deficiências do sistema de controlo interno e falta de inventário

Os factos que o MP invoca (supra I, 2.1., 2.2., 2.3., 2.4.) estão, na sua materialidade, provados: supra II, 3., 3.1., 3.2., 3.6).

Tais factos constituem as violações aos pontos 2.9.3. ss/, 2.9.10. (falta da norma de controlo interno), 2.9.10.1.3. (tratamento dos cheques), 2.9.10.1.9. (falta dos balanços), 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.6-7-8. (falta das reconciliações) e 2.8.1. (falta do inventário) do POCAL, passíveis de multa ao abrigo do artº 65º, 1, d), na parte em que sanciona a “*violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património*”.

Ressalvado o inventário, que o MP autonomiza como infracção, imputada ao D1, os restantes factos – e só deles por ora vamos tratar – são imputados a todos os demandados e tratados como uma só infracção (supra I, 3.1.). Ou seja: em relação a estes factos, se bem interpretamos o RI, o que está verdadeiramente em causa é a inexistência da regulamentação interna que deveria ter sido aprovada ao abrigo do ponto 2.9.3. do POCAL, que assim reza: “*O órgão executivo aprova e mantém em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às actividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e ava-*

liação permanente”, precisando-se no ponto 2.9.10. os métodos e procedimentos que da “*norma de controlo interno*” deverão constar.

O que parece poder assim expressar-se: os demandados, como membros do executivo, estavam obrigados a aprovar normas, substanciadas em regulamento interno, visando assegurar que as operações de gestão orçamental e de tesouraria fossem realizadas sob adequado controlo, em particular, designando os responsáveis pelas várias operações, o que, não tendo feito, terá determinado as faltas.

Esses factos são, pois, todos imputados aos membros do executivo/CMAS, não porque sejam eles os agentes da acção dos factos/consequência, para os fins do artº 61º, 1, ou porque, no concreto, a todos coubesse directamente velar para que eles não ocorressem, o que, com culpa grave omitiram (artº 62º, 3, c)), inobservância que não é suscitada, mas porque, sendo agentes do facto/causa (a omissão da “*norma de controlo interno*”), facilitaram ou induziram as consequências que dessa omissão promanam.

Sendo esta a óptica que parece presidir à enunciação e imputação dos factos aos demandados, é dentro dela que o tribunal há-de mover-se.

O MP imputa essa factualidade a todos os demandados porque, diz, nos termos do artº 64º, 2, e), do DL 169/99, 18SET, compete ao executivo camarário, “*elaborar e aprovar a norma de controlo interno*”.

É norma, como se viu, que o POCAL não contraria, antes reitera e desenvolve.

Esta competência é, como diz o MP, delegável (artº 65º, 1 do DL 169/99), delegação que não foi dada (supra, deliberação a que se alude em II, 17 e 20.8).

Concluimos, assim, que os factos provados constituem infracção passível de multa e que eles são de imputar a todos os demandados.

O que não basta para os sancionar, assente, como está, a responsabilidade financeira, à imagem da penal, no princípio “*nulla poena sine culpa*” (artº 61º, 5).

Relevam, em sede de culpa, os factos provados II, 3.3., 3.4., 3.5., 12, 13, 14, 15, 16, 17 e o facto não provado II, 1.

A ponderação desses factos leva-nos a excluir que os demandados tenham agido com dolo (artº 14º, CP e, em especial, supra II, facto não provado I).

Relativamente à culpa, as ilacções que se retiram dos factos provados não são unívocas.

A orientação a que se alude em II, 3.3., além de se ter revelado paralisante, foi, a nosso ver, totalmente injustificada, pois que a norma de controlo interno a adoptar deveria, naturalmente, tomar em conta a organização existente e, no que esta fosse incompatível, aquela norma poderia ser o motor das alterações necessárias em vez de indefinidamente se ficar à espera de que estas fossem introduzidas.

A falta de consciência a que se alude em 3.4. revela pouca atenção, pouca fiscalização e uma grande insensibilidade dos demandados que não se terão apercebido de que a norma de controlo interno e a adequada observância dos procedimentos e métodos que ela deve obrigatoriamente conter (2.9.10. do POCAL) são pedra angular para a implementação do novo sistema de controlo contabilístico, financeiro e patrimonial que o POCAL quis introduzir.

O que decorre de 12, 14, 15, 16 apela à compreensão das circunstâncias concretas em que os demandados exerceram funções.

As habilitações e experiências profissionais terão condicionado a actuação dos demandados, mas não sendo impeditivas das candidaturas a cargos de gestão autárquica, cabe aos próprios quando as aceitam ponderarem se são ou não capazes de bem os exercerem. Aceitar cargos para os quais as pessoas não estão preparadas mas só o reconhecer quando as coisas correm mal é vício bem português, porventura na origem de muitos males de que hoje o País enferma.

Decisivo, porém, em favor dos demandados é o que flui de 12 e 16, a este propósito devendo relevar-se que todos eles, salvo o D1, acabando de franquear pela primeira vez as portas da CMAS, como gerentes autárquicos, receberam uma herança de que por lei não deveriam ter sido destinatários.

Com efeito, como se sabe, o legislador, tendo aprovado o POCAL, publicado em 22/02/99, com entrada em vigor prevista para 60 dias depois e devendo o sistema de controlo interno estar aprovado até 01/01/00 para que as contas de 2000 pudessem ser preparadas de acordo com a nova norma contabilística, **no reconhecimento das dificuldades de implementação**, veio a protelar a aprovação do sistema de controlo interno para 01/01/01 (Lei 162/99, 14SET), depois para 01/01/02 (DL 315/00, 02DEZ), ou seja, cerca de 3 anos considerou o legislador necessários para implementar o sistema de controlo interno.

O legislador reconheceu que era preciso tempo para aprovar o sistema de controlo interno e, segundo o que previu, ele já deveria estar aprovado quando os demandados iniciaram o mandato.

Porque não dispuseram do tempo que o próprio legislador teve como necessário, não nos parece poder censurá-los pela não aprovação da norma de controlo interno, em 2002¹. Do facto 3.5 extrai-se que até ao fim do mandato essa norma não foi aprovada, mas essa é referência que tem de entender-se como meramente circunstancial do facto que o MP submeteu a julgamento, e esse é restrito ao exercício de 2002, por isso se tendo o facto provado 1 restringido à titularidade dos cargos nesse exercício. Observa-se, aliás, que, tendo-se no relatório de auditoria, recomendado à autarquia a aprovação das normas de controlo interno (Rec. a)), não se lhe fixou prazo para fazer prova de a ter adoptado, prazo, porém, que se entendeu estabelecer para a Rec. i).

Para o caso de assim não se entender, **outra ordem de razões nos leva a excluir a culpa, mas agora só a dos D6 e D7:** se é certo que, como membros do executivo, estavam vinculados, como os restantes, a elaborar e aprovar a norma de controlo interno, as circunstâncias concretas em que exerceram as suas funções não lhes permitiram até à auditoria do tribunal tomar consciência da falta pois que eles, como está provado (facto 13), tomavam conhecimento da realidade da CMAS através dos documentos presentes às sessões do executivo e debates aí havidos, não havendo sido invocado que o assunto em apreço aí houvesse sido levado alguma vez. Não parece, além disso, que se deva exigir serem eles,

¹ Ao arquivar, nessa parte, o relatório de auditoria 07/05, relativo ao município de Vila do Conde, o MP parece mesmo ir mais longe quando, em situação similar à dos autos, considera que “não se pode imputar a autoria destas infracções” (falta da norma de controlo interno) a autarcas que haviam iniciado funções em 2002, tendo-se a auditoria restringido a esse período, sobre ele tão só tendo recaído o contraditório.

sem pelouro e sem a experiência do funcionamento da autarquia, a tomar uma iniciativa que outros melhor colocados se abstiveram de propor.

Regressemos agora à outra infracção, a da **falta do inventário** que, como se disse, na sua materialidade, está provada (supra II, 3.6.).

O MP dá o D1 como autor dela (imputação do facto ao agente) com base no artº 68º, 1, c) do DL 169/99, 18SET, que elenca, como competência do Presidente, a de “*elaborar e manter actualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município*”.

Esta é uma competência que, podendo ser delegada e/ou subdelegada (artºs 69º, 2 e 70º, 1 do mesmo DL), o D1, pelo seu despacho nº 06/02 (supra II, 17, 20.8.), delegou no D3, ao abrigo do referido artº 69º, 2, reproduzindo-se no ponto II, A, a.7 do despacho o segmento legal acima transcrito, com o que o delegante quis deixar claro que estava a delegar a sua competência originária, com todo o objecto e, portanto, sem qualquer reserva.

Claudica, em consequência, a base ou fundamento a partir do qual se fez a imputação dos factos ao D1, que absolvo.

B) A violação das regras previsionais na elaboração do orçamento de 2002 e a violação do princípio do equilíbrio corrente na sua execução

Os factos que o MP invoca (supra I, 2.5., 2.6.) estão, na sua materialidade, provados, com a concretização que foi possível estabelecer (supra II, 4.1., 4.2., 4.6.).

Tais factos integram a violação dos pontos 3.3. (regras previsionais) e 3.1.1. e) (equilíbrio receita/despesa e equilíbrio corrente) e são passíveis de multa ao abrigo dos artºs 65º, 1, b), na parte em que sanciona a “*violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos*”, e 65º, 1, d), na parte em que sanciona “*a violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental*”.

O MP considera que foram praticadas 2 infracções financeiras e imputa, uma e outra, a todos os demandados.

Vejamos, primeiro, a infracção relacionada com a preterição das regras previsionais.

Essa preterição, havendo ocorrido na elaboração do orçamento, é de imputar aos membros do executivo que, dentro da competência, indelegável, que a lei à data lhes conferia (artºs 64º, 2, c) e 65º, 1 da Lei 169/99), aprovaram a proposta a submeter à assembleia municipal. É certo, como bem dizem os demandados, que a aprovação do orçamento era competência da dita assembleia (artº 53º, 2, b) da mesma lei), mas isso não significa que a lei isente de responsabilidades os que, incumbidos de elaborar e aprovar a proposta de orçamento, deixem de observar normas de que são os directos destinatários, até porque são eles a dispor dos meios técnicos e humanos que lhes permitem acautelar o bom cumprimento da lei, pelo qual estão obrigados a pugnar junto de um órgão, a assembleia municipal, que, sendo eminentemente político, não só está menos vocacionada para os aspectos técnico-contabilísticos, como a lei lhe coloca condicionamentos de análise quando a impede de aprovar a proposta de orçamento, com alterações (artº 53º, 6 da mesma lei). Outrossim, o que a lei pune são as regras a observar na “*elaboração do orçamento*” e esta é responsabilidade do executivo e não da assembleia municipal.

Entendemos, pois, imputar os factos aos membros do executivo municipal que aprovaram a proposta de orçamento, os D1 a D5. Também ao D6, que se absteve. Mas, nesta parte discordando do MP, não ao D7, que esteve ausente (supra II, 4.3.). O artº 28º do CPA apenas isenta expressamente de responsabilidade o membro do órgão que, ficando vencido, o expresse em acta. Mas parece que quem, em razão da falta de presença, não participa a formar o quorum deliberativo de um órgão colegial, não pode ser chamado a responder pelas deliberações que esse órgão venha a tomar.

Não o havendo como agente dos factos, o D7 vai deles absolvido.

Para avaliar da culpa dos restantes demandados, importa tomar em conta os factos provados 4.4., 4.5. e o facto não provado 4. E ainda os factos provados 12, 13, 14, 16.

As regras previsionais previstas no ponto 3.3. do POCAL têm em vista a realização do princípio do equilíbrio, como o configura, para todo o sector público administrativo, a lei do enquadramento orçamental (artº

9º da Lei 91/01, 20AGO) e, em especial, para as autarquias, o ponto 3.1.1. e) do POCAL que assim dispõe: “o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas (...)”.

Os demandados assumem que não cumpriram as regras, porque, dizem laconicamente, se lhes representou “a impossibilidade de uma rigorosa observância” das mesmas.

Essa impossibilidade, como melhor se vê da introdução ao orçamento que prepararam, sob o título “As condicionantes orçamentais”, não se filia numa aporia matemática de determinação dos números a considerar de acordo com o POCAL. Com efeito, se examinarmos o teor das regras previsionais violadas, vê-se que é relativamente fácil obter os números que, cumprindo-as, importaria levar ao orçamento: a média aritmética simples das cobranças de impostos, taxas e tarifas dos últimos 24 meses (al. a)), as transferências correntes e de capital efectivamente atribuídas (al. b)), as transferências a considerar quando sejam do Orçamento do Estado, cuja determinação é evidente (al. c)), as importâncias a prever para despesas com pessoal, que são expressamente indicadas (al. e)).

Onde está, pois, a impossibilidade? Ela reside, como se vê no mencionado documento, na necessidade, que os demandados prevêem temporária, voto piedoso sem fundamento pois não mostram que plano começaram a adoptar nesse sentido, de sobreavaliar as receitas para assim cobrirem as despesas, dessa forma dando seguimento em 2002 aos “sucessivos défices” que vinham de anos anteriores.

Mas foi a esses défices, parcelas do actual défice global do Estado que muitos responsáveis autárquicos e governamentais contribuíram para criar e sucessivamente engrossar, que o legislador quis pôr cobro, tendo-o feito, nomeadamente, através da obrigatória vinculação das autarquias às regras previsionais.

Deixando de cumprir as regras previsionais os demandados levaram à assembleia um orçamento que, violando o princípio do equilíbrio, transgrediu também os princípios da verdade e da transparência.

Se queriam e havia fundamento jurídico e/ou político para apresentarem um orçamento desequilibrado, em vez de deixarem de cumprir as regras

previsionais para oferecerem um equilíbrio fictício, cumpriam essas regras e demonstravam perante a assembleia municipal que não era jurídica ou politicamente possível fazer suficiente corte na despesa para a ajustar à receita prevista.

Os demandados optaram, todavia, por fazer o que era mais fácil: sobrevalorizaram as receitas e, dessa forma, apresentando à assembleia municipal um orçamento ficticiamente equilibrado, com uma página de considerações genéricas sobre as condicionantes orçamentais, postergaram a onerosa e ingrata tarefa de, rubrica a rubrica, nas despesas de pessoal, nas avenças, nas locações e arrendamentos, nos subsídios e transferências, nas reparações, nas obras, nas aquisições de bens e serviços, explicarem e convencerem da impossibilidade de, sem prescindirem de despesas impreteríveis, ajustar a despesa com a receita.

Os valores da sobreavaliação não ficaram determinados, mas, como se vê pelo relatório de auditoria (fls 39-41) e pelo documento da autarquia de fls 1-4 do vol. III anexo ao procº de auditoria, são significativos e daí, aliás, a impossibilidade de cumprir que os demandados sempre invocaram quer junto da assembleia municipal, quer junto deste tribunal.

Os factos dados como provados que depõem a favor dos demandados, nomeadamente a inexperiência e a preocupação que em geral revelavam de quererem cumprir, não são suficientes para excluir o juízo de censura do tribunal relativamente a matéria em que tomaram consciência de não estarem a seguir os critérios legais, matéria que tendo a ver com a verdade, o rigor e o equilíbrio das contas públicas, era decisiva para inverter o laxismo que subsistiu durante anos na gestão financeira dos entes públicos e que está na origem das dificuldades financeiras com que o País se debate.

Temos como adequadas as multas que pede o MP, salvo a do D6 que, pelas razões referidas em A, entendemos reduzir substancialmente.

Examinemos agora a violação do equilíbrio corrente na execução do orçamento 2002, violação que os factos provados permitem quantificar: as despesas correntes elevaram-se a € 8 669 154 só cobertas pelas receitas correntes até € 7 799 699.

Os factos foram acima qualificados como passíveis de multa.

Defendendo-se da imputação que o MP a todos fez, os demandados dão a violação do equilíbrio corrente como inelutável em razão de condicionalismos estruturais ou conjunturais que foram incapazes de controlar, assumindo que para preservarem esse equilíbrio teriam de afectar serviços e interesses fundamentais da população que tinham o dever de servir, defesa que os factos provados só em parte recolhem, não tendo, nomeadamente, sido dado como provado que o respeito do equilíbrio obrigasse a esse necessário comprometimento de serviços e interesses fundamentais (supra II, factos provados 4.8., 4.9., 4.10. e facto não provado 3.). Não havendo elementos a permitir dar o facto como justificado, o ilícito mantém-se nos precisos termos em que o MP o invoca (supra II, 4.6.), importando, por conseguinte, determinar a quem há-de imputar-se e se os factos permitem formar um juízo de culpa.

O MP dá todos os membros do executivo como responsáveis na base da competência para “*executar (...) o orçamento aprovado*”, que à data lhe era conferida pelo artº 64º, 2, d) da Lei 169/99. Sucede que, pela deliberação aprovada na sessão camarária de 11/01/02, o executivo, podendo fazê-lo (artº 65º, 1 da mesma lei), delegou no D1 essa competência, delegação apenas restringida relativamente à autorização de despesas superiores a € 748 196, 00, vindo este, por sua vez, a subdelegar nos D2 a D5, a competência para autorizarem despesas, no âmbito dos respectivos pelouros, até € 49 880,00.

Estando a execução do orçamento assim disseminada, a imputação dos factos, que o MP fez a todo o executivo no pressuposto de que era ele a concentrar a execução orçamental, é mais complicada.

Em princípio, porque ficou no Presidente a competência residual para executar o orçamento, no que o executivo delegou e para os Vereadores não foi subdelegado, teria sido ele a violar o equilíbrio corrente, por não ter monitorizado como devia a execução orçamental.

O tribunal não pode, porém, imputar factos em razão do que é plausível, só o podendo fazer em razão do que é certo.

Tendo em conta, face à defesa dos demandados, que sobre o desequilíbrio se parece ter formado um entendimento partilhado pelos responsáveis de que ele era inelutável, não podemos dar como certo que o desi-

quíbrido tenha ocorrido por falta de monitorização, essa, como se disse, em princípio, imputável ao D1.

A quem imputar então o desiquíbrido? À assembleia municipal, no âmbito das competências que lhe cabem para autorizar revisões orçamentais, que não se sabe se tiveram ou não lugar? Ao executivo municipal que porventura tenha aprovado alterações orçamentais tendentes a permitir que despesas correntes fossem suportadas por receitas de capital? Ao D1 que, sem levar o assunto ao executivo e/ou à assembleia municipal tenha dado tal autorização? Aos Vereadores com competência para autorizarem despesas, ou ao departamento financeiro, que tenham deixado de cumprir orientações legais, regulamentares, do presidente ou do executivo tendentes à boa execução orçamental?

Também nada foi invocado sobre os procedimentos que no concreto foram seguidos ou omitidos e que conduziram ao mencionado resultado ilícito.

O tribunal está pois colocado perante a constatação de um resultado (ilícito) que se produziu (despesas correntes terem sido suportadas por receitas de capital) sem que lhe tenha sido com suficiência trazido o que, ilicitamente, foi ou deixou de ser feito a produzir tal resultado e por quem, situação que em boa parte resultou do facto de se ter imputado o resultado a omissão do executivo quando, dadas as delegações e subdelegações de poderes que, na matéria, existiram e que a auditoria não tomou em consideração, indagação mais aprofundada teria sido necessária.

Temos, pois, como insuficientes os elementos de que nos podemos servir, quer para fazer a imputação dos factos aos agentes, quer para aferir da culpa.

C) As autorizações de despesa e pagamentos com as aquisições de combustíveis

Os factos nesta matéria invocados pelo MP (supra I, 2.7.), salvo os pagamentos autorizados pelo D3 que, como se disse, serão mais adiante examinados, estão provados (supra II, 5.1.-5.6.) e eles constituem violação das normas que o MP também invocou (supra I, 3.3.).

Também, no essencial, que não na íntegra, estão provados os factos invocados pelo D2 tendo em vista convencer da inexistência de culpa (supra II, 5.7., 5.8., 5.9.). Relevam ainda em favor do demandado os factos 10, 12, 14).

Valorando todos esses factos, em especial a in experiência como autarca, a qualificação profissional de origem e porque, à data da realização da auditoria, o D2, porventura alertado para os normativos aplicáveis, já tinha em curso procedimento tendente a corrigir a situação, o que indicia genuína vontade de conformação à lei, entendemos não fazer juízo de censura relativamente às condutas em apreço.

D) As aquisições dos serviços de consultadoria financeira e de advogado

Os factos nesta matéria invocados pelo MP (supra I, 2.8. e 2.9.), não conhecendo também por ora dos pagamentos autorizados pelo D3, estão provados (supra II, 6.1.-6.4. e 7.1.-7.6.) em termos de, com a integração de aspectos suscitados pelo D1, se alcançar o contexto em que o mesmo agiu, nomeadamente, o suporte técnico-jurídico que lhe foi prestado e que foi decisivo para nele criar a convicção de que estava a cumprir a lei.

O MP, subsunção legal que se afigura correcta, dá como ilícitos os ajustes directos por entender que, num e no outro caso, era obrigatória a consulta a 2 prestadores (supra, I, 2.8., 2.9. e 3.4., 3.5.).

O D1 conforta-se na legalidade dos procedimentos ao abrigo dos artºs 35º, 1, c) por remissão do artº 37º, 1 do DL 55/95, 29MAR (contratação do advogado) e artº 81º, 3, b) do DL 197/99 (contratação da assessoria financeira).

Este diploma, pelo artº 207º, revogou aquele, mas o artº 81º, 3, b) recolhe o núcleo normativo do artº 35º, 1, c) ao manter que se pode recorrer ao ajuste directo quando *“a natureza dos serviços a prestar, nomeadamente, no caso de serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros, não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos (...)”*.

Ambos os diplomas excluem a aplicação desta facilidade procedimental quando, nas autarquias, o contrato seja igual ou superior a 200 000 ECU (DL 55/95) ou € 200 000 (DL 197/99).

Esta excepção mostra que, mesmo para os serviços em causa, não é em absoluto impossível fazer as especificações referidas, as quais, tendo em vista a adjudicação se traduzem na indicação das “*cláusulas jurídicas e técnicas, gerais e especiais*” a incluir no caderno de encargos (art.ºs 41.º ss/ do DL 55/95 e 42.º ss/ do DL 197/97), cláusulas que depois se hão-de reflectir no objecto e demais clausulado do contrato. O legislador entendeu, porém, que, dada a natureza dos serviços, até àqueles valores, não deveria ser tão estrito na exigência do procedimento concursal em princípio devido, flexibilidade que o intérprete não pode deixar de tomar em conta quando analisa essas situações.

Relativamente à assessoria financeira foi expressamente dado como não provado que houvesse impossibilidade de fazer as especificações (supra II, facto não provado 5) e tendo em conta que o objecto genérico da assessoria estava suficientemente concretizado – assessoria para implementação do sistema contabilístico POCAL – e que é o próprio POCAL a especificar quais os procedimentos, métodos e operações que importa levar a cabo, parece que tudo se resumiria a indicar a CMAS em que aspectos concretos carecia da assessoria contratada por forma a patentear à concorrência os serviços a adquirir. Definição prévia que a autarquia tinha todo o interesse em concretizar para se assegurar que os serviços prestados realizariam os objectivos pretendidos.

Já em relação ao advogado, tendo em consideração que ele foi contratado para responder a necessidades reais, mas incertas na sua natureza, quando e quantum (supra II, 7.2.), sendo tais prestações essencialmente dependentes da natureza, complexidade e trâmites dos processos e da capacidade e arte do próprio causídico, devendo aí prevalecer o critério da confiança e da escolha directa e livre, aceita-se como conforme à lei a opção de ajuste directo².

² Em situação idêntica, precisamente com invocação dos art.ºs 81.º, 3, b) do DL 197/99 e 54.º, 2 do DL 84/84 16MAR (“*o mandato judicial não pode ser objecto, por qualquer forma, de medida ou acordo que impeça ou limite a escolha directa e livre do mandatário pelo mandante*”), o MP, por despacho de 07/02/06, na análise do relatório de auditoria 35/02/2ºS, deu como adequado o ajuste directo de advogado. No relatório 01/02/ AUDIT, proc.º 7/01, a 1.ª Secção, em 3 ajustes directos, para assessoria, de psicólogo clínico, no âmbito de programa para a promoção de emprego, de arquitecto, no âmbito da revisão do PDM, e de consultor para o tratamento da imagem do município, por aplicação da referida al. b) do n.º 3 do

Relativamente ao outro caso, apesar de propendermos para a possibilidade de ser feita a especificação das prestações por forma a ser seguido o procedimento que o MP preconiza, estamos num domínio em que o legislador, como se referiu, até um certo valor, para aquisição de serviços financeiros, quis dar alguma margem de apreciação, não nos suscitando o uso que dela foi feita um juízo de censura sancionatória. Tanto mais que, como se referiu, o D1, não sendo jurista, confiou na informação e parecer, aparentemente plausíveis e fundamentados, do assessor e do seu chefe de gabinete, este, jurista.

Absolvo, em consequência, o D1.

E) A construção do auditório municipal

Os factos provados (supra II, 9.6., 9.7., 9.10.) permitem concluir que tiveram lugar as 2 empreitadas (conclusão dos trabalhos - 1ª - e arranjos exteriores - 2ª -), que o MP refere como havendo fraccionado um objecto que deveria ter sido realizado através de um único procedimento e de um único contrato, e que a autorização para o lançamento da 1ª coube ao D1 (supra I, 2.11.).

Não se confirmou, porém, que o auditório haja sido construído mediante essas únicas empreitadas (supra II, facto provado 1 e facto não provado 2) e que tenham sido os D1 a D7 a autorizarem o lançamento da 2ª e a autorização da despesa, antes eles tão só ratificaram a decisão de lançamento da 2ª, decisão tomada pelo D1 (supra II, 9.11., 9.13.).

A restante factualidade ajuda a compreender o contexto em que a construção do auditório decorreu, bem como as razões que estiveram na base das várias decisões que foram sendo tomadas.

Em face das vicissitudes que rodearam a empreitada originária, compreende-se que os demandados se tenham defendido dizendo que não podiam integrar os arranjos exteriores porque a localização inicialmente projectada para o auditório não comportava quaisquer arranjos.

Sucede que quando foram lançadas as 2 empreitadas, que o MP entende fraccionadoras da despesa, a localização final do auditório estava adqui-

artº 81º, embora recomendando o uso ponderado da norma em apreço, dada a excepcionalidade do ajuste directo, não reconhece a existência de infracções financeiras.

rida e, agora contra a lógica da própria defesa, em vez de ser lançado um só concurso, o que os Serviços haviam antecipado como plausível (supra II, 9.8., 9.9.), dois foram autorizados sem que para isso qualquer explicação tenha sido dada.

O concurso limitado sem publicação de anúncio com consulta a 5 empresas, seguido para cada um dos procedimentos, não está em causa. O que o MP põe em causa é que se as obras correspondentes às 2 empreitadas houvessem sido unificadas num só procedimento, tendo em conta o valor de ambas, € 233 291,62, era exigível concurso público (artº 48º, 2, a) do DL 59/99, 02MAR).

Embora deva considerar-se, não o referido montante dispendido, mas o valor estimado das obras, € 223 000 (artº 48º, 3 do mesmo DL), exigir-se-ia concurso público, concurso a que os responsáveis se eximiram fraccionando o que como unidade deveria ter sido tratado.

O acto impulsionador da fragmentação dos procedimentos e da despesa foi a autorização, dada pelo D1, do lançamento da empreitada de conclusão dos trabalhos. Excluídos que dessa foram os arranjos exteriores, criou-se uma situação consumada que necessariamente obrigaria ao lançamento de nova empreitada, que o D1 viria a autorizar e os D1 a D7 a ratificar.

Sendo assim e também porque não se apurou que informação foi levada ao executivo a induzi-lo à ratificação, **absolvo os D1 a D7 relativamente a este acto.**

Subsiste, todavia, a actuação autónoma do D1, quer em relação à empreitada de conclusão dos trabalhos, quer à dos arranjos exteriores, embora, em razão do que ficou dito, o que se coloca e problematiza não é a prática de 2, mas apenas de 1 infracção, pois o que está em causa é 1 operação de fraccionamento que determinou a omissão de 1 concurso público, substituído por 2 procedimentos menos exigentes, sendo que o 2º teve que ser lançado por não ter sido a respectiva empreitada incluída na anterior.

O artº 16º do DL 197/99, norma aplicável às empreitadas em razão do disposto no artº 4º, 1, a) do mesmo diploma, dispõe: “2 – *É proibido o fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma*”.

O D1, ao aprovar o lançamento da conclusão dos trabalhos, agiu com base numa informação técnica do Serviço competente e confortado em pareceres favoráveis de chefia não determinada e do vice-presidente.

Se alguma compreensão merece a sua conduta por dever considerar-se suficientemente, que não bem, respaldada, ainda assim, porque o D1 sabia que restavam ainda os arranjos exteriores, não se vê o que o terá levado a repousar no que lhe foi proposto em vez de o contrariar, como poderia e deveria.

Os factos sugerem que se o D1 tivesse agido com a devida consideração, ter-se-ia apercebido que o que lhe estava a ser proposto comportava um fraccionamento de obras e despesas que ele deveria ter recusado.

Recusa que não existiu, pois que o D1, por não ter bem presente a lei ou por não dar a devida consideração aos factos, agiu admitindo estar a cumprir a lei (supra II, facto provado 10). É isso que os factos provados nos permitem concluir, o que não basta, no caso, para condenar o D1, para o que seria necessário estabelecer que ele agiu com a intenção de subtrair as obras e a despesa ao concurso público (ver segmento final do nº 2 acima transcrito e supra II, facto não provado 1). O non liquet sobre o dolo específico que é elemento da infracção, impede-nos de a dar como verificada.

Termos em que absolvo o D1.

F) A aquisição dos serviços de limpeza

O MP coloca o problema da fragmentação da despesa em relação aos serviços de limpeza do pavilhão e do parque desportivos. Contratados que foram esses serviços por 1 ano, por € 2010x12 (pavilhão)+€823x12 (parque) – ver fls 136-144 e, do Vol. III do procº auditoria, fls 168-178 – parece, salvo melhor opinião, que, não tendo sido indicados os valores estimados, é o valor desses - € 33 996 – que há-de ser tomado em conta para aferir do procedimento devido (artº 24º, 2, a) do DL 197/99). Os Serviços da Câmara, havendo sugerido para cada um dos procedimentos a aplicação da al. b) do nº 1 do artº 81º desse DL (consulta a 3 prestadores para despesa igual ou inferior a 5 000 contos), na realidade aplicaram a al. a) (consulta a 5 prestadores para valor igual ou inferior a 10 000 contos). De onde se conclui que essa fragmentação não cai sob a alçada do transcrito artº 16º, por não ter envolvido preterição do proce-

dimento concursal devido, preterição que já teria existido se àquele valor unitário de € 33 996 juntarmos os serviços de limpeza da piscina - € 23 280, sendo certo que o MP nesta parte admite que poderia justificar-se procedimento autónomo. Ainda assim, deve notar-se que em pouco teria sido excedido o valor limite de 10 000 contos.

Retendo apenas como não justificada a segmentação de procedimentos para o pavilhão e o parque, **não temos como verificado o ilícito.**

Para o caso, porém, de outro entendimento prevalecer, a falta de dolo específico, como expendido a propósito do auditório municipal, aqui reforçada pelos factos dados como provados em 8.3. (a haver ilícito, mais que ao D1 era à D4 que ele deveria imputar-se por ter a responsabilidade do pelouro e por ter sido ela a autorizar a abertura dos procedimentos), 8.4., 8.5., não permitiriam dar o ilícito como verificado e a dar-se, seria problemático concluir, vistos os cuidados com que se rodeou para decidir, que o D1 houvesse agido com culpa.

Vai, pois, o D1 absolvido.

G) Os pagamentos autorizados pelo D3 de obras ou serviços prestados na base de prévia adjudicação e/ou autorização de despesa dadas por outros membros do executivo

Entendemos, como foi dito, autonomizar e dar tratamento unitário às autorizações de pagamentos do D3 dadas no âmbito de procedimentos, adjudicações e/ou autorizações de despesa em que ele não interveio (supra, I, 2.7., 2.8., 2.9., 2.10. e II, factos provados 5.6., 6.5., 7.6., 8.6.).

Fá-lo-emos, o que agora, em bom rigor, já só se justifica em relação aos factos sobre que incidiu um claro juízo de ilicitude relativamente às adjudicações e/ou autorizações de despesa (supra, C)).

A situação de quem, como o D3, autoriza pagamentos confortado por procedimentos, adjudicações, contratos e autorizações de despesa em que não interveio, foi por nós analisada no ponto III-B da sentença nº 09/06JUL11/3ªS.

Tratava-se, então como agora, não de ilegalidades intrínsecas às autorizações de pagamento, mas de ilegalidades que residindo na escolha do

procedimento, na adjudicação e/ou na autorização da despesa, contaminariam todos os actos consequentes e, nomeadamente, a autorização do pagamento.

O contexto em que o D3 autorizou os pagamentos é-nos dado pelos factos provados (supra II, 5, 6, 7, 8, 11).

Na referida sentença, cuja argumentação integral não tenho como indispensável aqui reproduzir, concluí o seguinte:

- a) **Numa óptica administrativa:** que, realizada uma adjudicação ilegal por vícios procedimentais imputáveis à entidade adjudicante, após prestados os serviços, devem normalmente seguir-se as autorizações de pagamento e os pagamentos, sem prejuízo das possibilidades que o CPA oferece de ratificação, reforma e conversão (artºs 137º e 138º) ou de rescisão dos contratos por imperativo de interesse público (artº 180º, c)). E que, vindo a ser declarados nulos ou anulados os procedimentos, daí não decorre necessariamente a anulação das autorizações de pagamento e dos pagamentos.

- b) **Numa óptica financeira:** que, na vigência da lei 86/89, estivessem ou não os actos sujeitos a Visto, prevalecia o entendimento de que, ocorrendo violação da lei, numa das fases do processo de despesa, essa violação repercutia sobre as fases e actos ulteriores, não podendo ser paga a correspondente despesa, sob pena de, além de multa, poderem incorrer os responsáveis em “*pagamentos indevidos*”. Que foram, entretanto, revogadas as normas em que se confortava esse entendimento. Que hoje, nos termos do artº 45º, nos actos sujeitos a Visto, mesmo que a recusa tenha por fundamento nulidade ou violação de norma financeira, há que pagar o que tenha sido prestado, nos limites que a lei prevê e, nos termos do artº 44º, 3, c), nos casos de mera anulabilidade, o tribunal pode convalidar o processo de despesa, mediante a concessão do Visto e recomendações. Que, não havendo lugar a Visto, nos termos das al. h) e i) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, hão-de satisfazer-se os encargos assumidos e não pagos “*sempre que não seja imputável ao credor a razão do não pagamento*”. Que as normas referidas sugerem uma acomodação do princípio da legalidade da despesa e dos pagamentos em nome da honorabilidade do Estado face aos interesses dos particulares que, havendo de boa fé contratado e

prestado os serviços, seria excessivo penalizar em razão de ilegalidades só imputáveis aos dirigentes e gestores públicos. Que quando há vários intervenientes no processo de despesa importa, para aferir da responsabilidade administrativa e/ou financeira, determinar onde se situa o facto que determina a ilegalidade da despesa e quem tinha o dever de o verificar e de obstar à assunção, à autorização ou ao pagamento da despesa. Que a legislação anterior, sendo aparentemente mais estrita, não conduzia a melhores resultados e tendia a diluir responsabilidades quando o que importa é que, no quadro de divisão de funções, que é próprio da complexidade dos actuais organismos públicos, cada um responda pelos actos que tem a possibilidade e o dever de controlar.

Em razão do que antecede, **não dou como ilícitos os pagamentos em causa**, mas a entenderem-se assim por estarem inquinados pelo vício de que enfermam os actos antecedentes, os factos provados 11, 12, 14 sugerem que o demandado terá agido com a diligência a que, em razão das circunstâncias, estava obrigado. **Absolvo, em consequência, o D3.**

IV Decisão

NESTES TERMOS, julgo a acção do Ministério Público parcialmente procedente e provada e, em conformidade:

1. Absolvo todos os demandados dos factos relacionados com a não aprovação da norma de controlo interno no exercício de 2002, com a violação do princípio do equilíbrio corrente e com a deliberação ratificadora do lançamento do concurso para os arranjos exteriores do auditório municipal.
2. Absolvo MANUEL ROGÉRIO DE SOUSA BRITO dos factos relacionados com a falta de inventário, com as contratações do assessor financeiro e do advogado, com a conclusão do auditório municipal e arranjos exteriores e com a adjudicação dos serviços de limpeza.
3. Absolvo JERÓNIMO CLAUDINO MATIAS dos factos relacionados com as aquisições de combustíveis.

4. Absolvo JOSÉ LUÍS ALDINHAS FITAS dos factos relacionados com as autorizações de pagamentos (supra II, 5.6., 6.5., 7.6., 8.6.).
5. Absolvo JOSÉ DOMINGOS TRINDADE COSTA dos factos relacionados com a aprovação do orçamento de 2002.
6. Condeno MANUEL ROGÉRIO DE SOUSA BRITO, JERÓNIMO CLAUDINO MATIAS, JOSÉ LUIS ALDINHAS FITAS, LUZIA MARIA CARVALHO MAURICIO, JOÃO GAIO SEQUEIRA, CARLOS ANTÓNIO GONÇALVES GORDO nas multas, respectivamente, de € 1600, o 1º, de € 1250, os 2º, 3º, 4º, 5º e de € 625,00, o 6º, por violação das regras previsionais na elaboração do orçamento para 2002, nos termos, entre outros, do ponto 3.3. e 3.1.1.f), 1ª parte, do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL 54-A/99, 22FEV e artºs 65º, 1, b) e 2, 61º, 1, 3, 5, 62º, 2 e 67º da Lei 98/97, 26AGO.

Emolumentos legais.

Registe e notifique.

3 Outubro de 2006

O Juiz Conselheiro

Amável Raposo

SENTENÇA Nº 12/06

DESVIO DE DINHEIROS PÚBLICOS — RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA — JUROS DE MORA — LEI CONCRETAMENTE MAIS FAVORÁVEL

SUMÁRIO:

1. O tesoureiro da Chefia do Serviço de Finanças da GNR que, mediante cheques emitidos a favor de entidades ou pessoas que não tinham créditos sobre aquele Serviço, se veio a locupletar com as quantias respectivas, praticou a infracção financeira “desvio de dinheiros públicos”, constituindo-se na obrigação de reintegrar o Estado nessas quantias e juros de mora devidos.
2. Tendo em conta a data dos factos – MAR-JUN95 – e a sucessão de leis no tempo entretanto verificada – a Lei 86/89, 08SET foi substituída e revogada pela Lei 98/97, 26AGO – o Tribunal está adstrito a tomar em consideração o regime sancionatório que, concreta e globalmente, se mostre mais favorável (artº 111º, 5 da Lei 98/97).
3. Ambas as leis referidas prevêm o desvio de dinheiros públicos como infracção financeira, uma e outra prevêm que o agente reintegre os cofres públicos nos montantes desviados, uma e outra prevêm como equivalentes os montantes a reintegrar, uma e outra, porque se trata de conduta dolosa, afastam a possibilidade de relevação ou redução da responsabilidade e uma e outra admitem que se accione e efective a responsabilidade financeira, no caso a reintegratória, apesar de o demandado ter incorrido e ter sido condenado em sede penal.
4. Os juros de mora contam-se a partir da data da infracção, por disposição expressa da lei 98/97 e, na falta de norma idêntica na Lei 86/89, por força de normas anteriores, em vigor, que no mesmo sentido determinavam.
5. É, todavia, mais favorável o regime dos juros de mora que vigorava no domínio da Lei 86/89, por força do Decreto nº 22 257, de 22/02/33, que previa não se poder na liquidação deles abranger mais de 5 anos, limite que a Lei 98/97 não contempla.

SENTENÇA

I

Relatório

O Ministério Público (MP), representado pelo Exmo Procurador Geral Adjunto, propõe acção de responsabilidade financeira, ao abrigo dos artºs 58º, 1, b), 3 e 89º ss/ da Lei 98/97, 26AGO, contra António Castanho Martins, sargento-chefe de infantaria, a exercer funções de tesoureiro no Conselho Administrativo da Chefia do Serviço de Finanças da GNR (CA/CSF/GNR), entre 28/12/1994 e finais de Julho de 1995, adiante designado de demandado.

Diz o MP que, nos meses de Abril a Junho de 1995, o demandado, mediante movimentações diversas sobre a conta, de que era titular o organismo onde exercia funções, decidiu apoderar-se de diversas quantias em dinheiro que somaram o montante de 36.605.150\$00, dinheiro que, sendo público, ele integrou na sua esfera patrimonial privada, sabendo que lhe não pertencia e que agia contra a vontade do dono, o Estado Português, a quem causou o correspondente prejuízo, o que bem sabia, como sabia que a sua conduta era proibida por lei. Que, por esses factos, veio o demandado a ser condenado definitivamente, no processo n.º 61-GNR/96, pelo crime de peculato pp. no artº 193.º, n.º1, a), do Código de Justiça Militar, na pena de cinco anos de prisão maior, substituída por igual tempo de presídio militar, conforme acórdão, de 15/2/2003, do 3.º Tribunal Militar Territorial de Lisboa. Que, após a descoberta dos factos, para iniciar a reposição e abater o montante subtraído ao Estado, o demandado fez entregas ao CA/CSF/GNR no valor de 796.824\$00. E, em conformidade, pede que o demandado seja condenado a repor a quantia de 35 808 326\$00, acrescidos dos juros de mora legais.

Contestando, o demandado invoca em seu favor práticas que eram seguidas por alguns dos seus superiores, na utilização dos dinheiros do cofre, aspecto que diz ter sido concretizado na sua defesa em sede cri-

minal, e rejeita que tenha desviado a quantia de 2 075 499\$00, referida no ponto 10 da petição do MP.

Nada obstante, seguiu o processo para julgamento, nele se havendo apurado os factos que a seguir se enunciam.

II

Os factos

Factos provados

1. António Castanho Martins, adiante designado de demandado, então sargento-chefe de infantaria n.º27/700.302/GNR, foi colocado, no dia 18 /7/1988, no Comando Geral da GNR (CG/GNR) onde desempenhou funções de tesoureiro, no Conselho Administrativo (CA/GNR), entre 31/12/92 e 28/12/94.
2. No ano de 1995, o CA/GNR é desdobrado em dois organismos: o Conselho Administrativo do Comando Geral e o Conselho Administrativo da Chefia do Serviço de Finanças da GNR (CA/CSF/GNR).
3. O demandado foi colocado neste último organismo (CA/CSF/GNR), onde passou a desempenhar funções de tesoureiro entre 28/12/1994 e finais de Julho de 1995.
4. Conhecedor de que os seus superiores hierárquicos depositavam nele total confiança, no ano de 1995, o demandado decidiu apoderar-se de diversas quantias em dinheiro cuja utilização e responsabilidade dependiam das funções e necessidades daquele serviço, estando, por isso, na sua disponibilidade movimentar.
5. Nestes termos, emitiu sobre a conta n.º 0697/575262230, do CA/CSF/GNR, na Caixa Geral de Depósitos (CGD), os cheques n.º 3566493784, no montante de 1.100.195\$00, datado de 28/3/1995 e n.º 6366493824, no montante de 975.304\$00, datado de 12/4/1995, ambos a favor da Clínica Beldiagnóstico.
6. Como aquela clínica não tinha, naquela data, nenhum crédito sobre o CA/CSF/GNR, o demandado descontou, na CGD, ambos os cheques,

em seu nome, guardando, em proveito próprio, o somatório daquelas quantias, isto é, 2.075.499\$00.

7. Posteriormente, em 31/5/95, repôs na mesma conta a dita importância de 2.075.499\$00, mediante o depósito de dois cheques, um na importância de 7.230\$00, sobre a sua conta no BPSM e outro na importância de Esc. 2.068.268\$, do RI/GNR sobre a CGD.
8. Quer o levantamento dos cheques na importância de 2.075.499\$00, quer o depósito da mesma importância foram escriturados pelo demandado no processo de contas do mês de Abril de 1995, pelo que o saldo desta conta não sofreu no final do mês qualquer alteração.
9. Contudo, no processo de contas do mês de Junho voltou o demandado a escriturar na folha de caixa desse mês, com a utilização da fotocópia do citado talão de depósito de 31/5/95, a mesma importância de 2.075.499\$00.
10. Na reconciliação bancária efectuada, apurou-se como não justificada essa importância de 2 075 499\$00.
11. Verba com que o demandado se havia locupletado.
12. Durante os meses de Abril e Maio de 1995, o demandado emitiu ainda, sobre a mesma conta nº 0697/575262230/CGD, do CA/CSF/GNR, os seguintes 4 cheques, que somam 34 529 651\$00:
 - Cheque nº 1866493829 de 20/4/95, no original, à ordem de Maria Botellero Claro, cônjuge do demandado, no valor de 6.739.645\$00;
 - Cheque nº 0966493830, de 26/4/1995, no original, à ordem de José Francisco Claro Martins, filho do demandado, no valor de 12.050.045\$00;
 - Cheque nº 9766493831, de 4/5/1995, no original, à ordem de Maria Botellero Claro, no valor de 11.260.335\$00.
 - Cheque nº 4666493869, de 12/5/95, no valor de 4.479.626\$00, à ordem de Beldiagnóstico.
13. Estes 4 cheques encontravam-se na posse do demandado, antes de os emitir, assinados pelo presidente do conselho administrativo.
14. As entidades a favor de quem foram emitidos estes cheques não são nem eram credores daquelas importâncias e ignoravam tal emissão.

15. E os duplicados (“canhotos”) dos 3 primeiros cheques, de entre os 4 referidos, não conferem com os originais, pois que se apresentam preenchidos a favor de entidades habitualmente fornecedoras de serviços de saúde no âmbito do subsistema de assistência na doença dos militares da Guarda.
16. O demandado agiu assim com o propósito de ocultar as pessoas a favor de quem os 3 referidos cheques haviam sido efectivamente emitidos.
17. No levantamento das importâncias tituladas pelos 4 cheques apenas participou o demandado.
18. O qual, com elas, se locupletou.
19. O demandado ao integrar as quantias referidas em 11 e 12, no montante global de Esc. 36.605.150\$00, na sua esfera patrimonial, sabia que lhe não pertenciam e que agia contra a vontade do dono, o Estado Português, a quem causou o correspondente prejuízo, o que bem sabia, como sabia que a sua conduta era proibida por lei.
20. Por estes factos veio o demandado a ser condenado definitivamente, pelo crime de peculato pp. no artigo 193.º, n.º1, alínea a), do Código de Justiça Militar, no processo n.º 61-GNR/96, pelo 3.º Tribunal Militar Territorial de Lisboa, em 15/2/2003, numa pena de cinco anos de prisão maior, substituída por igual tempo de presídio militar.
21. Após a descoberta destes factos, para iniciar a reposição e abater o montante global subtraído ao Estado, o demandado fez entregas ao CA/CSF/GNR, no valor de 796.824\$00.
22. No âmbito do processo da justiça militar que culminou no acórdão a seguir identificado, e na medida do que nele foi dado como provado, o demandado confessou espontaneamente os factos e a correspondente subtracção, em benefício próprio, do montante referido em 19, o que fez na contestação e em audiência de julgamento, tendo nesta expressado o seu arrependimento.
23. O demandado foi afectado na sua capacidade de avaliação, discernimento e determinação em razão dos factos a que se alude nos nºs 21, 22 e 23 do acórdão referido.

24. O demandado é reformado da Caixa Geral de Aposentações auferindo a pensão que se indica no of. fls 9.
25. Dão-se como reproduzidos o of. referido em 24, os cheques referidos em 5 e 12, juntos a fls 10-13 (cheques), o proc^o 6184/95/2^a S, relativo à conta de gerência de 1995, constituído por docs 1 a 166, apenso (CG95), o proc^o 5931/94, a ele apensos, os proc^{os} 741/94 e 1063/94, todos relativos à conta de gerência de 1994 (CG94), a ele também anexo um acervo documental constituído por 417 fls que, nomeadamente, inclui, a partir de fls 386, o relatório de inspecção extraordinária ao CA/CSF/GNR, determinada pelo Comandante Geral da GNR, em 07/08/95 (relatório/ GNR), a ele igualmente havendo corrido apensado o referido proc^o 6184/95, processos que culminaram no relatório síntese que a 2^a Secção aprovou em 29/04/04, que faz fls 79-84 (relatório/2^aS), o relatório da Polícia Judiciária Militar que faz fls 38-46, o libelo acusatório da Justiça Militar, que faz fls 47-51, a contestação do ora demandado a esse libelo, que faz fls 52-62, o acórdão, de 15/2/2001, do 3.^o Tribunal Militar Territorial de Lisboa, proc. n^o 61 — GNR/96, que faz fls 17-37, transitado em julgado, conforme certidão de fls 16, que igualmente se dá como reproduzida. (acórdão TMTL).

Factos não provados

Os que contradizem ou extravasam dos factos provados e, nomeadamente, que o demandado se não tenha locupletado com a verba de 2 075 499\$00, a que se alude nos n^{os} 5 a 11.

III O direito

Tendo em conta a data dos factos (MAR-JUN95) e a sucessão de leis no tempo entretanto verificada - a Lei 86/89, 08SET, vigente nessa data, veio a ser substituída e revogada pela lei 98/97, 26AGO (art^o 115^o, I), que se mantém em vigor -, e estando o tribunal adstrito, na subsunção dos factos ao direito, a, sendo os factos puníveis pela lei anterior e pela nova, tornar em consideração o regime sancionatório que, concreta e globalmente, se mostre mais favorável (art^o 111^o, 5 da Lei 98/97), exa-

minaremos os factos à luz de uma e outra lei para, a final, o podermos estabelecer.

Veremos, sucessivamente, tendo presente o pedido do MP, se os factos constituem infracção financeira, se eles podem imputar-se ao demandado, a responsabilidade em que incorreu, se agiu com culpa e, por fim, se deveremos relevar ou reduzir a responsabilidade.

A factualidade estabelecida mostra que o demandado se apropriou de 36 605 150\$00, dinheiro que pertencia ao Estado, dinheiro que estava afecto aos fins da entidade pública junto da qual exercia funções de tesoureiro, dinheiro que, desviado, pela acção do demandado, para seu uso e benefício, deixou de poder ser utilizado para os fins a que se destinava (supra, II, 5-11, 12-14, 17-19).

Como tesoureiro (supra, II, 3), o demandado tinha a obrigação funcional de, como fiel depositário, acautelar os dinheiros postos à sua guarda, apenas podendo movimentá-los em presença de documentos de despesa idóneos e de ordens de pagamento emitidas por entidade competente, a favor de entidades que se houvessem constituído como credoras do Serviço de que o demandado era tesoureiro em razão de bens ou serviços prestados ou de obras realizadas.

Movimentando a referida verba em seu proveito, **o demandado incorreu na responsabilidade de a reintegrar nos cofres do Estado, nos termos do artº 49º, 1 da Lei 86/89 e artº 59º, 1 da Lei 98/97.**

À luz de uma e de outra lei, **os factos constituem a infracção financeira “desvio de dinheiros públicos”**, a qual, havendo pela 1ª vez recebido consagração legal no referido artº 49º, corresponde a uma autonomização formal de actos que traduzindo-se na perda ou subtracção, por acto intencional do infractor, de dinheiros ou valores públicos, estavam compreendidos na noção de alcance, previsto no artº 44º do Regimento do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado (RCSA-FE), aprovado pelo Decreto nº 1831, de 17/08/1915.

São situações em que, em regra, pode ocorrer concorrência da responsabilidade penal e da responsabilidade financeira. O facto de, neste caso, o demandado ter incorrido em responsabilidade penal, que foi accionada e de que resultou decisão condenatória (supra, II, 20), não é óbice, à luz de um e de outro regime, a que seja accionada e efectivada

a responsabilidade financeira (artº 49º, 1, in fine da Lei 86/89 e 59º, 1, in fine da Lei 98/97), nomeadamente, a reintegratória ora em apreciação.

Em suma: uma e outra lei prevêem o desvio de dinheiros públicos como infracção financeira, uma e outra prevêem que o agente reintegre os cofres públicos nos montantes desviados, e uma e outra prevêem como equivalentes os valores a reintegrar.

Os factos provados mostram, outrossim (supra, II, 3, 4, 13), que o demandado agiu, aproveitando-se das facilidades de acesso à conta, de que era titular o CSF/GNR, acesso que lhe era dado em razão do cargo que exercia, facilidades que igualmente advinham da confiança que nele depositavam os seus superiores hierárquicos.

E os factos igualmente mostram, não só que ele agiu sabendo que a sua conduta era proibida, que os dinheiros com que se apropriou pertenciam ao Estado, que estava a agir contra a vontade deste e causando-lhe prejuízo (supra II, 19), como, na escolha das pessoas a favor das quais emitiu os cheques, na reposição das quantias levantadas para logo depois as voltar a fazer suas, na prévia obtenção da assinatura, nos cheques, do presidente do conselho administrativo e no preenchimento dos “canhotos” (supra II, 5-9 e 12-16), o demandado usou de artifícios para tentar que não fosse facilmente descoberta a sua conduta ilícita.

Esta conduta, que é dolosa, afasta a possibilidade de considerarmos a relevação ou redução da responsabilidade em que o demandado incorreu, regime em que igualmente convergem o artº 50º da Lei 86/89 e o artº 64º, 2 da Lei 98/97, os quais, só em casos de culpa ou negligência, que não de dolo, autorizam o tribunal a, justificando a decisão, relevar ou reduzir a responsabilidade.

No que toca aos juros de mora, que o MP, remetendo para o regime legal aplicável, pede, a lei actual considera-os devidos desde a data da infracção (artº 59º, 3), solução que também é idêntica à que vigorava no domínio da Lei 86/89, não por norma expressa desta, que inexistia, mas por aplicação de normas anteriores que subsistiam em vigor.

Com efeito, estando em causa uma apropriação de fundos que, antes da Lei 86/89, era qualificada como alcance, a regra 2ª do artº 44º do

RCSAFE, não tendo, expressa ou implicitamente, sido alterada ou revogada, mantinha a sua operatividade.

Essa regra estava assim formulada: “*se [o alcance] proceder da subtracção de valores, omissão de receita ou de qualquer falta no cofre a cargo do responsável a liquidação do juro será feita a contar da data em que os fundos houverem sido desviados do competente destino*”.

O Decreto nº 22 257, de 22/02/33, manteve a obrigação dos juros de mora, mas com o limite de não se poderem, na liquidação, “*abranger mais de 5 anos*” (§ 5º do art.º 32º).

A inexistência deste limite na lei actual, idêntica, como se disse, à anterior, no que tange às demais normas qualificadoras e quantificadoras da responsabilidade, induz na consideração de que, no caso em apreço, o regime mais favorável, nos termos e para os fins do citado nº 5, do art.º 111º, é o que vigorava à data dos factos, ou seja, o da lei 86/89 e diplomas, a ela anteriores, subsistentes.

Há apenas que abater, ao desvio efectuado, o montante já reintegrado (supra, II, 21), pelo que a actual responsabilidade do demandado é de 35 808 326\$00 (36 605 150\$00-796 824\$00).

IV Decisão

NESTES TERMOS, julgando inteiramente procedente a acção, ao abrigo das normas referidas, **condeno o demandado ANTÓNIO CASTANHO MARTINS a reintegrar o Estado na quantia de € 178 611,18** (cento e setenta e oito mil seiscentos e onze euros e dezoito cêntimos). **Acrescem juros de mora legais, vencidos e vincendos**, estes, a partir da data em que se esgote o prazo de cumprimento voluntário, após a notificação desta sentença, **os vencidos, por 5 anos, a liquidar pela Secretaria**, na liquidação se devendo tomar em conta, como data de vencimento, o mês de Junho de 1995.

Emolumentos legais.

Registe e notifique.

Conhecimento ao Comando Geral da GNR e ao CSF/GNR.

Após trânsito, substituindo-os no processo por fotocópias autenticadas, devolva, como solicitado pela CGD, os originais dos cheques.

03NOV06

O Juiz Conselheiro

Amável Raposo

SENTENÇA Nº 14/2006

CONTRATO DE PERMUTA — CULPA — BENS PRESENTES — DESPESA PÚBLICA — BENS FUTUROS — INFRACÇÃO FINANCEIRA

SUMÁRIO:

1. As despesas só podem ser assumidas se tiverem cabimento no orçamento respectivo, devendo os Serviços informar, previamente à assunção, se para aquela despesa existe cabimento na rubrica adequada. A autorização para a realização da despesa bem como a autorização para pagamentos têm que estar formalizadas, identificando o responsável e permitindo a este verificar se a despesa ou pagamento têm efectivo cabimento no orçamento da Instituição.
2. Ficou provado que as autorizações de despesa foram verbais, não estando suportadas por qualquer requisição nem foram submetidas a cabimento prévio; também se provou que as autorizações de pagamentos não estavam suportadas por requisições externas, informação de cabimento prévio e registo do compromisso, factualidade que integra o ilícito financeiro previsto no artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97 por violar o disposto na alínea d) do ponto nº 2.3.4.2 do POCAL.
3. No entanto, ficou provado que todas as despesas e pagamentos tinham cabimento orçamental em rubricas adequadas e que os 1º e 2º Demandados só os autorizaram porque sabiam que correspondiam, quer ao pagamento de serviços inadiáveis para os quais havia cobertura orçamental aprovada pela Assembleia Municipal, quer a despesas assumidas por força de um contrato e devidamente cabimentadas no orçamento municipal.
4. Tais factos permitem consolidar um juízo global favorável sobre a boa-fé que presidiu à actuação destes Demandados num circunstancialismo complexo como é o universo camarário em que as solicitações para a realização de despesas inadiáveis dificilmente se coadunam com a exigência de verificação da observância de todos os requisitos legais atinentes, pelo que se entende que a convicção adquirida pelos 1º e 2º Demandados de que não estavam a cometer qualquer irregularidade ou infracção não é censurável. E não o sendo, agiram sem culpa, o que, inevitavelmente, determinará a sua absolvição (artº 17º-nº 1 do C. Penal).

5. O contrato de permuta em causa nos autos não merece censura financeira uma vez que se demonstrou que o objecto da permuta fora disponibilizado ao mercado através de um concurso público e que não se descortina fundamento para considerar ilegal a permuta por se cederem bens presentes por bens futuros: desde que não se questione o sinalagma que caracteriza a permuta – e não se demonstrou que os interesses patrimoniais públicos foram desfavorecidos – nada obsta que a permuta, como a compra e venda, incida sobre bens futuros (artº 880º do C.C.)

Conselheiro Relator
Morais Antunes

Processo n.º 6-JRF-2006
Sessão de 28 de Dezembro de 2006

SENTENÇA

I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, n.º 1, alínea b) e 89º e segs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados António Jorge Nunes, Rui Afonso Cepeda Caseiro, Isabel Maria Lopes, Armando Nuno Gomes Cristóvão, Sandra Maria Afonso da Silva, Jorge Manuel Nogueiro Gomes e José Leonel Branco Afonso, imputando-lhes a prática de infracções financeiras sancionáveis nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1-b) e nº 2 da referida Lei.

Articulou, para tal e em síntese que:

- No ano de 2002 todos os Demandados desempenhavam funções na Câmara Municipal de Bragança, o 1º como Presidente, o 2º como Vice-Presidente e os restantes como Vereadores.
- O 1º e 2º Demandados autorizaram despesas e pagamentos que não estavam suportadas por qualquer requisição nem tinham sido submetidas a cabimento prévio e registo do compromisso.
- Foram, assim, autorizadas verbalmente pelo 1º Demandado despesas no montante de € 1.246,99 e autorizados pagamentos num total de €4.817,47; do mesmo modo, o 2º Demandado autorizou

despesas no montante de €5.717,46 e pagamentos no valor de € 2.146,99.

- Ao violarem a norma do ponto 2.3.4.2. do POCAL, de forma voluntária e consciente, incorreram os Demandados nas correspondentes infrações financeiras sancionatórias p.p. pela al. b), do nº 1 e 2 do artº. 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, ainda que a infração se possa considerar sob a forma continuada dada a reiteração de condutas que as circunstâncias externas terão favorecido.
- Os referidos Demandados também autorizaram pagamentos no montante de € 69.292,08, relativas à aquisição de análises ao Laboratório Regional de Trás-os-Montes, Lda., sem que tais ordens fossem suportadas pelas necessárias requisições e, consequentemente, sem que se tenha operado o seu cabimento prévio e registo de compromisso.
- Ao autorizarem os pagamentos nos condicionalismos descritos, os 1º e 2º Demandados incorreram em responsabilidade financeira por força do disposto no nº 1-b) do artº 65º da Lei nº 98/97.
- Em 25.11.02, os 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º Demandados aprovaram em reunião camarária uma permuta entre um imóvel propriedade da Câmara e bens futuros sem que fosse observado o procedimento legalmente previsto (o concurso público) violando-se o disposto no artº 2º-nº 3, 47º-nº 2, 48º-nº 2 e 52º-nº 1 e 2 de Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março e integrando, conscientemente, a infração sancionatória prevista no nº 1-b) do artº 65º da Lei nº 98/97.

Concluiu pedindo a condenação dos Demandados nas multas de 2.000€, 3.500€, 1.200€, 1.200€, 750€, 750€ e 750€ respectivamente, pelas alegadas infrações.

2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese, que:

- *Nunca podia ser exigido ao 1º e 2º Demandados que não autorizassem o pagamento de bens e serviços que foram fornecidos e prestados à Autarquia e, aliás, devidamente autorizados, ainda que verbalmente, e que visavam suprir necessidades imediatas e prementes da Câmara Municipal.*

- *As autorizações verbais justificaram-se pela premência na realização das despesas, as quais tinham cabimento no orçamento camarário.*
- *A permuta autorizada em reunião camarária de 25.11.02 decorre de um prévio concurso público e salvaguardou os interesses públicos e financeiros da Autarquia.*
- *Os Demandados agiram na estrita convicção do cumprimento da legalidade e da prossecução do interesse público.*

Concluíram os Demandados que a acção deve ser julgada improcedente e não provada, com a conseqüente absolvição do pedido.

- 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 conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.**

II - OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º, nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (artº 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

“Factos Provados:

1º

Os Demandados integravam, no ano de 2002, o executivo da Câmara Municipal de Bragança, exercendo as funções e auferindo os vencimentos líquidos mensais médios indicados no ponto nº 2 do requerimento inicial do M.P.

2º

Na gerência de 2002 foram dadas as ordens de pagamento (O.P.) nº 508, 1928, 2655, 3275, 4835 e 6089 as quais foram precedidas de mera autorização verbal para a assunção das respectivas despesas, não foram suportadas por qualquer requisição nem foram submetidas a cabimento prévio.

3º

O 1º Demandado autorizou verbalmente despesas no montante de 1.246,99 Euros relativas à O.P. nº 508 e o 2º Demandado autorizou verbalmente despesas no montante global de 5.717,46 Euros relativamente às O.P. nºs 1928, 2655, 3275, 4835 e 6089.

4º

O 1º Demandado autorizou pagamentos no valor de 4.817,47 Euros, relativamente às O.P. nºs 1928, 2655, 3275 e 4835 e o 2º Demandado autorizou pagamentos no valor de 2.146,99 Euros, relativamente às O.P. nºs 508 e 6089.

5º

Todas as despesas referenciadas tinham cabimento orçamental em rubricas adequadas e só foram pagas após a verificação formal dos Serviços Financeiros e ou de Tesouraria da Câmara.

6º

O 1º e 2º Demandados só autorizaram as despesas em causa porque sabiam que correspondiam ao pagamento de serviços inadiáveis para os quais havia a cobertura orçamental aprovada pela Assembleia Municipal.

7º

O 1º Demandado autorizou pagamentos no montante global de 13.767,31 € e o 2º Demandado autorizou pagamentos no montante global de 55.524,77 € relativos à aquisição de análises ao Laboratório Regional de Trás-os-Montes, Lda., pagamentos que se mostram discriminados de fls. 38 a 94 dos autos.

8º

Tais pagamentos não estavam suportados por requisições externas, informação de cabimento prévio e registo do compromisso, mas tinham cabimento no orçamento municipal aprovado.

9º

Tais pagamentos só foram efectuados e autorizados pelo 1º e 2º Demandados porque sabiam que correspondiam as despesas assumidas por força de um contrato assinado com o referido Laboratório e que existia cabimento orçamental para as mesmas na sequência da aprovação do orçamento de 2002.

10º

Foi aberto um concurso público internacional através do Jornal Oficial das Comunidades Europeias (“JOCE”), de 25 de Maio de 2000, para a concepção/construção de um edifício para habitação, comércio, serviços e parque público de estacionamento subterrâneo para viaturas ligeiras, na Av. Sá Carneiro em Bragança.

11º

O objecto do concurso público integrou também a concessão de exploração do mesmo parque de estacionamento; a concessão da gestão e da exploração de um outro parque de estacionamento a construir pela Câmara Municipal de Bragança e a concessão de exploração de estacionamento de superfície na cidade de Bragança.

12º

De acordo com a tramitação legal aplicável a este procedimento, a obra foi adjudicada à única empresa concorrente — Bragaparques, Estacionamento de Braga, S.A.

13º

Após a adjudicação, foi solicitado à Câmara Municipal de Bragança que o contrato definitivo a celebrar com o adjudicatário fosse celebrado com uma empresa a constituir na cidade de Bragança à qual seria cedida a sua posição contratual.

14º

Esta nova empresa substituir-se-ia à adjudicatária na celebração do contrato mantendo-se o seu objecto e as suas cláusulas.

15º

A Câmara Municipal de Bragança aceitou a cedência da posição contratual com base nas pretensões e nos fundamentos apresentados pela empresa Bragaparques.

16º

Na sequência da autorização da referida cessão de posição contratual, a C.M.B. celebrou, em 21-09-01, o contrato – promessa de permuta constante de fls. 96 a 100, cujos termos se dão como reproduzidos, com que explicitamente pretendeu dar execução ao objecto do concurso público referido em 10, reduzindo, porém, esse objecto à sua alínea a) “concepção/construção do edifício para habitação, comércio e serviços e parque público de estacionamento subterrâneo”.

17º

Em reunião de 25.11.02 todos os membros presentes do executivo da C.M.B. – os ora 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º Demandados – aprovaram autorizar a celebração da escritura de permuta a que se referia o contrato promessa de permuta e nos seguintes termos:

“A Câmara Municipal de Bragança cede à sociedade “Parq B – Estacionamentos de Bragança, S.A”, com sede em Bragança, o prédio urbano composto por parcela de terreno para construção, sito na Escola Industrial, da Freguesia da Sé, deste concelho, descrito na Conservatória do Registo Predial de Bragança sob o número três mil duzentos e dezanove da referida Freguesia da Sé, com o valor atribuído 3.908.642,79 Euros, e em troca recebe daquela sociedade, do prédio a erigir na parcela em causa, onze fracções autónomas, sendo dez dessas fracções destinadas a recolha de viaturas automóveis/ parque de estacionamento e uma destinada a estabelecimento comercial/serviços, todas com o valor global atribuído de 3.908.642,79 Euros”

18º

O contrato de permuta foi formalizado em 10.12.02 por escritura constante de fls 103 e segs., nos termos que se dão como reproduzidos e que correspondem integralmente à deliberação camarária de 25.11.02.

19º

A deliberação de 25.11.02 dos Demandados foi precedida de informações e pareceres técnicos e jurídicos favoráveis dos diversos departamentos da C.M.B. bem como de pareceres de juristas e consultores externos.

20º

O procedimento que culminou na referida escritura de permuta foi, igualmente, aconselhado e acompanhado pelos Serviços de Notariado e de Registo Predial de Bragança.

21º

A avaliação dos bens objecto da permuta foi sustentada por relatórios internos da C.M.B.

22º

Os Demandados actuaram na convicção de não estarem a cometer qualquer irregularidade ou infracção.

Factos Não Provados:

- 1) Não se provou que os Demandados agiram de forma deliberada e consciente com o intuito de não cumprir os preceitos legais relativos à assunção, autorização e pagamento das despesas públicas bem como os relativos aos procedimentos legalmente previstos nas empreitadas de obra pública.
- 2) Não se provaram todos os restantes factos articulados que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com os factos dados como provados.

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.

Os factos que vêm imputados aos Demandados consubstanciam incumprimento das normas invocadas pelo M. Público e relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas. São pois, em tese, idó-

neos a integrar o conceito de infracção financeira – artº 65º nº 1-b) da Lei nº 98/97 – enquanto violadores da disciplina dos dinheiros públicos.

As infracções que vêm imputadas aos Demandados, como aliás, todas as que estão elencadas no artigo 66º, e, ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exigem que o comportamento do agente seja culposo: vide artigos 65º-nº3 e 4, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97.

No que concerne às infracções em causa nos autos, a culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 65º-nº 4 da Lei nº 98/97 – ou seja, do grau mínimo de culpa.

B) DA ILICITUDE DOS FACTOS

1) ORDENS DE PAGAMENTO

No que respeita a esta matéria, provou-se que todas as despesas em causa tinham cabimento orçamental em rubricas adequadas e só foram pagas após a verificação formal dos Serviços Financeiros e ou da Tesouraria da Câmara (facto nº 5). Assim, não há qualquer censura financeira a fazer relativamente às autorizações de pagamento que eram sindicadas pelo M.P. no seu requerimento inicial e que se descrevem no ponto nº 4 da matéria de facto provada.

No que concerne às autorizações verbais de despesa dadas pelos 1º e 2º Demandados, no montante de 1.246,99 Euros e 5.717,46 Euros respectivamente, (facto nº 3) ficou provado que a assunção das despesas não foi suportada por qualquer requisição nem foi submetida a cabimento prévio (facto nº 2).

À altura dos factos vigorava já o P.O.C.A.L. o qual, no seu ponto nº 2.3.4.2 – alínea d) – enuncia os princípios e regras a que devem obedecer a assunção autorização e pagamento de despesas das autarquias locais. Tais princípios e regras não são inovadores, seguindo o que já se consagrava anteriormente nos normativos financeiros aplicáveis à Administração Pública e Local, especificamente, o artº 26º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho.

Assim, as despesas só podem ser assumidas se tiverem cabimento no orçamento respectivo devendo os serviços informarem, previamente à assunção, se para aquela despesa existe cabimento na rubrica adequada. Também não oferecerá dúvidas que a autorização para a realização da despesa seja formalizada, identificando o responsável e permitindo a este verificar se a despesa a assumir tem efectivo cabimento no orçamento da Instituição. É que estão em causa dinheiros públicos que só podem ser despendidos em pagamentos que evidenciem a sua legalidade substancial e formal. Daí que não sejam admissíveis autorizações de despesa nem autorizações de pagamento dadas verbalmente.

- **Do exposto, as autorizações verbais das despesas descritas no facto nº 3 configuram ilícito financeiro por violação do disposto na alínea d) do ponto nº 2.3.4.2 do POCAL, integrando o estatuído no artº 65º nº 1-b) da Lei nº 98/97.**

Idêntica é a conclusão a retirar da factualidade dada como provada no nºs 7 e 8 do despacho sobre a matéria de facto: **os pagamentos autorizados pelos 1º e 2º Demandados, relativos à aquisição de análises ao Laboratório Regional de Trás-os-Montes, Lda., violaram o disposto na alínea d) do ponto nº 2.3.4.2. do POCAL e integram a infracção financeira prevista no artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97 uma vez que tais pagamentos não estavam suportados por requisições externas, informação de cabimento prévio e registo do compromisso.**

2) PERMUTA

Relativamente à escritura de permuta sindicada pelo M.P. e resultante da deliberação camarária de 25.11.02, não existem elementos factuais que permitam evidenciar infracção financeira por alegada violação dos procedimentos previstos no Decreto-Lei nº 59/99.

Na verdade, não é correcto dizer-se que a permuta violou o procedimento exigível face ao valor em causa – o concurso público – e, com isso, os princípios da defesa da concorrência e da protecção dos direitos de todos os interessados no negócio.

É que ficou provado que o contrato de permuta veio dar execução ao objecto (parcial) de um concurso público anteriormente realizado e ganho por uma empresa que veio, posteriormente a ceder a sua posição

contratual a outra sociedade, cedência autorizada pela Câmara Municipal de Bragança (factos nºs 10 a 18) .

Ou seja: Por força do resultado de um concurso público, uma empresa adquiriu direitos de construção de edifício para habitação, comércio e serviços e de parque público de estacionamento subterrâneo, direitos esses que se objectivariam em terreno cedido gratuitamente pela C.M.B. Ora, pela permuta posterior, concretizou-se a cedência do terreno como contrapartida das onze fracções autónomas para a autarquia que aí seriam exigidas.

Tudo isto estava previsto no objecto (mais amplo) do concurso público e ganho pela empresa que veio a ceder a sua posição contratual pelo que é exacto afirmar-se que o objecto da permuta fora disponibilizado ao mercado.

Também não se descortina fundamento para considerar que a permuta é ilegal por se cederem bens presentes (o terreno da C.M.B.) por bens futuros (as fracções autónomas a construir pela empresa). Desde que não se questione o sinalagma que caracteriza a permuta – e não se demonstrou que os interesses patrimoniais públicos foram desfavorecidos nada obsta que a permuta incida sobre bens futuros, como aliás, a compra e venda pode incidir sobre bens futuros (artº 880º do C.C.).

Recorde-se que se provou que todo o procedimento conducente à escritura de permuta foi precedido de informações e pareceres técnicos e jurídicos favoráveis, quer dos diversos departamentos da C.M.B. quer de juristas e consultores externos (facto nº 19) e que foi acompanhado e aconselhado pelos Serviços de Notariado e de Registo Predial de Bragança (facto nº 20).

Provou-se, ainda, que a avaliação dos bens objecto da permuta foi sustentada por relatórios internos da C.M.B. (facto nº 21).

- **Do exposto, e porque a escritura de permuta não ofendeu qualquer preceito do Decreto-Lei nº 59/99 nem qualquer outro normativo financeiro, conclui-se pela inexistência de infracção financeira.**

C) A RESPONSABILIDADE DOS DEMANDADOS

I) Demandados Rui Afonso Caseiro, Isabel Maria Lopes, Armando Gomes Cristóvão, Sandra Maria da Silva, Jorge Manuel Gomes e José Branco Afonso

Estes Demandados vinham acusados de infracção financeira porque autorizaram a escritura de permuta pela deliberação de 25.11.02.

Como se referiu, concluímos que o circunstancialismo provado nos autos não permite evidenciar a prática de infracção financeira no âmbito da celebração da escritura de permuta pelo que a deliberação que a autorizar não é passível de censura.

– **Vão, assim, estes Demandados absolvidos da infracção que lhes era imputada pelo Ministério Público.**

II) Demandados António Jorge Nunes e Rui Afonso Cepeda Caseiro

Estes Demandados vinham acusados pelo Ministério Público de duas infracções financeiras: no âmbito da autorização verbal de despesas relativamente às O.P. n.º 508, 1928, 2655, 3275, 4835 e 6089 e no âmbito de autorizações de pagamentos relativos à aquisição de análises ao Laboratório Regional de Trás-os-Montes.

Conforme já assinalámos, os Demandados infringiram o disposto no art.º 65.º-n.º 1-b) da lei n.º 98/97 ao assumirem despesas e autorizarem pagamentos sem que, previamente, houvesse informação ou registo de cabimento, pelo que nos cumpre verificar, agora, se a actuação daqueles foi culposa.

A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º 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 os Demandados agiram de forma deliberada e consciente, com o intuito de não cumprir os preceitos legais relativos à assunção, autorização e pagamento das despesas públicas (facto não provado nº 1).

- Esta materialidade 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 estavam obrigados e eram capazes – (artº 15º do Código Penal)? Vejamos.

Ficou provado que todas as despesas relativas às O.P. tinham cabimento orçamental em rubricas adequadas (facto nº 5) e que os 1º e 2º Demandados só autorizaram verbalmente as despesas em causa porque sabiam que correspondiam ao pagamento de serviços inadiáveis para os quais havia a cobertura orçamental aprovada pela Assembleia Municipal (facto nº 6).

Também no que respeita às autorizações de pagamento das análises ficou provado que os mesmos tinham cabimento no orçamento municipal aprovado (facto nº 8) e que os 1º e 2º Demandados só os autorizaram porque sabiam que correspondiam a despesas assumidas por força de um contrato e que existia cabimento orçamental para as mesmas no orçamento de 2002 (facto nº 9).

Tais factos permitem consolidar um juízo global favorável sobre a boa-fé que presidiu à actuação destes Demandados num circumstantialismo complexo como é o universo camarário em que as solicitações para a realização de despesas inadiáveis dificilmente se coadunam com a exigência de verificação da observância de todos os requisitos legais atinentes.

Acresce que estávamos no primeiro ano de aplicação do P.O.C.A.L., devendo reconhecer-se que a redacção do preceito aplicável permitia interpretações mais abrangentes segundo as quais já não seria exigível a prévia e formal informação de cabimento.

- **Do exposto, e face ao concreto condicionalismo apurado nos autos entende-se que a convicção adquirida pelos 1º e 2º Demandados de que não estavam a cometer qualquer irregularidade ou infracção não é censurável.**
- **E não o sendo, agiram sem culpa.**
- **O que, inevitavelmente, determinará a sua absolvição. (artº 17º-nº 1 do C. Penal).**

IV - DECISÃO

Atento o exposto decide-se:

- **Julgar totalmente improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público relativamente a todos os Demandados.**
- **Não são devidos emolumentos (artºs 15º e 20º do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio).**

Registe e Notifique.

Lisboa, 28 de Dezembro de 2006

O Juiz Conselheiro

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

DECISÃO N.º 19/2006 – SRTCA

CORRECÇÃO DA PROPOSTA — EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS — ERRO DE ESCRITA — EXCLUSÃO ILEGAL DA PROPOSTA — PREÇO TOTAL — VISTO COM RECOMENDAÇÕES

SUMÁRIO

1. Nas empreitadas por série de preços o preço total é o resultado de duas operações:
 - Cálculo dos produtos dos preços unitários (constantes da lista de preços unitários) pelas respectivas quantidades de trabalho constantes dos mapas-resumo;
 - Somatório desses produtos.
2. Quando o preço apresentado pelo empreiteiro for diferente do que resulta destes cálculos, deve ser corrigido, nos termos do n.º 2 do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
3. Verificando-se que ocorreu um simples erro de escrita (designadamente por troca de algarismos na transcrição do mapa de quantidades), a proposta apresentada deve ser corrigida, por aplicação das regras de interpretação das declarações negociais, desde que o erro se revele no próprio contexto da proposta ou através das circunstâncias em que é feita (artigo 249.º do Código Civil).
4. O afastamento ilegal de concorrentes compromete a observância do princípio da concorrência, com as consequentes implicações financeiras, em prejuízo dos dinheiros públicos, quer pela eventual necessidade de indemnizar os concorrentes indevidamente preteridos, quer pela diminuição do leque de propostas ao dispor da entidade contratante para, de entre elas, escolher a melhor.

O Conselheiro Relator
Nuno Lobo Ferreira

Processo n.º 140/2006
Sessão ordinária de 18.12.2006

DECISÃO

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de empreitada de melhoria do pavimento da Estrada Regional n.º 1-1.ª entre a Ribeirinha e o Nordeste, celebrado entre a Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, e o consórcio constituído pelas empresas Tecnovia Açores, Sociedade de Empreitadas, SA, e Marques, SA, pelo preço de 1 831 805,00 euros, acrescido de IVA, e com o prazo de execução de 5 meses.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto ao fundamento da exclusão de uma das propostas apresentadas ao concurso público que precedeu a celebração do contrato.
3. Relevam os seguintes factos:
 - a) O modo de retribuição da empreitada é por série de preços;
 - b) No mapa de trabalhos patenteados a concurso consta, entre outras espécies de trabalhos, a seguinte:

Código	Designação dos Trabalhos	Unid.	Quant.	Preços unit.	Totais
03	PAVIMENTAÇÃO				
	...				
03.4	- Camadas de misturas betuminosas a quente				
03.4.3	- Com características de desgaste				
03.4.3.1	Em betão betuminoso				
03.4.3.1.1	Com 0.05 m de espessura	M2	69300		
	...				

- c) Apresentaram-se a concurso quatro concorrentes, tendo todos sido admitidos:
 1. Lena Construções, SA
 2. Tecnovia Açores, SA/Marques, SA

3. Jaime Ribeiro & Filhos, SA
4. Urbanop, Urbanizações e Obras Públicas, Lda.

d) A lista de preços unitários apresentada pelo concorrente n.º 4, Urbanop, Urbanizações e Obras Públicas, Lda., tem os seguintes valores para a espécie de trabalhos indicada na alínea b):

Art. Nº	Descrição do artigo	Unid.	Quantidade	Valores (EUROS)		
				Unitários	Parciais	Totais
03	PAVIMENTAÇÃO					
	...					
03.4	Camadas de misturas betuminosas a quente					
03.4.3	Em betão betuminoso					
03.4.3.1.1	Com 0.05 m de espessura	m2	96.300,00	7,50€	722.250,00€	
	...					

e) Na memória justificativa e descritiva, que acompanhou a proposta deste concorrente, a propósito da actividade de aplicação de camadas de misturas betuminosas a quente, são indicadas as seguintes quantidades para cada uma das partes da obra¹:

Ribeirinha – Ramal do Porto Formoso: 56 571,43 m²;

Ramal do Porto Formoso – Barreiros: 12 728,57 m².

f) Na fase de análise das propostas, esta proposta foi excluída, com a seguinte fundamentação²:

Aquando da verificação das listas de preços unitários, verificou-se que a lista apresentada na proposta do concorrente n.º 4, difere da lista patenteada a concurso, nomeadamente na quantidade do artigo 03.4.3.1.1, que contém mais 27.000 m² do que a quantidade exposta no mapa resumo de quantidades de trabalho patenteado a concurso.

¹ A fls. 57 da proposta.

² Relatório de Análise das Propostas, pág. 4.

De acordo com o ponto 12 do programa de concurso, não é admitida a apresentação pelos concorrentes de variantes ao projecto ou parte dele. Desta forma a comissão considera que o concorrente n.º 4, alterou o mapa de quantidades, não sendo a sua proposta comparável com as propostas dos restantes concorrentes. Por este facto, considera-se que a proposta apresentada pelo concorrente n.º 4 não é admissível, uma vez que não corresponde ao objecto da obra concursada, dado que apresentou proposta para a quantidade de trabalho diferente da inscrita no mapa de quantidades, ou seja, não satisfaz a disposição da alínea b) do n.º 1 do artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março, pelo que a sua proposta deverá ser excluída por violação do disposto no ponto 13.1 do programa de concurso, por não apresentar a proposta para a execução do projecto do dono da obra nos exactos termos em que foi posto a concurso.

- g) Em sede de audiência prévia o concorrente Urbanop, Urbanizações e Obras Públicas, Lda., alegou ter-se tratado de um «erro na quantidade inscrita na lista de preços unitários do concorrente, derivado de deficiente transcrição das quantidades dos mapas-resumo». Atendendo a que «as quantidades dos trabalhos constantes dos mapas-resumo são fornecidas pelo Dono da Obra, enquanto que os preços unitários são fornecidos pelo concorrente», requereu, na mesma sede, que fosse «substituída a quantidade constante no artigo 03.4.3.1.1 da lista de preços unitários (96.300) pela quantidade prevista no mapa-resumo (69.300), e na medida em como qualquer pessoa facilmente apreende que a quantidade indicada traduziu-se num mero lapso de escrita e, que se seja corrigido o preço total da proposta para o montante de € 1.697.400,00».
- h) A comissão de análise das propostas não considerou atendíveis as alegações do concorrente, acrescentando³:
- O n.º 2 do artigo 76 do DL n.º 59/99 estabelece que é permitido à Comissão corrigir o preço total apresentado pelo concorrente quando este seja diverso do resultado do somatório dos produtos dos preços unitários pelas respectivas quantidades de trabalho constantes do mapa resumo. Daí resulta que a comissão não pode nem corrigir os preços unitários, nem o mapa de quantidades. Só é permitido a

³ Relatório Final de Análise das Propostas, pág. 3.

Comissão verificar se o preço total está ou não correcto, tendo em conta as quantidades e preços unitários apresentados pelo concorrente, e em caso de este não estar, proceder à sua correcção.

- O concorrente alega que a quantidade do artigo 03.4.3.1.1 da sua proposta deverá ser alterada para a quantidade prevista pelo Dono da Obra, uma vez que se tratou de um erro de cálculo e/ou de escrita que deverá ser rectificado pelo Dono da Obra.
 - Entende-se por erro de cálculo e/ou de escrita aquele que, resultando de uma expressão literal ou de um cálculo lógico ou matemático defeituosos, se revelam no próprio contexto da declaração (*Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*, Mário Esteves de Oliveira, anotação 93, pág. 427). Para serem considerados e susceptíveis de ser corrigidos pelo Dono da Obra, estes erros têm de ser notórios, manifestos, inequívoco e isto tem de se revelar no próprio documento do concorrente, não podendo existir dúvidas, nem para o dono da obra nem para todos os concorrentes, sobre o sentido da declaração (cfr. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 10 de Julho de 1997 e Acórdão do Tribunal Central Administrativo, de 29 de Novembro de 2001).
 - O erro só é susceptível de ser corrigido se daí não resultar uma alteração da proposta apresentada, o que violaria o princípio da intangibilidade das propostas, o que só acontecerá quando o que foi escrito não corresponda de forma manifesta ao sentido de toda a declaração do concorrente.
 - Ora, no caso presente não é inequívoco que a inscrição da quantidade apresentada pelo concorrente na sua proposta o tenha sido através de erro de escrita notório e manifesto, nem resulta da sua proposta que assim o seja, o que também se constata pela verificação de que o preço apresentado pelo concorrente para aquela rubrica é o produto daquela exacta quantidade pelo preço unitário apresentado.
 - Face ao exposto, não se considera que a alteração da quantidade na proposta do concorrente resulte de um erro de escrita, susceptível de ser corrigido pelo Dono da Obra.
- i) A obra foi adjudicada ao concorrente Tecnovia Açores, SA/Marques, SA, por despacho do Director Regional de Obras Públicas e Transportes Terrestres, de 13 de Novembro de 2006,

no exercício de competência subdelegada, mediante proposta da comissão de análise das propostas.

- j) O processo de fiscalização prévia foi devolvido a fim de que o serviço esclarecesse a legalidade da exclusão do concorrente Urbanop – Urbanizações e Obras Públicas, Lda., e informasse se houve impugnação do acto⁴.
- k) Em resposta, o Serviço continuou a sustentar a legalidade da exclusão do concorrente, mantendo a linha de argumentação utilizada pela comissão de análise das propostas, e informou não ter conhecimento de qualquer impugnação do acto de adjudicação⁵.

- 4. A questão de facto é simples. A lista de preços unitários apresentada pelo concorrente Urbanop, L.da, apresenta uma divergência relativamente ao mapa-resumo de quantidades patenteado a concurso: a quantidade aí mencionada para o artigo 03.4.3.1.1 (camada de misturas betuminosas a quente em betão betuminoso) foi 96 300 m², quando, de acordo com o mapa-resumo de quantidades, deveria ter sido 69 300 m².
- 5. Como se trata de uma empreitada por série de preços, é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

A norma tem o seguinte enunciado:

2 – Na proposta, atendendo à apresentação da lista de preços unitários, o preço total será o que resultar do somatório dos produtos dos preços unitários pelas respectivas quantidades de trabalho constantes dos mapas-resumo, e nesse sentido se considerará corrigido o preço total apresentado pelo empreiteiro, quando diverso do que os referidos cálculos produzam.⁶

Portanto, o preço total é o resultado de duas operações:

- Cálculo dos produtos dos preços unitários (constantes da lista de preços unitários) pelas respectivas quantidades de trabalho constantes dos mapas-resumo (não da lista de preços unitários);

⁴ Ofício n.º 493, de 23-11-2006.

⁵ Ofício n.º S-SRHE/2006/1613/R, de 29/11/2006, junto aos autos, que, dada a sua extensão, não se transcreve.

⁶ Sublinhados nossos.

— Somatório desses produtos.

Quando o preço total apresentado pelo empreiteiro for diferente do que resulta destes cálculos, deve ser corrigido.

Assim, haveria que calcular o produto do preço unitário proposto pelo concorrente pela quantidade constante do mapa-resumo.

Calculado do modo imposto pela citada norma, chega-se a um valor global da proposta de 1 697 400,00 euros, ou seja, inferior em 134 405,00 euros ao valor da adjudicação.

6. Atinge-se o mesmo resultado por via das regras de interpretação das declarações negociais.

Em síntese, citando a resposta ao contraditório, pode dizer-se que:

É ... possível aceitar, sem violação dos princípios anteriormente referidos [princípios da intangibilidade e da igualdade], a alteração/rectificação dos documentos ou elementos das propostas apresentadas, quando estes contiverem simples erros de cálculo ou de escrita (cfr. artigo 249.º do Código Civil, aplicável às empreitadas de obras públicas por força do artigo 273.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

No entanto, importa ter presente que, em nome dos mencionados princípios, só serão atendíveis e portanto susceptíveis de correcção após a entrega das propostas, os erros de cálculo ou de escrita que sejam notórios, manifestos, inequívocos e cujo sentido se revele no próprio documento apresentado pelo concorrente. E tem de ser assim, não só para a entidade adjudicante mas também para todos os outros concorrentes (cfr., nesse sentido, Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 10 de Julho de 1997, e Acórdão do Tribunal Central Administrativo, de 29 de Novembro de 2001 (...)).

Porém, a norma do artigo 249.º do Código Civil não foi aplicada ao caso concreto.

Vejamos.

Conforme resulta da matéria de facto, a situação em causa ocorreu por erro. A vontade real do concorrente não era a de alterar o mapa de quantidades, mas sim a de apresentar o seu preço para a quantidade posta a concurso. No entanto, por erro de escrita, indicou uma quantidade diferente da que efectivamente queria. Na transcrição do mapa de quan-

tidades, o concorrente trocou dois Algarismos (96 300 em vez de 69 300).

Será este erro detectável por um declaratório normal? Concretamente, com base no contexto da proposta ou nas circunstâncias em que a mesma é feita, o erro não seria apreensível pelo dono da obra?

Entende-se que sim, pelas seguintes razões:

- a) A proposta foi apresentada num concurso que não admitia variantes ao projecto, logo o mapa de quantidades não podia ser alterado pelos concorrentes.

Por isso, para constatar o erro, basta confrontar o mapa de quantidades posto a concurso com a lista de preços unitários apresentada pelo concorrente, como aliás o fez a comissão de análise das propostas;

- b) A comissão de análise das propostas apercebeu-se da divergência entre as quantidades – tendo o concorrente, em audiência prévia, confirmado que se tratava de um erro de escrita –, mas, contraditoriamente, insistiu a comissão que «...não é inequívoco que a inscrição da quantidade apresentada pelo concorrente na sua proposta o tenha sido através de erro de escrita notório e manifesto...».

Se o erro não é ostensivo – como pretende a comissão de análise das propostas –, fica por explicar onde seriam aplicados mais 27 000 m² de misturas betuminosas.

- c) Na verdade, não existe qualquer indício na proposta que sustente a aludida divergência nas quantidades – nada aponta no sentido de que não se trata de um erro de escrita.
- d) Pelo contrário, na memória justificativa e descritiva do modo de execução da obra, que faz parte da proposta, está indicada a quantidade correcta do artigo: 69 300 m² (56 571,43 m², no troço Ribeirinha – Ramal do Porto Formoso, e 12 728,57 m², no troço Ramal do Porto Formoso – Barreiros).

Conclui-se, assim, que o erro verificado revela-se no próprio contexto da proposta – confrontando a lista de preços unitários com a memória justificativa e descritiva – e através das circunstâncias em que é feita – proposta para concurso que não admite alterações ao mapa de quantidades.

Sendo assim, a situação enquadra-se na previsão do artigo 249.º do Código Civil, nos termos do qual o simples erro de escrita, revelado no próprio contexto da declaração ou através das circunstâncias em que a declaração é feita, dá direito à rectificação desta.

Assim, justificar-se-ia corrigir a proposta⁷.

7. Em consequência, a proposta deveria ter sido analisada e ordenada para efeitos de adjudicação. Não foram, pois, observados os artigos 94.º, n.º 2, e 100.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
8. O afastamento ilegal de concorrentes compromete a observância do princípio da concorrência⁸, que é a «verdadeira trave-mestra dos procedimentos concursais»⁹, com as consequentes implicações financeiras, em prejuízo dos dinheiros públicos, quer pela eventual necessidade de indemnizar os concorrentes indevidamente preteridos, quer pela diminuição do leque de propostas ao dispor da entidade pública para, de entre elas, escolher a melhor, em ambiente de sã concorrência.
9. A ilegalidade verificada é susceptível de alterar o resultado financeiro, o que constitui fundamento da recusa do visto (alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).
Considerando, porém, que:

- A lei admite, em caso de ilegalidade que altere ou seja susceptível de alterar o resultado financeiro, que o Tribunal pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades (n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97),
- Não é seguro que a proposta ilegalmente excluída viesse a ficar classificada em primeiro lugar, por não ter chegado a ser analisada para efeitos de ordenação com as restantes;

⁷ Neste sentido, entre outros, Acórdãos do Tribunal de Contas n.º 152/2004 – 04.OUT. – 1.ºS/SS (disponível em www.tcontas.pt), 35/05 – 22.FEV.05 – 1.ºS/SS, 102/05 – 24.MAIO.05 – 1.ºS/SS. Sobre o assunto, Andrade da Silva, refere que «Se bem que a admissão condicional só esteja expressamente prevista no normativo legal para os casos de preterição de formalidades não essenciais nos documentos respeitantes à habilitação dos concorrentes, afigura-se-nos que igual tratamento devem merecer os documentos que acompanham as propostas...» (JORGE ANDRADE DA SILVA, *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, 6.ª edição, Almedina, Coimbra, 2000, pág. 228).

⁸ Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas de obras públicas por remissão da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º.

⁹ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa – Das Fontes às Garantias*, Almedina, Coimbra, 1998, pág. 100.

- Não foi formulada qualquer recomendação ao Serviço sobre esta matéria;
- Pelo que, do ponto de vista do controlo financeiro, mais do que inviabilizar um contrato por se ter verificado uma ilegalidade que não tem antecedentes em processos submetidos a fiscalização prévia, interessa prevenir a ocorrência de situações futuras do mesmo tipo.

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, conceder o visto ao contrato em referência, e recomendar à Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos que, futuramente:

- na análise das propostas apresentadas em procedimentos concursais de empreitadas de obras públicas devem ser observadas as regras gerais de interpretação das declarações negociais e, em especial, o disposto no n.º 2 do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, sobre as propostas relativas a empreitadas por série de preços.

Emolumentos: € 1 831,81
Notifique-se.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 18 de Dezembro de 2006.

O JUIZ CONSELHEIRO
Nuno Lobo Ferreira

O ASSESSOR
Fernando Flor de Lima

O ASSESSOR
Carlos Bedo

Fui presente
A Representante do Ministério Público
(Joana Marques Vidal)

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

SENTENÇA N.º 3/2006

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE — PAGAMENTOS INDEVIDOS — IMPUTAÇÃO SUBJECTIVA DA RESPONSABILIDADE — AVALIAÇÃO DA CULPA — REDUÇÃO/RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

SUMÁRIO

1. Em matéria de gestão de dinheiros públicos vigoram princípios de legalidade estrita, que não permitem a execução de despesas de outra forma que não a prevista em lei própria.
2. Os pagamentos relativos a refeições, ao desempenho de funções como membro de júri, a horas extraordinárias e a ajudas de custo na parte em que excedem o que deveria ser pago aos beneficiários, são ilegais pela inexistência de lei que os permita.
3. Tais pagamentos devem ainda considerar-se indevidos, uma vez que não têm contraprestação efectiva.
4. A verificação objectiva da existência de pagamentos ilegais e indevidos não fundamenta, por si só, a obrigação de reintegrar.
5. Por força do n.º 5 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, só existirá responsabilidade financeira reintegratória se o agente praticar a acção com culpa.
6. Para avaliação da culpa, o Tribunal toma em consideração as circunstâncias do caso, as competências do cargo do responsável e as suas funções, o volume dos fundos em causa e o montante da lesão dos dinheiros públicos e os meios humanos e materiais existentes no Serviço.
7. Face ao circunstancialismo factual apurado, o Tribunal pode relevar ou reduzir a responsabilidade financeira.

Conselheiro Relator
Nuno Lobo Ferreira

Processo n.º 1/2006 - JRF
Sessão de 28/06/2006

I – RELATÓRIO

1. O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos arts. 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 1, al. b), 89.º a 95.º e 108.º da Lei n.º 98/97, de 26/8, requereu o julgamento em processo de responsabilidades financeiras das demandadas F1, F2 e F3, imputando-lhes a prática de infracções financeiras de natureza reintegratória, nos termos do disposto no art. 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Alega, em suma, que:

- Na gerência de 1997, as demandadas integravam o Conselho Administrativo da Escola Superior de Enfermagem da Madeira, na qualidade de Directora, a primeira, com o vencimento líquido mensal de 658.646\$00, de subdirectora, a segunda, com o vencimento líquido mensal de 525.988\$50, e secretária, a terceira, com o vencimento mensal líquido de 168.088\$00.
- Neste período, realizaram-se acções de formação e colóquios promovidos pela Escola e a primeira demandada, e num caso a segunda demandada, autorizaram o pagamento de refeições a membros do Conselho Científico e Pedagógico e docentes, bem como a formadores e funcionários do IGIFS, no montante global de 135.255\$00.
- Ora, estes beneficiários das refeições pagas haviam sido abonados de ajudas de custo ou subsídio de refeição, para fazer face a encargos com a alimentação, pelo que aqueles pagamentos são indevidos, por violação do disposto no art. 6.º do Dec. Lei n.º 57-B/84, de 20/2.
- Na mesma gerência, as mesmas demandadas autorizaram o pagamento de refeições no valor total de 529.680\$00, sem que para tal houvesse fundamento legal, pelo que são indevidos.
- No mesmo período, a segunda demandada autorizou pagamentos de refeições e aquisição de alimentos destinados a pessoal da Escola que, por motivo de serviço, prolongavam o horário de trabalho, no valor total de 57.688\$00, em violação da norma dos arts. 20.º a 26.º do Dec. Lei n.º 187/88, de 27/5, o que os torna indevidos.
- Em 9/12/97, através da Ordem de Pagamento n.º 84, assinada pela primeira demandada, foi paga à Presidente do Conselho Científico da Escola a quantia de 270.000\$00, pelo exercício de funções de júri.

- Esta beneficiária, que era professora convidada da Universidade Católica de Lisboa, auferia, pelo exercício daquele cargo, que tinha como funções entre outras a de integrar júris de concursos, a respectiva gratificação, pelo que o pagamento é ilegal e indevido.
- Além disto, no mesmo período, as demandadas, que integravam o Conselho Administrativo da Escola, autorizaram pagamentos de horas extraordinárias, com diversas ilegalidades – sem suporte documental ou autorização para a sua realização, com abonos superiores aos legais, com base em legislação não aplicável, sem respeito dos limites máximos – que excederam em 419.290\$00 o valor efectivamente correcto, que são indevidos.
- Também neste período, as duas primeiras demandadas autorizaram o pagamento de ajudas de custo a diversos funcionários, sem autorização prévia e com incorrecto preenchimento dos respectivos boletins, no valor total de 5.739.985\$00, pelo que deverão ser condenadas a repor os montantes a esse título pagas a mais.
- Todos estes pagamentos são indevidos e as demandadas, nas qualidades apontadas, bem sabiam não os poderem autorizar.
- Por isso, constituíram-se, solidariamente, na obrigação de repor nos cofres da Escola Superior de Enfermagem da Madeira, nos termos do disposto no art. 59.º, da Lei n.º 98/97, de 26/8, aquelas quantias.

Conclui pedindo a condenação das demandadas a reporem, a primeira a quantia de € 9.811,22, a segunda a quantia de €2.030,08, e as três demandadas, solidariamente, a quantia de € 2.091,41, em sede de responsabilidade financeira reintegratória.

2. Citadas regularmente, contestaram as demandadas o requerimento inicial apresentado pelo Ministério Público, alegando, resumidamente, que:

- Aceitam ter desempenhado as funções referidas na petição e ter recebido as quantias ali mencionadas.
- Afirmam ter sido devolvido pelos beneficiados e repostos nos cofres da Escola a quantia de 74.088\$00, proveniente de refeições pagas.
- Só a partir da publicação dos estatutos da Escola, em 14/10/96, entraram em funcionamento normal os órgãos e procedimentos administrativos, pois só nessa data adquiriu personalidade jurídica e autonomia.

- A Escola tinha nessa altura falta de pessoal, inexistência de controlos internos e falta de segregação funcional.
- Estava sujeita a duas tutelas distintas e tinha dependência financeira de diferentes Ministérios, passando para o Governo da República em 1997, com quadros provenientes da área da saúde, sem experiência na área administrativo-financeira.
- A assessoria era prestada por telefone e à distância e foi-lhe recusada a nomeação de um Secretário, pelo que admitem não terem sido adoptados os procedimentos financeiros mais correctos.
- Sempre tentaram cumprir com a legislação em vigor, com a devida diligência.
- Nada impedia o pagamento das refeições em causa e as que eram fornecidas a quem trabalhava para além do horário constituíam uma forma de compensação pela ultrapassagem das horas de refeição, tendo sido adquiridas fora do horário normal de trabalho, pelo que nada têm a ver com os subsídios de refeição nem são substitutivas ou compensadoras de trabalho extraordinário.
- O pagamento de funções de membro de júri não é proibido pelos Estatutos da Escola e porque a professora não pertence ao quadro nada o impedia.
- Não são as demandadas responsáveis pelo pagamento de horas extraordinárias por não os contabilizarem, processarem e autorizarem, não lhes cabendo a certificação dos respectivos montantes.
- Aceitam que no pagamento das ajudas de custo haja diferença de valores resultantes de lapsos que não lhes podem ser imputados, apesar de terem tentado que a abonação fosse correctamente efectuada.

Concluem as demandadas pela improcedência da acção por não serem indevidos alguns dos pagamentos em apreço e por manifestamente faltar o elemento subjectivo, com a consequente absolvição do pedido.

3. Porque o processo é o próprio, as partes são legítimas e não ocorre excepção que obste ao prosseguimento dos autos, procedeu-se a julgamento, com observância de todas as formalidades legais, tendo sido no final fixada por despacho, de que não houve reclamação, a matéria de facto, tudo conforme consta da acta respectiva, junta aos autos.

II – OS FACTOS

Os factos relevantes para a decisão, dados como provados, nos termos do disposto nos arts. 791º, n.º 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos, por força da norma do art. 93º da Lei n.º 98/97, de 26/8, são, como consta do despacho proferido, os seguintes:

Factos provados:

1. As demandadas integravam, na gerência de 1997, o Conselho Administrativo da Escola Superior de Enfermagem da Madeira, na qualidade de Directora, a primeira, com o vencimento líquido mensal de 658.646\$00, de Subdirectora, a segunda, com o vencimento líquido mensal de 525.988\$50, e Secretária, a terceira, com o vencimento líquido mensal de 168.088\$00.
2. Nesse ano de 1997, sempre que se realizaram colóquios ou acções de formação promovidos pela Escola Superior de Enfermagem da Madeira, as primeira e segunda demandadas, nas qualidades referidas, autorizaram pagamentos de refeições a membros do Conselho Científico e Pedagógico, a docentes da Escola, a formadores e funcionários do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde no valor total de 135.255\$00, assim discriminados:

A.P. n.º	Data	Valor	Autorização	Beneficiário
73	11/03/1997	13.640\$00	Directora	Funcionário IGIF
221	21/04/1997	5.000\$00	Directora	Conselho Científico
420	30/06/1997	12.495\$00	Directora	Prelectores
425	01/07/1997	10.500\$00		Técnico de informática e funcionários em formação
433	02/07/1997	17.000\$00	Directora	Directora, técnico de informática, motorista, funcionário IGIF, funcionário contabilidade
434	02/07/1997	13.250\$00	Directora	Técnico de informática e funcionários

A.P. n.º	Data	Valor	Autorização	Beneficiário
				em formação
441	05/07/1997	9.500\$00	Directora	Técnico IGIF, motorista, funcionário
510	26/07/1997	18.240\$00	Directora	Directora, técnico de informática IGIF
517	28/07/1997	10.450\$00	Directora	Directora, técnico de informática IGIF
518	29/07/1997	15.920\$00	Directora	Directora, técnico de informática IGIF
519	29/07/1997	2.980\$00	Directora	Técnico de informática, representante do IGIF
792	19/11/1997	1.240\$00	Directora	Directora, técnico contabilidade IGIF
937	31/12/1997	5.040\$00	Subdirectora	Conselhos Adm. e pedagógico
Total		135.255\$00		

3. Aos beneficiários destas refeições haviam sido abonadas ajudas de custo ou subsídio de refeição.

4. Na mesma gerência, as mesmas duas demandadas, nas qualidades referidas, autorizaram o pagamento de refeições de confraternização no valor total de 529.680\$00, assim discriminadas:

5.

A.P. n.º	Data	Valor	Autorização	Beneficiário
19	31/01/1997	52.200\$00	Directora	Funcionário IGIF
625	16/09/1997	47.635\$00	Directora	Ministrantes do curso de formação de formadores
681	19/10/1997	280.895\$00	Directora	Professores e alunos do curso de formação de formadores
913	31/12/1997	41.350\$00	Subdirectora	Almoço e jantar

A.P. n.º	Data	Valor	Autorização	Beneficiário
				de alunos e prelectores
916	31/12/1997	107.600\$00	Subdirectora	Jantar de Natal dos funcionários
Total		529.680\$00		

6. No mesmo ano de 1997, a segunda demandada, na qualidade de Subdirectora, autorizou o pagamento de refeições e aquisição de alimentos, no valor de 57.688\$00, destinados a pessoal da Escola Superior de Enfermagem da Madeira, que, por motivo de serviço, prolongaram o seu horário normal de trabalho, assim discriminado:

A.P. n.º	Data	Valor	Responsável	Beneficiário
319	20/05/1997	37.818\$00	Subdirectora	Funcionários
411	25/06/1997	3.520\$00	Subdirectora	Directora e funcionário
772	14/11/1997	16.350\$00	Subdirectora	Funcionários e técnico de contabilidade
Total		57.688\$00		

7. Em 9 de Dezembro de 1997, a primeira demandada, na qualidade de Directora, autorizou através da O.P. n.º 841, o pagamento de 270.000\$00 (45horas x 6.000\$00/hora) a F4 pelo exercício de funções de júri.
8. Esta beneficiária era Presidente do Conselho Científico da Escola, cargo por que auferia a respectiva gratificação, e professora convidada da Universidade Católica de Lisboa.
9. Também na gerência de 1997 foram pagas a docentes e demais pessoal da Escola horas extraordinárias, cujo pagamento foi autorizado pelas três demandadas, na qualidade de membros do Conselho Administrativo, e incluído nos vencimentos, no montante global de 923.716\$00, assim discriminados:

F5

Mês	Recebeu	Documento
Fevereiro	71.270\$00	F.V. Fevereiro
Março	68.314\$00	F.V. Março
Abril	41.745\$00	F.V. Abril
Total	181.329\$00	

F6

Mês	Recebeu	Documento
Setembro	9.054\$00	F.V. Novembro

F7

Mês	Recebeu	Documento
Abril	30.667\$00	F.V. Abril
Maio	16.770\$00	F.V. Maio
Junho	19.000\$00	F.V. Junho
Agosto	19.167\$00	F.V. Julho
Setembro	19.167\$00	F.V. Setembro
Outubro	24.717\$00	F.V. Outubro
Dezembro	24.717\$00	F.V. Dezembro
Total	154.205\$00	

F8

Mês	Recebeu	Documento
Fevereiro	59.197\$00	F.V. Fevereiro
Março	50.189\$00	F.V. Março
Abril	8.534\$00	F.V. Abril
Maio	8.534\$00	F.V. Maio
Junho	30.667\$00	F.V. Junho
Julho	19.167\$00	F.V. Julho
Setembro	19.167\$00	F.V. Setembro
Outubro	24.717\$00	F.V. Outubro
Total	220.172\$00	

F9

Mês	Recebeu	Documento
Setembro	12.564\$00	F.V. Setembro
Total	12.564\$00	

F10

Mês	Recebeu	Documento
Setembro	20.405\$00	F.V. Setembro
Dezembro	20.405\$00	F.V. Dezembro
Total	40.810\$00	

F11

Mês	Recebeu	Documento
Março	30.711\$00	F.V. Março
Abril	3.423\$00	F.V. Abril
Maio	10.263\$00	F.V. Maio
Julho	18.948\$00	F.V. Julho
Agosto	10.527\$00	F.V. Agosto
Setembro	19.445\$00	F.V. Setembro
Outubro	16.284\$00	F.V. Outubro
Dezembro	19.445\$00	F.V. Dezembro
Total	129.046\$00	

F12

Mês	Recebeu	Documento de prova
Fevereiro	50.563\$00	F.V. Fevereiro
Março	57.927\$00	F.V. Março
Outubro	22.682\$00	F.V. Outubro
Novembro	22.682\$00	F.V. Novembro
Dezembro	22.682\$00	F.V. Dezembro
Total	176.536\$00	

10. Também na gerência de 1997, através de autorização de pagamento das duas primeiras demandadas, foram pagas a diversos funcionários da Escola ajudas de custo no montante total de 5.739.985\$00, conforme documentação junta aos autos, assim discriminados:

F13

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Fevereiro	100.665\$00	Directora
Março	134.719\$00	Directora
Abril	189.543\$00	Directora
Maio	310.724\$00	Directora

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Junho	134.285\$00	Directora
Julho	326.892\$00	Directora
Setembro	28.926\$00	Directora
Dezembro	660.714\$00	Directora
Total	1.886.467\$00	

F14

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Maio	181.065\$00	Directora
Junho	127.675\$00	Directora
Julho	167.968\$00	Directora
Agosto	123.576\$00	Directora
Dezembro	390.906\$00	Subdirectora
Total	991.190\$00	

F15

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Maio	60.163\$00	Directora
Junho	123.585\$00	Directora
Julho	169.116\$00	Directora
Agosto	165.667\$00	Subdirectora
Dezembro	79.977\$00	Directora
Total	598.508\$00	

F16

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Fevereiro	18.325\$00	Directora
Março	77.738\$00	Directora
Maio	80.447\$00	Directora
Julho	226.613\$00	Directora
Outubro	39.852\$00	Directora
Dezembro	59.144\$00	Directora
Total	502.119\$00	

F17

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Fevereiro	2.295\$00	Directora
Maio	162.082\$00	Directora
Total	164.378\$00	

F18

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Maio	15.112\$00	Directora
Junho	18.492\$00	Directora
Julho	15.401\$00	Directora
Agosto	44.902\$00	Subdirectora
Outubro	95.774\$00	Directora
Total	189.682\$00	

F19

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Fevereiro	70.555\$00	Directora
Total	70.555\$00	

F20

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Maio	165.044\$00	Directora
Julho	183.668\$00	Directora
Total	348.712\$00	

F21

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Janeiro	29.380\$00	Directora
Março	35.504\$00	Directora
Abril	13.024\$00	Directora
Outubro	39.072\$00	Directora
Total	116.980\$00	

F22

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Janeiro	19.410\$00	Directora
Abril	28.992\$00	Directora
Novembro	18.912\$00	Directora
Total	67.314\$00	

F23

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Janeiro	13.670\$00	Directora
Março	107.042\$00	Directora
Abril	34.558\$00	Directora
Setembro	77.343\$00	Directora
Outubro	46.830\$00	Directora
Novembro	33.096\$00	Subdirectora
Dezembro	411.075\$00	Subdirectora
Total	723.614\$00	

F24

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Março	16.699\$00	Directora
Total	16.699\$00	

F25

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Março	44.528\$00	Directora
Total	44.528\$00	

F26

Mês	Ajudas de custo abonadas	Autorização
Março	19.239\$00	Directora
Total	19.239\$00	

11. A Escola Superior de Enfermagem da Madeira foi criada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 16/85/M, passando a ter a actual designação desde 15 de Setembro de 1989, pela Portaria n.º 821/89.
12. Os seus estatutos foram publicados a 14 de Outubro de 1996 no JORAM, II Série, n.º 195, homologados por Despacho dos Secretários Regionais da Educação e Assuntos Sociais, data em que entraram em funcionamento normal os órgãos de direcção da Escola, que então adquiriu personalidade jurídica, científica, pedagógica, administrativa e financeira.
13. Nessa altura a Escola tinha falta de pessoal, com a consequente acumulação de funções de chefia nos Serviços de Aprovisionamento e Contabilidade na mesma pessoa, insuficiência do controlo interno e falta de segregação de funções ao nível administrativo.
14. A Escola estava sujeita, à data, à tutela dos Ministérios da Educação e da Saúde, estando as verbas necessárias ao seu funcionamento inscritas no orçamento deste e assegurado pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde.
15. Os seus quadros directivos eram, à data dos factos, na sua maioria provenientes da área da Saúde, recebendo então algum apoio, prestado à distância, do IGIFS.
16. A direcção da Escola solicitou a criação de um cargo de Secretário, pretensão que lhe foi recusada.
17. Os vencimentos e restantes abonos da Escola Superior de Enfermagem da Madeira, no ano de 1997, eram processados pelo IGIFS, com base nos dados remetidos mensalmente por disquete.

18. Os valores a processar eram da responsabilidade da Escola, limitando-se a aplicação do IGIFS a calcular o vencimento líquido e emitir os respectivos recibos enviados depois pelo correio.
19. Na aplicação informática do IGIFS havia controlos muito limitados, como o de um terço do vencimento, que podiam ser opcionalmente activados pelas Instituições.
20. A terceira demandada, que era Secretária da Direcção e exercia funções de natureza administrativa, limitava-se a cumprir as determinações que lhe eram transmitidas e, por norma, não participava nas deliberações da Direcção.
21. As duas primeiras demandadas conheciam as normas que regulam o pagamento de vencimentos e outros abonos em dinheiro na função pública e, após intervenção do Tribunal de Contas e da Inspecção Geral de Saúde, posteriores à data dos factos, procuraram corrigir as deficiências apontadas por estes Organismos.

Factos não provados:

Todos os que directa ou indirectamente entram em contradição com os factos acima dados como provados, nomeadamente que as demandadas agiram deliberada, livre e conscientemente, bem sabendo que a legislação em vigor vedava em absoluto o pagamento daquelas quantias, bem como os factos constantes nos artigos 17.º, 18.º, 20.º e 23.º a 25.º da Contestação.

III – O DIREITO

Com a presente acção, o Ministério Público acciona as demandadas, enquanto membros do Conselho Administrativo da Escola Superior de Enfermagem da Madeira, na gerência de 1997, pedindo que sejam condenadas na reposição de várias quantias provenientes de pagamentos então efectuados e que seriam indevidos, por ilegais, e não terem contraprestação

efectiva, relativos a refeições suportadas pela Escola, ao desempenho de funções como membro de júri, a horas extraordinárias e a ajudas de custo.

Na respectiva contestação, as demandadas não impugnaram os valores apresentados no requerimento inicial, tendo referido, quanto às refeições, que nada impedia os pagamentos, por estarem dentro da sua autonomia e serem uma forma de compensar quem trabalhava fora do horário de trabalho, nem serem compensadoras do trabalho extraordinário.

Relativamente aos pagamentos por desempenho das funções de membro de júri, afirmaram que a professora em causa, apesar de ser membro do Conselho Científico e ter estatutariamente tal função, nada impedia a remuneração, até por não pertencer ao quadro docente da Escola.

Das horas extraordinárias, recusaram a responsabilidade específica por esses pagamentos, afirmando não lhes caber a certificação dos montantes, o seu cálculo, ou a verificação da documentação de suporte, e, das ajudas de custo, aceitaram expressamente as diferenças mencionadas na petição, mas dizem não lhes serem imputáveis.

Da matéria de facto, resultaram efectivamente como provados todos aqueles valores, com excepção da verba paga a título de trabalho extraordinário ao funcionário F12 – 176.536\$00 e não 347.296\$00 – sendo certo que, nos pagamentos das horas extraordinárias e das ajudas de custo, as irregularidades alegadas para cada um dos beneficiários desses pagamentos ressaltam claramente da documentação junta aos autos, que suportam os cálculos apontadas pelo Ministério Público e os valores e diferenças inscritos no requerimento inicial.

Por isso, quanto a estes pagamentos, dúvidas não ficam de que se verificam as irregularidades referidas pelo Ministério Público na petição, que, repete-se, não foram postas em causa pelas demandadas, que se limitam a afirmar não serem por elas responsáveis.

Tais pagamentos, da responsabilidade das três demandadas nas horas extraordinárias e das duas primeiras, conforme discriminado nos factos, nas ajudas de custo, na parte em que excedem o que deveria ter sido pago aos beneficiários, conforme calculado na acção, que transcreve o que constava já do Relatório de Auditoria, igualmente sujeito ao contraditório, ou seja, 419.290\$00, de horas extraordinárias, e 1.320.472\$00, de ajudas de custo, são ilegais e indevidos, por terem causado dano para os cofres da

Escola e não terem contrapartida, nos termos do disposto no art. 49.º, n.º 1 da Lei n.º 86/89, de 8/9, e 59.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26/8, por violação das normas do Dec. Lei n.º 62/79, de 30/3, arts. 8.º, n.º 2 e 22.º, n.º 2 do Dec. Lei n.º 187/88, de 27/5.

Relativamente aos pagamentos de refeições a funcionários e formadores do IGIFS, a membros do Conselho Científico e Pedagógico e a docentes da Escola, cujo valor da responsabilidade das duas primeiras demandadas, conforme discriminado na matéria de facto dada como assente, de 135.255\$00 resultou provado, alegou o Ministério Público serem ilegais, uma vez que aquelas pessoas haviam sido abonadas com ajudas de custo ou subsídio de refeição para esse efeito, o que violava o disposto no art. 6.º da Dec. Lei n.º 57-B/84, de 20/2.

Defenderam-se neste ponto as demandadas dizendo nada impedir estas despesas por estarem no âmbito do exercício da sua autonomia e nada terem a ver com ajudas de custo ou subsídios de refeição, antes se integrando em despesas de acções de formação.

Porém, nesta matéria, como aliás em todas as que respeitam à gestão de dinheiros públicos, vigoram princípios de legalidade estrita, que não permitem a execução de despesa de outra forma que não a prevista em lei própria.

Para tanto, a previsão legal relativa a refeições não prevê o pagamento de despesas como as que aqui se analisam, nem a norma legal citada dá margem ao grau de discricionariedade que as demandadas pretendem.

Não tendo cobertura legal, estas despesas são indevidas, porque ilegais, causadoras de dano para os cofres da Escola e sem contrapartida, também nos termos do disposto no art. 49.º, n.º 1 da Lei n.º 86/89, de 8/9, e 59.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/8.

O mesmo terá de se concluir quanto aos pagamentos de refeições mencionados no ponto 6 da petição, no valor de 529.680\$00, da responsabilidade das duas primeiras demandadas, conforme ali discriminado e provado, que não apresentam suporte legal.

E também, necessariamente, no que toca ao pagamento a pessoal da Escola, da responsabilidade da segunda demandada, de refeições no valor de 57.688\$00, como forma de compensar quem trabalhava para lá do horá-

rio e ultrapassava as horas de refeição, o que viola frontalmente o disposto nos arts. 20.º a 26.º do Dec. Lei n.º 187/88, de 27/5, valendo aqui as considerações sobre os limites da gestão das verbas orçamentadas feitas acima, pelo que têm de ser considerados, do mesmo modo, pagamentos indevidos, nos termos já referidos.

Refira-se, quanto a esta questão do pagamento de refeições, que nada se provou sobre a devolução de verbas pelos beneficiários.

Por fim, ficou ainda provado que, da responsabilidade da primeira demandada, foi paga à Presidente do Conselho Científico da Escola, F4, a quantia de 270.000\$00 (45 horas x 6.000\$00), pelo exercício de funções enquanto membro de júris de concursos.

Alegou o Ministério Público que esta Presidente, que era professora convidada da Universidade Católica de Lisboa, já auferia uma gratificação pelo exercício do cargo, que tinha, entre outros o dever de integrar júris de concurso, como resulta da norma do art. 12.º dos Estatutos da Escola, pelo que carecia de suporte legal e era indevido.

A defesa da demandada, para além de reafirmar que a professora não pertencia ao quadro da Escola, o que não está em causa, argumenta que o facto de os Estatutos lhe atribuírem como função adstrita ser membro de júri, tal nada permite afirmar que o cargo é ou não remunerado, o que, assim, não impedia a remuneração.

Também neste ponto se aplicam as considerações feitas a propósito do pagamento de refeições, ou seja, que não está na discricionariedade da demandada enquanto Directora da Escola, o poder de remunerar como entender quem ali presta serviço. Se está no conteúdo funcional do cargo em questão o desempenho de funções como membro de júri e, pelo exercício do cargo a lei prevê a respectiva gratificação, não é possível, face aos princípios enunciados, pagar outras verbas que não as efectivamente especificadas.

Resultam, portanto, violadas as normas dos art. 75.º, n.º 2, al. b) do Dec. Lei n.º 448/79, de 13/11, e do art. 12.º dos Estatutos da Escola, razão por que o pagamento em análise é ilegal e indevido por causar dano e não ter contrapartida, nos termos do disposto no art. 49.º, n.º 1 da Lei n.º 86/89, de 8/9, e 59.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26/8.

De tudo isto se conclui estar verificada a materialidade das infracções imputadas às demandadas pelos pagamentos indevidos que foram sendo descritos, que totalizam 2.793.257\$00, de que 1.906.119\$00 são imputáveis à primeira demandada, pelo pagamento de refeições e ajudas de custo em excesso, nos termos discriminados na matéria de facto, petição inicial e relatório de auditoria, 406.994\$00 à segunda demandada, da mesma proveniência e nos mesmos termos, e 419.290\$00 às três demandadas, pelo pagamento de horas extraordinárias em excesso.

Seriam estas as quantias a reintegrar, mas tal não basta, no entanto, para que ocorra, só por si, essa responsabilidade reintegratória, já que, por força da norma do art. 61.º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/8, aplicável por globalmente mais favorável, é necessário que o agente pratique a acção com culpa.

No caso em apreço, em sede de imputação subjectiva, a factualidade provada – n.º 10 a 20 dos factos provados – apenas permite fazer tal imputação de responsabilidade às duas primeiras demandadas a título de negligência,

Sendo que do que consta do facto 19, está desde logo, sem necessidade de outras considerações e justificações, afastada a qualquer responsabilidade nos pagamentos das horas extraordinárias por parte da **terceira demandada**, que não se provou ter participado na deliberação desses pagamentos, pelo que vai **absolvida** do pedido, a esse título, contra ela formulado e nada terá a repor.

Com efeito, apesar de as duas primeiras demandadas conhecerem as normas legais que regulam o pagamento de vencimentos e outros abonos em dinheiro na função pública e do que ficou provado quanto às condições em que, na época funcionava a Escola Superior de Enfermagem da Madeira, apenas após a intervenção do Tribunal de Contas e da Inspecção-Geral de Saúde procuraram corrigir as deficiências apontadas.

O facto de estar a Escola então recém entrada em funcionamento normal dos seus órgãos de direcção, mesmo com falta de pessoal, vindo de uma diferente área e com apoio à distância, não as desobrigava de uma atenta e cuidada supervisão dos serviços, que era de sua responsabilidade pelos cargos exercidos.

Essas deficiências que conheciam, antes as deviam ter levado a especiais cuidados nos pagamentos, que, embora processados pelo IGIFS, eram da responsabilidade da Escola nos valores a este remetidos. O IGIFS limitava-se a calcular o vencimento líquido e a emitir os respectivos recibos com base no que lhe era enviado, sem responsabilidade na validação dessa informação.

As duas primeiras demandadas, nos pagamentos por que são responsáveis, deviam ter-se certificado da sua legalidade, no que às refeições respeita, e controlado que estavam reunidos os requisitos e condições necessários ao seu pagamento, no caso das horas extraordinárias e das ajudas de custo. Nestas, só a título de exemplo, verifica-se ter a primeira demandada autorizado o pagamento das suas próprias ajudas de custo.

Não o tendo feito e autorizando, sem mais, os pagamentos, revela-se ligeireza nos concretos actos de decisão, que não permitiu acautelar da melhor forma o interesse público e o lesou efectivamente, lesão aqui traduzida naqueles pagamentos indevidos, por ilegais e causadores de prejuízo para os cofres da Escola Superior de Enfermagem da Madeira, sem qualquer contrapartida.

As demandadas não procederam, por conseguinte, com o cuidado a que estavam obrigados e de que eram capazes, por força das suas próprias funções, pelo que agiram com culpa, na forma negligente, ao autorizarem aqueles pagamentos, com a consequente responsabilidade das mesmas, traduzida na obrigação de reposição, nos termos do disposto nos arts. 59.º, n.º 1 e 61.º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/8, e 15.º do C. Penal.

Para a avaliação da culpa, o Tribunal toma em consideração as circunstâncias do caso, as competências do cargo do responsável e as suas funções, o volume dos fundos em causa e o montante da lesão dos dinheiros públicos e os meios humanos e materiais existentes no serviço – art. 64.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8.

No caso em concreto, as duas primeiras demandadas, responsáveis por estes pagamentos indevidos, autorizaram-nos sem se certificarem que estivessem preenchidos os requisitos da respectiva legalidade, assim levando a que a Escola Superior de Enfermagem da Madeira, de que eram as máximas dirigentes, ficasse lesada nas quantias apontadas, o que evidencia falta de cuidado e zelo no cumprimento dos preceitos legais referidos e no

desempenho diligente dos deveres funcionais que se impõe observar em matéria de legalidade financeira.

Daqui decorre, necessariamente, que a negligência verificada é suficiente para dar como praticada a infracção.

Há, porém, que ter em conta quer os cargos desempenhados, de Directora, a primeira, e Subdirectora, a segunda, e ainda os respectivos montantes e intervenções, claramente superiores, em quantitativo e número de autorizações de pagamento da parte daquela e fazer esta distinção incidir nos montantes a reintegrar, uma vez que o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade, nos termos da norma do art. 64.º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8, e tal deve ser feito neste caso.

Deste modo, tendo em consideração todo este circunstancialismo, e o concreto montante em causa – 2.793.257\$00, no ano de 1997, destes sendo 1.906.119\$00 da responsabilidade da primeira demandada, 406.994\$00, da responsabilidade da segunda demandada, e 419.290\$00 da responsabilidade solidária destas duas demandadas – que se tem por elevado, decide-se como justo e adequado que a reposição a que as demandadas F1 e F2, na qualidade de membros do Conselho Administrativo da Escola Superior de Enfermagem da Madeira, Directora e Subdirectora, respectivamente, são condenadas, deve ser reduzida a um valor equivalente a metade do pedido para a primeira e para o de ambas, e um terço para a segunda, acrescidas dos juros de mora legais, ou seja:

- 4 754 € (953.059\$50), da responsabilidade da primeira demandada;
- 676,70 € (135.665\$00), da responsabilidade da segunda demandada;
- 1 045,70 € (209.645\$00), da responsabilidade solidária de ambas as demandadas.

IV – DECISÃO

Nestes termos, por todo o exposto decide-se:

1. **Julgar improcedente por não provada a acção que o Ministério Público move a F3 e, conseqüentemente, absolvê-la do pedido contra ela formulado.**
2. **Julgar parcialmente procedente, por provada, a acção que o Ministério Público move às demandadas F1 e F2, na qualidade de membros do Conselho Administrativo da Escola Superior de Enfermagem da Madeira, Directora e Subdirectora, respectivamente, pela prática de infracções ao disposto no Dec. Lei n.º 62/79, de 30/3, arts. 8.º, n.º 2 e 22.º, n.º 2 do Dec. Lei n.º 187/88, de 27/5, 75.º, n.º 2, al. b) do Dec. Lei n.º 448/79, de 13/11, 12.º dos Estatutos da Escola, e 59.º, n.º 1 e 61.º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/8, a título de negligência.**
3. **Conseqüentemente, condená-las a repor nos cofres da Escola Superior de Enfermagem da Madeira as quantias de:**
 - 4 754,00 € (953.059\$50), da responsabilidade da primeira demandada;
 - 676,70 € (135.665\$00), da responsabilidade da segunda demandada;
 - 1 045,70 € (209.645\$00), da responsabilidade solidária de ambas as demandadas;
acrescidas dos juros de mora legais, absolvendo-as do demais pedido.
4. **Condenar ainda estas demandadas em emolumentos, nos termos do disposto no art. 14.º do Dec. Lei n.º 66/96, de 31/5.**

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Ponta Delgada, 14 de Dezembro de 2006

O Juiz Conselheiro

Nuno Lobo Ferreira

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA¹

¹ *A Crónica da Jurisprudência*, elaborada no Departamento de Consultadoria e Planeamento (Núcleo de Informação Jurídica e Financeira), inclui a lista seleccionada de sumários de acórdãos e/ou sentenças do Tribunal de Contas transitados em julgado proferidos, no período compreendido entre Julho e Dezembro de 2006 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

AJUSTE DIRECTO	
Acórdão n.º 288/2006	457
Acórdão n.º 57/2006	469
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE	
Acórdão n.º 234/2006	451
Acórdão n.º 235/2006	452
Acórdão n.º 244/2006	452
Acórdão n.º 245/2006	453
Acórdão n.º 248/2006	455
Acórdão n.º 276/2006	456
Acórdão n.º 293/2006	458
Acórdão n.º 305/2006	459
Acórdão n.º 325/2006	460
Acórdão n.º 346/2006	463
ALVARÁ	
Acórdão n.º 248/2006	455
Acórdão n.º 305/2006	459
Acórdão n.º 55/2006	468
ANALOGIA	
Acórdão n.º 234/2006	451
APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO	
Acórdão n.º 245/2006	453
Acórdão n.º 305/2006	459
Acórdão n.º 51/2006	467
Acórdão n.º 53/2006	467
APRECIACÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão n.º 234/2006	451
Acórdão n.º 293/2006	458
Acórdão n.º 325/2006	460
APRECIACÃO DOS CONCORRENTES	
Acórdão n.º 234/2006	451
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão n.º 57/2006	469
AQUISIÇÃO POR AJUSTE DIRECTO DOS SERVIÇOS DE ADVOGADO	
Sentença n.º 11/2006	474
ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS	
Acórdão n.º 55/2006	468

AUDITORIA DE FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA	
Acórdão nº 3/2006.....	480
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão nº 325/2006.....	460
AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES	
Acórdão nº 245/2006.....	453
Acórdão nº 248/2006.....	455
Acórdão nº 293/2006.....	458
Acórdão nº 305/2006.....	459
BENS FUTUROS	
Sentença nº 14/2006.....	478
BENS PRESENTES	
Sentença nº 14/2006.....	478
CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA	
Acórdão nº 235/2006.....	451
Acórdão nº 245/2006.....	453
Acórdão nº 305/2006.....	459
CAPACIDADE TÉCNICA	
Acórdão nº 248/2006.....	454
CESSÃO DE CRÉDITOS FUTUROS SOBRE TERCEIROS A INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS A MÉDIO PRAZO	
Acórdão nº 327/2006.....	461
CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 244/2006.....	452
Acórdão nº 248/2006.....	454
Acórdão nº 305/2006.....	459
COMPETÊNCIA	
Acórdão nº 291/2006.....	458
CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão nº 248/2006.....	454
CONCURSO INTERNACIONAL	
Acórdão nº 346/2006.....	463
CONCURSO LIMITADO	
Acórdão nº 53/2006.....	467
CONCURSO PÚBLICO	
Acórdão nº 288/2006.....	457
Acórdão nº 346/2006.....	463
Acórdão nº 53/2006.....	467
CONSÓRCIO	
Acórdão nº 55/2006.....	468
CONTRATO ADICIONAL	

Acórdão nº 51/2006	467
Acórdão nº 53/2006	467
CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO	
Acórdão nº 340/2006	462
Acórdão nº 58/2006	470
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 288/2006	457
CONTRATO DE COMPRA E VENDA	
Acórdão nº 291/2006	457
CONTRATO DE EMPREITADA	
Acórdão nº 234/2006	451
Acórdão nº 235/2006	451
Acórdão nº 245/2006	453
Acórdão nº 248/2006	454
Acórdão nº 276/2006	456
Acórdão nº 305/2006	459
Acórdão nº 325/2006	460
Acórdão nº 51/2006	467
Acórdão nº 53/2006	467
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO	
Acórdão nº 340/2006	462
Acórdão nº 58/2006	470
CONTRATO DE PERMUTA	
Sentença nº 14/2006	478
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 293/2006	458
Acórdão nº 346/2006	463
CONTRATO PROMESSA	
Acórdão nº 291/2006	457
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 57/2006	469
CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	
Acórdão nº 293/2006	458
CULPA	
Sentença nº 14/2006	478
DESPESA PÚBLICA	
Sentença nº 14/2006	478
DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO	
Sentença nº 8/2006	473
DESVIO DE DINHEIROS PÚBLICOS	
Sentença nº 12/2006	477

DEVOLUÇÃO DO PROCESSO	
Acórdão n° 291/2006.....	457
Acórdão n° 51/2006.....	467
EFEITO FINANCEIRO	
Acórdão n° 291/2006.....	457
EFICÁCIA DO VISTO	
Acórdão n° 291/2006.....	457
EMOLUMENTOS	
Acórdão n° 3/2006.....	480
EMPOLAMENTO DE PREÇOS	
Acórdão n° 276/2006.....	456
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão n° 244/2006.....	452
Acórdão n° 55/2006.....	468
EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão n° 55/2006.....	468
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	
Acórdão n° 340/2006.....	462
Acórdão n° 58/2006.....	470
ENTIDADE EXECUTORA DE PROGRAMA OU PROJECTO	
Acórdão n° 3/2006.....	480
ESTALEIRO DE CONSTRUÇÃO	
Acórdão n° 276/2006.....	456
FALTA DE INVENTÁRIO	
Sentença n° 11/2006.....	474
FALTA DE SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	
Sentença n° 11/2006.....	474
FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE	
Acórdão n° 51/2006.....	467
Acórdão n° 53/2006.....	467
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão n° 291/2006.....	457
Acórdão n° 51/2006.....	467
Acórdão n° 53/2006.....	467
FORMALIDADE NÃO ESSENCIAL	
Acórdão n° 234/2006.....	451
FORNECEDOR	
Acórdão n° 288/2006.....	457
Acórdão n° 57/2006.....	469
FRACCIONAMENTO DE DESPESAS	
Sentença n° 11/2006.....	474

INDICADORES DE GESTÃO	
Acórdão nº 245/2006	453
Acórdão nº 305/2006	459
INFRACÇÃO FINANCEIRA	
Sentença nº 14/2006	478
Sentença nº 8/2006	473
INTERESSE PÚBLICO	
Acórdão nº 57/2006	469
JURO DE MORA	
Sentença nº 12/2006	477
Sentença nº 8/2006	473
LEI CONCRETAMENTE MAIS FAVORÁVEL	
Sentença nº 12/2006	477
LIMITE DE ENDIVIDAMENTO	
Acórdão nº 340/2006	462
Acórdão nº 58/2006	470
MARCAS E PATENTES	
Acórdão nº 245/2006	453
MULTA	
Sentença nº 8/2006	473
MÚTUO BANCÁRIO COM RESTITUIÇÃO ATÍPICA	
Acórdão nº 327/2006	461
NORMA FINANCEIRA	
Acórdão nº 58/2006	470
NULIDADE	
Acórdão nº 288/2006	457
Acórdão nº 53/2006	467
ORÇAMENTO COM INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS PREVISIONAIS	
Sentença nº 11/2006	474
ORDEM DE PAGAMENTO POR QUEM NÃO ASSUMIRÁ A DESPESA	
Sentença nº 11/2006	474
PAGAMENTO INDEVIDO	
Sentença nº 8/2006	473
PODER VINCULADO	
Acórdão nº 57/2006	469
PREÇO UNITÁRIO	
Acórdão nº 276/2006	456
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 288/2006	457

Acórdão nº 57/2006	469
PROGRAMA DE CONCURSO	
Acórdão nº 235/2006	451
Acórdão nº 248/2006	454
Acórdão nº 325/2006	460
PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA	
Acórdão nº 244/2006	452
PUBLICIDADE DE CONCURSO	
Acórdão nº 325/2006	460
Acórdão nº 346/2006	463
QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO CONTRATO	
Acórdão nº 327/2006	461
RECUSA DE VISTO	
Acórdão nº 288/2006	457
Acórdão nº 327/2006	461
Acórdão nº 340/2006	462
Acórdão nº 346/2006	463
Acórdão nº 58/2006	470
REQUISITOS	
Acórdão nº 235/2006	451
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	
Sentença nº 12/2006	477
Sentença nº 8/2006	473
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 291/2006	457
Sentença nº 8/2006	473
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 234/2006	451
Acórdão nº 235/2006	451
Acórdão nº 244/2006	452
Acórdão nº 245/2006	453
Acórdão nº 248/2006	454
Acórdão nº 293/2006	458
Acórdão nº 305/2006	459
Acórdão nº 346/2006	463
VALOR DO CONTRATO	
Acórdão nº 288/2006	457
VIOLAÇÃO DIRECTA DE NORMA FINANCEIRA	
Acórdão nº 327/2006	461
VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO CORRENTE	
Sentença nº 11/2006	474

VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão n° 234/2006	451
Acórdão n° 235/2006	451
Acórdão n° 244/2006	452
Acórdão n° 245/2006	453
Acórdão n° 248/2006	454
Acórdão n° 276/2006	456
Acórdão n° 293/2006	458
Acórdão n° 305/2006	459
Acórdão n° 325/2006	460

CONTROLO PRÉVIO

(1ª SECÇÃO EM SUBSECÇÃO)

Processo n.º: 2138/2005

1.ª Secção em Subsecção – 04/07/2006

1. De acordo com o disposto no n.º 3 do art.º 92.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, existe o dever de admissão condicional dos concorrentes, para sanação da preterição de formalidades não essenciais na documentação relativa à capacidade técnica, económica e financeira dos concorrentes.
2. A admissão condicional é extensível às propostas, por aplicação analógica, no que se refere à falta de formalidades não essenciais na documentação relativa às propostas.
3. A violação do preceito citado determinou uma restrição do universo concorrencial, susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de 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, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 da mesma disposição legal.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
ANALOGIA / APRECIACÃO DAS PROPOSTAS / APRECIACÃO DOS
CONCORRENTES / CONTRATO DE EMPREITADA / FORMALIDA-
DE NÃO ESSENCIAL / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO
COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º: 2138/2005

1.ª Secção em Subsecção – 04/07/2006

1. Viola o disposto no art.º 67.º, n.º 1, al. i) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, conjugado com o n.º 1 do art.º 69.º do mesmo diploma, bem como a al. d) do ponto 15.1 do Programa de Concurso Tipo, aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, a exigência de apresentação de elementos suplementares à última declaração de IRS ou IRC.
2. Nos termos do art.º 70.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e da al. i) do ponto 15.1 do Programa de Concurso Tipo,

aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, o dono da obra só pode exigir anexos às declarações de IRS ou IRC, para além dos constantes no art.º 67.º, n.º 1, na medida do necessário para a qualificação dos concorrentes em matéria de capacidade económica e financeira.

3. A violação dos preceitos citados é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, dado que potencia a redução do universo concorrencial e, por isso, integra o fundamento de recusa do visto previsto no art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 da mesma disposição legal.

**ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA / CONTRATO DE
EMPREITADA / PROGRAMA DE CONCURSO / REQUISITOS / RES-
TRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES**

Acórdão n.º 244/2006

Processo n.º: 2442/2005

1ª Secção em Subsecção – 11/07/2006

1. Viola o disposto no art.º 52.º, n.º1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a falta de publicitação do anúncio de concurso em jornal de âmbito regional.
2. Atento o disposto no ponto 3 da Portaria n.º 412-I/99, de 4 de Junho, é ilegal a exigência de varias subcategorias, em classe equivalente ao valor global da proposta, no que respeita aos certificados de classificação dos concorrentes.
3. As ilegalidades evidenciadas são susceptíveis de potenciar uma restrição do universo concorrencial e, conseqüentemente, de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui o fundamento de recusa do visto previsto no art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 da mesma disposição legal.

**ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS /**

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão n.º 245/2006

Processo n.º: 527/2006

1.ª Secção em Subsecção – 18/07/2006

1. Encontrando-se em vigor à data da abertura do concurso o Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, a avaliação da capacidade económica e financeira dos concorrentes deve ser feita com base nos indicadores “liquidez geral” e “autonomia financeira” previstos no art.º 10º, n.º 1 daquele diploma legal e na Portaria n.º 994/2004, de 5 de Agosto, e não nos termos da Portaria n.º 1547/2002, de 24 de Dezembro.
2. A indicação, no mapa de quantidades, de marcas comerciais de determinado material ou produto, sem que estas se mostrem acompanhadas da expressão “tipo” ou “ou equivalente”, sempre que não seja possível formular uma descrição do objecto da empreitada com recurso a especificações suficientemente precisas e inteligíveis por todos os interessados, viola o disposto no art. 65.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
3. As ilegalidades apontadas são susceptíveis de restringir a concorrência e, conseqüentemente, de alterar o resultado financeiro do contrato, pelo que constituem, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, fundamento de recusa de visto.
4. Não estando adquirida a ocorrência efectiva da alteração do resultado financeiro do contrato, e não constando dos autos que a entidade adjudicante tenha sido objecto de qualquer recomendação anterior relativa ao normativo em causa, mostra-se justificado o uso da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, / visto com recomendações.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA / CONTRATO DE EMPREITADA / INDICADORES DE GESTÃO / MARCAS E

Acórdão n.º 248/2006

Processo n.º: 940/2006

1.ª Secção em Subsecção – 18/07/2006

1. A exigência da classificação de empreiteiro geral de edifícios de construção tradicional – 1.ª categoria, em classe correspondente ao valor global da proposta, viola o disposto no art.º 31.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro.
2. Nos termos do ponto 19.4 do programa de concurso tipo aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, na avaliação da capacidade técnica dos concorrentes, deverá ser adoptado, entre outros, o critério da comprovação da execução de, pelo menos, uma obra de idêntica natureza da obra posta a concurso, de valor não superior a 60% do valor estimado do contrato.
3. A exigência, em concurso de empreitada de obras públicas e para efeitos de avaliação técnica dos concorrentes, da comprovação de médias anuais ou plurianuais de volume de obras realizadas pelos concorrentes, viola o disposto no ponto 19.4, do programa de concurso tipo, aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro.
4. art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 da mesma disposição legal, / visto com recomendações.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ALVARÁ / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CAPACIDADE TÉCNICA / CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS / CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS / CONTRATO DE EMPREITADA / PROGRAMA DE CONCURSO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º: 680/2006

1ª Secção em Subsecção – 05/09/2006

1. De acordo com o disposto no art. 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março, os encargos relativos à montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro constituirão um preço contratual unitário.
2. A violação da referida norma complementada com a diluição dos custos de montagem e desmontagem do estaleiro pelos preços unitários apresentados, pode vir a alterar o resultado financeiro final do contrato, agravando-o. Assim acontecerá se houver lugar à revisão de preços ou à realização de trabalhos a mais a preços contratados, já que os preços unitários que lhes serviriam de base de cálculo se encontram empolados com a diluição dos custos de montagem e desmontagem do estaleiro.
3. Estamos, por isso, perante um dos fundamentos de recusa de visto – vide alínea c) do n.º 3 do art.º 44º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.
4. Não estando adquirida a ocorrência da alteração do resultado financeiro do contrato, e não constando dos autos que a entidade adjudicante tenha sido objecto de qualquer recomendação anterior relativamente ao normativo em causa, mostra-se justificado o uso da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (visto com recomendações).

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CONTRATO DE EMPREITADA / EMPOLAMENTO DE PREÇOS /
ESTALEIRO DE CONSTRUÇÃO / PREÇO UNITÁRIO / VISTO COM
RECOMENDAÇÕES

Processo n.º: 1102/2006

1ª Secção em Subsecção – 25/09/2006

1. De acordo com o disposto no art.º 86.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o recurso à contratação por ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando por motivos

de aptidão técnica os serviços apenas possam ser executados por um fornecedor determinado.

2. Não estando demonstrado que a empresa adjudicatária seja a única com aptidão técnica para prestar os serviços pretendidos não se encontra justificado o recurso ao ajuste directo.
3. A omissão de concurso público cujo anúncio estaria ainda sujeito a publicitação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, exigível atento o valor do contrato e o tipo de serviços em causa (cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 191.º e art.º 80.º, n.º 1 do referido diploma legal), consubstancia a falta de um elemento essencial que implica a nulidade do contrato (cfr. arts. 133.º, n.º 1 e 185.º, n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo), o que constitui fundamento da recusa de 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.

AJUSTE DIRECTO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / FORNECEDOR / NULIDADE / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / RECUSA DE VISTO / VALOR DO CONTRATO

Acórdão n.º 291/2006

Processo n.º: 1307/2006

1ª Secção em Subsecção – 25/09/2006

1. Compete ao Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, verificar se os contratos estão conformes às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria (cfr. artigos 5.º, n.º 1, al. c) e 44.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).
2. A produção de efeitos financeiros do contrato, designadamente, o pagamento de 50% do valor total, a título de sinal, viola o disposto no n.º 1 do art.º 45.º da referida lei.
3. A ilegalidade apontada é extrínseca à celebração do contrato, pelo que a sua análise não se contém no acervo de competências do Tribunal, em sede de fiscalização prévia, sendo tão só fonte de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da referida lei.

COMPETÊNCIA / CONTRATO DE COMPRA E VENDA / CONTRATO PROMESSA / DEVOLUÇÃO DO PROCESSO / EFEITO FINANCEIRO / EFICÁCIA DO VISTO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Acórdão nº 293/2006

Processo nº: 1492/2006

1ª Secção em Subsecção – 25/09/2006

1. De acordo com o disposto no art.º 55.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, na fase de análise das propostas não se pode, em qualquer circunstância, ter em consideração, directa ou indirectamente, critérios relativos à qualificação dos concorrentes.
2. A violação do preceito citado é susceptível de restringir o universo concorrencial e, conseqüentemente, de 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.
3. Não estando adquirida a ocorrência efectiva da alteração do resultado financeiro do contrato, e não constando dos autos que a entidade adjudicante tivesse sido objecto de qualquer recomendação anterior relativa ao normativo em causa, mostra-se oportuno fazer uso da faculdade prevista no n.º 4 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRECIAÇÃO DAS PROPOSTAS / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º: 1340/2006**1.ª Secção em Subsecção – 11/10/2006**

1. De acordo com o disposto no art.º 10.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, em vigor à data da abertura do presente concurso, a avaliação da capacidade económica e financeira dos concorrentes deve ser feita com base nos indicadores “liquidez geral” e “autonomia financeira”, tal como está referido na Portaria n.º 994/2004, de 5 de Agosto, e não nos termos da Portaria n.º 1547/2002, de 24 de Dezembro, que exigia ainda o indicador “grau de cobertura do imobilizado”.
2. Nos concursos de obras públicas, é ilegal a exigência da qualificação como empreiteiro geral de obras e, ainda, de várias subcategorias em classe correspondente ao valor da proposta (cfr. art.º 31.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro).
3. As ilegalidades apontadas são susceptíveis de restringir a concorrência e, consequentemente, de agravar o resultado financeiro do contrato, o que integra o fundamento de recusa do visto previsto na al. c) do n.º 3 do art.º 44 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 do mesmo preceito legal.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
ALVARÁ / APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / AVALIAÇÃO DOS
CONCORRENTES / CAPACIDADE FINANCEIRA E ECONÓMICA /
CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS /
CONTRATO DE EMPREITADA / INDICADORES DE GESTÃO /
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Processo n.º: 1642/2006**1.ª Secção em Subsecção – 07/11/2006**

1. Nos termos do n.º 1, do art. 105º, do Decreto-Lei n.º 59/99, a avaliação da maior ou menor vantagem económica das propostas implica a ponderação de factores variáveis, designadamente o preço, o prazo de execução, o custo de utilização, a rentabilidade, a

valia técnica da proposta e a garantia. Estes factores são exemplificativos, cabendo, por isso, ao dono da obra a escolha dos factores a utilizar e o peso percentual a atribuir a cada um deles.

2. Em nome dos princípios da publicidade, transparência, igualdade e imparcialidade consagrados nos arts 7º a 15º do Decreto-Lei 197/99, de 2 de Junho, no procedimento concursal, o dono da obra deve publicitar, no anúncio e sobretudo no Programa do Concurso, o critério de apreciação das propostas, com indicação, em termos percentuais ou numéricos, do grau de importância dos factores e eventuais subfactores que o compõem, bem como, do método e/ou fórmula matemática de ponderação dos mesmos factores, nos termos do ponto 21 do Programa de Concurso tipo aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, e do art.66º do Decreto-Lei 59/99, de 2 de Março.
3. A não publicação da fórmula matemática de ponderação dos subfactores adoptada pela comissão de análise e a sua subsequente utilização violam as normas antes citadas.
4. A ilegalidade apontada é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, pelo que constitui, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, fundamento de recusa de visto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 do mesmo preceito legal – visto com recomendações.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS /
CONTRATO DE EMPREITADA / PROGRAMA DE CONCURSO /
PUBLICIDADE DE CONCURSO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão n.º 327/2006

Processo n.º: 1410/2006

1ª Secção em Subsecção – 07/11/2006

1. O contrato pelo qual um Município cede créditos futuros a longo prazo a instituições bancárias (créditos que tem sobre terceiros), no qual o preço associado à antecipação desses créditos é determinado, inter alia, em função do tempo de privação desse capital, e em que o risco do incumprimento por parte dos terceiros devedores

corre pelo Município, é tecnicamente um mútuo bancário com restituição atípica;

2. A cessão de créditos assume, aqui, apenas uma função: a de execução do contrato-fonte, ou seja, consubstancia o modo por que o mútuo bancário se torna eficaz;
3. Não tendo sido atribuída, em rateio, qualquer verba ao Município, não pode aquele celebrar qualquer contrato de empréstimo de médio ou longo prazo (n.º 3 do art.º 33.º do OE/2006);
4. A celebração de um contrato de empréstimo nas referidas condições constitui fundamento de recusa do visto, por violação directa de norma financeira (art.º 44.º, n.º 3, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto).

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE CRÉDITOS / CONTRATO DE CESSÃO DE CRÉDITO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO DE MÚTUA / EFEITO FINANCEIRO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / INCUMPRIMENTO CONTRATUAL / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO

Acórdão nº 340/2006

Processo nº: 1647/2006

1ª Secção em Subsecção – 28/11/2006

1. As alterações contratuais relativas à finalidade de um contrato de abertura de crédito consubstanciam um novo empréstimo ao qual o município não pode aceder por não dispor, no ano de 2006, de capacidade legal de endividamento nos termos do art.º 33.º, n.º 1 e 3 da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2006, e, bem assim, o art.º 46.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março.
2. Verifica-se também infracção às referidas normas através da capitalização de juros, na medida em que, permitindo aumentar o capital em dívida, possibilita a ultrapassagem dos limites fixados.
3. A violação dos preceitos legais mencionados, de inquestionável natureza financeira, integra o fundamento de recusa de visto pre-

visto na al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / RECUSA DE VISTO

Acórdão n.º 346/2006

Processo n.º: 1731/2006

1.ª Secção em Subsecção – 05/12/2006

1. Nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 80.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o concurso público é obrigatório quando o valor do contrato seja igual ou superior a 124.699.47€, com publicação no Diário da República (art.º 87º).
2. Por seu turno dispõe o art.º 191.º, n.º 1, al b), do mesmo diploma que as aquisições de serviços de valor igual ou superior a 200.000,00 € efectuadas pelos organismos dotados de personalidade jurídica com ou sem autonomia financeira, estão sujeitas às regras do capítulo XIII do citado Decreto-Lei onde se insere o art.º 194º. Segundo este preceito, nos procedimentos em que haja lugar à publicação de anúncio no Diário da República, é obrigatória também a publicação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
3. A falta de publicação do concurso no JOCE é susceptível de restringir a concorrência e, conseqüentemente, de alterar o resultado financeiro do contrato, pelo que constitui, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, fundamento de recusa de visto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONCURSO INTERNACIONAL / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / PUBLICIDADE DE CONCURSO / RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA

CONTROLO PRÉVIO
(PLENÁRIO DA 1ª SECÇÃO)

Recurso Ordinário n.º 37/2006

Processo n.º: 220/2006

Plenário da 1.ª Secção – 07/11/2006

Nos Recursos Ordinários de Acórdãos que tenham recusado o visto a contratos que, por força do disposto na al. d) do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, tenham deixado de estar sujeitos a fiscalização prévia, deve dar-se sem efeito o acórdão recorrido.

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / CONTRATO ADICIONAL / CONTRATO DE EMPREITADA / DEVOLUÇÃO DO PROCESSO / FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

Recurso Ordinário n.º 43/2006

Processo n.º: 957/2006

Plenário da 1.ª Secção – 14/11/2006

Atento o disposto na al. d) do n.º 1 do art.º 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, os contratos adicionais aos contratos visados estão isentos de fiscalização prévia, devendo dar-se sem efeito a recusa de visto decretada no acórdão recorrido e a sua consequente remessa aos serviços de fiscalização concomitante do Tribunal de Contas (cfr. art.º 49.º, n.º 1, al. a) da referida lei e art.º 64.º do Código de Processo Civil).

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / CONCURSO LIMITADO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO ADICIONAL / CONTRATO DE EMPREITADA / FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – NULIDADE

Recurso Ordinário n.º 39/2006
Processo n.º: 813/2006
Plenário da 1.ª Secção – 14/11/2006

Do disposto no n.º 2 do artigo 26.º do DL 12/2004, conjugado com os n.ºs 1 dos artigos 26.º e 57.º dos diplomas supra referenciados podemos concluir que os consórcios e agrupamentos de empresas, por razões respeitantes às suas habilitações, só podem ser excluídos do processo concursal, quando: (i) alguma das empresas de construção associadas não detenha alvará relativo ao exercício de empreiteiro de obras públicas; (ii) detendo todas as empresas de construção associadas alvará relativo ao exercício de empreiteiro de obras públicas, pelo menos, uma dessas empresas não detenha habilitação que cubra o valor total da obra e respeite ao tipo de trabalhos mais expressivo; (iii) detendo todas as empresas de construção associadas alvará relativo ao exercício de empreiteiro de obras públicas e, pelo menos, uma dessas empresas detenha habilitação que cubra o valor total da obra e respeite ao tipo de trabalhos mais expressivo, cada uma das outras empresas de construção não detenha a habilitação que cubra o valor da parte da obra que se propõe executar.

ALVARÁ / ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS / CONSÓRCIO / EMPREI-TADA DE OBRAS PÚBLICAS / EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLI-CAS

Recurso Ordinário n.º 45/2006
Processo n.º: 1102/2006
Plenário da 1.ª Secção – 14/11/2006

1. O acto adjudicatório é rigorosamente vinculado quanto ao critério de adjudicação;
2. No exercício de poderes vinculados, o interesse público, como parâmetro de actuação da Administração, não adquire qualquer autonomia, uma vez que aquele se confunde com o cumprimento rigoroso dos pressupostos de facto e de direito da norma a aplicar;

3. O art.º 86.º, n.º 1, alínea d), do DL 197/99, de 8 de Junho, confere ao decisor público o poder-dever jurídico de, por ajuste directo, adjudicar o fornecimento de determinados serviços a um concreto fornecedor, quando aquele fornecimento, por motivos de aptidão técnica, só por aquele possa ser executado;
4. Padece de vício de violação de lei, por erro nos pressupostos, o acto que adjudicou a prestação de serviços de informática a uma determinada entidade, com fundamento na alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º, se das premissas fácticas em que se baseou tal adjudicação resulta, tão só, que a referida entidade, por ser a prestadora inicial do referido sistema, está habilitada a desenvolvê-lo e a ampliá-lo, e que aquela, com bastante probabilidade e comparativamente com outras entidades, poderá vir a executar os mencionados serviços em menos tempo e com custos financeiros e organizacionais bastante menores.

AJUSTE DIRECTO / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / FORNECEDOR / INTERESSE PÚBLICO / PODER VINCULADO / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Acórdão n.º 58/2006

Recurso Ordinário n.º 22/2005

Processo n.º: 1024/2005

Plenário da 1ª Secção – 14/02/2006

1. À contracção de empréstimos pelos municípios aplica-se a lei em vigor na data da respectiva outorga.
2. Um empréstimo cujo contrato foi outorgado em 2006 não pode beneficiar do rateio que ao município coube em 2006.
3. Não sendo, por opção expressa da própria Câmara, o empréstimo cujo contrato foi outorgado em 10 de Janeiro de 2006 imputado ao rateio do ano de 2006, mostra-se violado o disposto no n.º 3 do art.º 33.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2006), norma de inquestionável natureza financeira.

CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO / CONTRATO DE
EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / LIMITE DE
ENDIVIDAMENTO / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

(3ª SECÇÃO)

1. Os Demandados, ao autorizarem pagamentos de despesas de representação que não evidenciavam nem permitiam evidenciar que tinham ocorrido em actos, iniciativas ou sessões de trabalho do Instituto para o Desenvolvimento Social, incumpriram o despacho em que fundamentavam os pagamentos, pelo que incorreram na prática da infracção financeira prevista pelo art. 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
2. Tais pagamentos, para além de ilegais, determinaram ainda um prejuízo para o património público, justificado pelo facto de se terem despendido dinheiros públicos para custear refeições que não se provou terem sido efectuadas no interesse e em representação do I.D.S. sendo certo que os dinheiros públicos não servem para custear despesas privadas.
3. As autorizações de pagamento, no circunstancialismo apurado, evidenciam uma censurável passividade por parte de responsáveis por dinheiros públicos que são gastos em pagamentos de despesas suportadas por recibos de uma confrangedora relevância probatória por inexistência de elementos essenciais identificativos da despesa.
4. Vão, assim, os Demandados condenados nas penas de multa de 3.000 (Demandado 1) e 2.750 Euros (Demandado 2) pela infracção financeira sancionatória prevista e punida no artº 65º-nº 1-b), nº 2 e nº 4 da Lei nº 98/97 e, solidariamente, na reintegração nos cofres públicos do montante de 1.791,75 Euros pela infracção financeira reintegratória – pagamentos indevidos – prevista no artº 59º-nº 2 da mesma Lei e nos juros de mora vencidos desde a data da infracção (artº 59º-nº 3 e 94º-nº 2 da mesma Lei).

DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO / PAGAMENTO INDEVIDO /
INFRACÇÃO FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA / MULTA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
REINTEGRATÓRIA / JURO DE MORA

Processo nº: 05-JRF/2006
3ª Secção – 03/10/06

1. A aprovação do sistema de controlo interno, nas autarquias, compete ao executivo camarário, nos termos do artº 64º, 2, e) da Lei 169/99, 18 SET e ponto 2.9.3. do POCAL, competência que, nos termos do artº 65º, 1 da mesma Lei, é delegável e que se concretiza com a adopção dos métodos e procedimentos previstos no ponto 2.9.10. do POCAL.
2. A não aprovação do referido sistema é passível de multa ao abrigo do artº 65º, 1, d) da Lei 98/97, 26AGO, na parte em que sanciona a “violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”.
3. Tendo o legislador, no reconhecimento das dificuldades desse processo, concedido cerca de 3 anos aos órgãos das autarquias para prepararem, aprovarem e implementarem o sistema de controlo interno, prazo que se esgotou em /01/01/02 e tendo os membros do executivo iniciado o mandato em 08/01/02, sem que esse sistema houvesse sido preparado e aprovado, a não aprovação até ao final do ano de 2002 não é censurável.
4. A elaboração e actualização do cadastro dos bens móveis e imóveis do município é competência do Presidente do órgão executivo, nos termos do artº 68º, 1, c) da Lei 169/99, competência que, nos termos dos artºs 69º, 2 e 70º, 1 da mesma Lei, é delegável e subdelegável, pelo que, delegação tendo havido, a falta de cadastro, punível ao abrigo do referido artº 65º, 1, d), da Lei 98/97, é de imputar a quem tenha recebido essa delegação.
5. A violação das regras previsionais previstas no ponto 3.3. do POCAL constitui a infracção financeira prevista no artº 65º, 1, b) da Lei 98/97, na parte em que sanciona a “violação das normas sobre a elaboração (...) dos orçamentos”, infracção que é de imputar aos membros do executivo que, dentro da competência, indelegável, que a lei lhes conferia (artºs 64º, 2, c) e 65º, 1 da Lei 169/99), aprovaram a proposta de orçamento a submeter à Assembleia Municipal, responsabilidade que, portanto, não partilha

membro do executivo que, em razão da falta de presença, nessa aprovação não participou.

6. As regras previsionais têm em vista a realização do princípio do equilíbrio, como o configura, para todo o sector público administrativo, a lei do enquadramento orçamental (artº 9º da Lei 91/01, 20AGO) e, para as autarquias, o ponto 3.1.1.e) do POCAL, na parte em que dispõe que “o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas”, sendo que ao violar-se, sem assumir, o princípio do equilíbrio estão também a transgredir-se os princípios da verdade e da transparência.
7. São de sancionar com multa os membros do executivo que, tomando consciência de não estarem a dar cumprimento às regras previsionais, sobrevalorizaram as receitas para poderem apresentar um orçamento ficticiamente equilibrado, o que fizeram na base de considerações genéricas sobre condicionantes orçamentais assim se dispensando de, cumprindo-as, rubrica a rubrica, explicarem e convencerem da impossibilidade de, sem prescindirem de despesas impreteríveis, ajustarem a despesa com a receita.
8. Havendo sido realizadas, na execução do orçamento para 2002, despesas correntes de € 8 669 154,00, só cobertas por € 7 799 699,00, de receitas correntes, há violação do equilíbrio corrente, o que, no âmbito das autarquias, constitui infracção financeira punível com multa, nos termos do artº 65º, 1, b), na parte em que sanciona a “violação das normas sobre a (...) execução dos orçamentos”, e d) da Lei 98/97, na parte em que sanciona a “violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental”, com referência ao ponto 3.1.1.e) do POCAL.
9. O referido ilícito é, em princípio, de imputar aos membros do executivo camarário na base da competência que este detem para “executar (...) o orçamento aprovado”(artº 64º, 2, d) da Lei 169/99), mas vindo a provar-se, aspecto que na auditoria e no requerimento inicial foi descuidado, que o executivo delegara no presidente a autorização de despesas, salvo as superiores a € 748 196,00 , e que o presidente subdelegara, em parte, em alguns Vereadores, essa competência, invocar-se que o desequilíbrio existiu e que por ele respondem todos os membros do executivo, sem se carregarem factos por forma a estabelecer o que, a gerá-lo, ilícito

tamente foi ou deixou de ser feito e por quem, é insuficiente quer para fazer a imputação do ilícito aos agentes, quer para aferir da culpa.

10. A contratação por ajuste directo dos serviços de advogado, sem consulta a 2 prestadores como, em razão do valor, seria obrigatório, é passível de enquadrar na excepção prevista no artº 35º, 1, c), por remissão do artº 37º, 1 do DL 55/95, 29 MAR (impossibilidade, à face da lei não absoluta, de, em serviços de carácter intelectual, definir as especificações do contrato necessárias à adjudicação), quando, para obter resposta a necessidades incertas na sua natureza, quando e quantum através de prestações essencialmente dependentes da natureza, complexidade e trâmites dos processos em que o advogado deva intervir e da sua capacidade e arte, se justifica que deva prevalecer o critério da confiança e da escolha directa e livre.
11. A proibição de fraccionamento da despesa, constante do artº 16º, 2 do DL 197/99, aplica-se quer na aquisição de bens e serviços, quer na realização de obras, por empreitada, neste caso, em razão da remissão feita no artº 4º, 1, a).
12. Para estabelecer a existência de infracção financeira, ao abrigo das normas referidas no número anterior e artº 65º, 1, b) da Lei 98/97, é necessário invocar e provar que, em razão do fraccionamento, foi adoptado procedimento menos exigente do que seria devido se aquele inexistisse e que o autor do fraccionamento agiu com intenção de subtrair a despesa ao regime legalmente previsto.
13. Quando no processo de despesa vários decisores financeiros hajam intervindo, na imputação da responsabilidade financeira, importa determinar, caso a caso, onde se situa o facto que determina a ilegalidade da despesa e quem tinha o dever de o verificar e de obstar à assunção, à autorização ou ao pagamento da despesa.
14. Sendo ilegal a adjudicação por não ter sido precedida do procedimento legalmente devido, sendo essa adjudicação e a assunção e autorização da despesa decididas, no âmbito dos seus poderes, pelo Presidente da autarquia ou outro responsável autárquico, havendo sido prestados os serviços contratados, tendo sido dado cabimento à despesa e inexistindo vício de outra natureza intrínseco à autori-

zação de pagamento, esta não é ilícita, mas ainda que doutro modo se entenda, não merece censura financeira o Vereador que, no âmbito dos seus poderes e convencido da legalidade do processo de despesa que correu a montante, se limitou a autorizar os respectivos pagamentos.

FALTA DE SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / FALTA DE INVENTÁRIO / ORÇAMENTO COM INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS PREVISIONAIS / VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO CORRENTE / AQUISIÇÃO POR AJUSTE DIRECTO DOS SERVIÇOS DE ADVOGADO / FRACCIONAMENTO DE DESPESAS / ORDEM DE PAGAMENTO POR QUEM NÃO ASSUMIRA A DESPESA

Sentença nº 12/2006

Processo nº: 07-JRF/2006

3ª Secção – 03/11/2006

1. O tesoureiro da Chefia do Serviço de Finanças da GNR que, mediante cheques emitidos a favor de entidades ou pessoas que não tinham créditos sobre aquele Serviço, se veio a locupletar com as quantias respectivas, praticou a infracção financeira “desvio de dinheiros públicos”, constituindo-se na obrigação de reintegrar o Estado nessas quantias e juros de mora devidos.
2. Tendo em conta a data dos factos – MAR-JUN95 – e a sucessão de leis no tempo entretanto verificada – a Lei 86/89, 08SET foi substituída e revogada pela Lei 98/97, 26AGO – o Tribunal está adstrito a tomar em consideração o regime sancionatório que, concreta e globalmente, se mostre mais favorável (artº 111º, 5 da Lei 98/97).
3. Ambas as leis referidas prevêm o desvio de dinheiros públicos como infracção financeira, uma e outra prevêm que o agente reintegre os cofres públicos nos montantes desviados, uma e outra prevêm como equivalentes os montantes a reintegrar, uma e outra, porque se trata de conduta dolosa, afastam a possibilidade de relevação ou redução da responsabilidade e uma e outra admitem que se accione e efective a responsabilidade financeira, no caso a reintegratória, apesar de o demandado ter incorrido e ter sido condenado em sede penal.

4. Os juros de mora contam-se a partir da data da infracção, por disposição expressa da lei 98/97 e, na falta de norma idêntica na Lei 86/89, por força de normas anteriores, em vigor, que no mesmo sentido determinavam.
5. É, todavia, mais favorável o regime dos juros de mora que vigorava no domínio da Lei 86/89, por força do Decreto nº 22 257, de 22/02/33, que previa não se poder na liquidação deles abranger mais de 5 anos, limite que a Lei 98/97 não contempla.

DESVIO DE DINHEIROS PÚBLICOS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / JURO DE MORA / LEI CONCRETAMENTE MAIS FAVORÁVEL

Sentença nº 14/2006

Processo nº: 06-JRF/2006

3ª Secção – 28/12/2006

1. As despesas só podem ser assumidas se tiverem cabimento no orçamento respectivo, devendo os Serviços informar, previamente à assunção, se para aquela despesa existe cabimento na rubrica adequada. A autorização para a realização da despesa bem como a autorização para pagamentos têm que estar formalizadas, identificando o responsável e permitindo a este verificar se a despesa ou o pagamento têm efectivo cabimento no orçamento da Instituição.
2. Ficou provado que as autorizações de despesa foram verbais, não estando suportadas por qualquer requisição nem foram submetidas a cabimento prévio; também se provou que as autorizações de pagamentos não estavam suportadas por requisições externas, informação de cabimento prévio e registo do compromisso, factua-lidade que integra o ilícito financeiro previsto no artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97 por violar o disposto na alínea d) do ponto nº 2.3.4.2 do POCAL.
3. No entanto, ficou provado que todas as despesas e pagamentos tinham cabimento orçamental em rubricas adequadas e que os 1º e 2º Demandados só os autorizaram porque sabiam que correspon-diam, quer ao pagamento de serviços inadmiáveis para os quais

havia cobertura orçamental aprovada pela Assembleia Municipal, quer a despesas assumidas por força de um contrato e devidamente cabimentadas no orçamento municipal.

4. Tais factos permitem consolidar um juízo global favorável sobre a boa-fé que presidiu à actuação destes Demandados num circunstancialismo complexo como é o universo camarário em que as solicitações para a realização de despesas inadiáveis dificilmente se coadunam com a exigência de verificação da observância de todos os requisitos legais atinentes, pelo que se entende que a convicção adquirida pelos 1º e 2º Demandados de que não estavam a cometer qualquer irregularidade ou infracção não é censurável. E não o sendo, agiram sem culpa, o que, inevitavelmente, determinará a sua absolvição (artº 17º-nº 1 do C. Penal).
5. O contrato de permuta em causa nos autos não merece censura financeira uma vez que se demonstrou que o objecto da permuta fora disponibilizado ao mercado através de um concurso público e que não se descortina fundamento para considerar ilegal a permuta por se cederem bens presentes por bens futuros: desde que não se questione o sinalagma que caracteriza a permuta – e não se demonstrou que os interesses patrimoniais públicos foram desfavorecidos – nada obsta que a permuta, como a compra e venda, incida sobre bens futuros (artº 880º do C.C.)

CONTRATO DE PERMUTA / CULPA / BENS PRESENTES / DESPESA PÚBLICA / BENS FUTUROS / INFRACÇÃO FINANCEIRA

Acórdão nº 3/2006

Processo nº: 01-RO-SRA-E/2006

3ª Secção – 22/11/2006

1. O nº 2 do artº 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo DL nº 66/96, 31MAI, prevendo que, nas acções de fiscalização a programas ou projectos, a obrigação emolumentar recai sobre o serviço ou entidade que os execute, tem subjacente a ideia segundo a qual, podendo vários serviços ou entidades colaborar ou intervir num programa ou projecto, isso não significa que sejam todos eles a executá-lo e, em

consequência, a terem de suportar emolumentos pela acção de fiscalização do Tribunal de Contas.

2. Na interpretação da norma referida, pois que ela teve prioritariamente em vista regular a incidência dos emolumentos em acções de fiscalização de programas e projectos inseridos em Quadro Comunitário de Apoio, é de tomar em consideração a disciplina constante dos vários diplomas que, nesse Quadro, regulam a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo de execução dos programas e projectos.
3. Tendo a auditoria do Tribunal por objecto a execução de um programa, o SIDEL (Açores), Sistema de Incentivos ao Desenvolvimento Local, a obrigação emolumentar há-de incidir sobre a entidade que, dirigindo, administrando, coordenando ou decidindo no que importe à concretização desse programa, assegura a gestão técnica, administrativa e financeira do mesmo.
4. A Câmara do Comércio e Indústria de Ponta Delgada e a Câmara do Comércio de Angra do Heroísmo, limitando-se, no âmbito do SIDEL, a praticar actos parcelares de instrução processual, como sejam a recepção e avaliação (não definitiva nem vinculativa) das candidaturas, não são de considerar entidades executoras do SIDEL, o que, ao abrigo da referida norma do RJETC, as desonera da obrigação emolumentar.

AUDITORIA DE FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA / ENTIDADE EXECUTORA DE PROGRAMA OU PROJECTO / EMOLUMENTOS

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 2006.

CONTROLO CONCOMITANTE

(1ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 7/2006

Conselheiro Relator
Helena Maria Ferreira Lopes

19 de Setembro de 2006
Processo n.º 2/2005 – AUDIT

ASSUNTO: Acção de Fiscalização Concomitante à Câmara Municipal e aos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra.

- AJUSTE DIRECTO
- AUDITORIA ORIENTADA
- AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS
- CONTRATO DE AVENÇA
- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
- CONTRIBUIÇÃO PARA A SEGURANÇA SOCIAL
- FORMAÇÃO PROFISSIONAL
- FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
- PESSOAL APOSENTADO
- POCAL
- PUBLICITAÇÃO DA OFERTA DE EMPREGO OBRIGATÓRIA
- REGIME DE SUBSTITUIÇÃO
- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA E SANCIONATÓRIA
- VALOR ESTIMADO DO CONTRATO

CONCLUSÕES

1. Foi autorizada uma **nomeação em regime de substituição** para o cargo de Director de Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos, do quadro da Câmara Municipal de Coimbra, em 4 de Novembro de 2004, verificando-se que, entre a data da nomeação do interessado em regime de substituição e o início do procedimento com

vista à nomeação de novo titular para o cargo, decorreram mais de 60 dias.

O **responsável** pela manutenção da nomeação em regime de substituição por mais de sessenta dias sem que estivesse “*em curso procedimento tendente à nomeação de novo titular*”, é o Vereador identificado no Mapa nº 1 do Capítulo III, tendo com esta actuação **violado o disposto no artigo 27º, nº 3, da Lei nº 2/2004 de 15 de Janeiro, o que o faz incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, nº 1, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto.**

2. No que respeita aos **contratos de prestação de serviços em execução** constata-se que:
 - a) **na maioria dos contratos celebrados na Câmara Municipal de Coimbra apurou-se que o seu objecto não consubstancia “prestações sucessivas no exercício de profissão liberal”**, antes apresentando indícios de subordinação hierárquica e jurídica, o que viola o disposto no 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 o nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro;
 - b) os **responsáveis** pela autorização dos contratos e respectiva despesa a que se refere a alínea anterior são o Presidente, o Ex-Presidente da Câmara e os Vereadores e Ex-Vereadores da Câmara;
 - c) com a referida actuação estes **responsáveis violaram o disposto no 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 o nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro, o que os faz incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, nº 1, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto;**
 - d) **na maioria dos contratos celebrados nos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra verificou-se que o seu objecto não consubstancia “prestações sucessivas no exercício de profissão liberal”**, antes apresentando indícios de subordinação hierárquica e jurídica, o que viola o disposto no 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 o nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro;

- e) os **responsáveis** pela autorização dos contratos e respectiva despesa a que se refere a alínea que antecede são os membros do Conselho de Administração dos SMTUC;
- f) com a referida actuação estes **responsáveis violaram o disposto no 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 o nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro, o que os faz incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto;**
- g) o **procedimento prévio adoptado na Câmara Municipal de Coimbra, na generalidade das situações, não foi o legalmente correcto atento o valor estimado de cada contrato ou as circunstâncias invocadas, tendo assim sido violado o disposto nos artigos 81º nº 1 alíneas b) ou c) e 86º nº 1 alínea c) ou d) do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, ou nos artigos 32º nº 1 alínea c) e 36º nº 1 alínea d) do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 80/96, de 21 de Junho;**
- h) os **responsáveis** pela autorização dos contratos e respectiva despesa a que se refere a alínea anterior são o Presidente, o Ex-Presidente da Câmara e os Vereadores e Ex-Vereadores da Câmara;
- i) com a referida actuação estes **responsáveis violaram o disposto nos artigos 81º nº 1 alíneas b) ou c) e 86º nº 1 alínea c) ou d) do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, ou nos artigos 32º nº 1 alínea c) e 36º nº 1 alínea d) do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 80/96, de 21 de Junho, o que os faz incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto;**
- j) o **procedimento prévio adoptado nos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra, na generalidade das situações, não foi o legalmente correcto atento o valor estimado**

de cada contrato ou as circunstâncias invocadas, tendo assim sido violado o disposto nos artigos 81º n.º 1 alíneas b) ou c) e 86º n.º 1 alínea c) ou d) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho;

- k) os **responsáveis** pela autorização dos contratos e respectiva despesa a que se refere a alínea que antecede são os membros do Conselho de Administração dos SMTUC;
- l) com a referida actuação estes **responsáveis violaram o disposto** nos artigos 81º n.º 1 alíneas b) ou c) e 86º n.º 1 alínea c) ou d) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, **o que os faz incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto;**
- m) em alguns dos contratos celebrados na Câmara Municipal de Coimbra foi **incluída uma cláusula com vista a permitir que a CMC promova a actualização técnica e o conhecimento de cada avençado**, “(...) *desenvolvendo e suportando a participação em acções de formação necessárias para o efeito, bem como, quando for caso disso, das respectivas ajudas de custo*”;
- n) a quatro dos avençados foram efectivamente **pagas quantias relativas às ajudas de custo e de transporte para frequência de formação profissional**;
- o) o **responsável**, na qualidade de Vereador da Câmara, autorizou e outorgou o contrato n.º 39, do Anexo I, tendo, posteriormente, autorizado a frequência na formação e despesa inerente, pelo que **violou o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei 106/98, de 24 de Abril, o que o faz incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei 98/97, de 26 de Agosto;**
- p) num dos contratos celebrados nos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra (o contrato n.º 1 do Anexo II), identificado como contrato de avença, o que não se questiona no presente Relatório, **apurou-se que foram efectuados descontos para a segurança social, os quais foram suportados por estes Serviços, enquanto entidade patronal**, o que se revela incompatível com a natureza do contrato de avença e viola o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 343/79, de 28 de Agosto;

- q) os **responsáveis** pela autorização da despesa a que se refere a alínea que antecede são os membros do Conselho de Administração dos SMTUC;
- r) com a referida actuação violaram aqueles responsáveis o disposto no art.º 1.º do Decreto-Lei nº 343/79, de 28 de Agosto, o que os faz incorrer em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea b), e 59.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto;
- s) constatou-se que nos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra existiam 4 contratos de prestação de serviços celebrados com aposentados, que anteriormente eram funcionários daqueles serviços; estes contratos, porque não consubstanciam “*prestações sucessivas no exercício de profissão liberal*”, antes indiciando subordinação hierárquica e jurídica, deveriam ter sido precedidos das autorizações a que se referem os artigos 78.º, n.º 1, alínea c) e 79.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio;
- t) os **responsáveis** pela autorização da despesa a que se refere a alínea que antecede são os membros do Conselho de Administração dos SMTUC;
- u) com a referida actuação violaram aqueles responsáveis o disposto nos artigos 78.º, n.º 1, alínea c), e 79.º do Decreto-Lei nº 498/72, de 9 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 215/87, de 29 de Maio, o que os faz incorrer em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos dos artigos 65.º, n.º 1, alínea b), e 59.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

RECOMENDAÇÕES

Face ao relatado, recomenda-se:

À Câmara Municipal e aos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra:

- a) um maior rigor no recurso aos contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, os quais só deverão ser utilizados nas situações subsumíveis no nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro.

Refira-se ainda, que estes contratos não podem legalmente ser utilizados para satisfazer necessidades permanentes de serviço nem titular relações de trabalho subordinado, como preceituam o nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 195/97, de 31 de Julho, e o artigo 10º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, com a redacção dada pela Lei nº 25/98, de 26.05;

- b) que a celebração dos contratos de prestação de serviços deverá ser sempre precedida 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.

Atente-se ainda, que o recurso ao ajuste directo nos termos da alínea d) do nº 1 do artigo 86º do Decreto-Lei nº 197/99 tem carácter excepcional, devendo ser utilizado, unicamente, nas situações em que se demonstre que os serviços apenas podem ser executados por um prestador determinado.

À Câmara Municipal de Coimbra:

- c) que nos contratos de prestação de serviços não inclua cláusulas permitindo a frequência de formação e o pagamento de ajudas de custo, uma vez que tais abonos apenas são legalmente permitidos para os funcionários, agentes e contratados a termo certo, nos termos do artigo 1º do Decreto-Lei nº 106/98, de 20 de Abril;

- d) o cumprimento dos dispositivos legais que regulam e disciplinam o recrutamento e a gestão do pessoal na Administração Local, em especial, os que respeitam à nomeação em regime de substituição e ao provimento nos mesmos cargos;

Aos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra:

- e) no que respeita aos contratos de prestação de serviços, deverão ser cumpridas as normas legais que respeitam ao tipo de descontos a efectuar neste vínculo contratual, não podendo, entre o mais serem pagas quaisquer contribuições para a Segurança Social por parte do organismo público contratante;
- f) o cumprimento dos dispositivos legais constantes do Estatuto da Aposentação aprovado pelo Decreto-Lei nº 498/72, de 9 de Dezembro com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 179/2005, de 2 de Novembro, designadamente os artigos 78º e 79º, que regulam o trabalho desenvolvido por aposentados em organismos públicos;
- g) o cumprimento das regras contabilísticas constantes do POCAL, designadamente as que respeitam ao cabimento e ao compromisso.

CONTROLO SUCESSIVO

(2ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 20/2006

Conselheiro Relator
Lia Olema Videira de Jesus Correia

26 de Setembro de 2006
Processo nº 47/2005 – AUDIT

ASSUNTO Avaliação do Modelo de Gestão Empresarial Adoptado no SNS
– Período de 2001 a 2004.

- AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS
- AUDITORIA OPERACIONAL
- COMPETÊNCIA PARA PAGAMENTO DE ENCARGOS
- AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
- CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS DO SECTOR DA SAÚDE
- CONTROLO INTERNO
- CONTROLO FINANCEIRO
- ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA
- ENDIVIDAMENTO NÃO FINANCEIRO
- EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
- FINANCIAMENTO
- INDICADORES DE GESTÃO
- MECANISMO DE PREVISÃO DA PROCURA
- MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTABILIDADE ANALÍTICA
- PLANEAMENTO DA ACTIVIDADE HOSPITALAR
- DESDOBRAMENTO NO POCMS DE CONTAS
- QUALIDADE E EQUIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO

CONCLUSÕES

Avaliação do Modelo de Gestão Empresarial Adoptado no Serviço Nacional de Saúde: Período 2001-2004¹

Avaliação da Eficiência

Quando se comparam os grupos de hospitais SA e hospitais do SPA, os índices de eficiência, calculados através de análise envolvente de dados, não diferem significativamente em nenhum dos anos do período 2001-2004. No entanto, quando se estratifica o universo de hospitais, e se compara nos hospitais de dimensões semelhantes, notam-se algumas diferenças significativas, em particular nos grupos de dimensão de 150-350 e 350-650 camas (grupos 3 e 4):

- Existe evidência de diferenças nos níveis de eficiência quando se comparam os hospitais SA com os do SPA de dimensão semelhante, embora os resultados obtidos a partir dos diferentes modelos DEA não sejam inteiramente consistentes. De acordo com o modelo de Custos Totais, os hospitais SA têm um melhor desempenho entre os hospitais do grupo 3, sendo essa diferença apenas significativa no período pós-transformação (apesar de tendencialmente superior já em 2001 e 2002).
- Não existem diferenças significativas atendendo aos resultados dos modelos *Rubricas de Despesa e Recursos Físicos*. No entanto, se compararmos os hospitais SA no conjunto dos hospitais dos grupos 3 e 4, a diferença face ao grupo de hospitais do SPA já é significativa em 2002, o que evidencia diferenças *ex ante*.
- Outra evidência de melhor desempenho relativo em termos de eficiência provém dos modelos plurianuais. Estes modelos, com exceção do modelo 3, estimam uma curva de eficiência única para o período em análise. Os resultados obtidos confirmam uma descida no ranking dos hospitais do SPA dos grupos 3 e 4 no período 2003-2004 relativamente a 2001-2002. No grupo de hospitais SA não se verifica uma alteração significativa do ranking

¹ Este texto corresponde, com ligeiras adaptações, às conclusões contidas no Sumário Executivo elaborado pelos Consultores Externos, o qual consta do Apenso a este Relatório.

médio. Isto significa, portanto, que houve um afastamento dos hospitais do SPA da fronteira de eficiência, entre 2001-2002 e 2003-2004.

Podemos, assim, concluir que a adoção do modelo empresarial não resultou em perdas de eficiência, existindo, pelo contrário, alguma evidência de que, em termos globais, se traduziu em aumentos relativos de eficiência.

Na análise apresentada na seção 4 do estudo² foram comparados índices de eficiência agregados com indicadores de produtividade e com algumas características da gestão dos hospitais. A análise detalhada de rácios procura encontrar fontes de ineficiência, em função de um quadro referencial que caracterize os hospitais mais eficientes. Confirma-se que os índices de eficiência apresentam informação mais completa do que indicadores de produtividade simples e que se torna necessário obter múltiplos indicadores de produtividade simples para construir um quadro que permita perceber as causas de menor eficiência.

Avaliação da Qualidade

A análise da evolução de indicadores de qualidade também revela algumas melhorias de desempenho em termos relativos nos hospitais SA:

- Constata-se evidência estatística de melhoria na qualidade global no grupo dos hospitais SA em 2003 e 2004.
- Verifica-se uma tendência para níveis de ocorrência tendencialmente inferiores nos hospitais SA quanto à mortalidade (para maiores de 65 anos), complicações relacionadas com procedimentos cirúrgicos e úlceras de decúbito. No caso da mortalidade, o efeito diferencial faz-se sentir em 2003, não sendo significativo em 2004.
- No caso das complicações relacionadas com procedimentos cirúrgicos e úlceras de decúbito, verifica-se um efeito diferencial em 2004 relativamente aos hospitais do SPA, mas não em 2003. Este

² Cfr. Apenso.

resultado traduz um efeito cumulativo relativamente ao período 2001-2002. A melhoria de qualidade é um processo de aprendizagem cujos efeitos cumulativos podem não produzir resultados imediatos, pelo que o estudo continuado da evolução destes indicadores permitirá perceber se efectivamente se iniciou uma trajectória de melhoria.

- Não se verificou degradação do desempenho dos hospitais SA relativamente ao grupo de controlo³ em nenhum dos indicadores considerados.

A análise de trajectórias de melhoria em termos de eficiência e qualidade, ainda que assente em valores médios, permite demonstrar a variedade que caracteriza a evolução do conjunto dos hospitais SA, em particular os hospitais SA dos grupos 3 e 4. Consideraram-se hospitais em diferentes patamares de eficiência, determinados em função dos quartis da distribuição dos índices de DEA (obtidos a partir do modelo 1 para 2002).

Esta análise permitiu verificar uma divergência na evolução dos hospitais SA. O aumento do indicador de qualidade global verifica-se a nível dos hospitais com melhor desempenho à partida, com ligeiras perdas de eficiência, em particular no conjunto de hospitais de eficiência de nível intermédio. Nos hospitais que já eram inicialmente menos eficientes verificou-se uma perda de eficiência, em termos relativos, e degradação do indicador global de qualidade.

Equidade no Acesso

Não se encontrou evidência de menor equidade no acesso através da análise da taxa de transferências e do rácio de primeiras consultas. De facto, o rácio de primeiras consultas tende mesmo a ser superior no conjunto de hospitais SA.

³ Vide Apenso, p.p 29 e seguintes.

Informação de Gestão

Considerando que o SNS dispõe de um activo importante na estrutura actualmente montada para recolha e integração de informação, constataram-se falhas a nível de gestão de conteúdos deste sistema. Por um lado, observaram-se divergências significativas entre valores de actividade reportados pelos hospitais e os que constam dos mapas de produção disponibilizados pelo IGIF. Através de várias notas apenas à informação que foi remetida pelos hospitais, conclui-se que os indicadores de produção não são tratados de forma uniforme, o que gera dificuldades de comparação efectiva entre unidades hospitalares. Para além disso, o actual sistema de contabilidade analítica encontra-se ultrapassado, não permitindo por exemplo uma análise de custeio baseada na actividade.

Comparação Internacional⁴

A comparação internacional denota uma maior produtividade dos hospitais SA e SPA em relação ao grupo de hospitais do Reino Unido a nível de urgência, mas níveis de produtividade muito inferiores a nível do internamento.

A comparação com os grupos de hospitais de Espanha denota a nível da actividade de urgência uma maior produtividade dos hospitais de menor dimensão em Portugal, mas uma menor produtividade a nível dos Hospitais Centrais. No que se refere ao internamento as diferenças não são muito significativas. Os indicadores referentes a consultas externas, número de consultas por dia útil e rácio de primeiras consultas, são significativamente superiores em Espanha, em particular nos hospitais de grande dimensão e centrais. A nível de cirurgias denota-se um número de cirurgias programadas por dia útil superior nos Hospitais Centrais do SPA em relação ao grupo equivalente em Espanha, sendo este indicador tendencialmente inferior nos hospitais SA de dimensão equivalente. Os hospitais SA de menor dimensão registam um número de cirurgias programadas por dia útil superior aos congéneres de Espanha.

⁴ Os dados sobre os sistemas de saúde internacionais, designadamente do Reino Unido e de Espanha referem-se ao ano de 2000.

O Modelo de Financiamento e a Situação Económico - Financeira Global dos Hospitais do SEE

Modelo de Financiamento 2003-2004

- O modelo de financiamento que foi instituído com os contratos-programa para os hospitais SA em 2003 não se baseou apenas no pagamento da produção realizada pelos hospitais SA mas, também, manteve a lógica da cobertura de custos através de mecanismos compensatórios (produção marginal e valor de convergência), sem os quais não teria sido possível viabilizar o funcionamento da maioria destes hospitais, embora a situação económico-financeira registada em 2003 e 2004 seja globalmente deficitária.
- O modelo de financiamento é potenciador de uma menor eficácia, uma vez que financia produção não realizada (produção marginal negativa), para suportar parte dos custos fixos dessas linhas de produção e concomitantemente de uma menor eficiência, concretizada na atribuição de valores de convergência para compensar o desvio entre custos unitários mais elevados atingidos pelo hospital e os custos médios dos hospitais do mesmo grupo.
- De referir, todavia, que em 2006 foram introduzidas correcções neste modelo de financiamento, introduzindo-se uma componente variável no valor de convergência em função do cumprimento de indicadores de desempenho.
- Os contratos-programa basearam-se em níveis de produção históricos de cada hospital. Assim, foram fixadas quantidades por linha de produção sem se atender, por um lado, a um levantamento das necessidades de saúde da população e, por outro, à avaliação do uso das capacidades produtivas de todos os hospitais que integram o SNS, de forma a satisfazer a procura esperada.
- De resto, esta conclusão sai reforçada com a opção definida no n.º 3 do Despacho n.º 22 250/2005 (2.ª série) relativa à limitação da produção hospitalar para 2006, a qual “não poderá exceder a estimada para 2005”, que poderá constituir uma condicionante à eficiência e eficácia que o novo modelo de financiamento deveria incentivar. A evolução do modelo veio acentuar em 2006 uma transferência do risco do excesso de procura para os hospitais pres-

tadores, bem como o controlo dos custos totais através da limitação da produção.

- Do ponto de vista contabilístico, o impacto do modelo de financiamento nas contas dos hospitais em 2003 reflectiu-se, fundamentalmente, em operações permutativas entre as rubricas dos subsídios à exploração e as prestações de serviços, as quais revelaram globalmente montantes de grandeza idêntica do exercício de 2002 para 2003. Os montantes resultantes do financiamento do valor de convergência, nalguns casos, foram incorrectamente contabilizados nas prestações de serviços, em vez de, atendendo à substância, serem correctamente relevados nos subsídios à exploração.

Execução Física e Financeira dos Contratos-Programa

- O modelo de contratação foi iniciado em 2003, e continuado em 2004, sem que os contratos-programa estivessem celebrados, o que provocou atrasos na facturação da respectiva actividade por parte dos hospitais SA.
- Em 2003 e 2004 verificaram-se níveis de realização, física e financeira, superiores a 90% das quantidades e preços contratados. Do ponto de vista financeiro, a produção contratada envolveu cerca de 1.171 M€ em 2003 e 1.254 M€ em 2004.
- Tais circunstâncias não implicaram a eliminação de listas de espera para as cirurgias e consultas.
- Em 2003 e 2004, a produção marginal com maior expressão financeira revelou-se nas linhas de produção que constituem o cerne da actividade hospitalar, nomeadamente no internamento (+ 51,6 M€, dos quais 7,5 M€ reportam-se a produção marginal positiva e 44,1 M€ a produção marginal negativa), nas urgências (+ 16,1 M€, dos quais 8,4 M€ correspondem a produção marginal positiva e 7,7 M€ a produção marginal negativa) e nas consultas (+ 14 M€, dos quais 6,4 M€ correspondem a produção marginal positiva e 7,6 M€ a produção marginal negativa). Sublinhe-se que a produção marginal negativa (circunscrita às unidades não produzidas) permitiu financiar parte dos custos em função da produção não atingida.

- A componente contratual denominada “valor de convergência” afigura-se ter a natureza de uma indemnização compensatória pela prestação de serviço público. Em 2003, cerca de 90% do universo dos hospitais SA beneficiou do valor de convergência; em 2004, constatou-se que apenas 68% do universo destes hospitais beneficiou desta indemnização, embora tal situação tenha correspondido a um montante global de cerca de 190 M€, manifestamente superior ao que tinha sido atribuído no ano anterior a um maior número de hospitais. A atribuição ou retirada desta componente não se revelou “incentivadora de eficiência”, no sentido de se perceberem os impactos esperados no posicionamento de cada hospital face à eficiência geral do universo dos hospitais SA.
- Quanto aos encargos com medicamentos, apesar das alterações ocorridas no texto dos contratos-programa entre 2003 e 2006, subsiste a necessidade de uma clarificação desta matéria por via legislativa, no sentido de especificar quais as entidades do SNS e em que condições deverão assumir os encargos decorrentes da aquisição de produtos vendidos em farmácias prescritos nos hospitais a beneficiários do SNS.
- Apesar dos elevados níveis de realização alcançados nas principais linhas de produção, superiores a 90%, em 2003 e 2004, este modelo de contratação não proporcionou o financiamento adequado da actividade que estes hospitais dedicaram ao SNS, visto que os preços e as restantes componentes compensatórias não foram suficientes para evitar os resultados líquidos negativos e em particular os défices financeiro e económico ocorridos na globalidade destes hospitais.
- De referir que o IGIF não procedeu nem em 2003 nem em 2004 à avaliação da gestão económica - financeira destes hospitais⁵.

Análise da Situação Económico-Financeira

- Com a realização do capital social em cada uma das sociedades anónimas, a estrutura financeira dessas entidades em 2003 benefi-

⁵ Cfr. sobre esta matéria o Relatório de Auditoria n.º 21/ 05 – 2ª S - Sistema de Controlo Interno do SNS.

ciou de um montante global de 898 M€, o que lhes proporcionou um reforço dessa estrutura, nomeadamente pela proeminência imediata do Activo Circulante face ao Activo Fixo.

- Em termos globais verificou-se uma deterioração do resultado líquido do grupo dos Hospitais SA, no período de transformação de 2002-2003. Com efeito, partindo de um resultado global positivo de 9 M€ em 2002, enquanto hospitais do SPA, os hospitais SA registaram um resultado global negativo de 116 M€ em 2003. Esta situação explica-se quer pelas alterações dos procedimentos e práticas contabilísticas enquanto hospitais empresa quer pelo agravamento dos custos operacionais.
- No ano seguinte, 2004, o resultado líquido melhorou, apesar de continuar negativo, atingindo um valor de -73 M€. Contudo, essa melhoria não se ficou a dever ao aumento dos resultados operacionais produzidos por estes hospitais, mas a resultados extraordinários, para os quais concorreram diversas situações, entre as quais se destacam as regularizações de existências e de imobilizado, encontro de contas com o SNS e correcções relativas a exercícios anteriores.
- Após a transformação verificou-se falta de harmonização de práticas contabilísticas decorrente de utilização indistinta quer do POC quer do POCMS e da utilização de diferentes critérios na contabilização dos adiantamentos conferidos pelo IGIF, dos encontros de contas e das anulações de dívidas. A Unidade de Missão Hospitais SA, na sua Linha Directa n.º 18, de Fevereiro de 2003, instruiu os hospitais a utilizarem o POC (empresas) a partir de 2004.
- Ao longo dos anos de 2001 a 2004 ocorreu um acréscimo global dos custos na ordem dos 19%. Das rubricas com maior peso na estrutura de custos (CMVMC, FSE e Pessoal), foram os custos com pessoal os que registaram maior acréscimo, tendo alcançado os 1.006 M€ em 2003, o que representou um crescimento de 18% face ao ano anterior. Em 2004 este tipo de custos ascendeu a 1.042 M€. Em termos gerais, de 2003 para 2004 o maior crescimento ocorreu nos CMVMC, os quais registaram um acréscimo de 10%. Ao longo do tempo (2001/2004) foram também os CMVMC que registaram o maior acréscimo, cerca de 23%, em especial devido aos medicamentos e material de consumo clínico.

Endividamento

- A transformação dos hospitais em SA não conteve o endividamento gerado pelos mesmos a partir da transformação. As dívidas a fornecedores c/c registaram um crescimento anual a partir de 2002, assumindo maior relevância no período da transformação (2002-2003), com um acréscimo de 30%. As dívidas a outros credores registaram o maior acréscimo naquele período (44%), tendo-se verificado um decréscimo de 7% no período de 2003/2004.
- Quanto ao grau de endividamento perante instituições de crédito, nenhuma entidade ultrapassou o limite legalmente previsto (cfr. Art.º 12.º do Decreto-Lei de criação de cada um dos hospitais). O valor global deste endividamento atingiu 11 M€ em 2004 e 5,4 M€ em 2005, originando o pagamento de 37.380 € de juros em 2004 e 67.880 € em 2005. Apenas cinco hospitais recorreram ao endividamento em 2004, e dois em 2005.
- A Unidade de Missão Hospitais SA e o IGIF não procederam em 2003 e 2004 a um adequado controlo financeiro, em especial, ao endividamento resultante dos compromissos assumidos perante os fornecedores, no sentido de acautelar necessidades de financiamento futuras.

Impacto da Empresarialização na Consolidação das Contas Globais do SNS

- As contas consolidadas do SNS quer de 2003 quer de 2004 apresentadas pelo IGIF não dão uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados do conjunto das entidades que integram o SNS, não só considerando as limitações inerentes ao tratamento das relações financeiras interinstitucionais, mas por não incluírem as contas dos hospitais do SEE. Para além disso, as Contas Globais do SNS elaboradas pelo IGIF não relevam o endividamento nem dos hospitais do SPA, nem dos hospitais transformados em sociedades anónimas, uma vez que não incluem um balanço consolidado do SNS.
- Dado que os hospitais do SEE integram o SNS, reforça-se a ideia de que as contas globais do SNS quer de 2003 quer de 2004 deve-

riam ter reflectido também as contas daqueles hospitais, e não apenas as transferências efectuadas no âmbito dos contratos-programa.

- Enquanto exerceu o seu mandato, a Unidade de Missão Hospitais SA não procedeu à consolidação das contas deste subsector e os relatórios que apresentou quanto à situação económico-financeira dos hospitais SA foram sempre elaborados com base em dados agregados e não em dados consolidados. Por outro lado, o IGIF não dispunha nos anos de 2003 e 2004 da informação respeitante às relações económico-financeiras entre os hospitais SA e as restantes instituições do SNS, o que revelou uma ausência de articulação com a Unidade de Missão Hospitais SA no que respeita à troca de informação.

Impacto da Empresarialização no Défice das Administrações Públicas

- A partir da transformação de hospitais do SPA em sociedades anónimas, a situação económico-financeira de cada um deixou de ter reflexos directos na relevação da execução orçamental para efeitos das contas das Administrações Públicas.
- Na perspectiva das contas nacionais, e segundo os critérios do SEC 95, a mera forma empresarial não é determinante para as excluir das Administrações Públicas, importando considerar a natureza mercantil ou não-mercantil enquanto unidades produtivas. A análise do processo de empresarialização junto do EUROSTAT centrou-se na observância do critério dos 50% (de cobertura dos custos de produção pelas vendas), para efeitos da classificação de uma unidade enquanto produtor mercantil.
- A despesa destinada à realização do capital social dos hospitais SA, bem como os posteriores aumentos de capital foram contabilizados na Conta Geral do Estado como “Activos Financeiros”; na perspectiva da Contabilidade Nacional esta operação financeira não foi considerada na relevação dos défices das Administrações Públicas.

- Apesar das disponibilidades geradas pela realização do capital social, a maioria dos hospitais utilizou-as para financiar despesa corrente e não para afectar ao investimento no sentido de promover a continuidade e sustentabilidade empresarial. A Unidade de Missão Hospitais SA, não só teve conhecimento dessa utilização, como emitiu, em Dezembro de 2003, orientações no sentido de permitir essa operação.
- Nos dois primeiros exercícios de funcionamento (2003-2004) os resultados líquidos globais dos hospitais SA revelaram-se negativos.
- No primeiro ano de actividade, 2003, verificou-se um superavit financeiro acumulado de 83 M€, passando em 2004 para um défice financeiro acumulado de 307 M€. A variação ocorrida de um ano para o outro resultou, nomeadamente, do montante de 898 M€ por parte do Estado para a realização do capital social destas sociedades. Relativamente ao défice económico, apurado na óptica da receita e da despesa, em 2003, foi de 76 M€, subindo, em 2004, para os 138 M€, ou seja, registou-se um crescimento de cerca de 82%, resultante essencialmente do agravamento da despesa total do exercício.
- A persistência de défices poderá conduzir a uma necessidade de financiamento líquido deste subsector do SNS, colocando o Estado, se tal vier a acontecer, perante as condicionantes decorrentes dos critérios do SEC 95, no que respeita à qualificação de entradas de capital como transacções não financeiras, o que poderá conduzir a um eventual agravamento do défice das Administrações Públicas na perspectiva das contas nacionais.

Conclusões Gerais das Auditorias Operacionais

Nas auditorias de resultados aos Hospitais de São Sebastião, SA (HSS), Distrital de Santarém, SA (HDS) e Nossa Senhora do Rosário, SA (HNSR), conclui-se:

Eficácia

A análise da eficácia, no biénio 2003/2004, teve por base a avaliação do grau de prossecução dos objectivos fixados pelos três hospitais quer em termos globais quer em termos de metas previstas, apurando-se que, globalmente, foram atingidos os objectivos e as metas de produção definidos, tendo o HSS e o HNSR sido mais eficazes no biénio 2003/2004 comparativamente a 2000/2001, na medida em que registaram taxas de concretização mais elevadas em todas as linhas de produção (com excepção da urgência no HSS) e nalguns casos ultrapassaram as mesmas, enquanto que o HDS apresenta taxas de concretização idênticas nos dois biénios não registando, assim, diferenças em termos de eficácia.

Eficiência

Face aos resultados obtidos e aos recursos utilizados nas áreas da Consulta Externa, Internamento, Actividade Cirúrgica e Urgência, os 3 hospitais foram mais eficientes no biénio 2003/2004 relativamente ao período anterior (2000/2001), uma vez que registaram valores mais elevados de produção e de produtividade (excepto a produtividade por médico na Urgência do HSS e na Actividade Cirúrgica do HNSR) e com custos unitários decrescentes, o que reflecte ganhos de eficiência (excepto na Actividade Cirúrgica e no Internamento do HSS, em que o acréscimo resultou da maior complexidade dos doentes tratados - e na Consulta Externa no HDS).

Avaliação da Qualidade dos Serviços Prestados

A avaliação da qualidade dos serviços prestados no biénio 2003/2004, através da evolução e comparação com o biénio 2000/2001, de alguns indicadores técnicos (“% de Óbitos em GDH Cirúrgicos em doentes com idade ≤ 65 ”, “% de Óbitos em GDH Cirúrgicos em doentes com idade > 65 ”, “Complicações Relacionadas com Procedimentos Cirúrgicos”, “% de Readmissões em GDH Cirúrgicos e Grau de Concentração da Actividade”) e do grau de satisfação dos utentes, evidencia que, em três dos cinco indicadores técnicos analisados (“Complicações Relacionadas com Procedimentos Cirúrgicos”, “% de Óbitos em GDH Cirúrgicos em doentes com idade ≤ 65 ” e “Grau de Concentração da Activida-

de”) os 3 hospitais obtiveram melhores resultados do que a média dos Hospitais Nacionais e do Grupo, tendo obtido piores resultados nos dois restantes indicadores (“% de Readmissões em GDH Cirúrgicos” e “% de Óbitos em GDH Cirúrgicos em doentes com idade>65”). O nível de satisfação dos utentes em 2003 e em 2004 diminuiu face a 2000 e 2001, tendo sido registado um maior número de reclamações no Gabinete do Utente.

Adequação da oferta à procura

Ficou demonstrada a insuficiente capacidade de resposta dos serviços assistenciais dos Hospitais de HSS e HDS em fazer face à procura de cuidados de saúde da população abrangida, no biénio 2003/2004, nomeadamente pelo aumento do tempo médio de espera para obtenção de consulta e, ainda, pelo aumento das listas de espera cirúrgicas, mostrando-se os aumentos de produção e de produtividade nestas áreas insuficientes para fazer face ao aumento da procura.

No HNSR verificou-se uma melhoria na capacidade de resposta dos serviços assistenciais do hospital, que se reflectiu na diminuição do tempo médio de espera para obtenção de consulta e, ainda, na diminuição da lista de espera cirúrgica.

Avaliação da equidade no Acesso

Ponderados os indicadores “rácio de 1^{as} consultas no total de consultas” e “doentes transferidos do Internamento”, conclui-se, sem prejuízo das reservas relativas à procura desviada, não existirem indícios de uma menor equidade no acesso em 2003 e 2004, considerando a percentagem diminuta de doentes transferidos do Internamento para outras unidades hospitalares comparativamente à média dos Hospitais SA e à média nacional dos hospitais do SNS e a diminuição de apenas um ponto percentual na evolução (entre 2003 e 2004) das 1^{as} consultas no total de consultas no HNSR e HDS e de dois pontos percentuais no HSS.

Verificou-se, ainda, que, em 2003 e 2004, não existiu nos 3 hospitais auditados uma diminuição da percentagem de doentes do SNS no total de doentes atendidos em qualquer das linhas de produção, concluindo-se, assim, não existir evidência de discriminação deste grupo.

Procura desviada

A “procura desviada” por iniciativa do doente teve, em 2003/2004, um peso muito elevado na Consulta Externa e no Internamento do HSS relativamente aos outros dois hospitais auditados do mesmo grupo (HDS e HNSR), o que não deixa de constituir, quando associada à avaliação da qualidade, uma reserva à apreciação da equidade, apresentando o HNSR menor procura desviada em todas as áreas de actividade, com um menor peso relativo face aos restantes.

Financiamento

No período 2003/2004 o financiamento dos 3 hospitais abrangeu, para além da produção contratada, valores compensatórios de produção marginal negativa (para suportar parte dos custos fixos de produção não realizada), tendo o HDS e o HNSR recebido, ainda, um valor de convergência.

Em 2003 e 2004, o HDS e o HNSR receberam de financiamento da produção realizada nos termos dos contratos programa valores inferiores ao subsídio de exploração de anos anteriores (2000/2001/2002), contrariamente ao verificado no HSS.

Se considerarmos os valores (base, marginal e convergência) efectivamente pagos ao HDS e ao HNSR, em 2003, regista-se um decréscimo face a 2002 de respectivamente 8% e 6,8% e, em 2004, um aumento face a 2003 (19% no HDS e 15,4% no HNSR). No HSS, apura-se um acréscimo de 39% em 2003 face a 2002 e de 3% em 2004 face a 2003, no total dos pagamentos efectuados pelo IGIF, não tendo o hospital recebido valor de convergência.

Situação Económico Financeira

- *Situação Financeira*

Os 3 hospitais apresentaram quer em 2003 quer em 2004 uma receita total que, por efeito da subscrição do capital social em 2002, lhes possibilitou atingir *superavit* de anos anteriores, verificando-se que apenas o

HSS apresentou em ambos os anos “*Superavit Financeiro de Exercício*” e “*Superavit Financeiro Total*”.

O HDS e o HNSR apresentaram um *superavit* financeiro total em 2003 e um *défice* financeiro em 2004.

De referir, ainda, que os HNSR e HDS utilizaram parte do seu capital social, em 2003 para pagar dívidas contraídas em anos anteriores (ainda como hospital SPA), nos montantes de 6 930 000€ e de 2 430 000€, respectivamente, e em 2004, para solver as dívidas existentes, nos montantes de 9 000 000€ e de 11 600 000€, respectivamente.

A realização em 2003 do Capital Social subscrito em 2002 teve reflexos nas demonstrações financeiras de 2002 nos 3 hospitais auditados, através do aumento das Dívidas de Terceiros (Accionista Estado), na medida em que não se verificou a realização desse capital.

- *Situação Económica*

Em 2003 e 2004 são apurados *superavit* económicos no HSS (de 5 132 717,48€ e 5 260 683,79€ respectivamente) enquanto que no HNSR se observam *défices* económicos em ambos os anos (de 2 999 741,23€ em 2003 e 2 697 289,42€).

No HDS apura-se um *superavit* económico em 2004 no valor de 1 005 746,19€ o que demonstra uma melhoria da situação económica, já que em 2003 se registou um *défice* económico de 2 945 614,14€.

O HDS e o HNSR apresentaram, ainda, níveis de rentabilidade negativos em 2003 e positivos em 2004, com resultados operacionais negativos, quer em 2003 quer em 2004, sendo o resultado líquido do exercício negativo em 2003 e positivo em 2004, enquanto que o HSS apresenta níveis de rentabilidade e resultados operacionais positivos, quer em 2003 quer em 2004, sendo o resultados líquido igualmente positivo.

- *Endividamento*

Os 3 hospitais apresentaram em 2004 dívida acumulada no valor de, respectivamente, 9 653 483€, 19 805 986€ e 26 270 202€, atingindo as

dívidas a fornecedores os valores de 3 876 375 € no HSS, 8 371 72€ no HDS e 17 159 292€ no HNSR.

Em 2003, a dívida acumulada havia sido de 10 329 857€ no HSS, 30 187 693€ no HDS, e 24 524 468€ no HNSR, de que se salienta a dívida a fornecedores, respectivamente, no montante de 2 685 130€, 13 192 284€ e 15 383 237€.

A dívida total apenas se agravou no HNSR. A dívida a fornecedores apenas diminuiu no HDS tendo-se agravado nos outros 2 hospitais (HSS e HNSR).

• *Avaliação Global*

A realização do capital social gerou disponibilidades que o HDS e o HNSR utilizaram, em parte, nos anos de 2003 e 2004 para financiar despesas correntes e não para afectar a investimento. Apesar dessa utilização, constatou-se continuar a existir um elevado nível de endividamento (Passivo/Activo Total) no HDS e no HNSR de, respectivamente, 0,65 e 0,53 em 2003 e de 0,55 e 0,57 em 2004.

A evolução dos resultados líquidos de 2003 para 2004 demonstra alguma recuperação, mas parece indiciar uma fraca sustentabilidade económica do HDS e do HNSR.

O HSS não utilizou o capital social para solver as dívidas existentes ou cobrir défices, tendo apresentado resultados líquidos positivos quer em 2003 quer em 2004.

RECOMENDAÇÕES

Aos poderes legislativo/executivo:

- A estruturação de um sistema de informação que inclua o acompanhamento dos hospitais EPE no sistema de informação do SNS que possa servir de instrumento fiável, completo e adequado ao desenvolvimento da função controlo e avaliação do desempenho destas unidades do SNS, de forma a permitir identificar com clareza as áreas estratégicas e de

risco face à execução dos contratos-programa, integrando as perspectivas económico-financeira e assistencial (qualidade e equidade).

- Alargar o conjunto de indicadores que são recolhidos de forma sistemática, de forma a facilitar a comparação de desempenho entre unidades hospitalares com características semelhantes e com indicadores de eficiência e qualidade internacionais (vg. AHRQ, 2006; OECD, 2006).
- Desenvolver um sistema de informação que permita o benchmarking de desempenho a nível internacional (designadamente Europeu) de forma sistemática e para um conjunto de indicadores alargado.
- O aperfeiçoamento do modelo de contratação, no sentido de assegurar a melhor utilização dos recursos públicos e a máxima eficiência, qualidade e equidade nos cuidados a prestar pelos hospitais empresa. Para tal, numa lógica integrada do SNS, dever-se-ão conceber mecanismos de previsão fundamentada da procura, considerando as capacidades instaladas nos hospitais, o planeamento da actividade hospitalar e a definição das necessidades de saúde.
- Reitera-se a recomendação, anteriormente já proferida pelo TC6, no sentido da aprovação de normas de consolidação de contas do sector da saúde, medida que no domínio da gestão constituiria um importante factor de transparência, propiciando relevar de forma adequada a situação económico-financeira e patrimonial dos serviços e organismos do SNS, incluindo os hospitais do SEE.
- A aprovação de normas que determinem a implementação de sistemas de custeio ao nível de cada hospital, bem como a obrigação de reporte e divulgação dos custos de produção hospitalar, com base numa harmonização de indicadores.
- A aprovação de normas que definam quais as entidades do SNS responsáveis pelo pagamento dos encargos com medicamentos decorrentes da aquisição de produtos vendidos em farmácias prescritos nos hospitais, a beneficiários do SNS no âmbito da actividade assistencial dos hospitais.

⁶ Vide - "Auditoria ao Sistema de Controlo Interno do SNS", Relatório n.º 21/05, 2.ª Secção.

- O acompanhamento e o controlo financeiro adequado, incluindo a execução orçamental de cada hospital empresa, e, em especial, do endividamento não financeiro, sem prejuízo das medidas entretanto adoptadas pelo IGIF ao nível do acompanhamento e controlo dos hospitais EPE, de que se dá conta nas respectivas alegações e as quais o TC regista com apreço.

Ao IGIF:

- O desenvolvimento de forma integrada de um sistema de informação que inclua o acompanhamento dos hospitais empresa no sistema de informação do SNS, que incorpore e desenvolva o conceito de “*Tableaux de Bord*” iniciado pela Unidade de Missão Hospitais SA, de modo a reforçar o controlo interno no plano da avaliação dos indicadores de produção, de custeio e qualidade, a garantir a fidedignidade da informação estatística, bem como a consolidação da conta global do SNS.
- A modernização do sistema de Contabilidade Analítica implementado nos hospitais, EPE e SPA, de modo a permitir uma análise do custeio baseada na actividade.
- O desenvolvimento de procedimentos que possibilitem, em articulação com as Agências de Contratualização dos Serviços de Saúde, as ARS e os Hospitais, tratar a informação necessária para o levantamento das necessidades de saúde e assistir o planeamento da actividade hospitalar de modo a incorporar as sinergias da rede.
- O desenvolvimento, em articulação com a DGO, de interfaces que permitam a integração da informação orçamental e financeira produzida pelos hospitais EPE e hospitais do SPA, incluindo a vertente do controlo do endividamento dos hospitais empresa resultante dos compromissos assumidos perante os fornecedores, no sentido de acautelar as necessidades de financiamento futuras.
- O desdobramento no POCMS das contas respeitantes às relações inter-instituições do SNS, de forma a poder efectuar-se, não só, uma consolidação global do SNS, como também dos subsectores do SPA e do SEE que o integram.

- Na sequência da aprovação das normas respeitantes à consolidação de contas do sector da saúde, seja elaborado um manual relativo às metodologias e fontes da consolidação, incluindo a situação económica e financeira dos hospitais do SEE.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 26/2006

Conselheiro Relator
João Pinto Ribeiro

4 de Outubro de 2006
Processo nº 39/2006 – AUDIT

ASSUNTO: Auditoria aos Apoios Financeiros pagos pela Direcção Geral do Tesouro – ano 2005.

- APOIO FINANCEIRO
- AUDITORIA ORIENTADA
- COMPARTICIPAÇÃO NAS TAXAS DE PORTAGEM
- CRÉDITO BONIFICADO À HABITAÇÃO
- DECLARAÇÃO DO AGREGADO FAMILIAR E RENDIMENTOS
- DESPESA NÃO ORÇAMENTADA
- DEVOUÇÃO DE BONIFICAÇÕES POR ALIENAÇÃO DE BENS
- ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA
- JURO COMPENSATÓRIO
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO
- UNIFORMIZAÇÃO DOS PRECEDIMENTOS

OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

A) LEGALIDADE E REGULARIDADE

a.1) Compensação de juros

Em 2005, ao abrigo da legislação sobre a compensação de juros foram pagos € 14,8 milhões, referentes a 26 processos de dação em pagamento apresentados à Direcção-Geral do Tesouro (DGT) por três instituições de crédito. Nos processos examinados, devido a vários motivos (erros na fórmula de cálculo ou na taxa de juro, ou diferenças quanto ao modo de cálculo

lo quando se trata de letras e livranças), detectaram-se pagamentos considerados indevidos ou a mais no montante de € 31.306,69, situação a regularizar por aquela direcção-geral.

a.2) Apoios à Brisa a título de participação nas taxas de portagem

Este apoio, de acordo com o previsto no respectivo diploma legal, Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho teria carácter transitório. No entanto, o, mantém-se em vigor, sem alterações, não obstante a DGT ter proposto formalmente a sua revogação, por diploma autónomo ou norma revogatória a incluir na Lei do Orçamento do Estado para 2006, o que colheu despacho favorável do Ministro de Estado e das Finanças.

O Tribunal recomenda que, a manter-se este apoio, a respectiva legislação seja objecto de revisão, de forma a eliminar o seu carácter discriminatório e a estabelecer um mecanismo de certificação, por entidade independente, dos valores reclamados pela(s) empresa(s).

O Tribunal recomenda também que os valores reclamados pela empresa sejam objecto de certificação, por entidade independente.

B) CORRECÇÃO DOS VALORES APRESENTADOS NA CONTA GERAL DO ESTADO

b.1) Desorçamentação da despesa

Em 2005, ao abrigo do artigo 52.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005 que respeita à “*Aquisição de activos e assunção de passivos*” e das diversas alíneas do artigo 53.º desta lei, relativo à “*Regularização de responsabilidades*” foram efectuados pagamentos, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, que ascenderam a € 374,6 milhões, importância da qual € 162,8 milhões respeita a bonificação de juros à habitação própria.

Obs: Esta matéria foi objecto de apreciação mais desenvolvida no Parecer sobre a CGE/2005.

C) ECONOMIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA GESTÃO

c.1) Negociação/revisão de taxas de juro pela Direcção-Geral do Tesouro

Os valores pagos a título de compensação de juros no período de 1999 a 2005 evidenciam uma tendência crescente, tendo-se já salientado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 que o arrastar do processo de fixação do valor das indemnizações tem conduzido a que o Estado suporte encargos desproporcionados com a compensação de juros, uma vez que o seu cálculo envolve a capitalização de juros, por um longo período (desde 1974-1975), a taxas de juro elevadas.

Sendo um dos factores determinantes para o valor desses encargos a taxa de juro utilizada pelas instituições de crédito, é de assinalar que, por despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública, exarado em proposta da Direcção-Geral do Tesouro, foi determinado que às taxas de juro de referência não fosse adicionado qualquer *spread* ou arredondamento. Saliente-se que este procedimento permitiu reduzir a despesa em € 1,6 milhões relativamente aos pedidos apresentados pelas instituições de crédito.

D) FIABILIDADE DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

d.1) Fiabilidade do sistema de controlo das bonificações

d.1.1) Controlo pela Direcção-Geral do Tesouro segundo o método tradicional (anuidades anteriores a 1 de Novembro de 2004)

Constatou-se que 57,3% (€ 183,5 milhões) das bonificações pagas em 2005 foi objecto de controlo pela Direcção-Geral do Tesouro segundo o método tradicional, através de listagens em papel remetidas pelas instituições de crédito. As deficiências desse controlo haviam já sido evidenciadas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1995 e de 1999, tendo-se salientado, nomeadamente, que apenas permitia confirmar (quando as listagens discriminavam todos os elementos necessários) que as instituições de crédito utilizaram programas informáticos adequados para o cálculo das bonificações devidas no ano a que respeitam, não abrangendo o "histórico" do empréstimo, e que não existia articulação entre a Direcção-Geral do Tesouro e a Direcção-Geral dos Impostos, prevista na legislação, em especial quanto à verificação da correcção do rendimento anual bruto do agre-

gado familiar, aceite pela instituição de crédito para a determinação das bonificações.

Face a essas deficiências na metodologia tradicional de controlo que vinha sendo seguida e para permitir o controlo integrado do cumprimento, pelas instituições de crédito e pelos beneficiários, do disposto na legislação regulamentadora dos empréstimos bonificados à habitação, o Tribunal, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, considerou urgente a aprovação da legislação sobre o modelo de informação a prestar pelas instituições de crédito à Direcção-Geral do Tesouro, destacando ainda a necessidade de articulação entre esta direcção-geral e a Direcção-Geral dos Impostos.

Incompreensivelmente essa legislação ficou completa apenas a 21 de Maio de 2004 (com a publicação do Despacho Normativo n.º 25/2004), quando já tinha cessado a contratação de novos empréstimos bonificados, tendo as instituições de crédito passado a prestar essa informação através de sistema informático (SCH), que procede à sua validação, para as anuidades vencidas após 1 de Novembro de 2004.

Note-se que o despacho normativo, requisito legal para a criação da base de dados, foi previsto no artigo 26.º-A do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, artigo aditado em 1999, levando cinco anos para ser publicado, o que atrasou de modo inaceitável a introdução de um efectivo controlo dos juros bonificados à habitação, que evitasse reclamações de pagamentos pelas instituições de crédito ao Estado, em numerosos casos sem fundamento, como veio a demonstrar a introdução do SCH.

O Tribunal recomenda que a criação de sistemas de subsídios, especialmente os que envolvam recursos financeiros substanciais, seja complementada com a criação simultânea de um sistema de controlo eficaz, o que não se verificou.

d.1.2) Controlo pela Direcção-Geral do Tesouro, em articulação com a Direcção-Geral dos Impostos, das bonificações reclamadas através do SCH (anuidades vencidas a partir de 1 de Novembro de 2004)

A entrada em funcionamento do SCH veio dar resposta a grande parte das deficiências do sistema de controlo tradicional, em particular porque: *a)* permite uma verificação exaustiva das bonificações relativas a todos os empréstimos que antes se efectuava por amostragem; *b)* aumentou a

dimensão dos elementos verificáveis relativos ao cumprimento da legislação que anteriormente não era possível verificar, como seja, se existiam diferentes empréstimos bonificados para o mesmo agregado familiar e, mesmo, em certos casos, se as bonificações estavam correctamente calculadas; *c*) os dados referentes a cada anuidade vencida, a partir de 1 de Novembro de 2004, passaram a ser confrontados com o “histórico” do empréstimo, o que não sucedia anteriormente; por exemplo, antes, no caso da transferência do empréstimo de uma instituição de crédito para outra, não era possível confrontar o montante do “novo empréstimo” com o montante em dívida (remanescente) do “empréstimo anterior”; e *d*) o rendimento anual bruto do agregado familiar, determinante para a atribuição ou não da bonificação de juros e da respectiva classe de bonificação, passou a ser objecto de confrontação, pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, com a informação da Direcção-Geral dos Impostos em sede do IRS, relativamente a cada um dos elementos que integram o agregado familiar.

Não obstante esta substancial melhoria do controlo efectuado (cruzamento dos rendimentos do agregado familiar, para cada beneficiário) continuam a verificar-se deficiências, designadamente na comprovação dos rendimentos e no controlo da composição do agregado familiar, elementos fulcrais para a atribuição de bonificações, tendo o Tribunal efectuado várias recomendações no sentido de serem colmatadas tais deficiências

d.1.3) Controlo da concessão dos empréstimos e das bonificações reclamadas através de auditorias efectuadas pela Inspeção Geral de Finanças

Observe-se que o controlo efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro e, agora também pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros/Direcção-Geral dos Impostos relativamente aos rendimentos não envolve a análise do processo elaborado pela instituição de crédito que serviu de base à concessão do crédito bonificado à habitação. Tendo em conta a complexidade da legislação (objecto de diversas alterações e reformulações) e número de intervenientes (funcionários das agências das instituições de crédito), existe um risco considerável de erros no processo de atribuição do apoio, situação que tem vindo a ser confirmada nas várias auditorias realizadas pela Inspeção-Geral de Finanças ou sob a sua supervisão.

Afigura-se indispensável prosseguir o trabalho de auditoria realizado pela Inspeção-Geral de Finanças junto das instituições de crédito e que as mesmas tomem as medidas necessárias que permitam confirmar a correcção das bonificações reclamadas

d.1.4) Controlo da devolução das bonificações ao Estado em caso de alienação dos imóveis

A Direcção-Geral do Tesouro teve que definir, administrativamente, critérios operacionais para aplicação das regras legais sobre a devolução pelos beneficiários das bonificações de juros auferidas, quando o beneficiário aliena o imóvel antes de decorrido o prazo de cinco anos a contar da data da concessão do respectivo empréstimo bonificado.

O Tribunal recomenda, em nome da transparência da actuação do Estado, da certeza jurídica e da uniformidade de tratamento de casos iguais, que os critérios operacionais sejam alvo de acto legislativo, que os torne conhecidos e obrigatórios para todos os intervenientes nestes processos. Essa será a forma de, por um lado, conseguir que todas as instituições de crédito a quem compete, em primeira linha, analisar os comprovativos apresentados pelos mutuários, actuem de forma idêntica e, por outro, ser do conhecimento de todos os beneficiários

d.2.2) Fiabilidade do sistema de controlo das compensações de juros

d.2.2.1) Documentos que titulavam a dívida e comprovação e confirmação da data da inexigibilidade dos juros

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 mencionou-se que: "(...) a DGT continua a não verificar elementos fundamentais, como seja, os documentos que titulavam a dívida e a confirmação da data de inexigibilidade dos juros (a partir da qual são devidas as compensações de juros pelo Estado), o que é inaceitável.", situação que se mantinha nos processos analisados relativos a 2005.

No que refere à data de inexigibilidade dos juros, designadamente, verificaram-se casos em que os contratos de dação em pagamento indicavam datas de inexigibilidade de juros diferentes da data de início de contagem dos juros compensatórios dos respectivos planos financeiros, bem como casos em que aquela data era omissa. Trata-se de dívidas tituladas por letras ou livranças, não constando dos processos os respectivos documentos.

O Tribunal recomenda que seja efectuado o confronto entre a informação constante dos contratos de dação e respectivo plano financeiro e que se verifique os elementos que titulam a dívida, bem como a data de inexigibilidade dos juros ao mutuário. Recomenda também, relativamente às dívidas tituladas por letras ou livranças, caso não seja possível determinar o valor em dívida à data de inexigibilidade prevista na Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro, que se proceda ao cálculo dos juros compensatórios a partir da data de vencimento dos títulos, sendo a instituição de crédito “compensada” dos juros que efectivamente não recebeu.

d.2.2.2) Diferenças de critério com impacto no valor das compensações de juros

Relativamente à determinação do valor a pagar das compensações de juros, para os pagamentos apenas iniciados em 2005, foram adoptados diferentes critérios, com impacto no valor dos juros a pagar.

O Tribunal recomenda a uniformização dos procedimentos de cálculo perante situações iguais.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 29/2006

Conselheiro Relator
Carlos Manuel Botelho Moreno

4 de Outubro de 2006
Processo nº 2/2006 – AUDIT

ASSUNTO Auditoria à Regulação no Sector do Transporte Ferroviário.

- **AUDITORIA HORIZONTAL**
- **AUDITORIA TEMÁTICA**
- **COMPETITIVIDADE E CONCORRÊNCIA**
- **CONTRATAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS ESPECIALIZADOS**
- **CONTROLO DE PREÇOS E TARIFAS**
- **CONTRATUALIZAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO PELAS EMPRESAS PÚBLICAS**
- **CRIAÇÃO DE CENTRO DE ARBITRAGEM E OBSERVATÓRIO DE QUALIDADE**
- **ENTIDADE REGULADORA DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO**
- **ENTRADA DE NOVOS OPERADORES FERROVIÁRIOS**
- **INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E ORGÂNICA**
- **PRINCIPIO DA TRANSPARÊNCIA**
- **REFORÇO DAS COMPETÊNCIAS DO REGULADOR**

CONCLUSÕES GERAIS

Contexto da regulação no sector dos transportes

O sector dos transportes apresenta, no essencial, três entidades com funções de regulação, a saber:

- Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (regulador do transporte ferroviário)

- Direcção Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais – (a regulação é efectuada, neste caso, directamente pela Administração Central)
- Instituto Nacional de Aviação Civil (entidade com funções de regulação no âmbito do transporte aéreo)

Assim, importa sublinhar que no âmbito da actividade de regulação do sector dos transportes **não existe uma entidade única e independente**, que congregue os diversos subsectores de regulação na área dos transportes. A área dos transportes, nomeadamente, nas vertentes do transporte aéreo e do transporte ferroviário, **é regulada por institutos públicos** dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, **mas que apresentam fortes limitações no tocante à independência, objectiva e institucionalmente considerada.**

A este propósito, importa referir que o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) prevê a extinção da Direcção Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais e do Instituto Nacional de Transporte Ferroviário e a criação, em substituição, de uma entidade única para regular o sector dos transportes terrestres.

Contudo, deve-se sublinhar que a estratégia e a actividade de regulação para o sector dos transportes terrestres terá que ter em conta, necessariamente, as características e especificidades próprias do sector ferroviário e do sector rodoviário, que apresentam estádios e níveis de liberalização completamente distintos.

Enquadramento do sector do transporte ferroviário

O sector do transporte ferroviário apresenta especificidades próprias, nomeadamente, o predomínio de empresas públicas deficitárias a operarem na área do transporte ferroviário, que funciona, na prática, como um obstáculo à captação para o mercado de novos operadores.

Este sector é ainda marcado pela existência de um monopolista natural (A REFER), que provoca necessariamente uma falha de mercado e assimetrias de informação.

Este aspecto releva ainda mais a importância do papel e da missão do INTF, como entidade que deve promover e implementar medidas que per-

mitam ultrapassar as falhas de mercado no sector ferroviário, designadamente, quanto à prestação de serviços de transporte (entrada de novos operadores) e quanto à garantia de condições de acesso equitativas da infra-estrutura ferroviária.

Contudo, é no âmbito da regulação económica que o INTF assume um papel fundamental, ao definir os parâmetros e critérios de fixação do preço da taxa de uso da infra-estrutura ferroviária.

Outro aspecto importante resulta do facto do transporte ferroviário constituir um serviço de interesse económico em geral, que se encontra sujeito a obrigações de serviço público. Neste sentido, verifica-se uma concorrência regulada do transporte público de passageiros, por via do regime de serviço público.

No que respeita à configuração do actual modelo institucional do subsector ferroviário em Portugal, constata-se que este consubstancia o que perfilham as directivas comunitárias nesta matéria, cuja **característica principal assenta na separação da actividade de gestão da infra-estrutura, relativamente à actividade de transporte ferroviário e na existência de uma entidade reguladora pública.**

No seguimento da política comunitária para o subsector do transporte ferroviário, operaram-se as seguintes alterações ao nível do quadro legal nacional:

- *Em 1997 - a criação de uma empresa gestora da infra-estrutura ferroviária: a REFER, em regime de monopólio natural*
- *Em 1998 -a criação de uma entidade reguladora no sector do transporte ferroviário: o INTF (sujeito, porém, à tutela e superintendência do MEPAT).*

Esta reforma antecipou a transposição do denominado Pacote Ferroviário I, que espelha os objectivos da política comunitária para o subsector, a saber:

- ✓ *Introdução da liberalização do mercado do transporte ferroviário internacional de mercadorias;*
- ✓ *Separação entre a actividade de gestão da infra-estrutura e a actividade de transporte;*
- ✓ *Regime de acesso em condições equitativas e não discriminatórias;*

- ✓ *Publicitação, pelo gestor da infra-estrutura, das características da rede, das condições da atribuição de canais horários e seu custo;*
- ✓ *Garantia do equilíbrio financeiro do gestor da infra-estrutura;*
- ✓ *Introdução da regulação económica independente.*

Assim, o actual estágio de liberalização do subsector do transporte ferroviário **aponta para a necessidade de reforçar os mecanismos de regulação, tendo em conta as orientações da política comunitária delineada para o subsector do transporte ferroviário.**

- *O Pacote Ferroviário I, transposto pelo Decreto - Lei n.º 270103, introduziu a liberalização do mercado do transporte ferroviário internacional de mercadorias;*
- *O Pacote Ferroviário II, em fase de transposição, completará, em 2007, a liberalização do transporte ferroviário de mercadorias e traça, como objectivo nuclear, o reforço da segurança, no qual se prevê a substituição da auto-regulamentação pela regulamentação pública*
- *O Pacote Ferroviário III irá operar a liberalização do mercado de transporte de passageiros em 2010.*

Apesar de já ter **surgido no mercado um operador privado** no domínio do transporte ferroviário de passageiros, através do contrato de concessão, celebrado em 1999, entre o Estado e a concessionária **Fertagus, S.A.**, para a concessão do eixo ferroviário Norte-Sul, a **interferência e o peso do Estado no subsector do transporte ferroviário acentuam-se pelos mais diversos stakeholders (intervenientes do subsector), a saber:**

- Ministério das Obras Públicas (Tutela sectorial)
- INTF (regulador do transporte ferroviário e representante do Estado Concedente na concessão Fertagus)
- CP (empresa pública dominante do transporte ferroviário)
- REFER (empresa pública monopolista natural da gestão das infra-estruturas ferroviárias)

- Estado Concedente (representado pelo INTF);
- Concessionária Fertagus.

Esta situação evidencia, pois, a necessidade de, rapidamente, se **separar os diversos papéis do Estado**, nomeadamente, os de **Estado tutela, de Esta-**

do accionista e de Estado concedente da sua função de regulação, isto, em prol de um quadro regulatório mais transparente e credível.

Apesar do Estado desempenhar uma função preponderante em todas as frentes do subsector ferroviário, assumindo os mais diversos papéis, como sejam os de operador de transporte, de gestor de infra-estruturas, de tutela, de concedente e de regulador, **não definiu ainda um quadro jurídico para as obrigações de serviço público das empresas que tutela, prejudicando, neste contexto, o controlo e a monitorização destas obrigações por parte do regulador.**

Não obstante, **o futuro do INTF poder passar pela sua extinção e pela consequente criação de uma única entidade reguladora no sector dos transportes terrestres – (como o Instituto de Transportes Terrestres, o qual deverá absorver as suas actuais atribuições, bem como as pertencentes à DGTT), o que, aliás, já se encontra previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/06, de 21 de Abril – PRACE, para já, constata-se que o regulador do transporte ferroviário apresenta fortes limitações no que respeita à sua independência orgânica e funcional, o que poderá condicionar o cumprimento dos objectivos da política comunitária para o subsector do transporte ferroviário.**

Quanto ao modelo de regulação do subsector do transporte ferroviário

O modelo institucional no subsector do transporte ferroviário assenta numa **separação das actividades de gestão de infra-estrutura e de operação do transporte ferroviário**, cabendo ao INTF regular, fiscalizar e supervisionar as actividades do subsector ferroviário, bem como intervir em matéria de concessões de serviço público. Neste contexto, deve-se referir que as actividades do sector ferroviário integram os Caminhos-de-ferro, os Metropolitanos (o convencional e o de superfície), as instalações por Cabo e, ainda, a monitorização das concessões de serviço.

Com a entrada em vigor do Pacote Ferroviário 1 verificou-se um reforço das competências do INTF, com destaque particular para a complementaridade da regulação e fiscalização dos caminhos de ferro e ainda uma competência especial de apreciação de recursos de decisões do gestor da infra-estrutura ferroviária – a REFER. **Estatutariamente, foi atribuído ao INTF um pesado leque de atribuições e de competências legais repartidas por todos os modos de transporte ferroviário.**

Assim, no âmbito da regulação, compete ao INTF regular as regras de mercado, os comportamentos dos operadores, garantir e controlar o acesso à rede, cooperar com a autoridade da concorrência e elaborar normas técnicas e de segurança.

Isto permite, inequivocamente, constatar a **densidade e complexidade das actividades objecto de regulação, que não são certamente compagináveis com a actual estrutura de meios técnicos e humanos afecta ao INTF.**

Acresce, ainda, que, para além do Conselho de Administração ser nomeado por Resolução de Conselho de Ministros, o mandato dos órgãos de administração e de fiscalização têm uma duração inferior à do mandato do governo, sendo, até, destituíveis e renováveis, o que não encaixa obviamente nas premissas essenciais de uma regulação independente.

Constata-se, assim, que o actual modelo de regulação do subsector ferroviário instituído em Portugal, **apresenta algumas limitações** que se prendem também com a **falta de independência orgânica e funcional da entidade reguladora - o INTF**, que se encontra sujeito à tutela e superintendência do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Apesar de o INTF ser dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial e ainda dispor de independência técnica, o mesmo não dispõe de independência funcional no exercício das suas funções, acrescentando ainda o facto do mandato dos órgãos de administração e de fiscalização ser curto e inferior ao mandato normal do Governo, como já se referiu.

Por outro lado, não obstante o INTF possuir poderes de regulação, a supervisão e fiscalização de todas as actividades do sector ferroviário, para além dos poderes sancionatórios e dos relacionados com a apreciação de recursos de decisões do gestor da infra-estrutura – A REFER –, a verdade é que esta entidade reguladora carece de independência institucional face ao Governo, ao contrário do que já se encontra previsto em normativo legal, por exemplo, para a Entidade Reguladora da Saúde – Decreto-Lei n.º 309/03, de 10 de Dezembro.

Por último, sublinhe-se que algumas competências atribuídas a esta entidade, como sejam as do **processamento de participações financeiras da administração central** e as de **representação do Estado nos contratos de concessão de serviço público**, não se integram seguramente numa actividade regulatória *stricto sensu*. Por outro lado, verifica-se que **nas atribuições do INTF não está incluída a fixação de preços**, uma vez que estes são estabelecidos através dos contratos de concessão ou pelo governo directamente.

Em suma, constata-se que o **modelo de regulação do transporte ferroviário, que norteia a actuação do INTF, não se enquadra num modelo-tipo característico de uma ERI (entidade reguladora independente)**, o que revela, aliás objectivamente, a forte dependência do subsector dos transportes ferroviários em relação ao poder político.

Neste sentido, sublinha-se a necessidade de **clarificar o grau de independência e de autonomia das entidades reguladoras, tendo em vista contribuir para uma maior transparência da actividade de regulação**.

O Tribunal acentua que, em sede de **contraditório**, o INTF expressou *“a sua concordância com o princípio de que o bom funcionamento e o desenvolvimento do sector ferroviário dependem da existência de uma entidade reguladora efectivamente operacional e credível, pois a liberalização do mercado do transporte ferroviário exige uma acção regulatória firme, efectiva e imparcial. Para tanto, a entidade reguladora deve ser verdadeiramente independente e ser dotada dos recursos humanos e financeiros bastantes para exercer a sua acção, a qual deve apenas poder ser impugnada judicialmente”*.

Por seu turno, o Gabinete do MOPTC expressou que *“não é possível concluir que os objectivos da política comunitária para o sector ferroviário resultam na adopção de um modelo de regulação (económica) independente”*.

Não obstante, o Tribunal releva que no mesmo sentido do Relatório, se pronunciou, recentemente, a Comissão Europeia, no seu Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões sobre a execução do Primeiro Pacote Ferroviário”, tendo identificado vários “pontos-chave” em que os Estados membros deverão centrar os seus esforços, dos quais se destacam os seguintes:

- Criação das capacidades administrativas necessárias ao bom funcionamento da entidade reguladora e da autoridade nacional de segurança, garantindo, em simultâneo, uma **independência genuína** destes organismos.

Questões e problemas chave no âmbito da regulação do subsector do transporte ferroviário

No âmbito da actividade de regulação do subsector do transporte ferroviário é possível constatar um conjunto de **factores críticos que limitam a eficácia do regulador do subsector do transporte ferroviário**.

Em primeiro lugar, trata-se de um subsector que apresenta **pouca competitividade, já que existe um domínio de entidades públicas**. Apesar da **liberalização do subsector, no mercado de prestação de serviços de transportes ferroviários ainda não surgiram novos operadores**.

Assim, quer o elevado **peso do Estado** neste subsector, quer ainda a ausência de **contratualização das obrigações de serviço público destas empresas públicas**, acabam por constituir uma problema estrutural do subsector ferroviário, que **condiciona fortemente o papel chave do INTF no sentido de garantir o respeito e o cumprimento adequado das obrigações de serviço público, em benefício dos utentes**.

Em segundo lugar, constata-se a **ausência de um conjunto de quadros normativos essenciais que permitam regular adequadamente determinadas áreas de risco, como sejam**: as actividades de manutenção do material circulante, os sistemas de gestão e de controlo da qualidade, os processos de homologação, certificação e credenciação de pessoal e o transporte de mercadorias perigosas. A este propósito, refira-se que **na área da segurança não foram emitidos quaisquer certificados**. Este vazio legal também se verifica no âmbito da **actividade de regulação dos sistemas de metropolitano convencional e de superfície**.

Por outro lado, verifica-se também, a **necessidade de clarificar e harmonizar as atribuições do INTF com as das Autoridades Metropolitanas de Lisboa e do Porto**, tendo em vista colmatar a **sobreposição de competências em potenciais áreas conflituantes relacionadas com o acesso à rede nacional e a manutenção das condições equitativas e não discriminatórias nos transportes terrestres**.

Outro aspecto crítico prende-se com a **necessidade de alterar o enquadramento jurídico da CP**, que deverá necessariamente passar pela **contratualização das obrigações de serviço público**.

Note-se, igualmente, que a prestação de contas dos operadores de transporte ferroviário ao regulador se revela insuficiente, o que condiciona, mais uma vez, a eficácia da regulação do INTF.

Contudo, um dos aspectos mais críticos é o que decorre **dos fracos meios de inspecção afectos ao INTF**, designadamente, **a insuficiência de recursos técnicos e humanos**, o que dificulta naturalmente o cumprimento das suas atribuições, nomeadamente, o exercício da sua função nuclear de fiscalização.

Também, no âmbito da actividade inspectiva, a **regulamentação técnica existente é uma regulamentação claramente obsoleta**, que se encontra actualmente em fase de revisão. Para além do mais, esta **entidade acumula um conjunto de funções, que a sobrecarregam, e que não são compatíveis com as funções de regulação de cariz técnico, económico e jurídico**.

Acresce que o condicionalismo nuclear da actividade regulatória neste subsector prende-se, mais uma vez, com a **actual configuração do INTF, caracterizado por ser uma entidade reguladora semi-independente, uma vez que não dispõe de competência orgânica, nem funcional, e que, portanto, não preenche um requisito fundamental: a independência face ao governo**.

Ora, este requisito revela-se essencial para **garantir a transparência e a credibilidade do funcionamento do mercado**.

A este propósito o TC recorda a inequívoca concordância do INTF, manifestada em sede de contraditório, com o que acaba de ser referido.

Estruturas, meios e mecanismos de controlo e monitorização do regulador

Um dos maiores problemas da entidade reguladora do sector ferroviário reside, realmente, no seu **défi ce de recursos técnicos e humanos para levar a cabo a missão para a qual foi criada**.

De facto, constata-se que o exercício das funções de regulação técnica e de fiscalização, no âmbito dos objectivos traçados pelo Pacote Ferroviário I, está posto em causa em face da falta de meios técnicos e humanos que afecta actualmente o INTF.

Na sequência da actual conjuntura orçamental restritiva, o INTF tem sofrido, ao longo dos últimos três anos, uma redução dos seus recursos humanos. Por outro lado, esta situação tem sido agravada pelo facto do INTF se encontrar legalmente impedido de contratar pessoal para cumprir cabalmente a sua função de fiscalização no âmbito do sector ferroviário.

Relativamente aos **mecanismos de controlo e monitorização utilizados pelo INTF**, a situação verificada é **preocupante, uma vez que reflecte bem o efeito nefasto da dependência política** de um serviço de interesse económico geral, como é caso do transporte ferroviário.

Senão vejamos:

- No que respeita ao operador público CP, os mecanismos de monitorização da actividade e da qualidade do serviço utilizados pelo instituto são extremamente débeis, pelo facto de não existirem obrigações de serviço público contratualizadas. O INTF alega que, neste caso, recorre a métodos indirectos para monitorar a qualidade do serviço. O mesmo se passa com o Metropolitano de Lisboa, cujas obrigações de serviço público se encontram por contratualizar, para além de existir um vazio legal no tocante à definição de um quadro regulatório uniforme e nacional para os sistemas de Metropolitano.
- Ressalve-se, no entanto, que já no que respeita ao operador Fertagus, o INTF, na qualidade de representante do Estado concedente, dispõe de outros mecanismos que lhe permitem monitorar e verificar a qualidade do serviço (pontualidade, fiabilidade e conforto), as condições de segurança e de manutenção do material circulante, o tarifário aplicado e o volume de tráfego.
- Neste domínio específico de controlo, o INTF dispõe também de uma equipa interdisciplinar, com valências nas áreas de engenharia, jurídica, económica e de transporte, culminando estas acções com a elaboração de relatórios anuais de acompanhamento.

- **Contudo, no âmbito da regulação económica, regista-se apenas um cumprimento genérico das atribuições que lhe são cometidas, nomeadamente em matéria de apreciação dos recursos relativos às decisões do gestor de infra-estruturas, bem como na imposição a este de Contas de regulação (contas que integram o custo por actividade do ano corrente e as estimativas futuras). Com efeito, no domínio da regulação económica, constata-se uma actuação quase nula, por parte do INTF, no que respeita à fixação e controlo de preços e tarifas, até porque este, para além de não dispor de atribuições relativas à fixação de preços e tarifas ao cliente final, debate-se com sérios problemas ao nível da contratação de recursos humanos especializados para a prossecução deste objectivo.**
- **Importa, também, sublinhar que a fiscalização das questões económico-financeiras, associadas a esta concessão, está a cargo da Inspecção-Geral de Finanças, tendo sido deixadas para o regulador as questões de puro cariz técnico.**
- **Por sua vez, no tocante ao Metro do Porto, o sistema de monitorização e controlo assenta num protocolo de entendimento, celebrado entre o INTF, a Normetro – Agrupamento do Metropolitano do Porto, ACE e a Metro do Porto, SA, uma vez que esta concessão não está abrangida pelo**

Decreto-Lei n.º 270/03, de 28 de Outubro, que transpôs para o direito nacional o denominado Pacote Ferroviário I. Sublinhe-se que este protocolo deverá manter-se em vigor até à aprovação do regime jurídico que irá regular os sistemas de metropolitano.

No âmbito desta concessão, foi ainda criada uma comissão de acompanhamento, presidida pelo INTF, e composta por diversas entidades (IGF, DGA, IDICT, LNEC, DGTT e SNPC), para acompanhar a execução das actividades concessionadas ao Metro do Porto.

No âmbito desta concessão, a actuação do INTF tem-se consubstanciado num leque de acções de verificação das condições de operação do sistema e de licenciamento do operador, que conduziram à emissão de um conjunto de declarações, nomeadamente, as relativas à Aprovação do Sistema Integrado de Segu-

rança, à do Reconhecimento da Concessionária como operadora e à Certificação da Segurança da Circulação.

Assinale-se que, também nesta concessão, cabe à IGF a fiscalização das questões económico-financeiras, sendo da responsabilidade da Direcção Geral dos Transportes Terrestres a fiscalização das matérias tarifárias.

- No que concerne à REFER, o modelo de monitorização e controlo do INTF baseia-se nas disposições constantes do Decreto-Lei n.º 270/03, bem como em alguns actos regulamentares. A este propósito, destaca-se o regulamento n.º 21/05, de 11 de Março, que define o modo de prestação de contas por parte do gestor da infra-estrutura.

Neste domínio, sublinha-se ainda o reforço das competências do INTF, o âmbito da apreciação dos recursos de decisões do gestor da infra-estrutura, bem como o reforço da monitorização dos custos efectivos incorridos pelo gestor da infra-estrutura, nomeadamente, através da imposição, a este, da constituição de contas de regulação, de modo a permitir ao regulador identificar os custos por actividade do ano corrente, contribuindo, assim, para uma maior transparência do sector.

- Por último, no que respeita ao Metro Sul do Tejo, a situação revela-se atípica.

Em primeiro lugar, porque o contrato de concessão celebrado entre o Estado e a sociedade MST – Metro, Transportes do Sul, S.A prevê que o INTF só deverá assumir plenamente o acompanhamento e a fiscalização, após a entrada em serviço da 1ª fase.

Em segundo lugar, porque nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2002, de 2 de Julho, foi nomeada uma equipa de missão com o objectivo de, em nome do Estado, proceder à coordenação e verificação do cumprimento dos objectivos definidos no contrato de concessão até à entrada em funcionamento da 1ª fase da rede, data em que cessa a sua actividade.

“Todavia, constata-se que esta estrutura não tem qualquer autonomia, nem independência.

Assim sendo, as funções do INTF nesta concessão, têm-se reportado, por ora, a reuniões com a concessionária, já que tem sido esta a desempenhar as funções efectivas de fiscalização e controlo da concessão.

Em suma, conclui-se que as actividades de monitorização e controlo levadas a cabo pelo INTF nos mais diversos domínios de licenciamento, regulamentação, supervisão e fiscalização se encontram **condicionadas pela malha das múltiplas relações jurídicas e contratuais** subjacentes a cada **operador/interveniente**, constatando-se, neste contexto, a **existência de diferentes modelos**, que **variam de acordo com o operador/interveniente**, o que espelha bem, como já atrás se referiu, por um lado, a **falta de independência do regulador** e a **precariedade dos seus meios** para levar a cabo a sua missão, e, por outro lado, a **ausência de normativos legais** fundamentais que permitam definir padrões e metas quantitativas a alcançar pelos operadores no âmbito da prestação do serviço de transporte ferroviário.

RECOMENDAÇÕES

Atendendo ao diagnóstico traçado no presente Relatório, e de acordo com as respostas das entidades ouvidas em sede de contraditório, e atenta a necessidade de introduzir melhorias ao nível da regulação do sector do transporte ferroviário, o TC formula as seguintes recomendações:

1. Torna-se imperativo reequacionar o perfil do actual modelo regulatório, no sentido de dotar o **regulador de uma efectiva independência funcional e orgânica**, que garanta a transparência e a credibilidade da regulação no domínio do sector ferroviário.
2. Importa, igualmente, **clarificar o papel do regulador** em relação a funções objectivamente incompatíveis com a intervenção regulatória de natureza técnica, económica e jurídica, dado que as funções de regulação não são certamente compatíveis com a representação dos interesses do Estado num qualquer sector económico em que este intervenha.
3. Coloca-se também, a necessidade de **reforçar as competências do regulador** na área económica, nomeadamente, no que respeita à fixação e controlo dos **preços e tarifas** ao nível do utente, uma vez que a actualização do regulador neste domínio é quase nula.

4. Revela-se determinante, para a prossecução da missão do regulador, a contratação de **recursos humanos especializados** nas mais diversas valências do sector ferroviário, de modo assegurar com eficiência e eficácia a sua actividade regulatória.
5. Urge também, em nome da transparência, **contratualizar as obrigações de serviço público prestadas pelas empresas públicas** que operam neste sector, a fim de criar mecanismos mínimos de controlo e monitorização da **qualidade** do serviço prestado, bem como introduzir critérios de **eficiência e de transparência** no tocante às transferências orçamentais canalizadas para aquelas empresas.
6. Há necessidade de revitalizar o sector, tornando-o **mais concorrencial e competitivo**, criando condições para a entrada de **novos operadores**, uma vez que o peso e a interferência do Estado neste sector têm constituído um obstáculo à entrada de novos operadores.
7. Por último, destaca-se como vital para a salvaguarda dos **interesses e direitos dos utentes** do serviço de transporte ferroviário a institucionalização de um Centro de Arbitragem e a implementação de um observatório de qualidade.

Publicitação das adjudicações de obras públicas

Dada a importância da obrigação imposta pelo artigo 275.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, no sentido de todas as entidades públicas – incluindo as do SPE – **publicarem periodicamente as listagens de adjudicação de obras públicas**, o Tribunal verificou que o INTF por não ter realizado qualquer despesa ao abrigo do regime de empreitadas de obras públicas e particulares, nos anos de 2003, 2004 e 2005, não se encontrava abrangido por aquele dispositivo, que, aliás, engloba **qualquer empreitada, independentemente do seu valor**, e é essencial para promover a **transparência** do mercado de obras públicas e nele garantir o funcionamento do **princípio da concorrência**.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 33/2006

Conselheiro Relator
Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

26 de Outubro de 2006
Processo nº 15/2005 – AUDIT

ASSUNTO Auditoria à Sociedade METRO DO PORTO, SA.

- AQUISIÇÃO E ALIENAÇÃO DE ACÇÕES
- AUDITORIA OPERACIONAL
- CAPITAL SOCIAL
- CARTÃO DE CRÉDITO
- OBRANÇA DE RECEITAS
- COMPENSAÇÃO FINANCEIRA
- COMPETÊNCIA
- CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS
- CONTRATO PROGRAMA
- CONTROLO INTERNO
- CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES
- DÉFICE ORÇAMENTAL
- EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
- FINANCIAMENTO
- INDEMNIZAÇÃO COMPENSATÓRIA
- MAPA CONTABILISTICO
- ORDEM DE PAGAMENTO
- PAGAMENTOS
- PRÉMIO DE GESTÃO
- RECUPERAÇÃO E RECONVERSÃO URBANISTICA
- REMUNERAÇÕES
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILISTICA
- TAXA DE JURO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Metro do Porto (MP) é uma sociedade comercial anónima criada por acto legislativo, com capital exclusivamente público no valor de € 5.000.000, subscrito e realizado pela Grande Área Metropolitana do Porto (59,9993%), pelos municípios que a compõem (0,0007%), pela STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA (25%), CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP (5%) e pelo Estado Português (10%), a quem foi atribuída a exploração de um sistema de metro ligeiro na Grande Área Metropolitana do Porto, em regime de concessão de serviço público.
2. Paralelamente à adjudicação e conseqüente acompanhamento e fiscalização das obras de construção do metro, incumbem-lhe ainda a construção de acessos ao sistema, dos interfaces e a realização de obras de requalificação urbana nas envolventes da sua área de intervenção, em determinadas condições.
3. Os seus custos são suportados por via de transferências do Orçamento do Estado, transferências de fundos de origem comunitária e empréstimos obtidos com o aval do Estado, para além de prestações acessórias diversas a cargo dos accionistas, tudo complementado pelo recebimento previsto de indemnizações compensatórias no âmbito de contratos programa a celebrar ainda com o mesmo Estado.
4. Competindo, pois, ao Estado a responsabilidade pelo financiamento maioritário do projecto, e tendo em conta a sua dimensão e complexidade, bem como a multiplicidade de intervenientes, entende-se que a sua actuação terá sido pouco prudente, pois não assegurou desde o início uma participação maioritária no capital da empresa nem o controlo da sua gestão.
5. O projecto do sistema de metro ligeiro foi lançado em 1993 e implementado sem precedência dos adequados estudos técnicos e económico-financeiros globais, necessários para habilitar os seus mentores – incluindo-se aqui o próprio legislador – a conhecer antecipadamente a verdadeira dimensão dos custos envolvidos, o retorno possível e os valores de indemnizações do Estado destinados a manter o equilíbrio da exploração, facto que não está de acordo com os princípios elementares de racional gestão dos dinheiros públicos e se cifrou numa situação com conseqüências financeiras ainda hoje não possíveis de mensurar.

6. O seu órgão de administração é composto por sete membros, três dos quais integrando a comissão executiva. Estes últimos percebem remunerações mensais acima dos 11.000 euros, auferindo os demais, respectivamente, verbas de 3.250 euros em dois casos, e superiores a 4.500 euros em outros dois casos, sendo de destacar que estes administradores não executivos exercem funções por virtude da sua qualidade de autarcas e comparecem a reuniões quinzenais. Os membros executivos dispõem de viaturas para utilização plena e com a totalidade das despesas pagas pela empresa, seguros de saúde e de vida (situações que não foram objecto do adequado processo de formação e manifestação de vontade da pessoa colectiva MP), prémios de gestão e telemóveis.
7. Os prémios de gestão anuais que estes três membros executivos receberam, na ordem dos € 100.000 cada, são superiores aos praticados em entidades congéneres e o seu pagamento não se encontra indexado a qualquer objectivo concreto de gestão, medida que, de novo, não acatela a boa utilização dos recursos públicos.
8. Face às diversas situações constantes do presente Relatório, como sejam as irregularidades e outros aspectos menos adequados em matéria de remunerações dos gestores da empresa, a antecipação de empreitadas ainda não autorizadas (como é o caso da Avenida da Boavista), a carência ou insuficiência das formalidades legais em diversos procedimentos concursais, a prossecução de obras de requalificação urbana à revelia dos pressupostos legais para tal, e, principalmente, a actual situação financeira desta, não se alcançam os critérios que presidiram à atribuição dos prémios de gestão mencionados no parágrafo anterior, antes parecendo que a MP poderia ser alvo de uma gestão mais eficiente.
9. Pertencendo a competência para fixar as remunerações à assembleia-geral da sociedade, constatou-se que os administradores se encontraram a perceber remunerações ao longo de diversos meses sem qualquer deliberação nesse sentido por parte daquele órgão. Aliás, em rigor, somente a remuneração fixa de base, os cartões de crédito para despesas de representação e os prémios de gestão, vieram a ser objecto de deliberação, sempre a posteriori, da AG. Todas as demais componentes remuneratórias, onde se contam a atribuição de viaturas, o pagamento de todas as despesas com elas relacionadas, os seguros de saúde e de vida e os telemóveis, nunca chegaram sequer a ser objecto de qualquer deliberação competente, aprovadora ou ratificativa.

10. Relativamente às diversas obras de requalificação urbana realizadas pela MP, no montante estimado de € 63.405.343,47, sem que os seus custos tivessem sido contabilizados por contrapartida de prestações acessórias a efectuar pelos municípios beneficiados, são de qualificar como ilegais, traduzindo-se ainda numa ingerência nas competências legais das respectivas autarquias
11. Por RCM nº 87/2004, de 01/07, o Estado Português transferiu para a MP a verba de €4.967.022, a título de indemnização compensatória, com o fim de equilibrar a exploração da concessão, não tendo sido no entanto celebrado o contrato programa que lhe deveria estar legalmente subjacente, contrariando-se assim as condições de atribuição contempladas no DL nº 394-A/98, de 15/12.
12. No tocante às obrigações da concessionária para com o concedente, constatou-se que na generalidade têm sido cumpridas as disposições estabelecidas, ocorrendo pontualmente incumprimento de alguns prazos legais.
13. O investimento global inicial orçamentado subjacente ao projecto de metro ligeiro na GAMP, reportado ao Estudo Económico de 2000, foi de €1.070.852.000, sendo que o orçamentado em 2005 ascendia a €2.969.440.541, traduzindo-se num acréscimo de 177,3%, excluindo a inserção urbana, uma vez que esta não foi equacionada ab initio. Em termos do investimento realizado constata-se que regra geral a percentagem de execução da obra anual situa-se abaixo da prevista, totalizando até ao ano de 2004, o montante de €1.128.252.144 de investimentos da 1ª fase, incluindo inserção urbana, tendo a empresa já incorrido em gastos no âmbito da 2ª fase, no montante de €2.725.291, embora o investimento/financiamento ainda não esteja aprovado.
14. No Orçamento de 2004 estão reflectidos €345.501.439 de inserção urbana e na Execução o valor de €7.275.852. Os valores executados desta componente correspondem a 2,1% dos integrados ao nível do Orçamento, sendo que o valor afecto à linha da Boavista €6.680.073, representa 90% daqueles valores executados, apesar de esta linha não estar ainda aprovada. Releve-se que, através da RCM do Conselho de Ministros n.º 129/2003) a MP apenas foi incumbida de «[...]preparar os instrumentos adequados – com a respectiva fundamentação técnica, económico-financeira e jurídica – com vista à preparação da alteração da concessão da tracção eléctrica da linha da Boavista.».

15. Em termos de financiamento, a empresa tem recorrido, nomeadamente, a empréstimos junto do BEI, a fundos orçamentais e comunitários, os quais acumularam até 2004 os seguintes montantes (§180): € 663.689.707 (51,7%), € 99.898.296 (7,8%), € 265.989.296 (20,7%), respectivamente; e ao financiamento intercalar ou de curto prazo, para acorrer a dificuldades de tesouraria, ou antecipação de fundos.
16. Nesta óptica, as necessidades imediatas têm sido solvidas, prevendo-se, no entanto, um défice de € 523.313.270 (não considerando o impacto de decisão do Tribunal Arbitral, que determinou o pagamento pela Metro à Normetro de € 93.946.606) ao nível da 1ª fase do projecto, o que constitui um prenúncio da situação financeira que a MP enfrentará no futuro. De considerar neste contexto que os compromissos financeiros da MP decorrentes de médio e longo prazo se estendem até ao ano de 2025, num total global de M€ 1.399,9 (Milhões de euros). A materialidade dos valores em causa e a forte probabilidade da receita gerada pela actividade ser insuficiente para a cobertura de tais responsabilidades, implica que os mesmos compromissos possam ser transferidos para o Estado, que de resto prestou a sua garantia pessoal, traduzindo-se num elevado esforço financeiro com marcada repercussão no contexto continuado de restrição orçamental.
17. No âmbito do financiamento BEI, as opções de regime de taxa fixa não se têm revelado as mais vantajosas no período em análise, a avaliar pela evolução das taxas de juro praticadas no regime variável, implicando custos acrescidos à empresa. No âmbito da operação de leasing estruturado português (LEP) 2002, a empresa contratou com o BCP um swap de taxa de juro, para a totalidade do referido contrato, cujo valor àquela data totalizava o montante de €96.242.430,07. A operação contratada não se revelou satisfatória até à data da realização da auditoria.
18. No desenvolvimento da actividade comercial e considerando a integração da MP no sistema de intermodalidade da Grande Área Metropolitana do Porto, a MP detém cerca de 90% da receita líquida gerada, tendo registado uma taxa de crescimento de 90,8% do ano de 2003 (€ 2.751.666,20) para o ano de 2004 (€ 5.235.483,30). Ao nível da cobrança, constatou-se que a MP tem relaxado os respectivos prazos inerentes à modalidade de pronto pagamento, traduzindo-se numa forma encapotada de financiamento ao TIP. Ao invés, o TIP procedeu à cobrança de € 58.282,15 relativa à comissão de rede vendas à MP, refe-

rente ao período de 1 de Março a 30 de Novembro de 2003, quando o «Acordo de Intermodalidade» vigente não previa este encargo.

19. A MP explora indirectamente uma estrutura denominada “Funicular dos Guindais”, por via de uma entidade terceira (“Transmontagne”) a quem paga a quase totalidade dos custos de operação, situação que se afigura estranha ao seu objecto social.
20. A MP procedeu à reclassificação contabilística dos financiamentos do investimento (dotações financeiras para investimento feitas pelo Estado e pela União Europeia à concessionária), tendo efectuado o reconhecimento em *Capitais próprios*, quando anteriormente estavam reflectidos na rubrica de *Proveitos diferidos*. A mudança de critérios contabilísticos implicou a sobreavaliação dos rácios financeiros de autonomia e solvabilidade e permitiu criar uma aparência de maior margem de autonomia nas decisões emanadas pelo conselho de administração, quanto às questões relativas ao investimento e financiamento, tudo com desrespeito pela natureza dos subsídios (ao investimento) e dos princípios contabilísticos geralmente aceites. Simultaneamente, esta reclassificação contabilística dos *Proveitos diferidos* para *Capitais próprios* permitiu à empresa evidenciar no balanço relativo a 31/12/02 e seguintes um valor que a eximiria das consequências previstas no artigo 35º do CSC (dissolução da sociedade, redução do capital social ou realização de entradas pelos sócios para o seu reforço).
21. O sistema de controlo interno revelou-se pontualmente crítico, ao nível da segregação de funções, da organização da documentação (dispersa e não tratada), tendo-se mesmo constatado a ausência de controlo ao nível da informação de suporte à facturação da receita pela MP ao TIP.

RECOMENDAÇÕES

- a) **Ao Governo, com a sugestão de ponderar sobre os seguintes aspectos:**
 1. Atendendo à responsabilidade que lhe incumbe na boa gestão do dinheiro dos contribuintes, e, em simultâneo, à necessidade de fazer cumprir o que prescreve o artigo 35º, nº 3, alíneas a), b) ou c), do CSC, deve providenciar no sentido de o Estado adquirir uma posição accionista na empresa que permita garantir que a capacidade de tomada de

decisões respeita a relatividade do esforço financeiro total exigido a cada sócio.

2. Em matéria de prestações acessórias, que deveriam ter ocorrido por contrapartida de obras já efectuadas, nos termos das bases da concessão, caso entenda desonerar os demais accionistas da sua realização, deverá substituir-se aos mesmos, de acordo com o que se encontra previsto no diploma que rege a actividade, aplicando-se o disposto no final do n.º 4 da Base XIII da Concessão. Igualmente, deverá providenciar pela alteração do Decreto-Lei nº 394-A/98, de 15/12, de forma a integrar no objecto social da empresa a possibilidade de esta executar obras de inserção/requalificação urbana nos espaços envolventes do sistema de metro, evitando assim, para o futuro, a ilegalidade decorrente da eventual gratuitidade da sua realização.
3. Tendo em conta o que prescreve a Base XV das Bases da Concessão, aprovada pelo Decreto-Lei nº 394-A/98, de 15/12, e alterada pelo Decreto-Lei nº 261/2001, de 26/09, celebrar com a MP os contratos programa aí previstos, fazendo-os preceder dos eventuais estudos e diligências necessárias ao apuramento dos respectivos valores de indemnizações compensatórias a atribuir.

b) À assembleia-geral que:

1. Incumba o conselho de administração de promover a realização de um estudo que demonstre a situação financeira actual da empresa à luz de são princípios contabilísticos, tendo necessariamente em conta os seguintes aspectos: fontes de financiamento necessárias à cobertura do seu actual défice e ao pagamento dos custos com a concretização integral do projecto; projecção de proveitos ao longo das diversas fases futuras de operação do sistema até 31/12/2030.
2. Tome posição sobre o pagamento de vencimentos e a utilização de cartões de crédito pelos administradores ocorridos até 25/05/2001, data em que deliberou sobre a matéria, sem eficácia retroactiva.
3. Assegure que a “comissão de fixação de remunerações”, nomeada em reunião da assembleia-geral do passado ano de 2005, realize prontamente a tarefa de que foi incumbida, tendo em conta as seguintes ques-

tões (e sem prejuízo daquele órgão deliberativo se pronunciar também sobre elas em concreto):

- i.) Apreciação e eventual revisão da forma de utilização dos cartões de crédito pelos membros do conselho de administração, quer relativamente à sua atribuição ou não aos administradores não executivos, quer quanto à exigência de comprovativos, designadamente dos membros da comissão executiva aquando da sua utilização;
- ii.) Justificação ou revisão dos montantes dos vencimentos em vigor para os administradores não executivos;
- iii.) Condições de aquisição, atribuição e utilização de viaturas pelos administradores executivos, bem como dos demais complementos remuneratórios (seguros, telemóveis, etc);
- iv.) Definição de indicadores de gestão a utilizar para aferir do grau de desempenho, cuja verificação condicionará a atribuição de prémios anuais de gestão aos membros da comissão executiva, de harmonia com o praticado em outras entidades de capitais públicos;
- v.) Importância das quantias indemnizatórias a que os administradores executivos tenham direito por virtude da eventual cessação de funções por motivo que lhes não seja imputável;

c) Ao conselho de administração que:

1. Se abstenha de praticar actos ou de deliberar em matérias da competência da assembleia-geral, sem prejuízo das situações de excepção que o justifiquem.
2. Interpele os accionistas para o cumprimento das obrigações de realização de prestações acessórias (excepto se o Estado o entenda fazer em sua substituição), dado que essa falta acarreta a ilegalidade da prossecução das correspondentes obras de inserção urbana efectuadas pela MP.
3. Providencie no sentido de passar a distinguir claramente, nas empreitadas que leva a cabo e nos futuros aditamentos ao contrato com a Nor-

metro, as obras de infra-estruturas inseparáveis da construção do sistema de metro, das demais obras realizadas nas envolventes desse sistema e que são dele claramente cindíveis, como foi o caso de parte da obra efectuada na Praça Mouzinho de Albuquerque.

4. Diligencie pelo cumprimento das obrigações em falta da concessionária para com o concedente (vg. proceder ao envio tempestivo dos relatórios semestrais sobre a previsão dos trabalhos e seu enquadramento nos prazos previstos (Base V, n.º 3), do inventário dos bens afectos à concessão (Base VII, n.º 3) e do projecto de orçamento contemplando as áreas de gestão e investimento (Base XVI, n.º 2)) e acautele o endividamento de médio longo prazo sujeito a garantia/aval do Estado, tendo em conta o limite de € 997.595.790 (Base XIII, n.º 15).
5. Diligencie no sentido da reavaliação das opções ao nível do regime de taxa de juro fixa acordada com o BEI e ao nível do *swap* de taxa juro referente ao contrato de leasing operacional.
6. Encete diligências de forma a assegurar a atempada cobrança dos valores de receita da venda de títulos de transporte junto do TIP, ou em alternativa a cobrança de juros, bem como a regularização dos valores indevidamente pagos (€ 58.282,15) àquele ACE a título de comissão da rede de vendas.
7. Assegure a elaboração de mapas de fluxos de caixa previsionais, à luz das últimas informações disponíveis para todo o período da concessão.
8. Proceda à correcção da contabilização dos financiamentos do investimento (comparticipações financeiras para investimento feitas pelo Estado e pela União Europeia à concessionária), contabilizados/registados na conta 58-*Prestações do concedente*, de modo a incluí-los na Conta 2745 – *Subsídios para Investimentos*, atendendo à natureza daqueles e aos princípios contabilísticos geralmente aceites. Dado que após esta operação se evidenciará estar perdido metade do capital próprio, em sequência, deverá ainda o mesmo órgão convocar uma reunião da assembleia-geral da sociedade nos termos e para os fins do artigo 35º, nºs 1 e 3, do CSC (dissolução da sociedade, redução do capital social ou realização de entradas pelos sócios para o seu reforço).
9. Regularize as situações críticas detectadas ao nível do controlo interno (vg. segregação de funções ao nível do DAF no processo de facturação,

recebimento/pagamento e respectiva contabilização das operações, quer em relação à MP quer em relação ao TIP).

10. Diligencie para que os serviços assegurem critérios adequados na organização das pastas de empreitadas.
11. Assegure que o sistema contabilístico responda a necessidades de informação sobre obras de inserção ou requalificação urbana.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 35/2006

Conselheiro Relator
Manuel Henrique de Freitas Pereira

4 de Outubro de 2006
Processo nº 3/2006 – AUDIT

ASSUNTO Auditoria à Concessão de Apoios a Instituições Particulares de Solidariedade Social e Entidades Equiparadas no Centro Distrital de Segurança Social do Porto.

- ACORDO DE COOPERAÇÃO
- APOIO FINANCEIRO
- AUDITORIA ORIENTADA
- CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES
- FREQUÊNCIA DE UTENTES
- PRINCÍPIO DA IGUALDADE
- PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE
- QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS
- REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES
- SISTEMA INFORMÁTICO

I CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente auditoria incidiu sobre a concessão de apoios no Centro Distrital de Segurança Social do Porto a instituições que prosseguem finalidades de apoio social, incidindo sobre o período de Janeiro de 2002 a Junho de 2005.

I.1. CONCLUSÕES

A Enquadramento Legal

A.1 – *Entidades intervenientes*

1. As entidades com intervenção na matéria objecto da auditoria são, fundamentalmente, o ISS, IP/CDSS do Porto e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e entidades equiparadas, embora estas só sejam consideradas neste relatório nas situações em que tal esteja previsto nas normas aplicáveis, já que não podem ser equiparadas a IPSS para todos os efeitos;
2. De entre as atribuições que lhe são legalmente cometidas, cabe ao ISS, IP desenvolver a cooperação com as IPSS e entidades equiparadas, exercer a respectiva tutela, e a acção fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações, em articulação com a Inspeção-Geral do Ministério. A prossecução dessas atribuições é, a nível distrital, da competência dos CDSS, sendo exercidas pelos respectivos directores, com faculdade de delegação;
3. Nos termos da Portaria que aprovou a estrutura orgânica do CDSS Porto, as competências da Unidade de Acção Social e da Unidade Financeira relacionam-se mais estreitamente com as IPSS ou outras entidades sem fins lucrativos, havendo também intervenção da Unidade de Administração, particularmente do Gabinete de Projectos e Acompanhamento de Obras (GPAO)
4. As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) são constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos. Prosseguem vários objectivos no âmbito de áreas distintas, incluindo a da Segurança Social. Estes últimos são concretizados através de respostas de acção social em equipamentos e serviços, bem como através de parcerias em programas e projectos. Assim, as IPSS que são constituídas e cumpram a sua missão, sem finalidade lucrativa, não podem ser confundidas nem tratadas como aquelas que, de algum modo, o não fazem.

A.2 – Tipos de apoios

5. Os apoios prestados pelo Estado às IPSS e a entidades equiparadas, para que estas possam prosseguir os objectivos da segurança social, podem revestir, nos termos da legislação que se lhes aplica, a natureza de acordos de cooperação ou de gestão, celebrados com os centros distritais de segurança social, de subsídios financiados pelo Fundo de Socorro Social (FSS), subsídios eventuais financiados pelo Instituto de Segurança Social I.P. (ISS I.P.) e subsídios financiados pelo PIDDAC;

B Caracterização dos apoios a IPSS e entidades equiparadas através do CDSS Porto

6. No período objecto da auditoria (Janeiro de 2002 a Junho de 2005) o total de apoios financeiros concedidos às IPSS e entidades equiparadas registou acréscimos entre 3,8% e 6,2% (entre 2002 e 2004). Os principais apoios resultaram dos acordos de cooperação e de gestão celebrados (97%). Os restantes foram residuais;
7. No âmbito dos acordos, a área de “Crianças e Jovens” foi a que absorveu mais recursos, ao longo de todo o período, entre 54,2 e 57,3 milhões de euros (55% e 52%). No entanto, verificou-se uma tendência decrescente de importância, contrariamente às áreas de “Velhice”, de 29,7 para 35,1 milhões de euros (30% e 32%) e “Invalidez e Reabilitação”, entre 9,9 e 12,7 milhões de euros (10% e 12%) em que a tendência foi inversa. A área de “Família e Comunidade” consumiu menos recursos, contendo-se nos 5% ao longo de todo o período, com cerca de 5 milhões de euros;
8. O volume financeiro dos subsídios financiados pelo FSS, ao longo do período em análise, registou uma variação positiva de 5,73% no ano de 2003 (de 2 para 2,1 milhões de euros), e uma variação negativa de 24,36%, em 2004 (de 2,1 para 1,6 milhões de euros). Quanto ao 1.º semestre de 2005, o volume financeiro dos subsídios atribuídos (1,3 milhões de euros) corresponde a 62%, 59% e 78% dos montantes concedidos, respectivamente, em 2002, 2003 e 2004;
9. A despesa total dos subsídios eventuais concedidos no período analisado sofreu, em 2003, uma contracção de 78,88% relativamente ao ano

anterior (de 862 para 182 milhares de euros). No entanto, em 2004, o valor global dos montantes pagos (853 milhares de euros) atingiu quase a importância dispendida em 2002. Verificou-se ainda um grande incremento desses subsídios no 1.º semestre de 2005 que ascendeu a 770 milhares de euros;

10. Ao longo do período considerado foi-se verificando um decréscimo dos subsídios financiados pelo PIDDAC (de 1,2 milhões de euros, em 2002, para 59,7 milhares de euros, no 1.º semestre de 2005), em virtude de medidas adoptadas para contenção do défice orçamental, que determinaram a suspensão de novos projectos a partir de 2001, permitindo somente a execução de projectos anteriormente aprovados.

C Resultados da análise efectuada

C.1 Concessão de subsídios do FSS, ISS e no âmbito do PIDDAC

11. A concessão de subsídios financiados pelo FSS, pelo ISS e atribuídos no âmbito do PIDDAC e a sua posterior execução, estão sujeitas a determinadas normas e procedimentos entre as quais se destacam: a emissão de pareceres técnicos e avaliações, pelo CDSS Porto, como requisito para a sua concessão; o apoio técnico a prestar, por aquele Centro às IPSS, no âmbito dos procedimentos da realização de despesas públicas/empreitadas; e a fiscalização a exercer, pelo mesmo organismo, na execução de obras ou na aquisição de bens, para efeitos de pagamento dos subsídios às instituições beneficiárias;
12. Das análises efectuadas aos vários subsídios atribuídos, constatou-se que os procedimentos e normas aplicáveis foram cumpridos, não se verificando qualquer sobreposição entre eles, sendo de salientar, como positivos, os procedimentos seguidos pelo serviço responsável (GPAO) do Centro Distrital na fiscalização e controlo dos apoios da sua área de competência;

C.2 Acordos

13. As normas e regras aplicáveis à celebração e acompanhamento dos acordos de cooperação estão consubstanciadas no Despacho Normativo

n.º 75/92, de 20/05, e nos protocolos de cooperação anualmente aprovados. As circulares de orientação técnica dos serviços competentes, emitidas ao abrigo do mesmo Despacho Normativo, alterado pelo Despacho Normativo n.º 20/2003, de 10/05, e aprovadas pela Tutela, sempre que for caso disso, devem igualmente ser consideradas;

14. As comparticipações financeiras são efectuadas em função dos montantes fixados anualmente nos citados protocolos de cooperação e do número de utentes constante dos acordos celebrados. O acompanhamento e controlo do número efectivo de frequências é fundamental, quer para evitar situações de pagamentos em excesso, quer situações de desrespeito das cláusulas dos acordos sobre capacidade máxima de utentes;
15. Até 1996, as instituições eram obrigadas a enviar listas nominativas dos utentes aos centros distritais, obrigatoriedade suspensa por despacho do Ministro da Tutela, sem prejuízo das instituições manterem um registo actualizado dos respectivos utentes, que poderia ser consultado, em qualquer altura, pelos serviços ou instituições da segurança social, devendo também continuar a enviar os restantes elementos, nomeadamente estatísticos;
16. Em virtude daquela suspensão, as IPSS e entidades equiparadas deixaram de enviar quaisquer elementos físicos, passando o controlo a ser efectuado, quase exclusivamente, no momento das visitas dos técnicos do Centro às instituições. No entanto, a suspensão das listas nominativas não impedia que os CDSS continuassem a proceder ao controlo administrativo das frequências em função das variações anormais, com base nos elementos estatísticos remetidos pelas IPSS, quadrimestralmente, e a efectuar os respectivos ajustamentos nas comparticipações financeiras, sempre que disso fosse caso, de acordo com as circulares de orientação técnica, entretanto emitidas;
17. Posteriormente, a circular de orientação técnica n.º 6, de 06/04/2004 veio introduzir a obrigatoriedade do envio de listagens por utente. Todavia, com indicação do número de processo. Veio, ainda, estabelecer nova periodicidade para a remessa da informação pelas IPSS e entidades equiparadas aos CDSS que passou a ser mensal, continuando os ajustamentos nas comparticipações financeiras, resultantes de variações de frequências do número de utentes, a ter periodicidade quadrimestral;

18. Das análises efectuadas aos acordos celebrados com 6 instituições e ao seu acompanhamento, constatou-se o seguinte:

- a. O CDSS Porto não possui informação completa sobre frequências de utentes, em 2002 (94%), 2003 (89%), 2004 (94%) e 2005 (61%);
- b. Não existe evidência de que o Centro Distrital tenha providenciado no sentido de solicitar às instituições a remessa da informação sobre as frequências em falta, após decorrido o prazo estipulado nas normas em vigor. No entanto, continuou a proceder aos pagamentos, de acordo com o número de utentes constante dos acordos. Esta situação é geradora de eventuais responsabilidades financeiras de natureza sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- c. Por outro lado, em 22% dos acordos analisados, o CDSS Porto tinha conhecimento de que o número de frequências era inferior ao número de utentes acordado, tendo continuado a proceder aos pagamentos das participações financeiras em função daquele número. Em sede de alegações o CDSS refere que esta situação se verifica essencialmente com o Centro de Cultura e Desporto (que não consubstancia uma IPSS mas antes uma entidade equiparada), estando dependente da conclusão de um estudo para regularização da situação;
- d. Através dos dados sobre frequências, disponibilizados pelas IPSS e entidade equiparada ao TC, verifica-se existirem meses em que o número de utentes em frequência é inferior ao número de utentes abrangido pelos acordos respectivos, o que implica ajustamentos nas participações financeiras, para menos, em 50% dos acordos analisados. Esta situação ocorre em 66,7% das instituições, concentrando-se o montante mais significativo (87,4%) numa só instituição (Centro de Cultura e Desporto). Observa-se, ainda que, nalguns casos, os dados disponibilizados pelas IPSS e entidade equiparada ao Tribunal de Contas (TC) divergem dos dados, quando remetidos, por aquelas ao CDSS Porto;
- e. Do total apurado de 148.356,45 €, no decurso da auditoria, de pagamentos em excesso efectuados pelo Centro Distrital, foi reposto pelas IPSS até Setembro de 2006, o montante de 11.040,22

- e. O CCD que, como se referiu não constitui uma IPSS, assumiu o compromisso de repor, mensalmente, 8.762,80 € até à liquidação total da dívida, relativamente às respostas sociais CATL e SAD. Apesar dos pagamentos em excesso, para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória, traduzirem pagamentos indevidos, nos termos do art. 59.º da Lei 98/97, a mesma encontra-se extinta relativamente aos montantes repostos, nos termos do art. 69.º/1, da mesma Lei.
- f. Nos termos dos protocolos em vigor, anualmente, as comparticipações financeiras foram actualizadas em 87% dos casos aplicáveis;
- g. Em 55,6% dos acordos celebrados, existem meses em que o número de utentes em frequência é superior à capacidade máxima dos estabelecimentos;
- h. Foram objecto de revisão 57% dos acordos, a qual incidiu sobre os mais antigos. Todavia, existem acordos celebrados há mais de 15 anos que ainda não foram objecto de revisão;
- i. Quando ao acordo de cooperação está associado um acordo de gestão, a comparticipação financeira atribuída é fixada tendo em conta os custos com o pessoal do CDSS Porto que se encontra destacado nos estabelecimentos. Nos termos das cláusulas acordadas, os montantes das comparticipações financeiras devem ser actualizados, de forma a compensar a contratação, por parte das instituições, de pessoal para preenchimento das vagas que ocorram nos mapas dos funcionários do CDSS Porto. No entanto, de acordo com dados disponibilizados pelo CDSS Porto, estas actualizações não têm vindo a ser efectuadas com regularidade, encontrando-se no presente a elaborar estudos para proceder às revisões consideradas necessárias.

I.2 RECOMENDAÇÕES

Ao Instituto da Segurança Social, I.P.:

- l. Adopção de medidas tendentes a reforçar a fiscalização do cumprimento da obrigação de envio das listagens das frequências de utentes;

2. Maior celeridade na interligação entre a aplicação informática para envio ao NCRS, por parte das IPSS, das listagens de utentes, e o Módulo das IPSS, com o objectivo de ultrapassar as dificuldades existentes, relativas ao controlo de frequências efectivas respectivas.
3. Adopção de todas as medidas necessárias à completa normalização das situações irregulares detectadas nesta auditoria ainda existentes, com remessa de informação e comprovação da mesma ao Tribunal, tomando sempre em conta a variação anormal de frequências e, sendo caso disso, desde que assegurado o princípio da equidade, também a situação económico-financeira das instituições e a qualidade dos serviços prestados.

Lisboa, 2 de Novembro de 2006

Os Juízes Conselheiros

Manuel Henriques de Freitas Pereira (Relator)

José Alves Cardoso
(com a declaração de voto anexa)

Manuel Raminhos Alves de Melo
(que subscreve a declaração de voto do Cons. Alves Cardoso)

Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

António José Avérous Mira Crespo

Armindo de Sousa Ribeiro

José de Castro Mira Mendes

João Pinto Ribeiro

Carlos Manuel Botelho Moreno

Fui presente
O Procurador Geral Adjunto
Jorge Leal

DECLARAÇÃO DE VOTO

Expressei o entendimento de que o Relatório deveria ser considerado, expressamente, que as orientações aprovadas pelo Despacho do Ministro da Segurança Social e do Trabalho, de 26-03-04, e transmitidas pela Circular nº 6/2004, da DGSSS, enfermavam, assim como as que as procederam, de *ilegalidade*, porquanto:

1. Circunscrevem os factores que devem ser ponderados nos ajustamentos da comparticipação financeira da Segurança Social, constante dos acordos outorgados com as IPSS, à *variação anormal de frequência do número de utentes*, quando o nº 6 da Norma XXII aprovada pelo Despacho Normativo nº 75/92, de 20 de Maio – que aquelas orientações, expressamente, pretenderam regulamentar – faz derivar esses ajustamentos da ponderação conjunta não só deste factor mas também da *situação económico-financeira da instituição e da qualidade dos serviços prestados*;
2. Criam um regime de alteração automática, não formalizada entre as partes, da comparticipação financeira, quando o nº 5 da mesma Norma estipula que *“qualquer alteração da comparticipação financeira da segurança social deve constar dos anexos aos acordos”*.

O relatório deveria ainda ter considerado, em meu aviso, que o Despacho do Ministro da Segurança Social e do Trabalho, de 26-03-04, que aprovou as referidas orientações, carece de *eficácia*, uma vez que, sendo um *acto genérico*, por obrigar não só os Serviços e Organismos da Segurança Social mas também a generalidade das instituições particulares de solidariedade social e entidades equiparadas, criando-lhes novos deveres, não foi publicado no Diário da República, como deveria, nos termos do disposto no art. 119º, nº 2, da Constituição da República.

Todavia, as considerações feitas no relatório, a págs. 63 a 65, em relação aos Centros de Acolhimento Temporário e aos Lares de Crianças e Jovens, em que as situações de injustiça seriam mais gritantes, já que, neles, as admissões e saídas dependem exclusivamente de decisões dos Tribunais de Menores e das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, acabam por minorar significativamente as consequências nefastas que podiam advir da não consideração expressa das apontadas ilegalidades e ineficácia das orientações divulgadas pela Circular nº 6/2004.

Por outro lado, a última Recomendação introduzida no Relatório já aponta claramente no sentido de que a circular nº 6/2004 não dispensa o cumprimento do disposto na Norma XXII aprovada pelo Despacho Normativo nº 75/92.

Assim, embora com as apontadas reservas, voto o Relatório na convicção de que, na sequência da última recomendação nele introduzida, a Segurança Social não mais fará depender as alterações da comparticipação financeira estabelecida nos acordos de cooperação com as IPSS apenas da *variação anormal de frequência do número de utentes* mas considerará também *a situação económico-financeira da instituição* – designadamente, tendo em conta a eventual existência de comparticipações dos utentes e seus montantes – e a qualidade dos *serviços prestados*.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 39/2006

Conselheiro Relator
José Alves Cardoso

23 de Novembro de 2006
Processo nº 9/2006 – AUDIT

ASSUNTO Auditoria ao “Projecto Integrado da Linha do Norte” da Medida “Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes” do Programa do PIDDAC “Transportes”.

- ARQUIVO DOCUMENTAL
- AUDITORIA DE PROJECTOS OU PROGRAMAS
- AUTORIZAÇÃO PRÉVIA
- AVALIAÇÃO ESTUDOS E PROJECTOS
- CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS DO ESTADO
- CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA
- CONTRATO DE EMPREITADA
- CONTROLO DE CUSTOS DA GESTÃO
- CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO
- DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA
- EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL
- ERRO E OMISSÃO
- FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
- INCUMPRIMENTO CONTRATUAL
- INDEMNIZAÇÃO
- ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA
- PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
- PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL
- PROPOSTA MAIS VANTAJOSA
- REEMBOLSO DAS IMPORTÂNCIAS INDEVIDAMENTE PAGAS
- REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO
- TRABALHOS A MAIS

1.1 CONCLUSÕES DA AUDITORIA

1. O Projecto Integrado da Linha do Norte foi criado com o objectivo de reabilitar e modernizar a infraestrutura ferroviária da Linha do Norte, e assegurar um serviço de qualidade adequado às exigências da circulação de comboios de passageiros a velocidades até 220 km/h, que reduzisse o tempo de percurso entre Lisboa e Porto, aumentasse a capacidade de transporte da linha, em especial nas zonas suburbanas de Lisboa e Porto, permitisse a utilização da mesma infraestrutura por comboios de mercadorias, com carga de 225 kN por eixo, e garantisse a segurança e fiabilidade da exploração da linha e a eficácia da sua regulação.
2. Para concretizar esse objectivo foram consideradas três acções fundamentais, interligadas e coordenadas, que compreendiam a operação com material circulante com basculação activa (comboios pendulares), a intervenção na infra-estrutura de via existente, com construção de variantes, quadruplicação nas zonas mais congestionadas e supressão de todas as passagens de nível, e a implementação de novos sistemas de sinalização electrónica e de comando centralizado da circulação, em conjunto com a instalação / remodelação dos sistemas de telecomunicações, incluindo sistemas de informação ao público.
3. Em de 1 de Junho de 2006, o CA da REFER tendo por base um estudo sobre a integração dos projectos da rede de alta velocidade e da rede convencional no eixo Lisboa – Porto, estabeleceu parâmetros técnicos para a prossecução da reabilitação da Linha do Norte no novo contexto funcional estabelecido para o corredor, reduzindo a velocidade máxima para 160 km/h para os comboios convencionais e a extensão das intervenções ainda por concretizar.
4. As referências ao projecto de modernização da Linha do Norte, nas GOP tiveram início no ano de 1990 e foram, na sua maioria, de índole genérica, com excepção das feitas no ano de 2003, em que há referência ao ano de 2006 como prazo de conclusão do processo de modernização.
5. A inclusão do Projecto no PIDDAC teve lugar no OE de 1990, com um investimento total então previsto em Esc. $15,2 \times 10^9$ (€ $75,8 \times 10^6$) e conclusão em 1993.
6. O Projecto de modernização da Linha do Norte sofreu, desde o seu início, sucessivas alterações quanto aos seus objectivos, bem como

quanto à extensão e profundidade dos trabalhos a realizar para os atingir.

7. As avaliações económicas e financeiras efectuadas não incidiram sobre todos os custos e receitas previstos.
8. O investimento total previsto para o Projecto sofreu grandes variações, tendo, no PIDDAC para o ano de 1994, crescido para € 817,0×10⁶ e aumentando, a partir daí, para valores que atingiram o máximo de € 1.820,5×10⁶, em 2004. O valor total previsto no PIDDAC de 2005 baixou para € 1.782,6×10⁶.
9. A realização acumulada do Projecto ultrapassou significativamente o investimento total previsto nos anos de 1992 e 1993.
10. A execução acumulada indicada pela REFER apresenta, em geral, valores inferiores aos constantes do Mapa XV (e anterior Mapa XI) do OE.
11. O PIDDAC de 2005 apresenta como indicador para o Projecto a *“melhoria do tempo de percurso”*, com uma situação de partida de 215 minutos e de 170 minutos como *“meta para ano de orçamento”*, uma previsão de custos totais de € 1.782,6 €×10⁶, como já referido, e conclusão prevista para 2008.
12. A meta estabelecida para 2005 foi atingida, tendo em conta que o tempo previsto no horário em vigor para o serviço *“Alfa Pendular”* entre Lisboa (Santa Apolónia) e Porto (Campanhã) é de 175 minutos e o facto de este tempo contemplar margens suplementares de 5 minutos para cada uma das duas frentes de trabalho em curso.
13. Os custos com projectos, empreitadas, prestação de serviços, fornecimentos e expropriações, não incluindo custos financeiros, imputados pela REFER ao Projecto Integrado da Linha do Norte totalizaram € 148.965.223,25, em 2005. O valor acumulado, até 31 de Dezembro de 2005, totalizava € 1.004.261.555,50.
14. O financiamento acumulado, até 31 de Dezembro de 2005, incluía 38% de financiamento por Fundos Comunitários, 34% de empréstimos contraídos, 22% do OE e 6% de fontes não especificadas.

15. A execução financeira, em 2005, foi de € 172.685.293, com taxas de execução de 81,1%, relativamente à dotação inicial, e de 64,2%, relativamente à dotação ajustada.
16. A informação relativa a cada contrato celebrado pela REFER não se encontra sistematizada e centralizada em processo único, mas antes separada em processos técnicos, que aglutinam os documentos relativos à execução, e em processos administrativos, estes apenas individualizados por cada um dos troços de via.
17. O Plano de Modernização da Linha do Norte foi aprovado pelo Despacho n.º 44/91, de 15 de Abril, do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que determinou ao CG da CP que iniciasse de imediato os estudos de pormenor e os projectos necessários à realização do empreendimento, devendo ser elaborada uma proposta concreta quanto à forma de realizar o projecto, ao cronograma físico e à respectiva programação financeira, a submeter à apreciação do Ministro. No entanto, apesar do determinado no citado Despacho, o CG da CP não apresentou qualquer proposta concreta ou plano financeiro para o empreendimento de modernização da Linha do Norte.
18. As operações urbanísticas efectuadas na Linha do Norte não foram submetidas a parecer prévio não vinculativo das respectivas Câmaras Municipais, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro.
19. Os estudos e projectos de engenharia revelaram deficiências que foi necessário corrigir, a que acresceu a necessidade de se lhe introduzir alterações e de realizar outros projectos, para acompanhar as modificações dos trabalhos previstos.
20. Apesar das sucessivas revisões a que foram sujeitos, em geral, os projectos patentes a concurso não se encontravam devidamente desenvolvidos, apresentando lacunas e outras deficiências que foram preenchidas com a entrega de peças de projecto, novas ou alteradas, na consiguação das empreitadas e, também, ao longo da execução dos trabalhos, e com alterações dos processos construtivos e da sequência de trabalhos prevista; algumas vezes houve mesmo a necessidade de recurso a projectos novos.

21. Apesar das deficiências evidenciadas pelos projectos, a REFER não implementou mecanismos de responsabilização dos projectistas, nomeadamente, quanto a erros e omissões de projecto, quer na vertente conceptual quer em termos de medições.
22. A separação entre a REFER, como entidade gestora da infraestrutura ferroviária, e a CP, que permaneceu como principal operadora dessa infra-estrutura, não contribuiu para garantir os condicionamentos da circulação de comboios, necessários para a realização dos trabalhos de engenharia, uma vez que esses condicionamentos afectavam a exploração comercial da linha.
23. A colocação a concurso de projectos, na modalidade de preço global ou em regime misto, que não se encontravam estabilizados e com o necessário desenvolvimento violou o disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
24. A REFER não diligenciou a verificação das medições dos projectos antes da abertura dos concursos, pelo que, em geral, os adjudicatários apresentaram reclamações por erros e omissões dos projectos de montantes elevados, como é o caso do contrato 02-02 CA-LN, em que a reclamação atingiu 1.096.205.624\$00 (€ 5.467.850,60), o que representou 7,9% do valor da adjudicação, tendo sido aprovado o valor de € 3.195.872,61 (4,6% do valor da adjudicação), após a eliminação de trabalhos sobre os quais a reclamação incidia.
25. A escolha dos factores do critério de adjudicação, com as ponderações correspondentes, não foi fundamentada pela REFER em estudos realizados para o efeito, em termos genéricos ou especificamente para cada empreitada ou prestação de serviços, embora tal fizesse parte das atribuições contratualmente cometidas por esta empresa ao consórcio KAF, tendo incidido sobre aspectos que a REFER deveria especificar nos cadernos de encargos. Em alguns factores é ainda apresentado um grau de exigência incoerente com a realidade do desenvolvimento da execução dos trabalhos.
26. Em vários concursos, a REFER incluiu no critério de adjudicação, como subfactor, o “*número de subscritores da proposta*”, o que violou o disposto nos n.º 4 do artigo 98.º e o n.º 3 do artigo 100.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, por incluir característica inerente aos concorrentes e não às propostas.

27. As Comissões de Análise das propostas procederam, na maioria dos concursos, à introdução de fórmulas que visavam operacionalizar a aplicação dos factores “*preço*” e/ou “*prazo*”, do critério de adjudicação, incorporando um elemento novo — o “*preço base*” e/ou o “*prazo base*” — não previsto nos avisos nem nos programas de concurso, sem que dos processos conste acta datada ou, sequer, referência que indique que esse procedimento tenha tido lugar em momento anterior à abertura e ao conhecimento do teor das propostas. Esta actuação violou os princípios da transparência, da igualdade e da estabilidade.
28. Caso a REFER tivesse efectuado as adjudicações às propostas de mais baixo valor, apresentadas por outros concorrentes qualificados nos concursos, a contratação de 7 das empreitadas da amostra analisada teria sido efectuada por um total de € 261.122.487,86, em vez de € 276.157.785,06. Foram assim dispendidos mais € 15.035.297,20 (5,8%), sem que seja evidente a existência de uma correspondência entre este valor e uma melhoria efectiva das obras realizadas ou das condições em que as mesmas foram executadas.
29. Durante a realização do Euro 2004, os trabalhos das empreitadas correspondentes aos contratos 02-02 CA-LN e 17-02 CA-LN foram parcialmente suspensos, sem que as fiscalizações ou o consórcio gestor tenham promovido a elaboração de autos de suspensão, não tendo sido cumprido o disposto no artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
30. Existem diferenças muito significativas entre os trabalhos submetidos a concurso e aqueles que efectivamente foram executados, com a realização de trabalhos a mais, em consequência das alterações sofridas pelos projectos. No caso dos contratos 02-02 CA-LN e 17-02 CA-LN, foram celebrados 25 e 13 adicionais ao contrato inicial, abrangendo 467 e 670 alterações ao projecto, respectivamente.
31. O valor dos trabalhos a mais e a menos, nos 7 contratos incluídos na amostra (excluindo o contrato 27-04 CA-LN, que incluía a realização do projecto), representou, em média, 20,2% e 7,5%, respectivamente, do valor contratado. No contrato 02-02 CA-LN os trabalhos a mais atingiram 30,5% do valor da adjudicação e 33,8% do valor dos trabalhos do contrato que permaneceram como concursados.

32. Os trabalhos adjudicados como “*trabalhos a mais*” não reuniam, em muitas situações, os requisitos necessários para essa qualificação, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e não se enquadravam no disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, por não se verificar nenhuma das condições aí expressas, tendo assim a REFER contratado, em condições de não concorrência, um volume significativo de trabalhos.
33. A REFER contratou empreitadas de valor superior ao limite de um milhão de euros estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto (n.º 8 na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, de 15 de Dezembro), que obrigava a um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do mesmo diploma, sem que a fundamentação invocada para a dispensa de procedimento se afigurasse verdadeiramente ajustada à situação de facto. Foram ainda contratadas empreitadas por concurso público, mas sem que tenha sido publicado anúncio da abertura de concurso no JOCE.
34. A REFER não se estruturou de modo a poder pronunciar-se sobre as reclamações por erros e omissões dos projectos dentro do prazo de 44 dias, previsto no n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, apesar de aí se estipular que a ausência de notificação da decisão dentro desse prazo implica a aceitação da reclamação.
35. As decisões relativas à aprovação de novos planos de trabalhos e cronogramas financeiros, por parte dos órgãos competentes, e a sua notificação aos adjudicatários não tiveram lugar dentro dos prazos legais, dando origem a fragilidades da posição da REFER enquanto dono da obra.
36. No contrato 17-02 CA-LN, “*subtroço 2.1 (Entroncamento / Albergaria) – empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*”, foram suprimidos os trabalhos relativos a “*caminhos de cabos de sinalização e telecomunicações*”, no valor total de € 2.241.485,36, acrescido de IVA, que duplicavam trabalhos incluídos no contrato n.º 18-00 CA-LN, “*execução de instalações de sinalização e telecomunicações com carácter provisório e definitivo, Entroncamento – Albergaria*”, anteriormente celebrado, situação de evidente descoordenação, uma vez que esta empreitada estava em curso aquando da abertura do concurso para os trabalhos de via.

37. A conta final da empreitada relativa ao contrato 02-02 CA-LN foi elaborada oito meses depois da conclusão e da recepção dos trabalhos, mas não foi notificada ao empreiteiro, nos termos do artigo 222.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, nem foi subscrita pelos intervenientes, o que evidencia deficiências de prestação da fiscalização e do consórcio gestor KAF ao longo da execução da empreitada.
38. As vicissitudes com que decorreram as empreitadas, cuja origem se radicou nas insuficiências dos estudos, nas deficiências dos projectos e nas restrições resultantes da exploração ferroviária, deram origem à apresentação, pelos adjudicatários, de pedidos de indemnizações e de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, que atingem valores muito elevados.
39. Foram pagos em excesso 6.819.199\$00 (€ 34.014,02), acrescidos do IVA, no adicional ao contrato de empreitada 02-02 CA-LN – “*subtroço 3.2 (Quintans/Ovar) – Trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*” – correspondentes a quantidades resultantes de erros do mapa de medições que excederam os valores reclamados, tendo a REFER, no decurso da auditoria, procedido à elaboração do PA n.º 453 rev. 1 para rectificar esta situação.
40. Foram, também, pagos em excesso € 16.381,20, acrescidos do IVA, no adicional ao contrato de empreitada 17-02 CA-LN – “*subtroço 2.1 (Entroncamento/Albergaria) – Empreitada de trabalhos gerais de construção civil, via e catenária*” – relativamente ao “*levantamento da Linha da Pedreira em Fátima*”, previsto no projecto, mas omissos nas medições, e que não foi oportunamente reclamado, na parte correspondente ao comprimento do troço de via assinalado na planta de faseamento, tendo a REFER, igualmente no decurso da auditoria, procedido à elaboração de auto de medição de trabalhos que rectifica esta situação.
41. A REFER contratou com a Ferbritas a realização da coordenação e do acompanhamento do processo expropriativo, através de um contrato-quadro, celebrado em 12 de Novembro de 1999, cuja manutenção, após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, consubstancia uma prática restritiva da concorrência, por violar os princípios gerais de contratação pública, previstos nos artigos 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis por remissão do n.º 1 do artigo 1.º daquele Decreto-Lei n.º 223/2001.

42. A REFER contratou por ajuste directo prestações de serviços de valor globalmente superior ao limite de € 400.000 estabelecido na subalínea ii) da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, em situações que consubstanciam fraccionamento de contratos, em violação do disposto nos n.ºs 7 e 9 do citado artigo 7.º, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004 (anteriores n.ºs 2 e 4), e do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
43. Em dois concursos públicos internacionais, abertos pela REFER para aquisição de serviços (contratos n.ºs 03-03 CA-LN e 10-04 CA-LN), o Júri do concurso não procedeu à densificação dos factores e subfactores do critério de adjudicação e ao estabelecimento, em acta, dos coeficientes de ponderação, previamente à abertura das propostas, nos termos do n.º 1 do artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Esta actuação violou os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência.
44. Na apreciação das propostas do concurso para *“aquisição de 150.000 travessas de betão com fixações de bitola de 1668 mm”* (contratos n.ºs 23/04 CA-AL e 26/04 CA-AL), foi considerado, como subfactor, a *“certificação da empresa segundo a ISO 9000”*, o que viola o disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, por incluir característica inerente aos concorrentes e não às propostas.
45. No 1.º adicional ao contrato 02-02 CA-LN, *“subtroço 3.2 (Quintans / Ovar) – trabalhos gerais de construção civil, via e catenária”*, foi pago o montante de € 19.117,73, com exclusão do IVA, como consequência da falta de fornecimento atempado de AMV's por parte do dono de obra, devido a incumprimento por parte da Futrifer. Apesar de o contrato quadro n.º 2/93-SADM, celebrado com a Futrifer, prever penalidades para os atrasos nos fornecimentos, a REFER não aplicou qualquer sanção nem pediu o ressarcimento pelos prejuízos sofridos.
46. A REFER não procedeu, no início de cada ano económico, à publicação de anúncios periódicos indicativos em relação aos contratos de fornecimento, empreitada e prestação de serviços, nos termos do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.
47. A REFER não procedeu, igualmente, às comunicações à Comissão Europeia, mediante o envio de anúncio, nos termos previstos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, relativamente aos

contratos dispensados dos procedimentos previstos no artigo 17.º, com fundamento em alínea do artigo 18.º do mesmo diploma.

48. Considerando o valor total dos contratos de empreitada celebrados após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, bem como o valor percentual dos trabalhos incluídos em contrato e os adicionais aos contratos incluídos na amostra, no mesmo período, que em parte não são enquadráveis nas disposições do artigo 18.º desse diploma, a contratação de empreitadas não precedida de uma das formas de concurso previstas no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 223/2001 poderá ter excedido o máximo de 20% do valor total dos trabalhos permitido pelo n.º 3 (actual n.º 8) do artigo 7.º do diploma legal atrás citado.
49. Na formação e execução de diversos contratos de empreitada e de fornecimento foram violadas regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos, cujo cumprimento é condição de elegibilidade das despesas para efeitos de comparticipação comunitária, o que pode implicar a perda do financiamento comunitário já concedido para esses contratos ou, nos casos em que tal ainda não tenha ocorrido, é impeditiva da sua apresentação para esse efeito.

1.2 RECOMENDAÇÕES

1. Fazer um esforço adicional de melhoria na eficiência e controlo de custos da gestão de obras;
2. Estabelecer orientações e procedimentos para garantir a melhoria dos estudos, projectos e avaliações económico-financeiras dos empreendimentos que realiza, em especial no que se refere aos projectos de engenharia e à respectiva estimativa de custos;
3. Proceder à aprovação formal e submeter à aprovação da tutela os planos e cronogramas físicos e financeiros dos empreendimentos, previamente ao início da realização dos mesmos;
4. Assegurar, previamente à contratação de empreitadas que incluam trabalhos na via e / ou catenária, o acordo da CP relativamente às interdições de circulação e restrições temporárias de velocidade necessárias à execução das obras;

5. Assegurar a verificação e a revisão dos projectos, incluindo as respectivas medições de trabalhos, antes de proceder à abertura dos concursos para a sua execução;
6. Proceder à contratação das empreitadas por preço global apenas quando os respectivos projectos e cadernos de encargos estejam consolidados e incluam os elementos escritos e desenhados suficientes para definir com precisão as características da obra, a qualidade dos materiais a aplicar e as condições técnicas da execução;
7. Incluir, nos termos de referência para contratação da execução de projectos e prestações de serviços conexas, cláusulas que responsabilizem e penalizem os projectistas e outros prestadores de serviços pelos erros e omissões dos projectos, e proceder à sua aplicação;
8. Evitar as situações que dão origem a pedidos de indemnizações e de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, adoptando e fazendo adoptar, pelo gestor KAF e fiscalizações contratadas, uma atitude pro-activa, preventiva e limitadora das ocorrências que as originam;
9. Proceder, no início de cada ano económico, à publicação do anúncio periódico indicativo estabelecido no artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto;
10. Comunicar à Comissão Europeia, nos termos e prazo estabelecidos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, os contratos celebrados com dispensa de procedimento pré-contratual, ao abrigo do disposto no artigo 18.º do mesmo diploma;
11. Organizar o arquivo documental por processos administrativos individualizados por contrato, contendo a documentação respectiva ordenada sequencialmente, incluindo a relativa ao procedimento pré-contratual e à execução;
12. Ordenar a elaboração do auto de suspensão de trabalhos de empreitadas, nos termos do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, nos casos de suspensão dos respectivos trabalhos;
13. Solicitar, relativamente às obras de edificação que realize no domínio público ferroviário, parecer prévio não vinculativo da Câmara Municipi-

pal, nos termos estabelecidos no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro;

14. Abster-se de contratar, através da figura dos “trabalhos a mais”, trabalhos que não possam ser considerados como tal, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, ou de dispensar a realização de procedimento pré-contratual com fundamento na alínea f) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, salvo verificação cumulativa do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 7.º, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004;
15. Contratar os restantes trabalhos previstos para o Projecto Integrado da Linha do Norte através de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, de forma a garantir que, para os trabalhos contratados na vigência do mesmo, não seja ultrapassado o máximo de 20% do valor dos trabalhos não sujeitos a procedimento, permitido pelo n.º 8 do artigo 7.º do mesmo diploma, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004;
16. Proceder à contratação de empreitadas e de prestações de serviços de montante igual ou superior aos limiares estabelecidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, através de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do mesmo diploma, com estrita observação do disposto nos n.ºs 8 e 9 do referido artigo 7.º, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 234/2004, e atento o conceito de obra constante do n.º 10 do artigo 14.º da Directiva n.º 93/38/CEE do Conselho, de 14 de Junho, incluindo a contratação com empresas associadas, salvo quando se verifique a previsão da alínea a) do artigo 12.º daquele diploma;
17. Decidir e notificar atempadamente os empreiteiros das decisões relativas a reclamações por erros e omissões de projecto, a aprovações de planos de trabalhos e a outras situações, em que o RJEOP prevê o deferimento tácito em caso de ausência de notificação da decisão dentro de determinados prazos, e estabelecer os procedimentos e circuitos de informação para a decisão necessários para o garantir. Em especial, deverá prever, no “*workflow*” da aplicação “*eContratos*”, módulos específicos para a reclamação por erros e omissões e para a aprovação de novos planos de trabalhos, quando estes impliquem a alteração do prazo contratual;

18. Fundamentar as decisões de contratar com dispensa da realização de um dos procedimentos previstos no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, quando invocado o enquadramento em alínea do n.º 1 do artigo 18.º do mesmo diploma, em pareceres que estabeleçam devidamente o enquadramento *de facto e de direito*, comprovando estarem efectivamente reunidas as circunstâncias excepcionais que justificam a dispensa;
19. Proceder, para cada concurso em que adopte o critério da proposta economicamente mais vantajosa, a estudo para definição dos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação e das ponderações correspondentes, com base na natureza das prestações objecto do contrato. Esses factores e subfactores deverão abranger todos e apenas os aspectos do objecto do contrato submetidos à concorrência pelo caderno de encargos;
20. Indicar, no programa do concurso, a concepção e a parametrização do modelo de avaliação das propostas e explicitar claramente, para além dos factores e eventuais subfactores relativos aos aspectos submetidos à concorrência pelo caderno de encargos e dos valores dos respectivos coeficientes de ponderação, os níveis plausíveis de impacto relativos a cada um dos factores ou subfactores elementares;
21. Estabelecer normas de funcionamento dos Júris e Comissões de abertura dos concursos e de análise das propostas, que obriguem – quando haja necessidade de complementar os critérios fixados, de proceder à densificação dos factores do critério de adjudicação e de definir metodologias para a sua aplicação – a que a reunião do Júri ou Comissão, para esse efeito, tenha lugar previamente ao acto público de abertura de propostas e que da mesma seja elaborada acta, de forma a evidenciar que foram observados os princípios da transparência, da estabilidade e da igualdade;
22. Proceder, na contratação dos trabalhos de sinalização e telecomunicações, à abertura de um dos procedimentos enumerados no n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, restringindo os ajustes directos, nomeadamente, ao consórcio Alcatel Portugal / Alcatel Sel e à Dimetric aos trabalhos e fornecimentos em que estritamente se verifiquem os condicionalismos que permitam o enquadramento previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do mesmo diploma;

23. Proceder à regularização matricial e ao registo predial das parcelas adquiridas e à sua inventariação e registo no cadastro do domínio público ferroviário;
24. Diligenciar, nos processos de expropriação em curso, pelo averbamento no registo predial da declaração de utilidade pública, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro;
25. Promover o efectivo reembolso das importâncias indevidamente pagas;
26. Aplicar a multa contratualmente prevista para o incumprimento no contrato n.º 2/93-SADM, celebrado com a Futrifer, relativamente aos AMV's não atempadamente fornecidos, ou diligenciar pelo ressarcimento dos prejuízos sofridos.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 40/2006

Conselheiro Relator
Manuel Raminhos Alves de Melo

23 de Novembro de 2006
Processo n.º 13/2006 – AUDIT

ASSUNTO Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal SGR – Balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC) Ano de 2005.

- ANULAÇÃO DE DÍVIDAS
- AUDITORIA ORIENTADA
- CERTIDÃO DE DÍVIDA
- COBRANÇA COERCIVA
- CONTABILIZAÇÃO DA RECEITA DO ESTADO ARRECADADA
- DEDUÇÃO DOS VALORES
- EXECUÇÃO FISCAL
- FIABILIDADE DOS VALORES CONTABILIZADOS
- IDENTIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO EM ERRO
- SALDO DE LIQUIDAÇÃO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

De acordo com o actual modelo de contabilização definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho, o SGR é utilizado pelas entidades administradoras da receita para o registo da receita do Estado e no balcão 0018 apenas é registada a parte da receita arrecadada em execução fiscal que constitui receita do Estado.

O balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC) foi criado pela Direcção-Geral do Orçamento através da adenda às “Instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2004”, emitidas em 13 de Janeiro

de 2004, embora tenha sido utilizado pela primeira vez no processo de contabilização da receita relativa ao ano de 2005.

As cobranças em execução fiscal integraram o circuito DUC a partir de 4 de Janeiro de 2005, de acordo com o Ofício Circulado 60041/2004, de 29 de Dezembro, da Direcção de Serviços de Justiça Tributária.

Toda a receita arrecadada em execução fiscal e contabilizada como dizendo respeito ao ano de 2005, foi integrada no circuito DUC.

Com a integração da cobrança coerciva no circuito DUC e a autonomização da contabilização da parte que constitui receita do Estado num único balcão estabeleceu-se um novo circuito de informação caracterizado pela intervenção de uma multiplicidade de serviços, quer da Direcção-Geral dos Impostos quer da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, e de sistemas informáticos envolvidos no tratamento da informação e apuramento dos valores a contabilizar.

No que se refere aos sistemas informáticos há a destacar o Sistema de Distribuição da Receita (SDR), implementado em Março de 2005 com o objectivo de proceder à recepção da informação detalhada da cobrança executiva e à classificação contabilística da informação. De referir que este sistema ainda não gera informação para alimentar directamente o SGR pelo que até esta funcionalidade ser implementada, o registo da informação continuará a ser efectuado manualmente.

A receita arrecadada em execução fiscal pode ter origem num pagamento efectuado através de um DUC (guia de pagamento Mod. 50, guia de pagamento Mod. 51, guia de pagamento de processos aderentes ao regime especial de pagamento previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, documento de citação da dívida ou guia de pagamento extraída da Internet) ou por via da compensação de créditos calculados a favor do sujeito passivo em dívidas de execução fiscal.

No processo de contabilização da receita arrecadada em 2005 no balcão 0018, foram utilizadas as operações de execução cobrança por pagamento voluntário, má cobrança, liquidação e anulação de liquidação.

A adenda às “Instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2004”, emitida em 1 de Março de 2004, considerou a criação quer do balcão 0018 quer da correspondente operação de execução

“Cobrança Coerciva”, destinados à contabilização da receita do Estado proveniente de execuções fiscais, aquando da sua integração no circuito DUC.

No entanto, verificou-se que os valores contabilizados no SGR, na operação de execução “Cobrança Coerciva” não foram assumidos pelo SCR, obrigando a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo a contabilizar esses valores em “Cobrança por Pagamento Voluntário”, porque segundo esclareceu a Direcção-Geral do Orçamento a operação de execução “Cobrança Coerciva” não esteve disponível para ser utilizada pelos serviços, facto que só foi detectado em 2005, tendo a sua correcção só sido possível para o ano de 2006.

Considera-se que a utilização da operação “Cobrança por Pagamento Voluntário” não só contraria o disposto nas instruções emitidas como desvirtua a contabilização desta cobrança que é, por natureza, coerciva e não voluntária.

É ainda de referir que, de acordo com a Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho, e as instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado, em documento emitido pela Direcção-Geral do Orçamento em 13 de Maio de 2003, a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal envolveria a utilização de outras operações de execução, designadamente, a “Cobrança em Execução Fiscal”, “Envio para Cobrança Coerciva” e “Anulação de Liquidação em Execução Fiscal”.

Nenhuma destas operações foi utilizada pelo que se constata que, embora tenham sido concebidas as operações de execução a considerar neste balcão, de acordo com a especificidade da receita arrecadada em fase de execução fiscal, estas não foram disponibilizadas pela Direcção-Geral do Orçamento, o que comprometeu a utilidade e fiabilidade do processo de contabilização deste tipo de receita.

Apuramento de valores a contabilizar

Da análise efectuada aos lançamentos realizados no balcão 0018 – Execuções Fiscais bem como da documentação de suporte verificou-se que:

- aos valores provenientes do SDR, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo deduziu os montantes relativos à cobrança de dívida cujos processos constituem créditos objecto da operação de cessão para efeitos de titularização, efectuada em 19 de Dezembro de 2003, apurados pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária nos mapas que elabora para prestar informação à entidade cessionária.

No entanto, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, ao optar por não efectuar qualquer correcção no montante da má cobrança apurado pelo SDR e deduzir à cobrança o valor correspondente à cobrança de dívidas cedidas líquida, sobrevaloriza o valor da má cobrança no balcão, no exacto montante da má cobrança de dívidas cedidas apurada pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária, o que contraria a as instruções da Direcção-Geral do Orçamento e o princípio contabilístico da substância sobre a forma;

- No caso do IRS, do IRC, do IS e do IVA, para apurar o valor a contabilizar em liquidação, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo teve em conta a informação proveniente dos sistemas centrais de cada imposto relativamente ao valor das liquidações que transitaram para execução fiscal, ou seja, o valor das certidões de dívida emitidas em cada um dos meses. Estes valores foram apurados pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros através de pesquisas efectuadas aos respectivos sistemas.
- Não tendo a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo instituído nenhum mecanismo de controlo que lhe permitisse distinguir as certidões de dívida de créditos cedidos das que constituíam receita do Estado, não é possível aferir se o valor contabilizado em liquidação se encontra ou não correcto;
- No que respeita à anulação de liquidação de IRS, IRC e IS, o valor foi obtido pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo por consulta à informação de cobrança no Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros (SGFF). A Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo inseriu em anulação de liquidação o valor que consta da referida informação como respeitante a “anulação de dívidas”.
- Tendo em conta que segundo o Manual de Utilizador do SGFF, as anulações de dívidas podem ter origem em vários motivos, encontrando-se entre eles o da anulação de dívida “por compensação”, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo deveria ter expurgado do valor contabilizado em anulação de liquidação, o que respeitava a anu-

lações por compensação, porquanto já tinha sido contabilizado em cobrança;

- Os restantes impostos não se encontram suportados por sistemas informáticos que permitam identificar as liquidações que por falta de pagamento evoluem para execução fiscal, pelo que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo assumiu que a liquidação era igual à cobrança não tendo sido considerados quaisquer valores respeitantes a anulação de liquidação.
- Considera-se que a opção de definir que, por hipótese, que a liquidação seria igual à cobrança impediu que o saldo do balcão reflectisse o valor que se encontra por cobrar em execução fiscal relativamente a estes impostos. Se é certo que para estes não existem sistemas centralizados através dos quais se possam identificar as certidões de dívida emitidas também é verdade que essa informação se encontra residente no SEF pelo que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo poderia ter recorrido a este sistema para identificar o valor das liquidações que se encontrava por cobrar.

Saldos do balcão 0018

O balcão 0018 entrou em funcionamento no ano de 2005 não tendo, por isso, saldo de liquidação transitado do ano anterior. Contudo, seria necessário fazer reflectir neste balcão o valor das liquidações que tivessem transitado de 2004 para 2005 em fase de execução fiscal. A Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo procedeu ao apuramento dos valores que corresponderiam ao saldo de liquidação referente a 1 de Janeiro de 2005, das rubricas IRS, IRC, Juros Compensatórios, Juros de Mora e IVA e adicionou-os, no mês de Janeiro, ao valor contabilizado em liquidação.

Analisados os procedimentos adoptados pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, importa referir que:

- o lançamento no SGR dos valores finais relativos ao saldo inicial de 2005 foi efectuado no início do mês de Junho de 2006, o que representa uma violação das instruções da Direcção-Geral do Orçamento que tinha fixado o final do mês de Março desse ano como data limite para os serviços administradores terem conciliada e inserida no SGR a execução orçamental das receitas do Estado;

- apenas foi apurado o valor das liquidações que transitaram de 2004 para 2005 em fase de execução fiscal para as classificações económicas IRS, IRC, IVA, Juros Compensatórios e Juros de Mora uma vez que, para as restantes, foi definido que não haveria saldo a considerar por se tratar de impostos cuja informação não se encontra suportada por sistemas informáticos ou por respeitarem a importâncias apuradas já em fase de execução fiscal (como por exemplo os encargos);
- os valores apurados relativamente ao saldo de liquidação foram acrescentados ao montante contabilizado em liquidação no mês de Janeiro e não inseridos como saldo transitado de liquidações (ainda que as instruções emitidas pela Direcção-Geral do Orçamento para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2005, permitissem fazê-lo até ao fecho definitivo da Conta Geral do Estado de 2004) o que não contribuiu para a clareza do processo de contabilização;
- relativamente ao IVA, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo apenas considerou os valores relativos a autoliquidação (balcão 0003) desprezando os correspondentes a liquidações prévias (balcão 0002), quer respeitassem a imposto ou a juros compensatórios.

Dado o exposto, conclui-se que o saldo final do ano de 2005 no balcão 0018 – Execuções Fiscais, não tem correspondência com o valor que se encontra por cobrar em execução fiscal no final desse ano, o que compromete claramente uma das principais vantagens de se autonomizar, num único balcão, a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal.

Apreciação da fiabilidade dos valores contabilizados no balcão 0018

Tendo-se verificado que a maior parte da informação relevante para o apuramento de valores a contabilizar neste balcão provem do SDR, aferir da correcção dos valores contabilizados passa necessariamente por analisar os valores apurados por aquele sistema, designadamente no que respeita à sua coerência com a informação que consta do SEF e da aplicação que gere os processos aderentes ao regime especial de pagamento previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, (doravante designada apenas por aplicação DL 124/96).

Analisada a informação constante do SDR verificou-se que:

- os mapas extraídos pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo com vista ao apuramento dos valores a contabilizar no balcão 0018 correspondem às compensações e aos documentos contabilizados no SDR naquele mês e não às aplicações de créditos e pagamentos que efectivamente ocorreram nesse período.
- Este procedimento implica que a data relevante para o processo de contabilização no referido balcão corresponda à data de contabilização e não à data de pagamento o que contraria o disposto no Anexo da Portaria n.º 1122/2000 (2ª Série), de 28 de Julho de 2000, que aprovou as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas do Estado;
- tendo em conta que o SDR distribui o valor cobrado de cada DUC pelos diferentes tipos de receita e calcula a eventual afectação ao Fundo de Estabilização Tributário e às Regiões Autónomas ou entrega à entidade externa detentora da receita, as parcelas que compõem o documento podem ter datas de contabilização distintas.
- Deste modo, de entre os documentos que constam como pagos no SEF ou na aplicação DL 124/96, há que distinguir os que estão integralmente contabilizados (a soma das verbas já contabilizadas com referência àquele DUC corresponde ao valor total do documento), os que se encontram parcialmente contabilizados (ou seja, a soma das verbas contabilizadas com referência àquele DUC não coincide com o valor total do documento) e os que não constam do SDR (não foi contabilizada qualquer verba com referência a esse DUC);
- para além dos tipos de DUC de execução fiscal foram também contabilizados pelo SDR os DUC emitidos pelo Sistema de Contra-Ordenações e que correspondem a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação, antes da evolução para cobrança coerciva.
- Os pagamentos efectuados no âmbito destes processos não constituem cobrança coerciva não devendo, por isso, constar do SDR nem do balcão 0018 pelo que se considera que foram indevidamente contabilizadas verbas referentes a 512.413 documentos, no valor de € 65.666.182,15.
- Resta ainda referir que o responsável pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo desconhecia esta situação, não tendo sido apresentada qualquer justificação para que estes documentos tenham sido considerados no SDR e levados em conta no apuramento dos valores a contabilizar no balcão 0018 quando os valores a considerar

neste balcão, com referência a esta classificação económica, deveriam respeitar apenas a coimas que, por não terem sido pagas em processo de contra-ordenação, foram cobradas coercivamente em processo de execução fiscal, de acordo com o art.º 65.º do Regime Geral das Infrações Tributárias.

Do confronto da informação constante do SDR com a relativa aos documentos pagos, no ano de 2005, proveniente do SEF, apurou-se que:

- no SEF constam como pagos, no ano de 2005, 943.225 DUC, no valor global de € 1.298.765.555,41;
- 1.895 documentos cuja soma do valor total corresponde a € 1.306.091,96 que figuram como pagos no SEF não constam do SDR, ou seja, em relação aos quais não foi contabilizada uma única verba;
- 1.454 documentos, no valor de € 19.851.136,85, que figuram como pagos no SEF constam do SDR com indicação de má cobrança;
- analisada a informação referente aos documentos pagos no SEF que se encontram contabilizados no SDR, verifica-se que a diferença entre o valor total dos documentos e a soma das verbas já contabilizadas ascende a € 49.946.973,13.

Do confronto da informação constante do SDR com a relativa aos documentos emitidos pela aplicação DL 124/96 pagos durante esse ano verificou-se que:

- na aplicação DL 124/96 constam como pagos, no ano de 2005, 27.879 documentos, no valor total de € 32.012.692,18;
- 1.396 documentos, no valor total de € 2.015.234,04 que embora registados como pagos na aplicação DL 124/96 não constam do SDR;
- relativamente a 26.466 documentos, as verbas que constam da aplicação DL 124/96 coincidem, salvo pequenas diferenças, com as verbas contabilizadas no SDR;
- 16 documentos emitidos pela aplicação DL 124/96 constam em duplicado no SDR;

- 1 documento encontra-se emitido em duplicado na aplicação DL 124/96, uma vez com indicação de que a liquidação em dívida respeita a IVA e uma outra como dizendo respeito a imposto profissional.

No que se refere às compensações de créditos em dívidas efectuadas no ano de 2005, do confronto da informação constante do SDR com a proveniente do SEF, apurou-se que:

- do SDR constam 85.094 compensações, no valor global de € 45.978.825,69 provenientes de créditos de IRS e de IRC, no valor de € 14.165.013,87 e € 31.813.811,82, respectivamente, o que coincide integralmente com o valor contabilizado no balcão 0018;
- do SDR constavam também outras 2.271 compensações com “data de processo” e “data de recepção” referentes ao ano de 2006, que totalizavam € 451.939,59;
- o SEF tem registadas 95.496 compensações, no valor total de € 55.244.074,68, que não é coincidente com o valor contabilizado pelo SDR no ano de 2005 e inserido no SGR, no balcão 0018, pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo;
- mesmo considerando as 2.271 compensações que se encontram contabilizadas no SDR com “data de processo” e “data de recepção” referentes ao ano de 2006, o ficheiro relativo às compensações registadas no SEF tem mais 8.131 compensações, no valor de € 8.813.309,40.

Análise da informação em erro no SDR

O SDR possibilita a identificação da informação em erro, ou seja, do número e valor dos documentos que se encontram por contabilizar, através de dois mapas designados por “análise do desvio”, um relativo à informação fornecida pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças e outro referente às entidades colaboradoras na cobrança.

Dos referidos mapas resulta que no SDR se encontram em erro, ou seja, por contabilizar 4.232 documentos no valor global de € 3.452.777,00. Contudo, a análise comparativa efectuada permitiu identificar as diferenças entre a informação constante do SEF e a da aplicação DL 124/96 com a contabilizada no SDR, tendo-se apurado que se encontram por contabilizar documentos ou verbas de documentos num total de € 62.081.608,53.

De referir que no decorrer do prazo para exercício do contraditório pelas entidades auditadas e no âmbito da auditoria às operações de tesouraria de 2005, os serviços do Tribunal, através da análise efectuada à conta 0258066 – Receita Orçamental de 2005 concretizada em 2006, verificaram que € 53.009.132,64 recebidos no ano de 2005 foram contabilizados na receita desse ano embora a sua classificação pelo SDR, devido a anomalias verificadas nesse sistema, só tivesse sido possível já em Janeiro de 2006.

Deste modo, verifica-se que, relativamente à análise comparativa efectuada entre a informação constante do SEF e da aplicação DL 124/96 e a contabilização efectuada pelo SDR, € 53.009.132,64 dos € 62.081.608,53 que se encontravam por contabilizar no final do ano de 2005, foram classificados pelo SDR já em Janeiro de 2006.

Refira-se que:

- foi transmitido pelos serviços do Tribunal à DGITA-SDR e à DSCC nas reuniões preparatórias da auditoria, que um dos objectivos da acção era a análise da contabilização dos DUC pagos em 2005, pelo que estas entidades tinham conhecimento que seria necessária para a realização da auditoria informação relativa aos documentos pagos nesse ano e classificados pelo SDR em Janeiro de 2006;
- dos documentos de suporte aos lançamentos efectuados pela DSCC no balcão 0018 – Execuções Fiscais não constava qualquer referência ao facto de se ter acrescido à receita do ano de 2005, o valor de € 53.009.132,64 relativo aos documentos pagos em 2005 e que, por anomalias no SDR, foram apenas classificados no ano de 2006;
- durante a acção, os serviços do Tribunal questionaram, por diversas vezes, a DGITA-SDR e a DSCC sobre as razões da divergência detectada entre os sistemas sem que tenha sido avançada qualquer justificação.

Não obstante a regularização referida, verifica-se que relativamente aos € 62.081.608,53 apurados na análise comparativa à informação constante das bases de dados persiste uma diferença de € 9.072.475,89, valor que é superior ao que consta do mapas do SDR relativos à informação em erro (€ 3.452.777, 00) pelo que é legítimo questionar se:

- haverá informação em erro (por contabilizar) no interface que ainda não foi reconhecida pelo SDR e, como tal, não consta dos mapas de análise do desvio;
- existe informação de cobrança que ainda não tenha sido disponibilizada no interface, impossibilitando a sua contabilização através do SDR.

Esta diferença de valores coloca em causa a fiabilidade dos valores produzidos pelo SDR e que estiveram na base do apuramento dos valores a contabilizar no balcão 0018 pois, desta forma, o sistema não permite a identificação da totalidade dos valores recebidos em cobrança coerciva quer respeitem ou não a receita do Estado.

Esta é uma questão fundamental pela sua relevância ao nível da fiabilidade e tempestividade do processo de contabilização porque a existência de informação não tratada desvirtua os valores contabilizados e afasta cada vez mais a data de contabilização da data efectiva do pagamento uma vez que estes documentos só serão considerados no balcão 0018 quando, sanados os respectivos erros, forem contabilizados pelo SDR.

Uma outra demonstração da falta de fiabilidade da informação produzida pelo SDR é o facto de, apesar deste sistema permitir identificar se determinada cobrança se refere ou não a uma dívida que tenha sido abrangida pela operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, não serem estes os valores considerados para efeitos de contabilização prevalecendo os comunicados pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária.

Daqui só se pode concluir que, para a própria Direcção-Geral dos Impostos, os dados produzidos pelo SDR não são considerados como fiáveis, até porque, relativamente à cobrança de dívidas cedidas (líquida da má cobrança), o valor comunicado pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária com referência ao ano de 2005 (deduzido pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo ao valor da cobrança bruta apurado pelo SDR) é superior em € 44.559.601,28 ao valor apurado pelo SDR para o mesmo período, o que também pode ser indicador da existência de informação ainda por contabilizar.

Tendo presente a análise efectuada considera-se importante salientar que o SDR tem como principal valência o facto de permitir agilizar e automatizar a classificação e distribuição da cobrança coerciva. No entanto, este sistema não permite o controlo dessa cobrança nem a identificação da totalidade

dos documentos que se encontrem por tratar, dado receber a informação, que tendo sido validada, é colocada no interface pela área da Justiça Tributária da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.

Assim, a implementação deste sistema deveria ter levado também à adopção de mecanismos e procedimentos que permitissem à Direcção-Geral dos Impostos o controlo efectivo da informação relativa à cobrança coerciva, apurando-se, em cada momento, por diferença entre a informação de pagamento fornecida pela Direcção-Geral do Tesouro e os dados respeitantes à contabilização extraídos do SDR, o número e valor dos documentos que se encontravam por contabilizar.

Análise da informação registada na Contabilidade do Tesouro

Com a integração da receita de execução fiscal no circuito DUC e a entrada em funcionamento do SDR, estabeleceu-se um circuito de informação entre a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral do Tesouro com vista à contabilização daquelas receitas.

As importâncias recebidas são contabilizadas pelo valor global do DUC na conta da Direcção-Geral do Tesouro 021101 – Execuções Fiscais – DUC cabendo ao SDR proceder à classificação/distribuição da receita e dar origem aos ficheiros a remeter à Direcção-Geral do Tesouro com ordens de transferência, movimentando a débito aquela conta por contrapartida do crédito das contas de receita do Estado, Fundo de Estabilização Tributário ou entidades externas (consoante o caso).

Verificou-se que a conta 021101 – Execuções Fiscais – DUC apresentava, à data do encerramento da contabilidade do Tesouro com referência ao ano de 2005, um saldo credor de € 53.922.649,28.

Tal como referido relativamente às divergências detectadas pelos serviços do Tribunal entre a informação constante do SEF e da aplicação DL 124/96 e os documentos pelo SDR (pontos 3.2.1.1 e 3.2.1.2) os serviços da DGCI, da DGITA e da DGT não apresentaram qualquer justificação para a existência deste saldo, nem no decorrer da acção nem em sede de contraditório.

Foi no âmbito da auditoria a operações de tesouraria de 2005, que os serviços do Tribunal verificaram, em resultado da análise efectuada à conta

0258066 – Receita Orçamental de 2005 concretizada em 2006, que 98,3% do saldo credor da conta 021101, no valor de € 53.009.132,64, foi integrado na receita do Estado desse ano (através do recurso ao saldo devedor da conta 0258066) apesar da transferência do valor em causa só ter sido efectivamente registada em Janeiro de 2006.

De acordo com os documentos de suporte aos lançamentos efectuados pela DGT, recolhidos no âmbito da auditoria acima referida, verifica-se que o valor de € 53.009.132,64 se refere, segundo indicação da DSCC e da DGI-TA-SDR a receita efectivamente cobrada em 2005 mas cuja classificação, devido a anomalias verificadas no SDR, só foi possível já em Janeiro de 2006.

O recurso à conta 0258066 – Receita Orçamental de 2005 concretizada em 2006 teve por objectivo considerar esta receita no ano de 2005, ano em que foi efectivamente cobrada, procedimento que se considera correcto na medida em que não se encontrava ainda encerrada a contabilização da receita orçamental nem a contabilidade do Tesouro do ano económico em que a receita foi obtida.

No entanto, não se pode deixar de salientar o facto de as dúvidas suscitadas pelos serviços do Tribunal durante a acção relativamente ao saldo da conta 021101 – Execuções Fiscais – DUC não terem obtido qualquer resposta por parte das entidades intervenientes.

Da análise efectuada no âmbito da presente auditoria, verificou-se ainda a existência das contas 021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO e 021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC, que apresentavam movimentos a crédito nos montantes de € 8.837.406,43 e € 16.091.185,91, respectivamente.

Desconhecendo-se a origem dos valores nelas reflectidos foram solicitados esclarecimentos tendo-se apurado que o motivo subjacente à abertura das referidas contas, decorreu do pedido formulado pela Direcção-Geral dos Impostos/Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros à Direcção-Geral do Tesouro no sentido de que fossem desencadeados os procedimentos destinados a alargar a toda a rede de cobrança, o pagamento de dois novos documentos introduzidos no circuito DUC provenientes da Justiça Tributária: o DUC de emissão prévia do SEF e o DUC de emissão prévia do Sistema de contra-ordenações (SCO),

É importante salientar que:

- a Direcção-Geral do Tesouro, ao proceder à abertura daquelas contas colocou o valor cobrado através dos DUC de emissão prévia fora do circuito que se encontrava estabelecido para a cobrança coerciva;
- as transferências resultantes da contabilização desses documentos foram, à semelhança das relativas a todos os outros documentos de execução fiscal, efectuadas movimentando a conta 021101 – Execuções Fiscais – DUC o que só foi possível porque esta apresentava o valor da receita por contabilizar tendo, por isso, saldo suficiente para fazer face às referidas transferências, embora os valores cobrados por esses mesmos documentos não se encontrassem nesta conta.

Dado o exposto, conclui-se que:

- a Direcção-Geral dos Impostos continua a considerar de forma indevida, no SDR e no balcão 0018, os DUC emitidos pelo Sistema de Contra-Ordenações e que correspondem a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação, antes da evolução para cobrança coerciva;
- a Direcção-Geral do Tesouro procedeu à abertura das contas 021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO e 021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC, sem que tal tenha sido solicitado pela Direcção-Geral dos Impostos;
- a Direcção-Geral dos Impostos não controla o valor total da cobrança coerciva e, consequentemente, não controla que parte dessa cobrança se encontra ainda por contabilizar pois só assim se pode explicar que desconhecesse:
 - ◊ a existência das contas 021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO e 021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC;
 - ◊ que os valores cobrados através dos DUC de emissão prévia do SEF e do SCO não estavam a ser reflectidos na conta 021101 – Execuções Fiscais – DUC.
- o valor da cobrança que se encontrava por classificar com referência ao ano de 2005, reflectido na contabilidade do Tesouro, é de € 25.842.108,98 e corresponde à soma dos saldos das contas 021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO (€ 8.837.406,43) e 021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC (€ 16.091.185,91) com o saldo da conta 021101 – Execuções Fiscais – DUC (€ 53.922.649,28) deduzido do

valor entretanto regularizado por recurso à conta 0258066 – Receita Orçamental de 2005 concretizada em 2006 (€ 53.009.132,64);

- Este valor é muito superior à soma dos documentos em erro no SDR (€ 3.452.777,00) pelo que, mais uma vez, se coloca a possibilidade de existir informação por contabilizar pelo SDR;
- a conciliação de valores efectuada pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito do encerramento da Conta Geral do Estado, limita-se à parte da cobrança coerciva já classificada e contabilizada pela Direcção-Geral dos Impostos, através do SDR.

De referir que, em 27 de Julho de 2006, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo deu conhecimento aos serviços do Tribunal da decisão comunicada à Direcção-Geral do Tesouro no sentido de ser promovido o encerramento das contas 021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO e 021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC e a transferência dos respectivos saldos para a conta 021101 – Execuções Fiscais – DUC.

Finalmente, no que se refere à contabilização da parte da cobrança coerciva que constitui receita do Estado, do confronto efectuado entre os valores contabilizados no SGR e os inscritos na Contabilidade do Tesouro, verificou-se que o total da conta 041192 – Execuções Fiscais – DUC – Cobranças Escriturais deduzido do valor referente à receita de dívidas cedidas, coincide com o montante que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo registou no SGR, balcão 0018, como cobrança de receita do Estado líquida arrecadada em execução fiscal.

De salientar que o facto de os valores contabilizados pelas duas entidades – Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral do Tesouro, serem coincidentes, apenas significa que a receita do Estado arrecadada em execução fiscal e já contabilizada pela Direcção-Geral dos Impostos, através do SDR, coincide com os valores registados pela Direcção-Geral do Tesouro. Na verdade, estes valores dificilmente poderiam apresentar divergência, uma vez que a afectação a receita do Estado na contabilidade do tesouro tem por base ficheiros remetidos pela Direcção-Geral dos Impostos.

Confronto da informação do SGR com a do SCR

Da análise aos valores constantes do SCR, na versão definitiva remetida pela Direcção-Geral do Orçamento, em 30 de Junho de 2006, verifica-se

que, no que respeita ao balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC), estes são integralmente coincidentes com os valores finais inseridos no SGR, na versão remetida pelo Instituto de Informática, em 7 de Abril.

RECOMENDAÇÕES

Em resultado da análise efectuada e tendo em conta o actual modelo de contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal, recomenda-se:

- à Direcção-Geral dos Impostos que:
 - ◊ sejam utilizadas as operações de execução previstas na Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho, e nas instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado (documento emitido pela Direcção-Geral do Orçamento em 13 de Maio de 2003) dado terem sido criadas tendo em conta a especificidade deste tipo de receita;
 - ◊ não seja contabilizada no balcão 0018 – Execuções Fiscais, a receita do Estado proveniente de DUC emitidos pelo Sistema de Contra-Ordenações e que corresponde a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação;
 - ◊ na dedução dos valores comunicados pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária relativos à operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, o valor referente à má cobrança seja deduzido na respectiva operação de execução;
 - ◊ seja apurado, em relação a cada ano, o valor das liquidações que transitam em fase de execução fiscal para todas as classificações económicas e não apenas para os impostos centralizados, sob pena de o saldo final do balcão 0018 – Execuções Fiscais, não ter correspondência com o valor que se encontra por cobrar em execução fiscal, o que compromete claramente uma das principais vantagens de se autonomizar, num único balcão, a contabilização desta receita;
 - ◊ o saldo inicial apurado seja correctamente inserido no SGR e não por acréscimo ao valor contabilizado em liquidação;

- ◇ no caso do IRS, do IRC, do IS e do IVA, no apuramento do valor respeitante a liquidação seja deduzido o montante relativo às certidões de dívida que tenham dado origem a processos de execução fiscal integrados na carteira de créditos cedidos por via do mecanismo da substituição;
 - ◇ no que respeita à anulação de liquidação de IRS, IRC e IS, ao valor respeitante a “anulação de dívidas”, apurado pela Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros, seja deduzido o montante referente a anulações de dívidas por compensação, porquanto são contabilizadas em cobrança.
- à Direcção-Geral dos Impostos, à Direcção-Geral do Tesouro e à Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros que, em colaboração:
- ◇ procedam à análise de toda a cobrança arrecadada em execução fiscal durante o ano de 2005, no sentido de identificarem os valores que permanecem por classificar e contabilizar;
 - ◇ analisem em pormenor o saldo da conta 021101 – Execuções Fiscais – DUC, que entretanto integrou os saldos das contas 021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO e 021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC, por forma a apurarem se este respeita integralmente a cobrança coerciva que se encontra por classificar e contabilizar;
 - ◇ definam e implementem mecanismos de controlo que permitam, a qualquer momento, identificar a informação que se encontra em erro e que ainda não tenha sido tratada pelo SDR, assegurando que os mapas de análise do desvio produzidos por este sistema apresentem valores fiáveis e consistentes.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 47/2006

Conselheiro Relator
António José Avérous Mira Crespo

14 de Dezembro de 2006
Processo nº 23/2006 – AUDIT

ASSUNTO Auditoria à Faculdade de Arquitectura – Universidade Técnica de Lisboa.

- AUDITORIA FINANCEIRA
- AUTORIZAÇÃO E CABIMENTAÇÃO DE DESPESAS
- CADASTRO E INVENTÁRIO DOS BENS DO ESTADO
- CESSAÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO
- CONTROLO DAS DÍVIDAS E SUA COBRANÇA COERCIVA
- ESTATUTOS E ATRIBUIÇÕES
- FISCAL ÚNICO
- FUNDO DE MANEIO
- MANUAL DE PROCEDIMENTOS
- PLANO OFICIAL CONTABILIDADE PÚBLICA PARA SECTOR EDUCAÇÃO
- PRESTAÇÃO DE CONTAS
- VALOR DA PROPINA
- RECRUTAMENTO DE PESSOAL
- REGIME TESOURARIA DO ESTADO
- REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E CONTRIBUTIVA
- REPOSIÇÃO DE VERBAS
- SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILISTICA

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

2.1.1 Enquadramento legal

A FA é uma pessoa colectiva de direito público, com autonomia científica, pedagógica, estatutária, administrativa e financeira;

2.1.2 Organização e funcionamento

Os órgãos de gestão da FA são a Assembleia de Representantes, o Conselho Directivo (CD), o Conselho Coordenador (CC), o Conselho Pedagógico (CP), dispendo ainda de Conselho Administrativo (CA);

2.1.3 Competências

Foram delegadas pelo Ministro da Tutela no Reitor da UTL e por este no Presidente do CD, um conjunto de competências próprias, designadamente relativas à autorização da realização de despesas com a aquisição de bens e serviços;

O CD não delegou competências próprias no respectivo presidente;

2.1.4 Sistema contabilístico

A FA dispõe de um sistema contabilístico assente na contabilidade orçamental apesar de gozar de autonomia administrativa e financeira, não tendo implementado o Plano Oficial de Contabilidade para o sector da Educação (POCE) a que estava obrigada desde 2002;

2.2.1 Sistema de controlo interno (SCI)

O SCI não assegura integralmente o controlo das operações autorizadas pelos responsáveis, a utilização eficiente dos recursos e a confiança e a integridade da informação.

Tal resulta da inexistência de adequada segregação de funções, do desajustamento dos Estatutos da FA (EFA), da inexistência de manuais de proce-

dimentos, da existência de diversas aplicações informáticas na área da contabilidade e da insuficiência dos registos do património;
São elaborados orçamentos, planos e relatórios de actividade e balanço social;

2.3.1 Receita

A receita global ascendeu a 9.449.203 €, representando o Orçamento do Estado (OE) 65% e a receita própria 35%;

2.4.1 Despesa

A despesa ascendeu a 7.881.090 €, sendo 78% assegurada pelo OE e 22% pelas receitas próprias.

Como fontes de financiamento, o OE foi executado a 100% e a receita própria a 53%, o que se traduz numa execução global de 83%;

2.4.2.1.1 e 2.4.2.1.2 ADUL

Autorização de despesas e pagamentos ilegais relativos a contratos celebrados pela Associação para o Desenvolvimento das Universidades de Lisboa (ADUL) com trabalhadores que exercem ou exerceram funções na FA;

Autorização de despesas ilegais e de pagamentos ilegais e indevidos relativos ao pagamento, pela FA, de uma comissão de 3% à ADUL, no âmbito dos contratos supra referidos;

2.4.2.2 Necessidades permanentes dos serviços

Autorização de despesas e pagamentos ilegais relativos a contratação de pessoal com recurso a diferentes títulos contratuais, para satisfação de necessidades permanentes dos serviços;

2.4.2.3 Fases de realização da despesa

Autorização de despesas e pagamentos ilegais por falta de cabimento e, em alguns casos, posteriormente à aquisição dos bens/serviços;

2.4.2.4 Declarações comprovativas de situação tributária e contributiva regularizada

Ausência de declarações comprovativas da situação tributária e contributiva dos adjudicatários, em 65% dos processos de aquisição de bens e serviços;

2.5.1 Conta de gerência

Incorrecções de natureza contabilística e no cumprimento das Instruções do TC

2.5.2 Unidade Tesouraria do Estado

Incumprimento do princípio de unidade de tesouraria do Estado;

2.6.2.1 a 2.6.2.3 GERTIL / AFO

Autorização de despesas ilegais e de pagamentos ilegais e indevidos, nos anos de 2003 a 2005, relativos a despesas com o funcionamento do Grupo de Estudos de Reconstrução – Timor Leste (GERTIL), com a constituição da Associação Francisco d'Ollanda (AFO) e com a constituição do fundo de maneo a favor do GERTIL.

RECOMENDAÇÕES

Atentas as matérias tratadas e respectivas conclusões vertidas no presente Relatório, recomenda-se a adopção das seguintes medidas:

1. Adopção do POCE em cumprimento da lei e adequando o sistema contabilístico à sua autonomia administrativa e financeira.
2. Aperfeiçoamento do SCI, designadamente através da adopção das seguintes medidas:
 - a) Existência de segregação de funções;

- b) Adequação dos estatutos às atribuições;
 - c) Elaboração de manuais de procedimentos para as áreas administrativa e financeira;
 - d) Utilização de um sistema informático integrado (que inclua, entre outros, tesouraria, contabilidade, pessoal, património);
 - e) Registo e controlo dos bens adquiridos até 2003 e utilização do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE);
 - f) Controlo das dívidas e promoção da sua cobrança coerciva;
 - g) Instituição de órgão de fiscalização (fiscal único);
 - h) Previsão, em regulamento, do valor da propina para os cursos de mestrado;
 - i) Elaboração de regulamento do Fundo de Maneio e designação do seu responsável.
3. Cessação das contratações de pessoal através da ADUL, para o exercício de funções na FA, bem como dos diferentes títulos contratuais celebrados para satisfação de necessidades permanentes dos serviços, utilizando-se formas de recrutamento adequadas a tais funções.
 4. Observância das fases de realização da despesa, designadamente quanto ao seu cabimento e autorização.
 5. Exigência de apresentação de declarações das situações tributária e contributiva regularizadas, antes dos pagamentos a fornecedores.
 6. Cumprimento das instruções do TC relativas à prestação de contas.
 7. Observância das normas legais que estabelecem o regime de tesouraria do Estado.
 8. Reposição, nos cofres do Estado (FA), dos valores pagos no âmbito do funcionamento do GERTIL, da constituição da AFO e da atribuição de um fundo de maneio.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 50/2006

Conselheiro Relator
José de Castro Mira Mendes

21 de Dezembro de 2006
Processo n.º 30/2003 – AUDIT

ASSUNTO Auditoria ao Financiamento do Regime de Acesso ao Direito e aos Tribunais Sistemas de Gestão e de Controlo.

- AUDITORIA INTEGRADA
- AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
- COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
- COMPENSAÇÃO FINANCEIRA
- DESPESA ELEGIVEL
- ECONOMIA EFICÁCIA E EFICIÊNCIA
- FINANCIAMENTO
- INEXISTÊNCIA DE ESTATÍSTICAS
- GESTÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS
- PAGAMENTO DE SERVIÇOS
- PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA
- REEMBOLSO DAS DESPESAS
- REGISTO E CONTROLO DOS SERVIÇOS PRESTADOS
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO COM APLICAÇÕES INFORMÁTICAS

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. O encargo anual directo para o Estado decorrente da consulta jurídica e do apoio judiciário prestados aos cidadãos necessitados foi, em média, de cerca de 40 M€, no triénio de 2003 a 2005. De acordo com Relatório do Conselho da Europa, datado de 5 de Outubro de 2006, o valor *per capita* desse encargo directo apenas alcançava 32% da média dos países europeus. Todavia, a despesa pública *per capita* com o sector da Justiça está dentro da média dos países europeus (cerca de € 52). Portugal posiciona-se no 15.º lugar dos vinte países em que é mais elevado o montante gasto por caso apoiado e, como também consta daquele Relatório,

ocupa a primeira posição entre os países da União Europeia a 15 em que o Estado mais gasta, *per capita*, em percentagem do salário bruto anual.

2. A grande maioria da despesa (90%) corresponde aos honorários devidos a advogados (nomeados pela respectiva Ordem) e ao reembolso de despesas por estes efectuadas para prestarem serviços de apoio judiciário dos cidadãos necessitados (condição atestada pela SS). Dos restantes 10% (cerca de 4 M€/ano) uma pequena parte (0,2 M€/ano) destinou-se ao funcionamento dos 26 GCJ de aconselhamento existentes no país e, o essencial, ao financiamento da organização das entidades parceiras do MJ na gestão do apoio judiciário, a saber: a SS e as Ordens dos profissionais forenses, com destaque para a dos advogados.
3. Não obstante o carácter recorrente das actividades financiadas, a continuidade dos respectivos actores institucionais e os sucessivos investimentos efectuados em estudos e no desenvolvimento informático, seja no perímetro institucional do MJ (IGFPI, delegações do CGT nos tribunais e nos DIAP) seja na SS ou na OA mas com financiamento do mesmo ministério, a verdade é que os sistemas implantados não estão integrados nem existem mecanismos de comunicação e de cruzamento de dados entre eles. Alegadamente em consequência desse facto, os serviços responsáveis não dispõem de dados estatísticos relevantes tais como os custos suportados com um processo concluído ou com os processos de um mesmo tipo (e.g.: divórcios), os pagamentos feitos a um advogado ou a um grupo numa região ou os montantes pagos a partes vencedoras.
4. Para o apoio judiciário há uma tabela de honorários, actualizada por Portaria. Porém, o reembolso de despesas não obedece a um corpo mínimo de regras de elegibilidade. Esse facto e a existência de pagamentos de despesas indocumentadas mas estimadas razoáveis, a inexistência de conexão sistemática entre os pagamentos e os reembolsos e, ainda, a não identificação dos montantes que o Estado deixou de arrecadar em virtude do apoio concedido (dispensa de taxas e encargos) constituem aspectos relevantes, como adiante se nota, para a apreciação do funcionamento do sistema de apoio.
5. Os honorários pelas consultas jurídicas prestadas nos GCJ devem ser pagos de acordo com uma tabela estabelecida num Convénio celebrado entre o MJ e a OA. Ora, a auditoria detectou que, no caso do GCJ de

Guimarães, foram repetidamente pagos honorários por valores superiores não tendo a DGAE – o organismo responsável pela respectiva verificação – tomado prontamente as iniciativas pertinentes à rápida normalização da situação.

6. Constatou-se ser diminuto o número de consultas prestadas por alguns dos 26 GCJ existentes no país o que suscita a oportunidade de ser considerado o interesse da respectiva subsistência e examinadas as questões que explicam a falta de procura dos serviços que prestam. Em contraste, o GCJ de Lisboa recebe um terço de todas as consultas mas a auditoria detectou que, sem dar explicações formais nem obter o acordo prévio do MJ, a OA decidiu, unilateralmente, encerrar o citado GCJ em Agosto de 2005 comunicando, em Dezembro do mesmo ano, que as respectivas actividades continuariam suspensas até à mudança de instalações e à celebração de um protocolo com o MJ fixando novos termos para o seu funcionamentos.
7. Relativamente aos pagamentos efectuadas pelo MJ à SS e à OA através dos Cofres (a fim de que estas se organizassem e dispusessem dos meios necessários para desempenhar os papéis que a lei lhes confere em matéria de “acesso ao direito”), a auditoria revelou a existência de práticas recorrentes inadequadas – veja-se, nalguns casos, irregulares e, mesmo, ilegais – na gestão dos dinheiros públicos. Por exemplo, cerca de 3,4 M€ foram pagos à SS em 2004 com base em meros mapas resumo não especificando as concretas despesas realizadas nem sendo estas ilustradas pelos respectivos comprovantes. Por outro lado, somam-se os exemplos de pagamentos feitos à OA por montantes discricionariamente decididos (4,5 M€), não sustentados por comprovantes ou relatórios e auditorias oportunamente realizados como são os casos dos pagamentos por compensação de sobrecustos suportados (1 M€), dos pagamentos relativos a estudos e desenvolvimento informático com vista à criação do IAD (0,5 M€) ou os pagamentos a título de compensação pela formação de advogados estagiários prestada por Patronos (3 M€).
8. Quanto à verificação da aplicação das verbas referidas no número anterior constatou-se ainda que a IGSJ não procedeu ao seguimento das recomendações que formulou em 2002 no sentido da melhoria do sistema de compensação dos sobrecustos, que não entrou em funcionamento a Comissão de Fiscalização do IAD e que continua por estabelecer o balanço à acção dos Patronos Formadores cuja elaboração foi determinada por despacho ministerial de Junho de 2005. Por outro lado,

o teor das declarações do ROC que passaram a ser juntas a pedidos de pagamento apresentados pela OA não é conclusivo relativamente a aspectos essenciais à verificação da elegibilidade das despesas invocadas.

9. O “regime de acesso” aprovado pela Lei n.º 34/2004 foi avaliado em finais de 2005 pelo GPLP tendo sido formuladas propostas de intervenção legislativa ou regulamentar para efeitos de clarificação da Lei. Também o Provedor de Justiça propôs alterações à Lei. Por seu turno, o MJ anunciou que preparou um projecto de revisão do actual sistema, porém, ainda não se concretizou a correspondente aprovação.
10. Reconhecendo o MJ as deficiências do actual regime é particularmente oportuno que seja dada resposta às questões suscitadas no presente Relatório, nomeadamente às referentes às correcções a introduzir nos sistemas de informação com aplicações informáticas integradas, à definição de critérios de elegibilidade das despesas realizadas por forma a garantir transparência e auditabilidade dos pagamentos efectuados e das contraprestações financiadas. O Tribunal recomenda que o MJ avalie, com urgência, o desempenho e a eficácia dos GCJ, definindo os objectivos da Consulta Jurídica e afectando-lhe os recursos necessários tomando, designadamente, em conta, a experiência de outros países no mesmo domínio.
11. Em resumo, não obstante o carácter recorrente das despesas com o apoio directo ao acesso ao direito e aos tribunais constitucionalmente garantido aos mais necessitados (40 M€/ano com tendência para aumentar) permanecem inadequados os sistemas de registo e controlo dos serviços prestados em contrapartida dos dinheiros despendidos. Apesar dos investimentos financiados em desenvolvimento informático, a auditoria deparou-se com a inexistência de estatísticas e indicadores básicos na perspectiva do exame da eficiência e da eficácia do sistema (e.g.: custos por processo resolvido, acções perdidas e custos suportados, pagamentos por advogado). Essa falta de transparência agrava-se, no caso do reembolso de despesas, em virtude da falta de fixação dos respectivos critérios de elegibilidade ao financiamento público e, no caso dos pagamentos feitos a título do apoio às entidades intervenientes no sistema (SS e OA), em virtude da insuficiente verificação da elegibilidade dos montantes reclamados.

12. Cabe ao MJ assegurar o efectivo acesso dos cidadãos economicamente desfavorecidos ao direito e aos tribunais tal com lhe cabe acompanhar de muito perto e em permanência os serviços que para esse fim contrata. Ainda que recorra, com menor ou maior intensidade, a parcerias com as organizações profissionais forenses, o MJ é responsável por assegurar a transparência na gestão dos fundos públicos consagrados ao pagamento de serviços de apoio jurídico e judiciário requeridos e à respectiva organização.

13. O Tribunal está informado de que o MJ tem em preparação um projecto de revisão do regime de acesso ao direito e aos tribunais e conhece o Relatório de avaliação apresentado pelo GPLP, em Novembro de 2005, que formula um certo número de propostas de alteração legislativa mas sublinha as dificuldades encontradas para determinar o impacto das precedentes reformas. Nesse contexto, o Tribunal espera que o presente Relatório possa contribuir para que as medidas correctivas em matéria de sistemas informáticos e sua integração, fixação de critérios de elegibilidade das despesas, garantia da transparência e auditabilidade das contraprestações financiadas sejam rapidamente asseguradas. A actual organização da consulta jurídica e o funcionamento dos GCJ carecem de avaliação e reforma.

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 17/2006

Conselheiro Relator
Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

14 de Setembro de 2006
Processo n.º 05/132.04 – Aud/FS

ASSUNTO Auditoria ao Sector dos Transportes – Investimentos do Plano (2004).

- AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS
- AUDITORIA DE PROJECTO OU PROGRAMA
- CERTIFICADO DE CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO
- COMPARTICIPAÇÕES COMUNITÁRIAS
- EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS
- FRACCIONAMENTO DA DESPESA
- IMPUTAÇÃO DE DESPESAS ÀS ACÇÕES DO PLANO
- INCUMPRIMENTO CONTRATUAL
- INDEMNIZAÇÕES
- INVESTIMENTOS NO SECTOR DOS TRANSPORTES
- PLANO DE INVESTIMENTOS DA RAA
- PRAZOS DE EXECUÇÃO DE EMPREITADAS
- PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS
- REVISÃO DE PREÇOS
- SUBEMPREITEIROS
- TRABALHOS A MAIS

SUMÁRIO

A presente auditoria incidiu sobre as despesas do Plano de Investimentos de 2004 – Sector dos Transportes –, tendo-se seleccionado, para análise, as seguintes Acções:

- 11.2.24 – Pavimentação da ER 1-1ª Sta Bárbara/Serreta;

- 13.2.1 – Apoio a Embarcações de Passageiros;
- 14.1.1 – Aquisição de Equipamentos Aeroportuários;
- 14.1.9 – Remodelação e Beneficiação da Aerogare Civil das Lajes.

A auditoria teve como objectivo geral verificar se as entidades, na execução das Acções seleccionadas, cumpriram com o estabelecido nos documentos técnicos emitidos e disposições legais aplicáveis. Neste sentido, foi verificada a regularidade e a legalidade financeira das verbas despendidas, assim como a execução física dos contratos celebrados.

CONCLUSÕES

Pavimentação da ER 1-1ª Sta Bárbara/Serreta:

A obra de Pavimentação da ER 1-1ª Sta Bárbara/Serreta custou, no período compreendido entre 2000 e 2005, € 4 456 697,70, tendo uma comparticipação comunitária, no âmbito do PRODESA/FEDER, de € 2 933 615,00.

O prazo inicial para conclusão da empreitada era de 14 meses. No entanto, e conforme as prorrogações de prazo autorizadas, foram necessários 27 meses para concluir a referida obra.

Os procedimentos administrativos de empreitadas públicas não foram cumpridos, porquanto:

- ✓ a percentagem total de trabalhos subempreitados ascendeu a 94%, quando a lei impõe um limite de 75%;
- ✓ foi admitida, como subempreiteiro, uma empresa cujo certificado de classificação de empreiteiro de obra pública não continha as autorizações indicadas no anúncio e no programa do concurso;
- ✓ o empreiteiro principal substituiu o subempreiteiro apresentado na sua proposta inicial, sem prévia autorização do dono da obra.

Apoio a Embarcações de Passageiros:

O custo associado à Execução do Contrato de Serviço Público de Transporte Marítimo de Passageiros e Viaturas entre as ilhas da RAA, no quadriénio 2002-2005, ascendeu a € 14 551 393,42, dos quais € 9 706 547,70 foram suportados pelo Plano de Investimentos, e € 4 844 845,72 pelo Orçamento do Fundo Regional dos Transportes.

O custo supra mencionado é superior em € 4 069 846,51 ao preço contratado – € 10 481 546,91 – (c/ revisão do IPC e IVA), em virtude de:

- ✓ não terem sido quantificados no contrato inicial os custos relativos à comparticipação em 75% dos combustíveis e às taxas portuárias devidas às Capitánias e às Administrações Portuárias (cláusula 21.^a);
- ✓ terem sido suportados pela Região os custos dos serviços gráficos de emissão dos bilhetes, das medições de quantidade de combustível e de outras despesas necessárias à execução da acção.

A execução física do contrato de serviço público de transporte marítimo de passageiros e viaturas entre as ilhas da RAA, no quadriénio 2002-2005, pautou-se pelo incumprimento contratual por parte da adjudicatária. Tal resultou da mesma ter disponibilizado para a prestação do serviço um navio que apresentou, permanentemente, problemas de carácter técnico, e consequentemente a sua *detenção* por parte das entidades competentes na matéria.

Verificou-se, também, que a RAA não fez uso das prerrogativas legais a que tinha direito, quanto a uma eventual indemnização.

Aquisição de Equipamentos Aeroportuários:

As despesas imputadas à acção Aquisição de Equipamento Aeroportuário ascenderam a € 1 812 151,00, estando € 959 562,55 (53%) relacionados com a Aquisição de Equipamentos Aeroportuários para a Aerogare Civil das Lajes.

Remodelação e Beneficiação da Aerogare Civil das Lajes:

A execução da obra de Requalificação e Modernização da ACL foi faseada, tendo sido lançados três concursos públicos para a realização das seguintes empreitadas:

- ✓ Requalificação e Modernização da ACL – 1.ª Fase “Execução do Átrio Público de Partidas/Check-In”, no valor de € 2 905 987,79, acrescido de IVA à taxa de 13%;
- ✓ Requalificação e Modernização da ACL – 2.ª Fase, pelo valor de € 6 244 342,96, acrescido de IVA à taxa de 15%;
- ✓ Requalificação e Modernização da ACL – 3.ª Fase.

O custo associado à execução da obra de Requalificação e Modernização da Aerogare Civil das Lajes (1.ª e 2.ª Fases), ascendeu a € 6 183 094,79, sendo € 6 043 460,69 suportados pelo Plano de Investimentos da Região, no período de 2004 a Dezembro de 2005, e € 139 634,10 suportados pelo orçamento do Fundo Regional dos Transportes, no ano de 2003.

A execução da 1.ª Fase da obra de Requalificação e Modernização da ACL teve um acréscimo de 33,52% face ao contrato inicialmente adjudicado, ou seja mais € 974 185,37, e um desfasamento temporal de 6 meses, face ao prazo inicialmente previsto.

Nos procedimentos administrativos respeitantes aos concursos limitados sem publicação de anúncio verificou-se um fraccionamento de despesas, situação que consubstancia um desrespeito pelo regime instituído pelos artigos 4.º, n.º 1, alínea a) e 16.º, ambos, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, em conjugação com o artigo 48.º, n.º 2, alínea a) do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

Genericamente, pode dizer-se que a imputação indevida de despesas às acções verificadas constituiu factor comum. Perante este facto a avaliação efectuada ao Relatório de Execução Anual do Plano não traduz a realidade dos investimentos, quer na vertente material, quer na financeira.

RECOMENDAÇÕES:

No contexto da matéria exposta, o Tribunal de Contas entendeu recomendar ao GRA que deverá:

1. Imputar às Acções do Plano de Investimentos da Região somente as despesas relacionadas com a respectiva execução, para que a componente financeira reflecta, de forma fidedigna, as verbas efectivamente despendidas;
2. Proceder a um melhor acompanhamento da execução das empreitadas de obras públicas, nomeadamente no que respeita a subempreitadas;
3. Notificar o IMOPPI sempre que se observe o incumprimento do regime legal de alvarás, nos termos do artigo 269.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;
4. Fazer cumprir os contratos de prestação de serviços, quer no que respeita à aprovação de documentos *a priori*, neste caso concreto os planos de transporte, quer no uso das prerrogativas legais a que a região tem direito.

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 16/2006

Conselheiro Relator
Manuel Roberto Mota Botelho

14 de Dezembro de 2006
Processo n.º 4/2006 – Aud/FS

ASSUNTO Auditoria à MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A. – Ano 2005.

- AUDITORIA DE GESTÃO
- REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
- SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL REGIONAL
- EMPRESA PÚBLICA
- SOCIEDADE ANÓNIMA
- CONCESSÃO
- CONTROLO INTERNO
- CAPITAL SOCIAL
- FINANCIAMENTO
- PROJECTOS DE INVESTIMENTO
- EMPREITADAS
- CONCURSO PÚBLICO
- CONCEPÇÃO-CONSTRUÇÃO
- AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS
- AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS

1. CONCLUSÕES

Tendo por base os resultados alcançados no âmbito da auditoria supra identificada, destacam-se as seguintes conclusões:

1.1 Gerais

- A MPE foi criada pelo DLR n.º 28/2001/M, de 28 de Agosto, sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, tendo por accionistas iniciais a RAM e o IDE.

- Embora aquele diploma tenha igualmente instituído a concessão que constitui o objecto da empresa, aprovando as suas bases, a celebração do contrato de concessão apenas ocorreu em 27 de Março de 2006.
- No domínio do controlo interno, verificou-se a ausência de orientações, normas ou procedimentos escritos de âmbito genérico reguladores da actuação da empresa, tendo sido detectada a existência de debilidades ao nível do acompanhamento e verificação dos processos/documentos.
- Porém, em matéria de aquisições de bens e de serviços, a empresa dispõe de um regulamento interno definidor dos procedimentos de adjudicação a adoptar na realização de despesas com aquisições de bens e serviços de importância inferior a € 300.000, o qual segue de perto a regulamentação prevista no DL n.º 197/99, de 8 de Junho.
- O capital social da MPE, inicialmente fixado em € 1.000.000, atingia o valor de € 3.530.085,00, encontrando-se integralmente subscrito e realizado pela RAM e pelo IDE, na proporção de 51% e 49%, respectivamente.
- Entre 2002 e 2005, a MPE celebrou quatro contratos de financiamento de longo prazo, no valor global de € 25.897.000,00, tendo realizado um encaixe de € 24.897.000,00 até ao final de 2005, continuando a empresa a apresentar necessidades de financiamento adicional.
- Na estrutura de custos da MPE assumem especial destaque os de natureza financeira, decorrentes do cumprimento do serviço de dívida, que, em 2005, representavam cerca de 35,8% do total dos custos do exercício.
- Os estudos preliminares de viabilidade económica dos projectos promovidos pela MPE mostravam-se pouco sustentados, tendo as previsões aí traçadas relativamente ao período de execução e ao custo global dos investimentos sido largamente ultrapassadas.
- Nenhum daqueles estudos apresentava a quantificação das necessidades de mercado ou qualquer estimativa acerca da procura estimada, não contendo igualmente qualquer avaliação prévia sobre a

localização, dimensionamento e operacionalidade dos parques a construir.

- Na maior parte dos concursos públicos desencadeados com vista à adjudicação de empreitadas, a MPE recorreu à modalidade da “concepção/construção”, isto sem que tivesse ficado demonstrada a verificação dos pressupostos legais que admitem a sua adopção.
- Os investimentos concretizados pela MPE abarcavam um conjunto de 10 projectos lançados pela empresa e dois PE já existentes. No final de 2005, o volume financeiro associado à realização de tais investimentos atingia 40,5 milhões de euros, reportando-se a maior parte deste valor a custos com empreitadas e aquisição de terrenos.
- Oito dos dez projectos desenvolvidos pela MPE obtiveram co-financiamento do FEDER, num total aprovado de € 12.208.026,42, totalizando o montante recebido, à data da auditoria, € 10.536.810,25, dos quais € 2.383.062,64 foram transferidos em 2005.
- No fim de 2005, apenas três dos dez parques construídos tinham empresas a laborar, sendo o PE da Camacha aquele que apresentava a maior taxa de ocupação efectiva.

1.2. Parque Empresarial do Estreito de Câmara Lobos

- Até ao final de 2005, o custo total do investimento relativo a este PE atingia cerca de 14,2 milhões de euros, a que acrescem 2,9 milhões de euros já facturados em 2006.
- Em Junho de 2006, a despesa com a aquisição de terrenos atingia perto de 3,8 milhões de euros, estando ainda a decorrer processos de expropriação tendentes à aquisição de algumas parcelas. O valor indicado reportava-se, na sua quase totalidade, a um contrato-promessa de compra e venda, no montante de € 3.741.231,00, celebrado em 5 de Fevereiro de 2004.
- Embora a produção de efeitos reais daquele contrato se reporte a 1 de Março de 2004, a MPE ainda não havia procedido ao pagamento do IMT, nos termos constantes do CIMT.

- Embora os terrenos abrangidos pela área de implantação do PE atinjam uma área total de 407,4 mil m², a área útil dos lotes (cerca de 117,5 mil m²) representa apenas 29% da área adquirida, o que traduz as dificuldades de aproveitamento do terreno para a implantação das necessárias infra-estruturas e criação daqueles lotes e realça a existência de um elevado índice de áreas não aproveitáveis.
- Na sequência de concurso público de concepção/construção, a obra do parque foi adjudicada às empresas Construtora do Tâmega, S.A. e Avelino Farinha & Agrela, Lda., pelo preço global de 11,95 milhões de euros, com um prazo de execução de 150 dias, tendo a sua consignação ocorrido em 14 de Maio de 2004.
- O empreiteiro não apresentou os projectos de execução após a consignação da obra, tendo a empreitada sido executada com base no ante-projecto até à revisão do projecto, ocorrida em Novembro de 2004.
- A execução da obra sofreu sucessivos atrasos, tendo envolvido cinco prorrogações do prazo de realização dos trabalhos (645 dias), cuja fundamentação nem sempre se mostra consistente e compatível com a realidade existente no terreno.
- No final de 2005, apenas 13,8% dos trabalhos realizados haviam sido pagos, atingindo essa proporção 21,7% em Junho de 2006. Por sua vez, até Maio de 2006, o montante da revisão de preços facturado era de € 1.510.172,72, sendo esse valor provisório, dado que a conta final da empreitada ainda não tido elaborada.
- Em resultado dos atrasos verificados na execução da obra, os custos com a assessoria à fiscalização, inicialmente fixados em € 22.250,00, atingiram o montante total de € 125.415,00.

1.3. Parque Empresarial de Machico

- O custo total do investimento ligado à concretização deste PE ascendeu a 5,8 milhões de euros, dos quais 5,7 milhões foram aplicados até ao final de 2005. O maior peso desses custos emerge da execução da respectiva empreitada, com 83,8%, seguindo-se a aquisição dos terrenos de implantação da obra, representativos de 14,9% do valor global.

- O parque foi edificado sobre terrenos adquiridos pela MPE por via do direito privado e ao abrigo de processos de expropriação por utilidade pública, constatando-se que, neste último caso, os valores pagos por m² foram substancialmente superiores.
- Das parcelas compradas em 2004, uma área de 43.854 m² não foi necessária à construção do parque, tendo a MPE procedido à sua alienação em 2005, donde resultou uma menos-valia contabilística de € 8.491,11 para a empresa.
- Contrariando a disciplina jurídica emanada dos art.ºs 106.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e 14.º do DL n.º 197/99, que consagra o princípio da estabilidade, a proposta escolhida no âmbito do concurso público da empreitada de concepção/construção do PE corresponde à proposta reformulada, no valor de € 3.334.307,81, apresentada pela Zagope – Construções e Eng., SA, a pedido da MPE, em momento anterior à adjudicação.
- Quatro meses após a assinatura do contrato da empreitada, ocorrida em 15 de Setembro de 2003, foi efectuada uma nova alteração ao projecto, fundamentada numa alteração de circunstâncias, por via da qual foi ripristinado o conteúdo da proposta inicial da Zagope.
- Os dados analisados evidenciam, no entanto, que a referida alteração implicou a redefinição do objecto da empreitada contratada, transformando-a numa empreitada diferente. Nessa medida, a mesma deveria ter sido objecto de uma nova adjudicação, exigindo o valor da despesa o recurso a um procedimento de selecção de carácter concorrencial.
- Para além de carecer de sustentabilidade, a fundamentação avançada para justificar a redefinição do projecto num tão curto espaço de tempo revela indefinição na estratégia a seguir, assim como deficiências ao nível da planificação e definição da obra a concretizar.
- No âmbito da execução da obra foram realizados trabalhos não previstos, no montante de € 303.998,16, decorrentes de erros da responsabilidade da MPE, o que deu lugar à celebração de um termo adicional. A soma do seu valor com o do contrato principal

atinge € 4.376.109,01 (s/IVA), correspondendo o montante daqueles trabalhos a 7,47% do preço deste último.

2. RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões da auditoria acima enunciadas, o Tribunal de Contas recomenda ao Conselho de Administração da MPE que:

- Adopte medidas tendentes à melhoria do respectivo sistema de controlo interno, com destaque para a introdução de maior cuidado e rigor na elaboração das actas das reuniões deste órgão executivo.
- Faça anteceder a execução dos projectos a realizar de uma planificação consistente e sustentada.
- Em matéria de empreitadas:
 - Limite o recurso à modalidade da empreitada de concepção/construção às situações legalmente previstas, actualmente enquadráveis no art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 59/99;
 - Observe, de forma rigorosa e transparente, os procedimentos de adjudicação consagrados na legislação vigente, com destaque para o cumprimento das normas que definem a escolha dos procedimentos, assim como para o respeito pela sequência temporal dos trâmites processuais.

Nota: siglas

CIMT – Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

DL – Decreto-Lei

DLR – Decreto Legislativo Regional

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

IDE – Instituto de Desenvolvimento Empresarial

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

MPE – Madeira Parques Empresariais, Sociedade Gestora, S.A.

PE – Parque(s) Empresarial(ais)

RAM – Região Autónoma da Madeira

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JUL/DEZ.2006

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 2006, com a participação do Tribunal de Contas português, 5 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. 6ª. Reunião do Grupo de Trabalho do IVA

O Tribunal de Contas português participou em Helsínquia nos dias 2 a 6 de Setembro, na 6ª. Reunião do Grupo de Trabalho do IVA.

Esta reunião teve como finalidade dar a conhecer a todos os participantes o trabalho desenvolvido, ao longo do ano de 2006, pelos sub-grupos 1 e 2, no que respeita às metodologias para estimar a perda de receita em consequência da fraude no IVA e à cooperação entre as ISC dos Estados Membros da União Europeia no âmbito deste imposto, respectivamente (estes sub-grupos foram constituídos na sequência da reunião realizada em 2004 na ISC da Itália, tendo os primeiros resultados do seu trabalho sido apresentados na reunião efectuada em 2005 na ISC da Lituânia).

A reunião visou também proporcionar aos participantes um conjunto de informação actualizada sobre a situação do sistema VIES – Value-

Added Tax Information Exchange Service em cada um dos países representados no grupo. No quadro da cooperação entre as ISC, foram ainda apresentados os resultados das auditorias desenvolvidas pelas ISC da Polónia e Lituânia e pelas ISC da República Checa e Eslováquia, que incidiram no controlo exercido pelas respectivas administrações fiscais, nomeadamente pelo Central Liaison Office, no que concerne à troca de informação entre Estados Membros.

1.3. 2ª Reunião dos Agentes de Ligação

Realizou-se no Luxemburgo, nos dias 12 e 13 de Outubro, a 2ª 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 de trabalhos
- Aprovação da acta da reunião anterior
- Tema I – Contribuição das ISC para o reforço da responsabilidade financeira relativamente aos fundos comunitários.
 - Resolução do CC de Varsóvia sobre a ligação das ISC à área do controlo interno.
 - Gestão dos fundos comunitários
- Tema II – Desenvolver e facilitar os trabalhos do Comité de Contacto
 - Relatório da *Task Force* sobre a actividade do Comité de Contacto
 - Plano de Comunicação do Comité de Contacto
 - Estabelecimento de uma ordem de prioridade das actividades futuras
 - Financiamento das actividades futuras
 - Linhas de orientação sobre procedimentos
 - Conclusões sobre o Tema II
 - Soluções sobre o Tema II
- Tema III - Actividades do Comité de Contacto após a reunião de Estocolmo
 - Última versão da síntese de actividades
 - Grupo de trabalho sobre os fundos estruturais

- GT sobre relatórios das ISC nacionais relativos à gestão financeira dos fundos comunitários
- GT sobre o IVA
- GT sobre mercados públicos
- GT sobre qualidade na auditoria
- Rede de peritos sobre controlo do sector agrícola
- Tema IV - Preparação da próxima reunião do Comité de Contacto de Presidentes das ISC
 - Projecto de agenda e de organização do CC
- Tema V – Rede de Países candidatos e pré-candidatos
 - Rede de cooperação com os países candidatos e pré-candidatos
 - GT sobre auditorias conjuntas
 - GT sobre manuais e métodos de auditoria
 - Informação sobre o Comité de Formação da EUROSAI
- Tema V – Diversos
 - Outros assuntos
 - Próxima reunião de Agentes de Ligação

1.4. Sessão do Tribunal de Contas Europeu para apresentação às autoridades portuguesas do Relatório anual relativo ao exercício de 2005.

No dia 25 de Outubro, 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 2005.

1.5. Reunião dos Representantes das ISC nacionais quanto à PAC

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo no dia 21 de Novembro, na Reunião dos representantes das ISC nacionais quanto à PAC (Política Agrícola Comum).

A reunião teve como objectivo debater sobre o funcionamento da rede informática e perspectivas de utilização futura, bem como sobre a abordagem do TCE no que respeita à Declaração de Fiabilidade das Contas (DAS), em particular após a reforma da PAC.

1.6. Visita ao Tribunal de Contas Europeu

Nos dias 27 e 28 de Novembro, uma Delegação do Tribunal de contas efectuou uma visita de trabalho ao Tribunal de Contas (TCE), tendo em vista o intercâmbio de conhecimentos e de experiências sobre as matérias versadas em manuais de auditoria e de procedimentos.

O programa da visita, elaborado pelo TCE incluía os seguintes temas:

- O Tribunal de Contas Europeu
- Últimos desenvolvimentos da metodologia de auditoria aplicada à DAS (modelo de decisão)
- Transição para uma contabilidade de exercício na Comissão, respectivo modelo de quadro financeiro e auditoria às contas.

1.7. Reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia

O Tribunal de Contas, representado pelo Presidente, participou em Varsóvia, nos dias 11 e 12 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 do projecto de Acta da reunião do Comité de Contacto de 2005 em Estocolmo
- Seminário sobre Contribuição das ISC para o aperfeiçoamento da responsabilidade na gestão dos fundos comunitários
- Projecto de Resolução sobre Cooperação das ISC para aperfeiçoamento do sistema de responsabilização na gestão dos fundos comunitários
- Correção de irregularidades financeiras detectadas em auditorias desenvolvidas pelas ISC nacionais
- Cooperação no âmbito do Comité de Contacto no ano de 2006 e plano para 2007
- Relatório do Grupo de trabalho sobre Fundos Estruturais (Relator – ISC Alemanha)

- Relatório do Grupo de Trabalho sobre Relatórios das ISC nacionais sobre a gestão dos fundos comunitários (Relator – ISC Holanda)
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre o IVA
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre Contratação Pública
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre Qualidade da auditoria
- Rede de especialistas na área da agricultura
- Informação sobre a cooperação desenvolvida pelos países candidatos à adesão à UE
- Informação do Grupo de Trabalho sobre actividades de auditoria no âmbito dos Países candidatos
- Relatório da ISC da Letónia sobre a gestão de Fundos Comunitários
- Relatório sobre as actividades da ISC da Eslováquia sobre a gestão dos Fundos Comunitários
- Reunião do Comité de Contacto de 2007
- Informação sobre as V Jornadas EUROSAI-OLACEFS

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 2006, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. Visita ao Tribunal de Contas de quatro funcionários do Tribunal Administrativo de Moçambique

Foi realizada uma visita de estudo ao Tribunal de Contas no período de 11 a 22 de Setembro de quatro funcionários do Tribunal Administrativo de Moçambique com programa preparado pela Sr.ª Directora de Serviços do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação deste Tribunal.

2.1.2. Visita a Portugal do Ministro do Tribunal de Contas da União, do Brasil, Dr. Marcos Vilaça

No âmbito da visita que o Senhor Ministro Marcos Vilaça efectuou a Portugal, de 15 a 21 de Outubro, foi realizada uma reunião no Tribunal de Contas, no dia 17 de Outubro com o objectivo de serem discutidos diversos assuntos de interesse comum:

- No âmbito da INTOSAI
- Reforço das relações bilaterais TCP/TCU
- Jornadas EUROSAI/OLACEFS, 2007

2.1.3. Cooperação com o Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe

No âmbito da cooperação entre os Tribunais de Contas de Portugal e de S. Tomé e Príncipe, deslocou-se a S. Tomé e Príncipe um auditor coordenador do Tribunal de Contas de Portugal, para ministrar a acção de formação sobre Auditoria Financeira, e acompanhar a auditoria ao Instituto de Habitação e Imobiliária de S. Tomé e Príncipe.

2.1.4. Cooperação com o Tribunal de Contas da Guiné Bissau

No âmbito da cooperação entre os Tribunais de Contas de Portugal e da Guiné Bissau, deslocaram-se a Bissau, um auditor-coordenador e um jurista, no período compreendido entre 27 de Outubro e 3 de Novembro, para efectuarem uma acção de formação sobre os aspectos caracterizadores da Lei orgânica do TCGB, o controlo financeiro e jurisdicional e, especialmente, sobre a auditoria e verificação de contas, enquanto metodologias de controlo financeiro das finanças públicas.

Foi ainda efectuado o levantamento da informação jurídica considerada relevante para a elaboração do regulamento interno do TCGB, da respectiva estrutura orgânica, da alteração ao quadro de pessoal e das instruções para apresentação de contas ao TC.

2.1.5. Visita ao Tribunal de Contas da Auditora Dr^a Marta Varela do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Nos dias 21 e 22 de Novembro, visitou o Tribunal de Contas a Senhora Dr^a Marta Varela, Auditora do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, para contactos com os Departamentos e Auditoria II, IV e IX.

2.1.6. Visita ao Tribunal de Contas do Secretário-geral do Tribunal Administrativo de Moçambique, Dr. Luis Herculano

Foi efectuada uma visita de estudo ao Tribunal de Contas no período de 6 a 12 de Dezembro do Senhor Dr. Luis Herculano, Secretário-geral do Tribunal Administrativo de Moçambique.

2.1.7. 12^a Reunião do Comité Directivo do Projecto PRO-AUDIT

Teve lugar no Tribunal de Contas de Portugal, nos dias 14 e 15 de Dezembro, a 12^a reunião e última do Comité Directivo (CD) do Projecto PRO-AUDIT – Capacitação Institucional do Tribunal Administrativo de Moçambique (TAM), projecto desenvolvido com a cooperação da Instituição Superior de Controlo Sueca (SNAO) e do Tribunal de Contas de Portugal (TCP).

2.1.8. Visita ao Tribunal de Contas do Auditor do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (Brasil), Dr. Marco António

Nos dias 21 e 22 de Dezembro visitou o Tribunal de Contas o Senhor Dr Marco António, Auditor do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, Brasil com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do Tribunal.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. IV Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP

O Tribunal de Contas participou na IV Assembleia Geral da Organização das ISC/CPLP, nos dias 19 a 21 de Julho em Maputo, organizada pelo Tribunal Administrativo de Moçambique.

Antes da Assembleia Geral, reuniu, em 19 de Julho, O Conselho Directivo da Organização (composto pelos Tribunais de Contas da União do Brasil, de Moçambique e de Portugal).

Na IV Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP procedeu-se à apreciação, conclusões e recomendações dos temas técnicos seleccionados:

- Tema I – As recomendações das ISC e o acompanhamento do seu acatamento
- Tema II – o Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas

De salientar que o Tribunal de Contas foi designado Relator do Tema II, tendo apresentado contribuições escritas.

2.2.2. 3.ª Reunião do Conselho Directivo do Comité de Normas Profissionais da INTOSAI – Objectivo Estratégico 1

O Tribunal de Contas português participou em Yaoundé, Camarões, nos dias 5 e 6 de Setembro, na 3.ª Reunião do Conselho Directivo do Comité de Normas Profissionais da INTOSAI, que contou com a seguinte agenda:

- Informações do Presidente da Reunião
- Para além de 2007
- Questionário das ISC – Normas profissionais – necessidades e prioridades
- Versão electrónica da estrutura das normas profissionais da INTOSAI

- Situação dos objectivos estratégicos do PSC
- Relatório do Subcomité de *Guidelines* para Auditoria Financeira
- Relatório do Subcomité de Auditoria de Gestão
- Relatório do Subcomité de Auditoria da Conformidade
- Relatório do Subcomité da Independência das ISC
- Relatório do Subcomité do Controlo Interno
- Relatório do Subcomité sobre Contabilidade e Relatório
- Relatório do Projecto de Transparência e Responsabilização
- Tradução dos documentos da INTOSAI
- Modelo para os Relatórios e formato dos documentos do PSC
- Plano de trabalhos para o PSC

Salienta-se que no âmbito desta reunião foi aprovada a versão final do Questionário a lançar a todas as ISC, sobre “Normas Profissionais de Auditoria – Necessidades e Prioridades” e que por sugestão do Tribunal de Contas de Portugal, foi introduzida uma questão específica (Q18), para as ISC com modelo Tribunal e função jurisdicional.

2.2.3. Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI

O Tribunal de Contas de Portugal, representado pelo Conselheiro Presidente e pelo Director Geral, participou em Reykjavík, Islândia, no dia 11 de Setembro, na *XXXI 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 dos projectos de actas das XXIX e XXX reuniões do Conselho Directivo
- Relatório de Actividades 2005-2006 da Secretaria-Geral
- Apresentação de Contas e do relatório financeiro de 2005 pelo Secretário-Geral da EUROSAI

- Adopção de procedimentos de simplificação na apresentação de propostas ao Conselho Directivo da EUROSAI
- Apresentação do Relatório de Actividades do Comité de Formação da EUROSAI
- Apresentação dos Seminários e das acções de formação a organizar pela Presidência da EUROSAI no período de 2006 a 2008
- Proposta de admissão das ISC da Lituânia e da Hungria como Membros do Comité de Formação
- Propostas do Secretário-Geral da EUROSAI para a concessão de contribuições financeiras
 - Contribuição financeira da EUROSAI para o Seminário sobre *O Controlo das subvenções e das ajudas públicas*, a realizar em Praga, em Novembro de 2006, pela ISC da República Checa
 - Contribuição financeira da EUROSAI para o Seminário sobre *A qualidade da auditoria*, a realizar em Budapeste, em Março de 2007, pela ISC da Hungria
 - Apresentação pela IDI de pedido de contribuição financeira parcial para o programa de *Controlo da Dívida Pública*, destinado às ISC dos Países da Confederação dos Estados Independentes
- Apreciação dos resultados das IV Jornadas EUROSAI-OLACEFS, Lima, Peru, Novembro de 2005
- Informação sobre a organização das V Jornadas EUROSAI-OLACEFS, a realizar em Lisboa, em Maio de 2007
- Informação sobre a organização das 1^{as}. Jornadas EUROSAI-ARABOSAI e reunião dos seus Conselhos Directivos
- Informação sobre os preparativos do VII Congresso da EUROSAI, a realizar em Cracóvia, Polónia, em 2008
- Relatório sobre a cooperação EUROSAI-IDI
- Relatório do Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre auditoria ambiental
- Relatório do Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre tecnologias de Informação
- Relatório das actividades do Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre o controlo coordenado dos benefícios fiscais

- Relatório de actividades do Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre os critérios de avaliação das despesas e da gestão das receitas públicas
- Representação da EUROSAI no Conselho Directivo da INTOSAI
- Apreciação da candidatura do Tribunal de Contas de Portugal à realização do VIII Congresso da EUROSAI
- Data e lugar da próxima reunião do Conselho Directivo da EUROSAI
- Informação sobre a execução do Plano Estratégico da INTOSAI 2005-2010

2.2.4. Reunião preparatória das V Jornadas EUROSAI/OLACEFS

A reunião realizou-se no dia 22 de Setembro na sede do Tribunal de Contas de Portugal, em Lisboa, com a presença de representantes das Secretarias-Gerais e da Presidência da EUROSAI e da OLACEFS e do TCP, com a seguinte ordem de trabalhos:

- Introdução e aprovação do projecto da ordem de trabalhos da reunião
- Conclusões da Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI
- Tema e subtemas das Jornadas/Conferência
- Projecto de programa das Jornadas/Conferência
- O papel e designação do Presidente, oradores e relatores e intervenções das sessões de trabalho
- Debate das normas técnicas para as contribuições das ISC
- Metodologia para elaborar o projecto de conclusões das V Jornadas/Conferência – EUROSAI/OLACEFS com base nas contribuições e intervenções.
- Outros assuntos

2.2.5. **Reunião do Grupo de trabalho Internacional para preparação do VII Congresso da EUROSAI**

A convite das ISC da Polónia o Tribunal de Contas de Portugal participou no dia 19 de Outubro, em Varsóvia na reunião do Grupo de trabalho Internacional para preparação do VII Congresso da EUROSAI, com o seguinte programa:

- Abertura da Reunião
- Apresentação da preparação da organização do Congresso
- Concepção para o desenvolvimento do Congresso
- Apresentações dos representantes das ISC da Hungria, Portugal e Reino Unido
- Grupo de Trabalho do Tema 2 – Educação
- Apresentação dos resultados das reuniões em subgrupo
- Conclusões

2.2.6. **55ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI – Cidade do México**

O Tribunal de Contas de Portugal participou na 55ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI, do qual é membro, que decorreu na Cidade do México nos dias 2 e 3 de Novembro, com a seguinte ordem de trabalhos:

- Abertura
- Intervenção do Presidente do Conselho Directivo (Hungria) e aprovação da ordem de trabalhos
- Relatório do Primeiro Vice-Presidente do Conselho Directivo (México)
- Relatório do Segundo Vice-Presidente do Conselho Directivo e Presidente do Comité Financeiro e Administrativo (Arábia Saudita)
- Intervenção da Representante da Organização das Nações Unidas (ONU)
- Relatório do Secretário-Geral (Áustria)
- Relatório do Presidente do Comité Financeiro e Administrativo (Arábia Saudita)
- Prémios da INTOSAI

- Relatório do Comité de Normas Profissionais/Objectivo 1 do Plano Estratégico para 2005-2010 (Dinamarca)
 - Linhas directrizes (“Guidelines”) para Auditoria Financeira (Suécia)
 - Auditoria de Conformidade (Noruega)
 - Independência das ISC (Canadá)
 - Normas de Contabilidade e Relatórios (EUA)
 - Normas de Controlo Interno (Bélgica)
 - Auditoria de Desempenho (Brasil)
- Relatório do Presidente do Comité de Reforço de Capacidade/Objectivo 2 do Plano Estratégico para 2005-2010 (Marrocos)
 - IDI – Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI (Noruega)
 - Promover as Actividades de Reforço de Capacidades (Reino Unido)
 - Desenvolvimento de Serviços de Consultadoria (Peru)
 - Promover as Melhores Práticas e Assegurar a Qualidade Através da Avaliação Voluntária Inter-Pares (Alemanha)
- Relatório sobre Partilha de Conhecimentos/Objectivo 3 do Plano Estratégico para 2005-2010 (Índia)
 - Revista Internacional de Auditoria Governamental (EUA)
 - Dívida Pública (México)
 - Auditoria Informática (Índia)
 - Auditoria Ambiental (Canadá)
 - Privatização (Reino Unido)
 - Avaliação de Programas (França)
 - Branqueamento Internacional de Capitais (Peru)
 - Auditoria de Instituições Internacionais (Dinamarca)
 - Prestação de Contas e Controlo das Ajudas a Desastres Naturais (Países Baixos)
- Eleição de membros do Conselho Directivo no XIX INCOSAI (Secretário-Geral/Aústria)
- Política de Comunicação da INTOSAI (Índia)
- Instrumento de colaboração da INTOSAI (Índia)
- Financiamento Externo de Projectos da INTOSAI (Arábia Saudita)
- Outros assuntos

- Encerramento da Reunião

2.2.7. XVI Assembleia Geral da OLACEFS

O Tribunal de Contas de Portugal (TCP) participou na *XVI Assembleia Geral da OLACEFS – Organização Latino-americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, Grupo Regional da INTOSAI, que teve lugar em Quito, Equador, nos dias 8 a 10 de Novembro

Nos dias 8 e 9 de Novembro foram tratados os seguintes temas técnicos

- Tema I – Fideicomissos, fundos e mandatos: prestação de contas e fiscalização
- Tema II – A auditoria de Impacto na perspectiva do Controlo Governamental
- Tema III – Os processos de integração e globalização no Controlo Governamental

No dia 10 de Novembro foi efectuada uma sessão da Assembleia administrativa de acordo com a agenda, da qual fazemos apenas algumas referências relativamente aos seguintes pontos:

- Ponto 2 – Discussão e aprovação das Actas da XV Assembleia-Geral e da Assembleia-Geral Extraordinária, 2006 – as Actas foram presentes à Assembleia sem terem sido tomadas em consideração as observações e alterações sugeridas por Espanha e Portugal, tendo a Assembleia decidido, após se aperceber da situação, pela sua integração ulterior.
- Ponto 11 – Informação dos preparativos da realização da XVII Assembleia-Geral – será realizado em Santo Domingo, República Dominicana, de 1 a 6 de Outubro de 2007. A partir de Dezembro de 2006 haverá um web site com informação sobre a realização da mesma.
- Ponto 12 – Informação sobre os preparativos da V Conferência EUROSAI/OLACEFS - foi feita uma apresentação em power-point sobre a realização desta Conferência, pela delegação do TCP (anexo 9), tendo ainda sido distribuída informação em suporte papel às diferentes delegações.

- Ponto 15 – Informação sobre o ponto de situação dos trabalhos de representantes da OLACEFS nas Comissões, grupos de trabalho e no Comité Directivo da INTOSAI – de referir as informações relativas à participação no Comité da Dívida Publica (ISC do México) e no Comité da Independência das ISC (ISC do Uruguai), Comités de que o TCP também faz parte.
- Ponto 18 – Selecção da sede para a realização da XVIII Assembleia-Geral, 2008 – a ISC da Colômbia ofereceu-se para ser anfitriã desta Assembleia-Geral, através da apresentação de um vídeo do país, o que foi unanimemente aceite.
- Ponto 19 – Eleição do Presidente da OLACEFS, período 2007-2008 – foi aceite a candidatura da ISC de São Salvador.
- Ponto 20 - Eleição dos auditores principal e suplente da OLACEFS, período 2007-2008 – foram eleitas respectivamente as ISC do Paraguai e do Brasil.
- Ponto 21 – Assuntos vários – foi distribuída uma nota, pela ISC do México, com informação sobre o ponto de situação da organização do XIX INCOSAI, que terá lugar na Cidade do México, de 5 a 10 de Novembro de 2007.

2.2.8, **EUROSAI - 4º Seminário do Grupo de trabalho sobre Auditoria Ambiental**

O Tribunal de Contas de Portugal participou no Luxemburgo nos dias 27-29 de Novembro no 4º Seminário do grupo de trabalho sobre auditoria ambiental que contou com a presença de delegados de 33 Instituições Superiores de Controlo – ISC e compreendeu 3 Sessões Plenárias englobando os seguintes temas:

- Biodiversidade Europeia – Auditorias à REDE NATURA 2000 – RN2000, e outros tópicos para as auditorias à protecção da Natureza e da Biodiversidade.
- Auditorias sobre a protecção contra cheias
- Metodologias aplicadas às Autoridades ambientais

2.2.9. I Jornadas EUROSAI/ARABOSAI

O Tribunal de Contas de Portugal, representado pela Sr.^a Subdirectora-Geral participou, no I Seminário conjunto EUROSAI/ARABOSAI, realizado em Tunis, Tunísia, de 30 de Novembro a 2 de Dezembro de 2006, subordinado ao tema “*Privatização e o seu impacto na gestão dos serviços públicos*”, por ocasião da qual ocorreu também a 1.^a reunião conjunta dos Conselhos Directivos de ambas as organizações, sobre as perspectivas de cooperação no futuro, nomeadamente em matéria de formação.

A referida reunião dos Conselhos Directivos decorreu, em 30 de Novembro de 2006, de acordo com a agenda, nela estando presentes os respectivos membros e observadores.

No decurso da mesma foram abordados vários aspectos relativos às possibilidades de cooperação entre a EUROSAI e a ARABOSAI, de que se destacam:

- Organização conjunta de cursos e conferências;
- Intercâmbio formativo através dos Comités de Formação;
- Participação de especialistas de ambas as organizações nas respectivas actividades formativas e em troca de experiências;
- Intercâmbio de técnicas formativas nas áreas do desenvolvimento estratégico e do desenvolvimento profissional;
- Colaboração entre os Grupos de Trabalho de ambas as organizações;
- Actividades práticas de desenvolvimento da capacidade institucional;
- Realização de “peer reviews” em matéria de auditoria.

O Seminário sobre “*Privatização e o seu impacto na gestão dos serviços públicos*”, em que participaram delegados de 22 Instituições Superiores de Controlo (ISC) da EUROSAI, 17 da ARABOSAI, e ainda o GAO dos Estados Unidos e a IDI, em representação da revista e do ramo formativo da INTOSAI, decorreu nos dois dias seguintes, abordando os seguintes temas:

- Privatização: Conceito, Avaliação, Regulação e Quadro Institucional;

- Papel e desafios das ISC na auditoria das privatizações;
- Melhores metodologias e práticas na auditoria das privatizações e na avaliação dos respectivos impactos.

2.2.10. **Reunião do Grupo de trabalho sobre Tecnologias de Informação (EUROSAI IT Working Group)**

Reuniu-se em Lisboa, nos dias 4 e 5 de Dezembro o Subgrupo 2 do EUROSAI IT *WorkingGroup*, no âmbito do Plano de Acção 2005-2008, aprovado pelo Congresso da EUROSAI, em Bona. Esta reunião contou com a presença dos membros representantes das ISCs de Portugal, Alemanha, Holanda, Lituânia, Polónia e a Federação Russa, e teve como objectivo a organização do trabalho – desenvolvimento de um quadro metodológico de suporte a auditorias na área do *governo electrónico* – a realizar durante o ano subsequente (2007).

HISTÓRIA E CULTURA

**AS FINANÇAS PÚBLICAS PORTUGUESAS
ANTES DA REVOLUÇÃO DE 1820***

António Alves Caetano**

* Comunicação apresentada ao XXVI Encontro Anual da Associação Portuguesa de História Económica e Social realizado na Universidade dos Açores – 17/18 Novembro de 2006.

** Membro da Associação Portuguesa de História Económica e Social (APHES).

Senhor, o vosso povo sente muito a desordenança de vossa mui desarrazoada despesa. Que sabereis que os reis antigos suportavam grandemente seus estados e defensavam a terra por os direitos reais, que em estes reinos são confiscais da coroa do reino, e além delo tinham grandes tesouros – sem haver ai sisas nem redízimas.

.....
E ora, senhor, vemos que todalas terras, reguengos, lezírias e direitos reais, assi per vosso avô e padre como por vós, são dados a fidalgos – que vos não ficou senão estas sisas, que levais em grande vossa obrigação e contra vontade de vossos povos. E ainda: os fidalgos do que têm não se hão por contentes; e destas sisas, que vossas não são, pedem tenças e casamentos; e tantos e tão sem ordem lhes são dados que nos maravillamos por que vos suportais. O que a vosso povo faz mui grande dano, porquanto, por esta causa, amiúde lhe lançais pedidos. E de tudo fazeis muitas despesas escusadouras, em grande destruição da terra.

(O Povo a D. Afonso V, nas Cortes de Lisboa de 1459)¹

1. Fontes e tratamento de dados

Do magnífico acervo documental do Erário Régio existente no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas (AHTC) foi possível destacar um conjunto de livros de contabilidade referente aos movimentos das Finanças Públicas Portuguesas para os anos de 1812 a 1817².

¹ Sousa, Armindo de (1993), *História de Portugal – 2.º volume – A Monarquia Feudal (1096-1480)*, direcção de José Mattoso, Círculo de Leitores, pp. 521/522

² *Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa*, Cotas ER5370 a ER5375. Outros investigadores já exaltaram a excelência da inventariação do acervo, das condições de trabalho e do acolhimento dispensado no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas. Embora já vá sendo regra entre nós deparar com condições favoráveis para a pesquisa e consulta de fontes primárias, o caso em apreço distingue-se, talvez, pelo carácter intimista proporcionado pela sala acolhedora e pela postura colaborante do pessoal de atendimento da sala de leitura, de técnicos e do responsável pela reprodução documental, inexecdíveis em disponibilidade e sentido de serviço público. Já há alguns anos frequentara

No período que se pretendia estudar de 1807 a 1820, só para aqueles anos é possível dispor do conjunto de informações referentes aos dois semestres em que era subdividido cada ano de gestão, no que se podem chamar os “livros-mestres” de receitas, despesas e dívidas de cada uma das Contadorias que compunham o órgão criado pelo Marquês de Pombal e, também, do livro do fecho, a cargo do Tesoureiro-Mor, denominado «Tabela geral dos rendimentos e despesas do Real Erário».

De uma forma geral são livros de contabilidade de caixa, em que, para cada rubrica que compunha os diferentes cofres das diversas Contadorias, eram registados os fluxos de entrada e saída de fundos em cada semestre. No entanto, para essas rubricas existia também a inscrição dos compromissos por satisfazer em dívidas activas e passivas. O registo comportava, ainda, o pormenor das épocas em que se subdividia a entrada e saída de fundos, consoante fosse o próprio semestre, o do ano anterior ou os mais remotos, havendo até uma coluna para inscrever fundos reportados aos «anos pretéritos a 1762», pormenor de grande interesse para a análise.

O Real Erário estava subdividido em Contadorias – de Lisboa e seu termo; da Estremadura; das Províncias e ilhas dos Açores e Madeira; de África Ocidental, Maranhão e Bahia; de Rio de Janeiro, África Oriental e Ásia³ – com livros para ambos os semestres, em que se inscreviam os fluxos de fundos referentes aos cofres que lhes respeitassem, não os mesmos para todas as Contadorias.

Os cofres existentes eram intitulados «de Correntes», «das Comendas», «do Donativo», «da Patriarcal», «da Basílica», «dos Bens Confiscados», «do Subsídio Literário», «das Senhoras Rainhas» e «do Pedroso», este e o dos Bens Confiscados quase inexistentes.

Os livros eram escriturados por diplomados da Aula do Comércio, exigência imposta desde a fundação deste órgão, apresentando caligrafia excelente.

Para o período referido é possível dispor do conjunto de “livros-mestres” das várias Contadorias e daquele que fazia a respectiva consolidação, da responsabilidade do Tesoureiro-Mor, a tal «Tabela Geral», no fim do qual se apresentava um Quadro resumo com os totais de receitas, despe-

este Arquivo por períodos de menor demora e, desta feita, por três meses consultei o acervo referido e recolhi informação estatística, sempre dispondo das melhores condições para trabalhar.

³ Apesar de ser esta a denominação das Contadorias, no período analisado depara-se com situações em que os valores inscritos nos respectivos livros não estavam vinculados às áreas geográficas das suas designações.

sas e dívidas activas e passivas de cada cofre, no semestre, arremedo de “balanço” da Fazenda Nacional⁴.

Qualquer que seja a forma como se procure classificar estes livros tentando identificá-los pelos parâmetros actuais, o certo é que constituem manancial de riqueza única para auscultar o estado das nossas Finanças Públicas entre 1812 e 1817, período de não pouca importância após as invasões francesas e durante a dominação britânica, que nem a ilha da Madeira poupou até 1814.

Não é possível assegurar a consistência dos números de lá extractados, em especial para garantir a sua comparação com os valores apresentados, em outras épocas, como correspondentes aos mesmos conceitos. Quando nos confrontamos com designações de rubricas em épocas distantes entre si de muitas dezenas de anos não pode existir a certeza de se estar a falar da mesma coisa. Temos de raciocinar, apenas, em termos de ordens de grandeza das verbas atribuídas, tendo sempre presente, além disso, as continuadas perdas de valor da unidade monetária. Algumas vezes, até, as grandes rubricas não abrangem a totalidade do que era suposto englobarem. Na análise dos anos de 1812 a 1817 já é diferente, apesar da permanência da desvalorização da moeda: as rubricas em que se inscrevem receitas, despesas e dívidas são naturalmente comparáveis, apesar de situações como a da «Junta da Amortização e Juros dos Reais Empréstimos», com que se deparará⁵.

Importa dar, ainda, alguns esclarecimentos de carácter metodológico.

Os dados apresentados são valores líquidos, pela dedução aos valores brutos das despesas com o pessoal afecto às cobranças ou à realização das despesas, como se depreende das anotações em que, além de outras informações pertinentes, se registavam as percentagens dessas despesas.

No tratamento dos dados para a obtenção dos valores utilizados neste trabalho foi feita a eliminação das transferências entre cofres destinadas a evitar défices de caixa, por falsearem resultados. Também só nos quadros resumo finais foram mantidos os saldos transitados de anos e semestres anteriores, considerando-se no geral da análise, apenas, as entradas e saídas de fundos do ano.

Nas dívidas, tanto activas como passivas, foram incluídas as verbas inscritas nos livros das Contadorias e do Tesoureiro-Mor mas não transcritas para o respectivo quadro resumo final, situação a seu tempo comentada em termos de se tornar inteligível a dimensão do erro assim praticado.

⁴ Só para o ano de 1814 se dispõe, apenas, dos dois livros referentes ao conjunto dos semestres e ao da Contadoria Geral das Províncias do Reino, Ilhas dos Açores, e Madeira para o primeiro semestre.

⁵ Cf. p. 27 infra.

Os valores das várias rubricas em cada ano de gerência eram inscritos pelos anos de exercício, actual e pretéritos, em que esse recurso foi gerado ou em que a despesa foi originada. Nos casos em que se justificava, foram elaborados quadros com os valores desdobrados por anos de exercício para procurar auscultar eventuais correlações com a evolução da Economia do Reino.

Para não alongar excessivamente a exposição omite-se a análise sistemática dos outros cofres, além do de Correntes, que representa 90% das receitas e 92% das despesas. Nele se concentra a atenção, embora, quando se justifique, se saliente o comportamento verificado em qualquer outro cofre.

Atendendo aos princípios básicos das Finanças Públicas, que já em 1796 D. Rodrigo de Souza Coutinho (1755-1812) prodigalizava a um Ministro da Fazenda desajustado da função⁶ e que tão pernicioso foi até pela oposição sistemática à adopção das políticas correctas que lhe eram sugeridas, o exame destas matérias deveria começar pelas despesas e só depois seriam analisadas as receitas obtidas para as liquidar. Porém, o conhecimento dos Orçamentos elaborados entre 1812 e 1815 permitiu verificar que se partia do total das receitas esperadas, a que eram deduzidas despesas que poderemos, de forma simplista, classificar de “civis”, para obter as «sobras» que, na totalidade, seriam destinadas a custear o Exército. Nestes termos, a análise das receitas precederá a das despesas e das dívidas.

Salvo indicação em contrário os dados estatísticos apresentados foram trabalhados pelo autor a partir da fonte primária existente no AHTC, tendo elaborado uma base de dados com mais de uma centena de quadros, de que só é possível destacar as situações mais importantes, a qualquer título. Em alguns quadros numéricos os totais nem sempre coincidem com a soma das parcelas, em consequência dos arredondamentos de decimais na passagem de réis para contos de réis.

2. Receitas

Descontando as transferências entre cofres e os saldos transitados, as rendas do Erário Régio (Quadro 1) tiveram o mínimo no ano inicial do período em análise e o máximo em 1817. Na passagem para 1813 registou-

⁶ Coutinho, D. Rodrigo de Souza (1796), «Carta para o Marquês Mordomo-Mor sobre recursos e meios de Fazenda» in *D. Rodrigo de Souza Coutinho – Textos Políticos, Económicos e Financeiros (1783-1811)*, Tomo II, Coleção de Obras Clássicas do Pensamento Económico Português, Introdução e Direcção de Edição de André Mansuy Diniz Silva, Banco de Portugal, Lisboa, 1993, pp. 93/96.

se acréscimo de 26,3%, com o contributo de todos os cofres, menos do do Pedroso. Não se vislumbra razão especial associada a uma feliz conjuntura em 1813 para o registo daquela receita global. Será o efeito de receitas obtidas neste ano mas reportadas a exercícios anteriores, como o de 1811, em que, decorrente do tratado de 1810 com a Grã-Bretanha, houve importação excessiva de mercadorias daquela proveniência, com o natural reflexo nas receitas alfandegárias.

Em 1814 a renda global afundou-se quase 5%, por força, em especial, do cofre de Correntes, coadjuvado pelos do Donativo, Patriarcal, Bens Confiscados e Pedroso. A queda persistiu em 1815, com a receita a atingir menos 3,4% do que no ano precedente, ainda com o cofre de Correntes na dianteira da depressão, acompanhado pelos de Comendas e de Donativo, das Senhoras Rainhas, da Basílica e do Pedroso. O segundo mínimo do sexénio foi atingido em 1816, com a renda global 3,9% abaixo da do ano anterior, com contracção de quase todos os cofres. A maior contribuição, como era usual e natural dado o seu peso no conjunto, foi do cofre de Correntes, mas a mais significativa em termos relativos, por se afundar mais de 50%, foi a do cofre do Subsídio Literário.

Quase todos os cofres colaboraram na enorme recuperação de 1817, em que a renda global atingiu mais 27,1% do que em 1816. Foi nítido o reforço de cobranças referentes a anos passados, o que muito contribuiu para o resultado obtido, quando há vários indicadores que apontam este ano como de crise em termos de actividade económica.

Quadro 1 Renda Total (Ordinária e Extraordinária)

(Unidade: Conto de Réis)

Anos	1812	1813	1814	1815	1816	1817	Total
Renda	8.239,2	10.403,1	9.894,5	9.557,9	9.185,5	11.671,5	58.951,6

Nota: Sem transferências entre Cofres nem Saldos transitados.

Fonte: AHTC, Fundo do Fisco Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

No sexénio a receita global atingiu quase 59 mil contos de réis, cabendo ao cofre de Correntes 53.283,4 contos, ou 90,4%, como se especifica no ponto seguinte. O contributo imediato, de 3,3% (1.959,3 contos de réis) foi do cofre de Donativo, em que se destacava um imposto de arca-

dação alfandegária responsável por 98,4% da receita do cofre⁷. O da Patriarcal, que tinha uma imensidade de contribuições eclesiásticas com as quais o Erário Régio pagava os honorários do clero e outras despesas de culto figurava a seguir, com 1.600,9 contos, ou 2,7% da receita global no período. Já a maior distância situava-se o cofre das Comendas, que albergava as rendas pertencentes às três Ordens militares e à de Malta, bem como as que eram pertença de Cativos e de Igrejas Vagas (os célebres Caídos). Este cofre totalizou, nestes seis anos, 835,1 contos de réis, não mais de 1,4% do total.

Para contabilizar as entradas do imposto do Subsídio Literário e as correspondentes despesas em pagamento dos ordenados dos professores primários existia o cofre do mesmo nome que, nestes seis anos, acumulou rendas de 527,4 contos, ou 0,9% do total, à frente do cofre da Basilica, que arrecadou 476,9 contos de réis, ou 0,8% do total. Os restantes eram cofres já de muito reduzida expressão, de que pode destacar-se, ainda, o que se ocupava das despesas das propriedades das Rainhas e das receitas a elas consignadas, que entre 1812 e 1817 movimentou 223,1 contos de receita.

2.1 Cofre de Correntes

A receita do cofre de Correntes, resumida no Quadro 2, teve os seus valores extremos, também, nos anos extremos do período, o que é natural, dado o seu peso no conjunto se situar entre 90,9% em 1812 e 89,7% em 1815, o ano de menor expressão. Em termos absolutos, os valores alcançados nos sucessivos anos vão em paralelo com os da renda global, com o valor de 1816 a corresponder, também, ao segundo mínimo. Recorde-se que o cofre de Correntes era hegemónico tendo representado 90,4% da receita total do período.

Nesta época, a principal rubrica da receita do Erário ainda provinha das Alfândegas, onde as mercadorias (em especial, as importadas) continuavam a constituir fonte de rendimento do Estado, apesar da redução de tarifas obtida pela Grã-Bretanha a favor das suas pelo tratado de 1810 e da

⁷ O Donativo de 4% foi oferecido pela Praça de Lisboa para a reconstrução do edifício da Alfândega, destruído pelo terramoto, e para a construção de uma Praça do Comércio; foi aceite pelo governo por decreto de 2 de Janeiro de 1776. Ao longo do tempo foi tendo muitas aplicações diferentes, desde a defesa do Reino a obras públicas na região de Lisboa (Cf. *Exposição Histórica do Ministério das Finanças no 150.º aniversário da fundação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda*, Lisboa, 1952, p. 150)

quebra do comércio vindo do Brasil, por força da abertura dos portos brasileiros aos navios mercantes britânicos logo em 1808⁸.

No sexénio as receitas alfandegárias representaram 42% do encaixe do cofre de Correntes, ou 38% do total. O máximo deste tipo de rendas terá sido alcançado na transição entre os séculos XVIII e XIX, quando alfândegas e casas de arrecadação fiscal representaram 48% da renda do Erário. No tempo de Pombal, quando capitánias, impostos directos, contratos e direitos régios ainda formavam um conjunto prevalecte, as rendas aduaneiras ficavam pela metade: 24% do total, embora mantivessem o estatuto de maior rubrica individual⁹.

Quadro 2 Cofre de Correntes Renda Total (Ordinária e Extraordinária)

(Unidade: Conto de Réis)

Rubricas	1812	1813	1814	1815	1816	1817	Total	%
Cofre de								
Correntes	7.489,3	9.412,2	8.937,7	8.574,2	8.275,5	10.594,5	53.283,4	100,0
Alfândegas (a)	3.334,2	4.262,7	3.652,2	3.426,5	3.535,3	4.184,0	22.395,0	42,0
Contrato do	1.146,4	1.108,5	1.213,0	1.295,7	1.433,0	1.173,0	7.369,6	13,8
Tabaco								
Contrib. Extr.	1.119,4	1.496,8	1.525,0	1.360,0	885,9	948,5	7.335,6	13,8
Defesa								
Décimas	428,2	659,8	645,2	589,7	577,7	1.030,9	3.931,5	7,4
Sisas	125,2	176,5	207,3	169,8	117,7	331,8	1.128,3	2,1
Dobro das Sisas	100,1	137,6	131,4	102,6	105,4	224,7	801,8	1,5
Casa de Bragança	124,5	97,2	166,8	133,6	166,9	131,7	820,7	1,5
Próprios Reais	65,3	75,3	155,3	99,7	77,8	162,3	635,7	1,2
Receitas								
Extraordinárias	101,7	71,2	14,3	11,2	44,5	850,6	1.093,5	2,1

Nota: Sem transferências entre Cofres nem Saldos transitados.

⁸ Alves Caetano, António (2004), *O Porto de Lisboa e o Bloqueio Continental (1806-1812) – Ensaio de História Económica*, Lisboa, Academia de Marinha, p. 84.

⁹ Tomaz, Fernando (1988), «As Finanças do Estado Pombalino, 1762-1776» in *Estudos e Ensaios em Homenagem a Vitorino Magalhães Godinho*, Sá da Costa Editora, Lisboa, pp. 355/388 (valor de 1766).

Costa, Fernando Jorge Soares (1992), *Crise financeira, dívida pública e capitalistas (1796-1807)*, Lisboa, dissertação de Mestrado em Sociologia e Economia Históricas (valor médio de 1797-1803).

- a) Inclui Alfândegas e Casas Fiscais, 3% para Fragatas de Guerra, Imposto para Iluminação e Direitos de exportação do Vinho do Porto.

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

Se forem consideradas as várias rubricas que, no cofre de Correntes, originavam receitas alfandegárias e se lhe acrescentar a do donativo de 4%, podemos ter a renda alfandegária global (Quadro 3), que, no período, apresenta o mínimo em 1812, de 44,4% da receita efectiva total, e o máximo, logo no ano seguinte, com 44,7%. O segundo mínimo é atingido em 1815, ano muito deprimido do ponto de vista alfandegário, empreendendo-se recuperação até 1817, quando a receita global desta natureza representou, apenas, 38,3% do encaixe total.

No contexto do nosso comércio externo as condições que se verificavam antes da primeira invasão francesa não mais se repetiram. Numa fase inicial foi o efeito do Sistema continental, decretado por Napoleão em Novembro de 1806, mas aplicado em Portugal, nomeadamente, no Porto de Lisboa, em Novembro seguinte por navios ingleses, que impediam o regular abastecimento marítimo do nosso território¹⁰. Depois, foi a quebra do nosso tráfego com o Ultramar, em especial com o Brasil, pela conjugação de vários factores adversos, em que se destacam o livre acesso dos navios britânicos aos portos brasileiros e a diminuição da nossa frota comercial, ainda pujante no início de oitocentos, por efeito de apresamentos de navios nos portos em que se encontravam durante a vigência do Bloqueio continental e de actos de pirataria, em alto mar, mesmo por parte de potências consideradas “amigas”.

Quadro 3 Renda Global Alfandegária

(Unidade: Conto de Réis)

Anos	1812	1813	1814	1815	1816	1817	Total
Alfândegas (a)	3.334,2	4.262,7	3.652,2	3.426,5	3.535,3	4.184,0	22.395,0
Donativo de 4%	322,2	387,8	331,4	319,8	280,4	286,4	1.928,0
Renda global	3.656,4	4.650,5	3.983,6	3.746,3	3.815,7	4.470,4	24.323,0

Nota: Sem transferências entre Cofres nem Saldos transitados.

¹⁰ Alves Caetano, António (2004), p. 27 e pp. 51/81.

(a) Inclui Alfândegas e Casas Fiscais, 3% para Fragatas de Guerra, Imposto para Iluminação e Direitos de exportação do Vinho do Porto.

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

À diminuição de importações por parte de negociantes nacionais, depois de 1808, seguiu-se a invasão de mercadorias estrangeiras, em especial inglesas, após 1811, de que resultou acréscimo de receitas aduaneiras, mas menos que proporcional, dado o abaixamento das tarifas que beneficiavam a entrada desses produtos.

As receitas alfandegárias neste período de 1812 a 1817 reflectem, ainda, essa conjuntura e, também, o progressivo abaixamento das importações à medida que se caminha para o final da década¹¹.

Quadro 4 Correlação entre Importações e Renda Alfandegária do Exercício

ANOS	(Unidade: Conto de Réis)	
	RENDA (a)	VALOR ¹²
	ALFÂNDEGA EXERCÍCIO	DAS IMPORTAÇÕES
1812	3.169,8	39.628,7
1813	3.207,0	38.260,4
1814	2.856,9	32.179,0
1815	3.089,5	37.694,7
	r =	0,957

De Alfândegas e Casas Fiscais.

Dados trabalhados pelo autor.

O quadro anterior é possível dada a forma como eram feitos os registos das receitas e despesas, reportando as várias verbas à época a que respeitavam. Assim, pode ser feita a atribuição das receitas alfandegárias ao ano de exercício, entre 1812 e 1815, porquanto acerca de 1816 e 1817 falta a informação que se colheria se fossem conhecidos os “balanços” para 1818 e 1819. Deste modo, construindo um quadro em que figurem os direitos cobrados por cada ano e o valor das respectivas importações verifica-se existir um coeficiente de correlação de 0,957 entre essas duas séries,

¹¹ Os valores de importações nos anos seguintes, não inscritos neste quadro, são, em contos de réis: 1816 (30.507,8) e 1817 (26.958,1). O ano de 1820 já só registou 20.807,4 contos.

¹² Instituto Nacional de Estatística, *Balança Geral de Commercio do Reino de Portugal com os Domínios e as Nações Estrangeiras*.

enquanto o confronto das importações com a receita alfandegária de cada ano de gerência revela a inexistência de correlação positiva (coeficiente de 0,087).

As três rubricas de receita corrente do Erário Régio de maior destaque depois do conjunto alfandegário eram, maioritariamente, reminiscências do passado distante. Uma, era a face mais visível do monopólio mercantil da Coroa, o contrato do tabaco. A outra, era a décima, imposto instituído em 1641, no termo da dominação filipina. Tal como a Guerra da Restauração impusera o recurso a este novo tributo, a situação de guerra resultante das invasões francesas determinara a instituição, em 1809, da contribuição extraordinária de defesa, que não era mais do que um agravamento da décima e do quinto, a abranger, portanto, também, a Igreja Católica e os Donatários.

O Contrato do Tabaco e Sabão estava adjudicado a uma sociedade em que se destacava o barão de Quintella. No período em análise o Erário encaixou sempre mais de 1.100 contos de réis, com o mínimo de 1.108,5 contos em 1813, ou 10,7% da receita global e o máximo de 1.433 contos em 1816, ou 15,6% do total, como se observa no Quadro 2. Face à receita arrecadada pelo cofre de Correntes no período em análise, o contrato do tabaco ocupou a segunda posição, com 13,8%.

A Contribuição Extraordinária de Defesa, tributo instituído quando se estava a sofrer a segunda invasão, passou a ser o mais significativo imposto directo, totalizando no sexénio 7.335,6 contos, ou 12,4% da receita total, mais 87% do que se arrecadou com a décima (3.931,5 contos).

Ao invés do que se verifica com a décima, sisa e outras rubricas de receita, na contribuição extraordinária a maior arrecadação provinha do ano a que respeitava o tributo, ainda que uma parte entrasse como «renda extraordinária». Este imposto deixou de se aplicar no final de 1814, pelo que é neste ano que se regista a soma mais alta. Nos anos seguintes apenas se recolheram valores que tinham ficado por cobrar, anteriores a 1815. Pela sua importância, voltará a fazer-se-lhe referência.

As três principais rubricas do desdobramento do cofre de Correntes no Quadro 2 totalizam quase 70%, a denotar as transformações que as Finanças Públicas iam sofrendo, deixando para trás o Estado herdado da Meia Idade, onde predominavam direitos senhoriais, sisas, décimas, etc., ainda que parte substancial das rendas reais fosse em espécie, o que contribuía para a itinerância do Rei e séquito, «às vezes, apenas, para consumir os frutos e as virtualhas dos seus reguengos», como é referido numa das mais impressionantes descrições das deambulações da Corte medieval¹³.

¹³ Caetano, Marcello (1954), «O Significado das Cortes de Leiria», in *Páginas Inoportunas*, Livraria Bertrand, Lisboa, 1959, p. 94.

Apesar dos ajustamentos feitos na base tributária da Décima (de prédios, ordenados, juros, etc.), em várias épocas, nomeadamente a partir de 1796, a receita obtida situou-se entre o mínimo, em 1812 (Quadro 2), não mais do que 5,2% da receita total desse ano, e o máximo, no outro ano extremo, com 8,8% do total de 1817. Também, neste caso, não houve aumento da carga tributária, apenas esforço acrescido de arrecadação do que respeitava a anos anteriores. Assim, entre 1813 e 1816, a receita de décima referente aos anos mais recuados situava-se entre 320 e 362 contos de réis, mas em 1817 foi mais do dobro da maior destas verbas, com 731,7 contos, o que representou 71% da décima cobrada no último ano do período em análise.

É sintomática a perda de posição relativa deste imposto directo desde o tempo do Marquês de Pombal, apesar do alargamento da base tributária, como evidenciam os seguintes valores:¹⁴

Anos	1766	1797-1803	1812-1817
% Décima/Renda total	11,6	8,6	6,7

A décima recaía sobre os ganhos do ano anterior, mas era tal a desorganização tributária que em quatro dos anos aqui estudados o peso maior da arrecadação reportava-se aos anos passados. O quadro seguinte evidencia a discrepância entre os valores arrecadados por ano de gerência e por ano de exercício para o período em que é possível realizar esse confronto, ou seja, para 1812/1815.

Quadro 5 Décima * Arrecadação por anos de Gerência e de Exercício

ANOS	(Unidade: Conto de Réis)		
	ARRECADAÇÃO POR ANO DE GERÊNCIA	EXERCÍCIO	EXERCÍCIO/ /GERÊNCIA
1812	428,2	705,7	1,6
1813	659,8	623,5	0,9
1814	645,2	606,0	0,9
1815	589,7	938,9	1,6

¹⁴ Tomaz, Fernando (1988), (valor de 1766); Costa, Fernando Jorge Dores (1992), (valor médio de 1797-1803).

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5373. Dados trabalhados pelo autor.

É notável a divergência, em especial nos anos extremos, com os valores de exercício a ultrapassarem, por larga margem, os valores efectivamente encaixados. Nos apuramentos por exercício sempre a arrecadação feita dois anos depois corresponde a mais de 50% do total, em especial quanto a 1815, em que a parte cobrada em 1817 representou 77,9% do respectivo total.

As Sisas, o mais antigo imposto instituído em Portugal – pela transformação de um imposto municipal, por iniciativa de D. João I, nas Cortes de Coimbra de 1387 – que em 1588 responderia por 40% do rendimento régio, época em que os direitos aduaneiros originavam 27% dessa renda¹⁵, agora já não rendia mais do que 1,9% da receita total, ou 2,1% da de Correntes, como se observa no Quadro 2. Adiante, voltaremos a este tributo, a propósito de desequilíbrios regionais da arrecadação de impostos, para além do caso especial das Casas fiscais de Lisboa¹⁶.

O Dobro das Sisas, que terá sido instituído também em 1387, mas nas Cortes, posteriores, de Braga, apenas por um ano¹⁷, mas que terá sido restaurado em 1704¹⁸ e continuava a vigorar nesta época, no sexénio já só acumulou 1,5% da receita do cofre de Correntes. Em 1817 cobrou-se, também, boa parte do que ia ficando para trás, como ocorreu com outros impostos (ver Quadro 2).

Rubricas ainda de destaque nas receitas do cofre de Correntes eram dois impostos cobrados no âmbito das alfândegas e suas casas de arrecadação, o primeiro destinado ao reequipamento da armada e o segundo à manutenção da guarda real da polícia de Lisboa e à iluminação da capital.

O Imposto de 3% para as fragatas de guerra incidia sobre todas as mercadorias entradas ou saídas que fossem a despacho em qualquer das

¹⁵ Macedo, Jorge Braga de; Silva, Álvaro Ferreira da; Sousa, Rita Martins de (2001), «War, Taxes, and Gold – The Inheritance of the Real» in *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World*, edited by Michael D. Bordo and Roberto Cortés-Conde, Cambridge University Press, p. 195.

¹⁶ Aqui está outro caso de difícil comparação no tempo, não se sabendo se nos valores das sisas de 1588 estariam incluídas as cobradas nas Sete Casas da capital, agora abrangidas nas receitas aduaneiras. No entanto, é grande a diferença de ordens de grandeza, entre os 40 dos finais do século XVI e os 2 do início do século XIX.

¹⁷ Barros, Henrique de Gama (1885), *História da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV*, 2.ª edição, Tomo IX, Lisboa, Sá da Costa, 1950, p. 420. Ainda para acorrer às despesas de guerra os povos obrigaram-se às «sisas dobradas».

¹⁸ Costa, Fernando Dóres (2003), *A participação portuguesa na Guerra da Sucessão de Espanha: aspectos militares*, Comunicação apresentada ao 23.º Encontro APHES, Coimbra, p. 4.

alfândegas ou casas de arrecadação¹⁹. Em 1812 este imposto permitiu arrecadar 407,5 contos de réis, com a maior contribuição dada pela alfândega de Lisboa, como se verifica até 1816. O aumento foi muito acentuado no ano seguinte, quando se atingiu a receita de 603,7 contos. Nos dois anos imediatos há regressão, com o mínimo a situar-se em 389,3 contos, em 1815, para aumentar até ao máximo de 627,4 contos, em 1817, quando a receita da alfândega do Porto superou a de Lisboa. Não pode ser estabelecida relação com as flutuações do nosso comércio externo por impossibilidade de dispor dos valores por anos de exercício dos impostos arrecadados, em especial na alfândega do Porto.

O Imposto para iluminação e guarda real incidia «em todo o Vinho, Agua ardente, Azeite, e Carne de porco, que se despachar para o consumo da Cidade de Lisboa, ou para se exportar para outro Porto do Reino, ou dos Domínios Portugueses do Ultramar»²⁰. Este tributo rendeu 170,9 contos de réis em 1812; 192,8 em 1813; 225,9 em 1814; 238,7 em 1815; 250,9 em 1816; 251,3 em 1817, portanto, sempre crescente e a maior parcela do arrecadado em cada ano respeitava a esse ano, sendo de presumir que, neste período, o consumo em Lisboa do conjunto formado pelos géneros indicados fosse crescente, com abrandamento em 1817.

As rubricas associadas aos direitos senhoriais da coroa já tinham expressão muito reduzida. **Nos Próprios Reais** a presença de prebendas, almoxarifados, condados, verdes e montados, para não falar no «jantar da Câmara de Peniche», é muito acanhada. O conjunto não chegou a render cem contos de réis em quatro anos (ver Quadro 2) e parte significativa resultou de alienações, fosse de «bens de capela», «bens próprios», «bens de ausentes ou represália» ou «bens provenientes de execuções»²¹.

A renda da **Casa de Bragança** era gerada por vinte e nove almoxarifados, além de próprios, foros e laudémios, não faltando rubrica de «alcance da extinta Tesouraria da Sereníssima Casa». O rendimento do património que, pelo casamento do conde de Barcelos com a filha de D. Nuno Álvares Pereira, gerara um ducado que presidiu a uma dinastia de réis, então já com mais de 170 anos, ia um pouco mais além dos Próprios Reais, com o mínimo em 1813 e o máximo em 1816, ao mesmo nível do de 1814, como se observa no Quadro 2. Existia significativa irregularidade no arrecadar de receitas por anos de exercício, o que não permite estabelecer qual-

¹⁹ Silva, Antonio Delgado da (1826), *Collecção da Legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações*, Volume de 1802 a 1810, Lisboa, na Typographia Maignrense, Decreto de 3 de Abril de 1805, pp. 344/345.

²⁰ *Ibidem*, Decreto de 14 de Abril de 1804, pp. 271/272.

²¹ Acerca da pouca eficácia da venda de património real veja-se Tengarrinha, José (1993), «Venda dos bens da coroa em 1810-1820: os reflexos de uma crise nacional», in *Análise Social*, vol. XXVIII (122), 3.º, pp. 607/619.

quer regra para esses encaixes: tão depressa a maior receita é do ano de gerência, como está no ano precedente, ou no mais recuado.

Embora com carácter residual, as **Receitas Extraordinárias** acumularam, no sexénio, como se verifica no Quadro 2, quase tanto como as Sisas, correspondendo-lhes os mesmos 2,1% das Correntes. Isto resultou, na essência, de aí se compreenderem 2 milhões de cruzados de um empréstimo a 6% ao ano concedido, no primeiro semestre de 1817, por Henrique Teixeira de Sampaio, agraciado com o título de Barão de Teixeira depois de largas diligências dos Governadores a salientar o seu historial como grande financiador da Coroa, desde a preparação da frota que levou a família real para o Brasil²² e que veio a ser Ministro da Fazenda em 1823. O resto destas receitas provinha de entregas especiais de contratadores, de vendas inesperadas de bens, como o pau brasil da Bahia, ou de foros e laudémios. Em 1816 salientam-se as somas entregues por um cidadão²³ «de diversas comissões de que se acha encarregado» e em 1817 quase 22 contos provieram «dos lucros da Lotaria Real, líquida de despesas».

No último ano do período, contribuíram para a dilatação dos réditos da Coroa verbas inscritas nos livros da contadoria do Rio de Janeiro e referentes a «Junta de Subsídio Militar», com 133 contos de réis, sem qualquer anotação. Entraram, ainda, 349 contos da parte realizada do «Real Empréstimo» de 4 milhões de cruzados, autorizado por portaria de 8 de Julho, sendo referido terem sido «entregues por diversos Accionistas, valor de 698 açções com o juro de 6% ao ano».

2.1.1 Mesas de Arrecadação Fiscal – Indicadores de Consumo da Capital

Na capital as sisas não estavam «encabeçadas» e eram cobradas por várias mesas, cada qual especializada no seu ramo de actividade, que no conjunto formavam as «Sete Casas» ou «Casas de Lisboa»²⁴. Neste período responderam por quase 19% da receita das Alfândegas.

²² Arquivo Nacional da Torre do Tombo, *Arquivo Nacional do Brasil (Elenco)*, *Conta dos Governadores do Reino*, Livro n.º 15, Conta n.º 454, de 2 de Janeiro de 1817.

²³ Pedro Antonio da Silva Pedroso.

²⁴ Hespanha, António Manuel (1986), *As Vésperas do Leviathan – Instituições e Poder Político – Portugal – Século XVII*, Volume I, Rio de Mouro, p. 173.

Quadro 6 Casas de Arrecadação Fiscal de Lisboa Renda Total e por Mesas

Unidade: Conto de Réis

RUBRICAS	1812	1813	1814	1815	1816	1817	TOTAL	%	%
Alfândegas do Cofre de Correntes	3.334,2	4.262,7	3.652,2	3.426,5	3.535,3	4.184,0	22.395,0		100,0
Casas de Arrecadação	528,1	683,7	760,3	749,3	793,7	701,3	4.216,4	100,0	18,8
Mesa dos Vinhos	109,8	180,7	203,8	216,6	200,4	183,2	1.094,5	26,0	
Mesa das Carnes	99,9	130,0	177,1	174,0	151,0	153,5	885,5	21,0	
Sisa do Pescado	120,7	160,0	107,9	102,0	123,4	96,5	710,5	16,9	
Mesa das Herdades	49,9	50,7	62,9	68,9	72,1	56,2	360,7	8,6	
Paço da Madeira	26,1	42,3	44,4	40,7	73,0	70,0	296,5	7,0	
Mesa do Sal	26,5	53,8	59,9	52,8	54,6	31,0	278,6	6,6	
Mesa dos Azeites	38,0	11,0	49,7	38,2	54,9	41,8	233,6	5,5	
Mesa da Fruta	36,2	35,5	32,2	30,6	37,5	44,3	216,3	5,1	
Mesa da Portagem	19,6	18,1	19,9	20,5	25,2	23,2	126,5	3,0	
Nove Mesas Principais	526,5	682,1	757,8	744,3	792,1	699,7	4.202,5	99,7	

Anuladas as Transferências entre Cofres

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

A mais importante das casas fiscais lisboetas era a Mesa dos Vinhos, que esteve sempre sob a égide da administração fiscal. Incumbia-lhe coletar a sisa dos vinhos comercializados na capital, mesmo para reexportação.

Também lhe competia a tributação dos vinhos vendidos nas tabernas do termo²⁵. No sexénio representou 26% da arrecadação de todas as mesas fiscais de Lisboa. Neste período nota-se crescimento da renda até 1815, que decaiu nos anos seguintes, de forma mais pronunciada em 1817, ano de reconhecida crise nacional.

O vinho era o género mais tributado em Portugal. Além destas sisas arrecadadas em Lisboa, na capital ainda havia, depois de Abril de 1804, o imposto para a iluminação e guarda da cidade, que incidia sobre vinho, aguardente, azeite e carne de porco. Em todo o reino, revertendo para a Coroa, havia, há muito, o real d'água, inicialmente um imposto municipal (como tinha sido o das sisas), que tributava carne e vinho. Na capital este tributo²⁶ consistia em cinco reais na carne e sete no vinho, quando no resto do país era de um real por unidade de peso em cada género de mercadoria.

Criado em 1772 para financiar «os estudos menores, pagando os professores de ler e escrever, de solfa e gramática», havia o imposto do subsídio literário, que tributava a produção de vinho, aguardente e vinagre. No Erário Régio era contabilizado em cofre próprio, apesar de a arrecadação do imposto, em Lisboa, ser atribuição da Mesa dos vinhos. Havia, ainda, impostos sobre o vinho do Douro, em especial na exportação.

Segunda mais importante casa de arrecadação de Lisboa era a Mesa das Carnes, que, entre 1812 e 1817, cobrou 21% dos impostos de consumo de que se encarregavam as Sete Casas, como se evidencia no Quadro 6. Era muito vasto o seu campo de acção, cobrando sisa de carne fresca dos talhos da capital e termo, e de Almada e Coima, de carne salgada importada para comercialização em Lisboa (que também pagava sisa alfandegária), de carne cozinhada e de animais vendidos vivos (excepto aves ou caça), de cebo, couros, pelarias e produtos análogos vindos do resto do reino²⁷. Além da sisa havia outros impostos assentes no consumo de carne, em especial na de porco: eram os do real d'água e o destinado ao financiamento da iluminação e guarda da capital. De cerca de 100 contos, em 1812, subiu 30% no ano seguinte, e atingiu o máximo em 1814. Tendo recuado pouco em 1815 afundou-se no ano imediato, donde pouco recuperou em 1817.

²⁵ *Ibidem*, pp. 173/174.

²⁶ Desde 1780 deixara, definitivamente, de reverter para o município (Cf. Oliveira, Eduardo Freire de (1882), *Elementos para a História do Município de Lisboa*, Lisboa, Tomo 1, 2.ª edição, 1932, p. 194). Este rendimento era importante, consistindo, no último ano (1779) em que foi renda do senado, em 69,2 contos (31% do total), sendo 47,1 contos dos vinhos e aguardentes, e 22,1 das carnes, quando a renda total foi de 225 contos. Em 1785 o rendimento total do senado da câmara não foi além de 150,6 contos e, em 1831, foi de 157,3 contos (Cf. Fernandes, Paulo Jorge (1999), *As Faces de Proteu*, Lisboa, p. 230).

²⁷ Hespanha (1986), p. 173.

A terceira verba era a da Casa do Pescado, que arrecadou cerca de 17% dos impostos de consumo lisboetas²⁸. Além da sisa sobre o peixe fresco e salgado que entrava em Lisboa (excepto o atum tributado nas almadras do Algarve) esta mesa também cobrava a da revenda do peixe feita, na via pública, pelas regateiras e frigideiras²⁹. Até 1815 a Casa do Pescado pertencia à administração fiscal, mas, a partir de 1816, parte foi contratada com Pedro de Sousa, sem que tenha sido possível apurar em que termos existia a parceria. Tendo partido de uma arrecadação de 120 contos em 1812, o máximo do período foi atingido logo em 1813 e o mínimo, abaixo de 100 contos regista-se em 1817 (v. Quadro 6), a exemplo do que se nota em outros indicadores socioeconómicos.

A quarta entidade, com receita pouco acima de metade da terceira, foi a Mesa das Herdades. As sisas que cobrava eram as relativas às transacções de propriedades imobiliárias. As indicações que se podem obter respeitam, apenas, ao valor global das transacções de bens de raiz em Lisboa e termo. Esta Mesa esteve sempre sob administração fiscal e apresenta rendas equilibradas nos dois primeiros anos, aumentando sempre até 1816, com o último ano do sexénio a registar quebra pronunciada.

Segue-se o Paço ou Mesa da Madeira, através de cuja receita se procura auscultar o que seria a utilização de madeiras para construção, em Lisboa, e também de cortiça e esparto, já que nela se cobravam sisas e dízima respeitantes à entrada de madeira e à venda dos outros produtos citados, bem como de barcos³⁰. Esta Mesa esteve sob administração fiscal até 1815, sendo dada de contrato, a partir do ano seguinte, a João Fletcher & C.^a, que fez aumentar bastante a receita, apesar de parte desses proventos respeitar a anos de exercício anteriores³¹.

A Mesa do Sal ocupava-se da respectiva sisa em Lisboa e acumulou 6,6% da receita total das Sete Casas no sexénio. O Sal, como produto de destaque na nossa Economia, até pela importância que tinha na exportação, era também particularmente visado pelo fisco, pagando, em outras estações, além de sisa, dízimo e consulado³². Como registado no Quadro 6, nos

²⁸ Vinho, carne e peixe eram os produtos mais consumidos, com as respectivas casas fiscais a absorverem quase 2/3 do total.

²⁹ Hespanha (1986), p. 174.

³⁰ *Ibidem*, p. 173.

³¹ Neste ano de 1816 João Fletcher tinha pedido licença para abrir um banco em Lisboa, o que foi recusado com base em consulta da Real Junta do Comércio, como foi comunicado ao rei pelos governadores (Cf. ANTT – *Arquivo Nacional do Brasil (Elenco)*, *Conta dos Governadores do Reino*, Livro n.º 14, Conta n.º 429, de 3 de Setembro de 1816).

³² No Cofre de Correntes da Contadoria das Províncias, havia «Direitos do Sal nas Alfândegas de Setúbal, Aveiro e Algarve» e no Cofre da Patriarcal (Contadoria do Rio de Janeiro) constava receita de «Marinhas de Sal».

anos em que estava em administração fiscal oscilou entre 26,5 contos em 1812 e 60 contos em 1814. Nos dois anos seguintes foi contratado com José Diogo de Bastos. Por razões que se ignoram, em 1817 voltou à gestão do Erário, decaindo a arrecadação para 57% da receita obtida em 1816.

A Mesa dos Azeites registou renda correspondente a 5,5% do total das casas fiscais de Lisboa, mas apresenta grande irregularidade de ano para ano. Em 1816 passou ao regime de contrato com Pedro de Sousa e assim se manteve em 1817. O valor contratado era pouco superior a 27 contos, no entanto, o Erário arrecadou, logo em 1816, 54,9 contos, dos quais 51,8 pertenciam ao ano de exercício, representando mais de 90% sobre o valor do contrato.

A sisa de frutas, legumes, queijos e manteiga, fosse pela entrada, fosse pela comercialização na cidade de Lisboa e seu termo, mesmo dos que eram de produção local, era cobrada na Mesa da Fruta³³. No sexénio encaixou 5,1% da renda das Sete Casas. Os valores recebidos são decrescentes entre 1812 e 1815, guindando-se a 37,5 contos no ano seguinte, quando passou a ser contratada com João Esteves Alves. Em 1817 fechou com 44,3 contos de réis.

A última das mesas fiscais de maior expressão – embora já só arrecadasse 3% do total geral – era a Mesa da Portagem, em que predominavam as sisas do carvão e lenha, a que acrescia a dízima se viessem de fora³⁴. Nos primeiros anos, quando estava na administração fiscal, cobrou entre 19,6 contos em 1812 e 20,5 em 1815, com o mínimo em 1813. Em 1816 foi feito contrato com Gabriel Antonio Passos, que passou a garantir ao Erário a renda anual de 20,8 contos de réis. No entanto o encaixe efectivo nesse ano foi de 25,2 contos, e decaiu em 1817.

Considerando a atribuição de verbas aos anos de exercício, entre 1812 e 1815, únicos para os quais é possível realizar esta análise, as várias Casas de arrecadação permitem admitir as seguintes flutuações anuais do consumo em Lisboa.

Mesa de Vinhos – O exercício de 1812 terá tido receita da ordem de 114 contos de réis, mas o seguinte regista aumento muito pronunciado, de 64%, sendo de admitir, portanto, grande expansão do consumo de vinhos e aguardentes, tanto em Lisboa como no termo, situação que persiste nos anos seguintes, embora com ritmos de crescimento mais atenuados, de 9% em 1814 e de 5% no ano imediato, em que a receita supera em quase 90% a de 1812.

Mesa das Carnes – É de presumir diminuição do respectivo consumo na capital em 1813, já que a arrecadação deste exercício diminuiu 12% face

³³ Hespanha (1986), p. 173.

³⁴ *Ibidem*, p. 174.

à de 1812. Porém, os anos imediatos registam significativos acréscimos de receita, de 25% em 1814 e de 31% em 1815, o que faz admitir que o consumo de carnes tenha estado em expansão, pelo menos até 1815, quando a receita desta Mesa, por exercício, se situou 43% acima da de 1812.

Sisa do Pescado – Em termos de consumo de peixe a capital deve ter tido fortes dificuldades depois de 1812, quando a receita de exercício se situou em 136 contos de réis. Esta, conheceu quebra de 12% no ano seguinte, e embora em 1814 tenha diminuído, apenas, 0,4%, afunda-se 21% em 1815, de tal modo que a receita de exercício deste ano ficou 31% abaixo da de 1812.

Mesa das Herdades – Se a sisa das transacções de bens de raiz se contraiu 11% no exercício de 1813, acompanhando as situações detectadas quanto ao consumo de carnes e peixes, e que iremos encontrar na Mesa da Portagem (sempre na mesma ordem de grandeza de 11 ou 12%), conhece expansão nos anos seguintes, mais marcada a de 1814, de 32%. A de 1815 é de 8%, apenas, mas a receita desse exercício supera em 28% a de 1812.

Paço da Madeira – O movimento registado quanto à receita por anos de exercício apresenta, neste caso, características peculiares, com grande expansão em 1813, da mesma magnitude da Mesa de Vinhos (+64%), mas decaindo continuamente nos anos imediatos, 10% em 1814 e 17% em 1815, quando a renda do exercício ainda se situa 24% acima da de 1812, a mais baixa do período. Recorde-se que a Mesa da Madeira cobrava a sisa da que entrava na capital, mas também as de barcos, cortiça e esparto, com a particularidade, já referida, de também poder arrecadar dízimos.

Mesa do Sal – A análise por exercícios denota aproximação ao comportamento registado quanto ao consumo de carnes: os ritmos anuais é que são diferentes, mas os valores de um ano sempre superam os dos anteriores. A sisa do sal expandiu-se 38% em 1813, cresceu, apenas, 9% no seguinte, mas voltou a registar acréscimo pronunciado (+43%) em 1815, ano em que a renda do exercício mais que dobrou a de 1812 (73,3 contos contra 34,0).

Mesa dos Azeites – Outra casa fiscal com comportamento peculiar na passagem dos anos. É daquelas que conhecem quebra de receita em 1813, neste caso mais pronunciada, porque se afunda 57%. Porém, a expansão do ano seguinte é pouco usual, ao crescer quase 2,7 vezes face à arrecadação de 1813. O ano de 1815 volta a registar quebra, agora de 24%, porém, o excepcional acréscimo de 1814 permite que os 38,2 contos da receita de exercício de 1815 se situem 20% acima da de 1812.

Não é natural que fosse tão marcadamente cíclico o abastecimento de azeite à capital, embora haja notícia de alternarem anos de safra com contra-safra. Os preços do azeite em Lisboa eram particularmente elevados em

1812 e em 1813³⁵, a mais de 6 mil réis o cântaro, pelo que a quebra de receita para 1813 tem de ser atribuída a diminuição de abastecimento pela metade. O preço médio de 1814 cai 30%, mas as quantidades entradas devem ter mais que quadruplicado, voltando o preço médio de 1815 a superar o anterior em 31%: as quantidades importadas pela capital devem ter decaído 40%.

Este período é de particular carestia do azeite em Lisboa, não se encontrando, nem antes nem depois, na série elaborada entre 1750 e 1854, preços tão elevados. O máximo absoluto é o de 1817, com 7\$755,2 por cântaro³⁶. A situação vivida no país era anormal, com grandes quebras de produção, pelo que o governo – mediante autorização prévia do delegado apostólico – concedeu dispensa do uso do azeite durante a Quaresma, para as províncias da Estremadura, Beira e Alentejo, por motivo de carestia, utilizando-se, em seu lugar, em todos os dias de peixe, unto ou gordura de porco³⁷.

Mesa da Fruta – Tem movimentos aparentados com os do Paço da Madeira, embora com flutuações não tão extremadas. A receita do exercício de 1813 é superior à do ano precedente, apenas, em 0,8%, mas afunda-se logo 11% no de 1814, e persiste em queda, embora só de 4%, no ano seguinte. Como na Sisa do Pescado, também na da Fruta a receita do exercício de 1815 fica abaixo da do ano inicial do período, neste caso, em 14%.

Mesa da Portagem – Também aqui, a exemplo do observado nas Mesas das Carnes e das Herdades, se verifica quebra de receita na passagem do exercício de 1812 para 1813 (menos 12%), mas apresenta expansão nos anos seguintes, mais atenuada em 1814 (+5%), pronunciada em 1815, com mais 15%, o que permite apresentar excesso de 6% face à receita do ano inicial. Pode admitir-se que a este ritmo terá evoluído o abastecimento de carvão e lenha da capital, ainda que à sisa acrescesse dízima, se o fornecimento viesse de além do termo, o que deveria ser muito frequente. Faz-se, ainda, a ressalva da ignorância acerca das flutuações de preços no sexénio.

A avaliar pelos valores conhecidos para estas nove casas fiscais, as mais importantes de Lisboa, as receitas por anos de exercício terão sido as seguintes:

³⁵ Godinho, Vitorino Magalhães (1955), *Prix et Monnaies au Portugal (1750-1850)*, Paris, Armand Colin, p. 74.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ ANTT – *Arquivo Nacional do Brasil (Elenco)*, *Conta dos Governadores do Reino*, Livro n.º 15, Conta n.º 464, de 1 de Março de 1817.

Anos de Exercício	1812	1813	1814	1815
Renda em Contos de Réis	571,3	621,4	710,0	743,5
Taxa de crescimento (%)		8,8	4,3	4,7

o que vinha acréscimo significativo em 1813 e a permanência do crescimento das receitas dos exercícios seguintes, embora com taxas inferiores. As receitas por anos de gestão apresentam crescimentos mais pronunciados nos dois primeiros anos e decréscimo de receitas em 1815, como regista o Quadro 6.

2.1.2. Contribuição Extraordinária de Defesa

A contribuição extraordinária de guerra de 40 milhões de cruzados estabelecida pelo «governo intruso» foi proclamada «totalmente extinta, e abolida da data deste em diante, não se cobrando, nem exigindo mais coisa alguma a título dela de qualquer pessoa, que seja», por decreto de 12 de Julho de 1808 da Junta Provisional do Governo Supremo, sediada no Porto³⁸. Este mesmo decreto consignava a receita que se tivesse obtido da nefanda contribuição à despesa do Exército que era necessário organizar para «a defesa da Religião, e do Estado, e das vidas, honra e fazenda dos Cidadãos». Além disso, abria «uma Contribuição Voluntária, destinada para o mesmo fim», exortando a que a ela concorressem, «espontaneamente», todas as pessoas «Eclesiásticas ou Seculares».

Em 19 desse mês a mesma Junta, agindo sempre «em Nome do Príncipe Regente Nosso Senhor», publicou novo decreto, a regulamentar as arrecadações e remessas para o Tesouro Público dos donativos voluntários em todas as cidades, vilas e lugares³⁹. Neste «voluntariado» eram incluídos, também, «os rendimentos da Patriarcal e mencionadas Comendas, que estiverem já vencidas», devendo os registos permitir pagar tudo logo que cessassem as «precisões do Estado».

No entanto, a violência perpetrada por Napoleão serviu de guia para os Governadores do Reino, em 7 de Junho de 1809, terminada a segunda invasão, instituírem um imposto especial de defesa que, pelo prazo de um ano, faria arrecadar adicionais sobre rendas eclesiásticas, de bens da Coroa e de comendas, de prédios urbanos e rústicos, de ordenados, tenças, pensões e juros, enfim, um sem número de situações que tinham sido contem-

³⁸ Silva, Antonio Delgado da (1826), pp. 558/559.

³⁹ *Ibidem*, pp. 564 a 566.

pladas, em termos análogos, na contribuição extraordinária de guerra do 1.º de Fevereiro de 1808, quando Junot se tornou único Governador de Portugal.

Tanto no espírito das pessoas havia essa ligação entre as duas imposições que, apesar de, agora, os Governadores a denominarem contribuição extraordinária de defesa, os escrivães do Real Erário registavam nos livros de receitas da Contadoria da cidade de Lisboa que os impostos arrecadados respeitavam à contribuição extraordinária de guerra, designação que tivera a instituída por Junot.

No alvará real de 7 de Junho de 1809 estabelecia-se quintos, novos impostos e décimas extraordinários que se pagariam sobre os rendimentos de um ano, «por uma vez somente, além do quinto, novo imposto e décima que se pagam ordinariamente dos mesmos rendimentos». Existiam, ainda, como na tal contribuição extraordinária de Fevereiro de 1808, importâncias a pagar pelo «corpo de comércio e capitalistas» (agora 400 contos de réis), a «distribuir e arrecadar pela Real Junta de Comércio e pela Mesa do Bem Comum, em conformidade com a fortuna conhecida ou presumida», critério que funcionava, também, para as quotas de advogados, médicos e outras profissões liberais, que se regiam por mapas anexos à portaria, o que se verificava, por analogia, para lojas e casas públicas⁴⁰.

No ano seguinte, ao invés do que se admitira, o país sofreu nova arremetida gaulesa com a terceira invasão, a que foi comandada pelo «filho querido da vitória», o marechal Massena, com o qual Napoleão esperava, definitivamente, subjugar Portugal. Portanto, foi necessário, bem contra vontade do Príncipe regente, «renovar, por outra vez somente, a dita Contribuição Extraordinária de Defesa», o que foi objecto de portaria real de 2 de Agosto de 1810, introduzindo alterações na de Junho de 1809⁴¹. Assim, esta passou a ser conhecida como a 2.ª Contribuição extraordinária, para a distinguir da inicial.

Terminada a 3.ª invasão em Março de 1811 o país mantinha-se mergulhado em situação extremamente precária pelo que se tornava necessário continuar a fazer apelo ao espírito de sacrificio de todos para «defendermos a Pátria, o Trono e o Altar, e com eles a nossa honra, vida e fazenda». Assim, a contribuição extraordinária foi prorrogada pela portaria de 10 de Abril de 1811, em especial destinada aos rendimentos eclesiásticos, aos das comendas e aos bens da Coroa⁴². Em Maio seguinte nova portaria, datada

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 749 a 753.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 897 a 899.

⁴² Silva, António Delgado da (1830), *Legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações (1750 a 1820)*, Lisboa na Typographia Maignre, pp. 42 a 44.

de 27, isentava do pagamento da décima e da contribuição extraordinária de 1810 «as propriedades incendiadas, assoladas ou desamparadas»⁴³.

O corpo jurídico da 3.^a contribuição extraordinária de defesa foi completado em 31 de Julho de 1811 através da portaria que se ocupava das restantes modalidades de rendimentos objecto de tributação especial nas duas precedentes contribuições, a saber, Ofícios e Empregos, Corpo de Comércio e Capitalistas, Lojas e Casas públicas, bem como do regime que continuava a tributar de forma complementar décimas, Impostos de prédios urbanos e rústicos, etc.⁴⁴. O Príncipe Regente entendeu dever «reforçar com Providências novas algumas das Disposições da Portaria de 31 de Julho de 1811», o que foi feito pela de 2 de Julho de 1812 e ficou a integrar a 3.^a e última contribuição⁴⁵.

As situações de penúria do Erário Régio subsistiam, o que levou D. João a determinar a venda de Bens da Coroa, tanto em 1812 como em 1813 e a socorrer-se de um empréstimo de 468 contos de réis para procurar estabelecer a paz com Argel e resgatar cativos. Mas já não houve coragem para renovar a contribuição extraordinária, pelo que foi decidido, por portaria de 3 de Junho de 1814, extingui-la a partir do final desse ano, «continuando somente daí por diante a percepção dos vencimentos, que nesse tempo estiverem por cobrar»⁴⁶. A partir de 1815 já não entra receita própria de cada um desses anos, mas apenas verbas que respeitavam aos anos de 1814 e anteriores em que a contribuição estivera em vigor. A importância das somas que foram sendo arrecadadas depois de 1814 dá ideia das resistências de nobres e eclesiásticos à cobrança, tempestiva, deste tributo excepcional.

2.1.3. Contrato de Pau Brasil

No Livro da Contadoria da cidade de Lisboa do primeiro semestre de 1812⁴⁷ refere-se, em nota, que este contrato vigorava desde 1 de Janeiro de 1809 pelo preço anual de 160 contos de réis, além do 1% da Obra Pia. Acrescenta-se ter o contratador Jacinto Fernandes da Costa Bandeira exibido «uma conta, que encontra na Comissão que lhe faculta o Real Decreto de 2 de Maio de 1804 para assistir ao Governo Francês com 16 milhões de

⁴³ *Ibidem*, p. 49.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 66 a 68.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 151 a 154.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 308/309.

⁴⁷ AHTC, *Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa*, ER 5371.

Francos, nos Contratos actual e antecedente, está a Contadoria na averiguação não só relativa ao referido encontro, como do que lhe foi encarregado». Esta «averiguação» ainda não estava concluída ao fim de seis anos, porque no livro referente ao segundo semestre de 1817 (ER 5375) mantinha-se, inalterável, a redacção de 1812. Até ao final do sexénio o Estado nada recebeu e o contrato não foi denunciado.

A razão deste – aparentemente – estranho procedimento encontra-se no aludido diploma, pelo qual o detentor inicial do Contrato, que era o Barão de Porto Covo da Bandeira, fora encarregue pelo Príncipe Regente de entregar ao governo francês 16 milhões de francos, preço estipulado por Napoleão para a neutralidade de Portugal no conflito que tinha, então, com a Inglaterra⁴⁸.

O Barão, que pertencia aos Conselhos de Estado e da Real Fazenda, era incumbido de tarefas de elevada responsabilidade, a menor das quais não era a de banqueiro do Príncipe⁴⁹. É neste contexto que o decreto real o encarrega daquela entrega, por si ou por seus correspondentes (Hope & C.^a, de Amsterdão), e estabelece formas de reembolso e de retribuição desse seu serviço, a última das quais era a de que «receberá em si mesmo todo o produto do actual Contrato do Pau Brasil, e este mesmo género, pelo tempo que durar o sucessivo Contrato, que lhe Concedo, servirá de hipoteca ao desembolso, que ele Jacinto Fernandes Bandeira, e os referidos seus Correspondentes houverem de fazer para aprontarem o Donativo ao Governo da França, aos quais Correspondentes consignará e será válida esta hipoteca, por força do presente Artigo, ...».

Jacinto Fernandes da Costa Bandeira, sobrinho do Barão, herdara os seus negócios, entre os quais o do Contrato do Pau Brasil, razão pela qual não fazia entrar qualquer importância nos cofres do Estado, dada a situação credora que teria com a Coroa. Este caso é paradigmático da desorganização das nossas Finanças Públicas, não pelo suposto desleixo do contratador em pagar o que se supunha seria devido pela letra do contrato, mas porque, pelo menos ainda em 1843 – quase quarenta anos passados – o Visconde de Porto Covo⁵⁰, sobrinho do Barão e irmão mais novo de Jacinto Fernandes da Costa Bandeira, falecido entretanto, representava ao Governo para que fossem acertadas as contas que se arrastavam desde o tempo do Barão seu tio, situação que tornava muito difícil a administração da importante casa

⁴⁸ AHTC, *Cartórios Avulsos*, Caixa 40, Decreto de 2 de Maio de 1804.

⁴⁹ Costa, Fernando Jorge Dóres (1992), p. 279.

⁵⁰ Joaquim da Costa Bandeira (1796-1856), que veio a ser, também, o 1.º Conde de Porto Covo da Bandeira, foi presidente da Câmara Municipal de Lisboa e indigitado Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda em Novembro de 1836, mas não chegou a exercer, substituído por Passos Manuel.

da família, como se depreende de diversa documentação existente na citada Caixa 40.

2.1.4. Receitas relevantes por Regiões

Em relação a alguns tributos é possível conhecer a sua incidência regional. As receitas registadas em conformidade com as regiões de arrecadação são as das alfândegas de portos de mar e de portos secos, das décimas, sisas, dobro das sisas, real d'água, terças, chancelarias e novos direitos, do cofre de Correntes; dos 4%, do cofre de Donativo e do imposto do Subsídio Literário, deste cofre.

Não surpreende que Lisboa e o seu termo arrecade as maiores quantias, pelo enorme peso, no conjunto, da sua receita alfandegária, complementada pelo inerente donativo dos 4% e pelas arrecadações da décima de prédios e das chancelarias. Para a cidade de Lisboa, as sisas, real d'água e terças eram recolhidas nas casas de arrecadação, cuja receita está englobada na alfândega da capital, como já assinalado. No conjunto dos impostos indicados a área dominada por Lisboa absorveu 77,3% no ano de maior desequilíbrio regional, o de 1812, sendo o ano de 1817 o que regista mais baixa percentagem, de 56,4%, dado o crescimento evidenciado nas receitas provinciais.

É possível evidenciar alguns conjuntos, mais representativos, começando pelo das alfândegas de portos de mar, de todos, o de maior expressão, cujos valores mais significativos estão reunidos no Quadro 7. Não carece de se insistir na tendência para a quebra das arrecadações aduaneiras após o climax de 1813, a denotar, ainda, os efeitos das enormes importações de proveniência britânica depois de 1810, e a posterior quebra do nosso comércio com o exterior. A queda da receita em 1817, em especial em Lisboa, é sinal da crise económica desse ano. Notas impressionantes: o esmagador predomínio aduaneiro da capital (85,5% do conjunto, no sexénio); a enorme distância a que ficam as estações do Minho⁵¹; o desperdício, imenso, que denota a existência de vários postos aduaneiros em províncias como o Alentejo⁵², Algarve⁵³ e Beira⁵⁴, com receitas líquidas anuais próxi-

⁵¹ As alfândegas de portos de mar desta província eram as de Porto, Espozende, Caminha, Viana e Vila do Conde, também registadas em Balbi, Adrien (1822), *Essai Statistique sur le Royaume de Portugal et Algarve, etc.*, Tome I, Paris, Edição em Fac-simile, Imprensa Nacional-Casa da Moeda e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2004, p. 257.

⁵² Apenas a alfândega de Setúbal.

⁵³ Faro, Lagos, Tavira, Vila Real de St.º António e Vila Nova de Portimão.

mas de zero, o que é agravado pela quase inexistência de proveitos nas alfândegas de portos secos, em número muito superior.

Quadro 7 Renda de Alfândegas de Portos de Mar, por Províncias

(Unidade: Conto de Réis)

Anos	TOTAL	LISBOA (a)	MINHO	BEIRA	ALENTEJO	ALGARVE
1812	2.911,5	2.614,6	282,5	10,7	1,5	2,2
1813	3.581,2	2.911,1	657,6	5,6	2,2	4,7
1814	3.189,0	2.729,1	437,1	11,2	1,8	9,8
1815	3.105,7	2.743,3	346,7	13,7	0,5	1,5
1816	3.240,3	2.823,9	411,5	4,5	0,1	0,4
1817	2.958,6	2.415,7	513,7	16,0	1,0	12,2
TOTAL	18.986,4	16.237,7	2.649,1	61,6	7,0	30,9
%	100,0	85,5	14,0	0,3	0,0	0,2

Nota: A Alfândega de Peniche, na Estremadura, não teve receita.

(a) Inclui o Termo da Cidade e as Rendas das Casas Fiscais ou de Arrecadação.

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

No conjunto dos impostos regionalizáveis o destaque seguinte é para a décima de prédios, em que (como se verifica no Quadro 8) o mínimo está em 1812 e o máximo em 1817 (graças às cobranças de atrasados), que em relação ao valor de 1816 regista acréscimo de 80%. Se a primazia, como é natural, vai para Lisboa e o seu termo, já a hierarquização nos vários anos apresenta mutações estranhas e a surpresa de nunca a segunda posição ser ocupada pela província do Minho, em que se incluía o Porto, Braga, Viana, Guimarães e Barcelos.

⁵⁴ Aveiro e Figueira. Balbí (1822) acrescenta Buarcos (p. 257), não inscrita nos livros do Erário Régio.

Quadro 8**Renda de Décima de Prédios, por Províncias**

(Unidade: Conto de Réis)

ANOS	TOTAL	LISBOA (a)	ESTREMA- DURA	MINHO	BEIRA	ALENTEJO	T. os MONTES	ALGARVE
1812	413,5	189,0	13,9	50,2	68,4	65,6	13,7	12,7
1813	642,6	206,7	22,7	92,7	104,5	157,3	44,4	14,3
1814	624,2	206,7	76,0	92,2	96,7	117,0	20,6	15,0
1815	573,0	220,6	56,8	78,7	81,0	76,2	44,1	15,6
1816	554,2	219,4	34,3	87,2	100,8	81,9	23,1	7,6
1817	993,8	255,1	88,7	193,6	175,1	197,0	65,4	18,9
TOTAL	3.801,2	1.297,5	292,4	594,6	626,4	695,0	211,3	84,1
%	100,0	34,1	7,7	15,6	16,5	18,3	5,6	2,2

(a) Inclui o Termo da Cidade.

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

Tenha-se presente que a décima de prédios é a parte mais substancial (97%) da rubrica de décimas inscrita no Quadro 2. É estranho que, depois de Lisboa, o ordenamento regional seja Alentejo, Beira e Minho, com Trás-os-Montes e Algarve a denunciarem excessiva periferia. Dada a importância desta estranha posição do Minho e das duas províncias centrais, o assunto será retomado, adiante.

Juntando os valores arrecadados com sisas e dobro de sisas, para não alongar, de forma desnecessária, a análise, dado o valor relativamente residual deste último tributo, verifica-se, pelo Quadro 9, que o menor valor se regista em 1816, no termo de um período deprimido iniciado dois anos antes, e o máximo corresponde, em 1817, ao resultado de uma clara política adoptada no Ministério da Fazenda para recuperar das sucessivas falhas de cobrança em várias estações fiscais.

Quadro 9

Renda de Sisas e do Dobro das Sisas, por Províncias

ANOS	TOTAL	LISBOA (a)	ESTRE- MAD.	MINHO	BEIRA	ALENTEJO	(Unidade: Conto de Réis)	
							T os MONTES	ALGARVE
1812	225,4	2,6	23,5	38,1	54,9	82,4	19,5	4,4
1813	314,0	3,1	31,9	74,6	100,0	66,4	33,4	4,6
1814	338,7	3,0	53,1	60,0	69,9	111,5	30,1	11,1
1815	272,3	3,0	30,2	66,5	81,5	52,2	35,2	3,7
1816	223,1	1,4	60,5	36,9	36,0	55,7	28,0	4,6
1817	556,3	5,1	54,2	105,0	158,4	170,3	54,0	9,3
TOTAL	1.929,8	18,2	253,4	381,1	500,7	538,5	200,2	37,7
%	100,0	0,9	13,1	19,7	25,9	27,9	10,4	2,0

(a) Só o Termo da Cidade, sem Dobro das Sisas. As Sisas da Cidade eram cobradas nas Casas Fiscais ou de Arrecadação, englobadas nas Rendas Alfandegárias.

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

Como já foi referido, as sisas não estavam «encabeçadas» em Lisboa, e eram cobradas pelas casas fiscais, não sendo possível destacá-las da receita das diversas mesas. Assim, o reduzido valor referente a Lisboa é o do termo da cidade, quanto às sisas. No sexénio, volta a sublinhar-se a estranheza da posição da província do Minho, distante da Beira e do Alentejo, que, tal como nos proveitos aduaneiros, adquirem destaque surpreendente. A província do Minho, apesar dos núcleos urbanos de maior expressão já referidos e da pujança da sua actividade agro-pecuária, é, em regra, a terceira em cobrança destes impostos, só ascendendo ao segundo lugar em 1813 e 1815. Talvez a explicação esteja em que o «encabeçamento» do imposto tivesse, inicialmente, expressão inferior ao que deveria ser e não se operasse ajustamento com o decurso do tempo. Dificilmente se aceitam as posições de Estremadura, Trás-os-Montes e, em especial, do Algarve.

A renda do donativo de 4% cobrado nas alfândegas (Quadro 10), incluídas as dos portos secos, rendeu o mesmo do que a junção das sisas, singelas e dobradas, valendo o Minho mais do que 25% do total porque, em Lisboa, o donativo só era cobrado em algumas alfândegas e, apenas, em

duas casas fiscais, como está especificado na nota (a) do quadro. Os resultados em relação às outras estações aduaneiras têm de ser o reflexo da pobreza geral. O cofre de Donativo destinava-se a financiar as obras públicas, na sua maioria de carácter militar, e não era muito o que se poderia fazer, em todo o país, com 1.930 contos em seis anos.

Quadro 10 Renda de Donativo de 4% (das Alfândegas), por Províncias

(Unidade: Conto de Réis)

Anos	TOTAL	LISBOA (a)	MINHO	BEIRA	ALENTEJO	T.os MONTES	ALGARVE
1812	322,2	250,7	68,5	0,2	1,5	1,1	0,3
1813	387,8	290,2	95,2	0,2	0,6	1,2	0,4
1814	331,4	254,2	73,3	0,3	0,6	0,8	2,2
1815	319,7	220,5	94,2	3,2	0,3	0,7	0,8
1816	280,4	221,0	57,3	1,1	0,5	0,5	0,0
1817	286,4	174,7	107,9	1,3	0,2	0,9	1,4
TOTAL	1.927,9	1.411,3	496,4	6,2	3,7	5,2	5,1
%	100,0	73,2	25,7	0,3	0,2	0,3	0,3

Nota: A Alfândega de Peniche, na Estremadura, não teve receita.

(a) Inclui as Alfândegas Grande, do Tabaco e da Índia, dos Portos Secos, o Termo da Cidade e, das Casas de Arrecadação, apenas as do Paço da Madeira e do Pescado Seco.

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

No imposto das terças, proveniente dos proventos camarários, também se verifica repartição regional surpreendente, com a contribuição da província do Minho sempre abaixo de que seria de admitir, e as do Alentejo e Beira, destacadas, na dianteira, só conhecendo a intromissão da Estremadura em 1815, no primeiro lugar, com receita de 22,5 contos de réis, quando nos anos anteriores fora a última, com arrecadações entre 0,3 e 2,8 contos, incompreensíveis, a não ser por desmazelo. O total das terças no sexénio foi de 396,6 contos, com a Beira a contribuir com 40% e o Alentejo com 32%, seguidos de Trás-os-Montes e Estremadura, com 9% cada. A província do Minho, apesar do seu poderio municipal, não chegava a participar com 6% do total.

Já no imposto do subsídio literário se nota melhor ajustamento entre a receita e a capacidade produtiva das regiões. Em todos os anos entre 1812 e 1817 as maiores arrecadações são nas províncias do Minho (46%), Estremadura (25%) e Beira (16%). Em quatro anos a produção de vinho da “outra banda” de Lisboa ainda permitiu maior receita deste imposto do que a do pouco que então havia no Alentejo e em Trás-os-Montes. No conjunto o subsídio literário rendeu 519,4 contos, com diferença importante entre o encaixe do ano menor (1812, com 29,2 contos) e o máximo de 166,5 contos, em 1817, ano de grande acréscimo sobre o precedente, como se verificou em outras rubricas de receita.

Tributo derivado dos mesmos géneros e de carne de porco, mas do lado do consumo, era o real d’água, ainda de mais remota instituição, como imposição concelhia, tornado imposto geral e régio em 1635⁵⁵. Tirando a respectiva receita em Lisboa, a cargo das casas de arrecadação, no geral só rendeu 206,2 contos de réis, com grande irregularidade ao longo do tempo. Em 1817 regista-se o valor invulgar de 69,2 contos (1812 tivera renda de 15,8 contos), resultante de volumosas cobranças de anos atrasados. Em termos regionais é a província do Minho que regista a maior arrecadação (42% do total), o que é natural, tendo próxima a Beira com 24%. Estremadura (14%) e Alentejo (12%) formam o grupo seguinte. As posições de Trás-os-Montes e Algarve denunciam a fraqueza do seu povoamento.

Os impostos reunidos no título chancelarias⁵⁶ respeitavam, apenas, à capital, tendo totalizado 503,4 contos de réis, com o menor encaixe em 1812 (74,4 contos) e o maior, de 103,8 contos, em 1817, como era usual. Novos direitos é a designação dada em 1643 às meias anatas criadas pela administração filipina em 1631 sobre os rendimentos efectivos dos officios e outras mercês⁵⁷. Neste sexénio não renderam mais do que 21,6 contos. A repartição regional deu primazia à Beira, com 44% do total, a boa distância das receitas de Minho (19%), Estremadura (17%), Trás-os-Montes (11%) e Alentejo (8%). O Algarve é como que inexistente.

Em oposição à pujança das alfândegas de portos de mar estão as de portos secos. Eram quarenta e sete (já não contando a de Olivença) que, nos seis anos, não arrecadaram mais do que 58,1 contos de réis, com o ano de 1812, ao invés do que se regista quanto a outras rubricas de receita, a

⁵⁵ Hespanha, António Manuel (1993), «A Fazenda» in *História de Portugal, IV volume – O Antigo Regime*, direcção de José Mattoso, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 216/217.

⁵⁶ As chancelarias da cidade eram compostas por quatro mesas: Corte e reino; casa da suplicação; contos da cidade; três ordens militares, sendo a primeira a de maior arrecadação.

⁵⁷ Hespanha, António Manuel (1993), p. 217. Não confundir com os novos direitos alfandegários introduzidos pelo Alvará de 7 de Março de 1801, com aumento dos direitos do açúcar e do algodão, para ocorrer ao serviço do empréstimo de 12 milhões de cruzados (2.º empréstimo).

registar o maior valor, de 16,4 contos e o de 1816 com o menor, de 6,5 contos. Em quatro anos não se atingiram 10 contos de renda! Em termos regionais, quase só existem as alfândegas de Trás-os-Montes⁵⁸ e do Minho⁵⁹, embora as do Alentejo⁶⁰ tenham tido alguma receita nos dois anos iniciais. As de Trás-os-Montes arrecadaram 59% da receita global.

2.1.4.1. Surpresas Regionais: Minho, Beira e Alentejo

Há algo de estranho, para que não se encontra explicação fácil, na hierarquia das províncias do Minho, Beira e Alentejo, nas várias situações antes descritas e que irão ser aprofundadas, para os anos extremos, em relação aos mais importantes tributos, décima de prédios, sisas e dobro de sisas, através da análise do Quadro 11. Quando se olham os valores da cobrança de qualquer dos impostos referidos colhe-se ideia de desconformidade com as respectivas bases tributárias.

A província do Minho, albergando centros populacionais da estirpe de Porto, Braga, Viana, Guimarães, Barcelos, e com uma pujante agricultura de minifúndio, foi em 1812, das três em causa, a que arrecadou menor décima, atrás da Beira e do Alentejo. O panorama é só ligeiramente alterado se ao arrecadado se acrescentar o que ficou por cobrar desse ano, muito mais em qualquer das províncias do que entrou em caixa. Assim, no Minho, ficaram por arrecadar 74% do total esperado que era de 193,1 contos! Na Beira, que foi a de maior arrecadação, também a dívida do ano é de tomo: 68% do total previsto. No Alentejo cobrou-se 1/3 e ficaram de fora 2/3 do total, ou 127,5 contos. Entre cobrado e não cobrado, continua a ser a Beira a de maior décima de prédios, com Minho e Alentejo equilibrados, com a diferença de na província nortenha o encaixe ter sido apenas de 26% do que deveria ter sido.

Nas sisas e no dobro das sisas, em 1812, o desencontro com o que se consideraria normal é mais pronunciado. Fazendo a junção dos dois tributos é o Alentejo, das três, a província de maior contributo, tanto no arrecadado como no total esperado, e a do Minho é sempre a última. A cobrança do Alentejo mais que dobra a do Minho e, considerando o que deveria ter sido arrecadado, a hierarquia mantém-se: Alentejo, Beira e Minho. Dificil-

⁵⁸ Situavam-se em Bemposta, Bragança, Chaves, Freixo-de-Espada-à-Cinta, Miranda, Montalegre, Outeiro, Vimioso e Vinhais.

⁵⁹ Barca, Caminha, Espozende, Monção, Porto, Valença, Viana, Vila do Conde e Vila Nova de Cerveira.

⁶⁰ Alegrete, Arronches, Campo Maior, Castelo de Vide, Elvas, Marvão, Mértola, Montalvão, Moura, Mourão, Olivença (já sem movimento), Serpa, Setúbal e Terena.

mente se aceita que o «encabeçamento» original das sisas tenha tido no Minho um tal distanciamento do peso económico real da província tida como a mais fértil e mais densamente povoada. No Minho e na Beira a proporção do que não se cobrou foi a mesma em relação ao total: 62%, enquanto no Alentejo se cobrou um pouco mais do que ficou em dívida.

Quadro 11 Rendas de Décimas de Prédios, Sisas e Dobro de Sisas, Cobradas e Não Cobradas nas Províncias do Minho, Beira e Alentejo, em 1812 e em 1817

(Unidade: Conto De Réis)

	1812				1817							
	MINHO		BEIRA		ALENTEJO		MINHO		BEIRA		ALENTEJO	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
Décima												
Prédios												
Cobrada	50,2	26	68,4	32	65,6	34	193,6	56	175,1	59	197,0	60
Não Cobrada	142,9	74	145,1	68	127,5	66	153,9	44	122,5	41	133,0	40
Total	193,1	100	213,4	100	193,1	100	347,5	100	297,6	100	330,0	100
Taxa de crescimento (%)							80		39		71	
Sisas e Dobro Sisas												
Cobrada	38,1	38	54,9	38	82,4	50	105,0	62	158,4	64	170,3	66
Não Cobrada	61,7	62	88,9	62	81,7	50	63,8	38	88,4	36	89,6	34
Total	99,8	100	143,8	100	164,1	100	168,8	100	246,8	100	259,9	100
Taxa de crescimento (%)							69		72		58	

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5371 e ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

Seis anos depois há algumas alterações, em especial decorrentes do esforço de arrecadação de somas em dívida em quase todas as rubricas de receitas e por todo o país, esforço assinalado em outros passos deste relatório. Assim, nos três tributos em análise e nas três províncias, arrecadou-se mais de metade do que era suposto alcançar. Essa circunstância em que, repete-se, há peso significativo de receitas geradas noutros exercícios, faz com que na décima de prédios o total previsto para o Minho se tenha expandido 80% face a 1812, com 347,5 contos de réis (cobrança de 56% e dívida de 44%), passando a ser a província de maior expressão das três,

enquanto em termos de arrecadação efectiva a liderança é do Alentejo, com 197,0 contos, já que a Beira só encaixou 175,1 contos.

Nas sisas e sisas dobradas, embora a expansão face a 1812 tenha sido menor no Alentejo, o ordenamento provincial é o mesmo de seis anos antes, com o Alentejo na dianteira, seja quanto a cobrança, em que arrecadou 66%, seja no total. A Beira, que registou a maior expansão, com 72%, obteve esse resultado em face de notável recuperação de cobranças, em que quase triplicou. O Minho, com taxa de crescimento aproximada nas cobranças, mantém-se na última posição. Note-se que o valor absoluto do não cobrado nas três províncias tem a mesma ordem de grandeza nos dois anos extremos, mas a posição relativamente ao total é muito mais reduzida em 1817.

No conjunto dos tributos agora analisados a maior contribuição no Alentejo provinha do concelho de Setúbal, seguido de Évora e Estremoz (apresentados reunidos na estatística da décima), com Beja, Elvas, Portalegre e Vila Viçosa equilibradas, à frente de outro núcleo formado por Aviz, Crato e Ourique.

Na Beira, o maior destaque é para Viseu e Coimbra, seguidos pelos concelhos de Aveiro e Lamego. Os da Guarda e Trancoso apresentavam-se depois, a considerável distância de zonas como as de Castelo Branco, Abrantes, Arganil e Pinhel, com as menores receitas.

No Minho, o Porto dominava com mais de metade da reduzida arrecadação efectiva e suposta, perfilando-se a seguir, equilibrados, Viana, Guimarães e Barcelos. O concelho de Braga apresentava receitas modestas, pouco distantes das de regiões como as polarizadas por Penafiel ou por Valença. A explicação – ou, pelo menos, parte dela – pode estar no peso dos bens eclesiásticos e de donatários na província do Minho, em geral, e no concelho de Braga, em particular. Não há elementos que permitam afirmar que o peso relativo fosse aí maior, quando estavam espalhados por todo o território, como se nota pelo elenco dos títulos das rendas do cofre da Patriarcal, que ocupa várias laudas. Os do cofre da Basílica de Santa Maria, contidos em duas folhas, cingiam-se às regiões de Lisboa, Setúbal e Estremadura. Além disso, tudo isto ocorre depois de 1796.

3. Despesas

O que já se escreveu acerca do método de orçamentação presumido existir nesta época, a partir de elementos publicados em 1865, explica o paralelismo de comportamento evolutivo das despesas e receitas públicas. Também aqui, como consta do Quadro 12, o menor valor ocorre em 1812;

a taxa de crescimento em 1813 é de 26,5%; a despesa diminui, de forma continuada, nos anos seguintes até 1816 quando atinge o segundo mínimo, para se alcançar o máximo no ano imediato.

Quadro 12 Despesa Total (Ordinária e Extraordinária)

(Unidade: Conto de Réis)

Anos	1812	1813	1814	1815	1816	1817	Total
Despesa	8.233,2	10.412,1	9.892,3	9.551,2	9.205,6	11.636,1	58.930,4

Nota: Sem transferências entre Cofres nem Saldos transitados.

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

Quando se analisam os quadros que registam, tanto a despesa como a receita através dos diferentes cofres do Erário Régio, entre 1812 e 1817, observa-se movimento paralelo quanto aos acréscimos e diminuições de uns anos para os outros. Apenas há diferenças de grau: o acréscimo da despesa é superior (+26,5%), em 1813, ao da receita (+26,3%), como se deprime pouco mais (-5,0% contra -4,9% da receita) em 1814, para conhecer a mesma taxa de variação em 1815.

Porque a receita de 1812 superara a despesa este ano acusou superavit próximo de 6 contos, mas 1813 já averbou défice de quase 9 contos (-8,9 contos), sendo as contas líquidas de 1814 favoráveis, de novo, com excesso de 2,2 contos de réis. Porque em 1816 a quebra das receitas foi mais acentuada do que a das despesas (-3,9% contra -3,6%) este ano regista o défice de 20,0 contos, o maior do período. No ano seguinte a expansão da despesa (+26,4%) ficou aquém da da receita (+27,1%), pelo que as contas do Erário Régio voltam a registar excedente, agora com o valor de 35,4 contos de réis, principal contributo para, no período, se verificar o superavit conjunto de 21,2 contos.

O paralelismo de comportamento evolutivo de receitas e despesas – e estes inerentes reduzidos saldos – não pode surpreender porquanto tudo se processava para que não se efectuassem os pagamentos resultantes das despesas incorridas em cada exercício mas apenas aqueles permitidos pelas receitas arrecadadas: muitas despesas deixavam de se traduzir em desembolsos e entravam no domínio das dívidas do Erário, como se verá, oportunamente, ao analisar esta componente.

O cofre de Correntes representa entre o mínimo de 90,5% da despesa total em 1816 e o máximo de 93,4% logo no ano de abertura, processando 92% das despesas no período. Nestes termos de sexénio o cofre da Patriarcal é o seguinte, com 2,7% da despesa, tendo esta posição destacada em todos os anos menos de 1817, quando foi superado pela despesa do cofre de Donativo, que desde 1814 indicia o aumento da despesa de obras públicas, ainda que, predominantemente, de carácter militar. No período, ao Donativo cabe a terceira posição, com 2,1% da despesa total.

Correspondendo apenas a 1% do dispêndio público entre 1812 e 1817, com 613,7 contos de réis, perfila-se o cofre destinado ao pagamento dos professores primários, o do Subsídio Literário.

Com a mesma posição relativa, mas com despesa de 593,2 contos surge o cofre das Comendas, que, ainda em 1812 e 1813 seguia de perto o da Patriarcal, mas comprimiu a despesa, enormemente, em 1814, porque nos dois primeiros anos do período houve o dispêndio, extraordinário, com o resgate de presos em Argel, que custou 103,8 contos de réis em 1812 e 201,1 contos em 1813. O cofre das Comendas ficou em sexto lugar até cair para o último em 1817 com 61,7 contos, abaixo do crónico cofre menos dispendioso, o das Senhoras Rainhas, por onde eram processados principalmente, «ordenados e ordinárias» do pessoal afecto às propriedades e casa das Rainhas.

O cofre da Basílica, por onde se pagavam as folhas do pessoal e outras despesas afectas à Basílica de Santa Maria, em Lisboa, não representa mais do que 0,8% no período em análise (476,9 contos), só tendo abaixo o das Senhoras Rainhas, com 201,7 contos, ou 0,3% do total.

3.1 Cofre de Correntes

Como é natural, este é o Cofre de maior movimento, e as suas despesas representam entre 93,4% do total, em 1812, e 90,5% em 1816. No entanto, em termos absolutos, conforme o Quadro 13, a despesa deste cofre variou entre o mínimo de 1812 e o máximo em 1817, quando representou 92,3% do total. No período, a despesa de Correntes foi superior a 54 mil contos de réis.

Como era usual desde há séculos as despesas de Defesa eram as mais significativas e tinham dado origem aos mais diversos tributos, pela impossibilidade de os reis suportarem os seus custos sem recurso aos povos. Apesar de as últimas tropas napoleónicas terem abandonado o território de Portugal em Março de 1811, neste período de 1812 a 1817 as despesas militares do reino continuam a ser muito importantes, em especial porque

Beresford, que comandava o nosso exército desde 1809, entendia que a Coroa deveria dispor de um exército profissional de enorme dimensão, com o argumento da permanente ameaça de invasão por parte da Espanha, o que determina a conflitualidade do seu relacionamento com os Governadores, em geral, e com D. Miguel Pereira Forjaz, em particular, e a sua preocupação em visitar o Príncipe Regente no Brasil e corresponder-se com ele, directamente, do que resultou, como era natural, grande perturbação para a actividade dos Governadores⁶¹.

Quadro 13 Cofre de Correntes * Despesa Total (Ordinária e Extraordinária)

Rubricas	(Unidade: Conto de Réis)							Total	%
	1812	1813	1814	1815	1816	1817			
Cofre de Correntes	7.693,6	9.576,6	9.200,6	8.677,3	8.331,8	10.744,2	54.224,0	100,0	
Defesa	6.253,0	8.058,8	7.387,4	6.572,8	6.453,0	8.822,5	43.547,4	80,3	
Exército	5.438,8	7.300,5	6.667,1	5.650,7	5.463,1	7.696,8	38.217,0	70,5	
Marinha	732,5	677,2	660,9	844,8	912,9	1.053,9	4.882,2	9,0	
Guarda Real	81,7	81,1	59,4	77,3	77,0	71,8	448,3	0,8	
Ordenados, Juros e Tenças	835,2	829,4	1.009,1	1.083,4	873,7	802,1	5.432,9	10,0	
Casa Real	217,6	299,9	442,1	478,3	454,8	443,8	2.336,5	4,3	
Junta de Amortização e Juros	201,9	163,2	118,4	142,5	143,9	36,2	806,1	1,5	
Despesas Extraordinárias	55,0	79,8	90,7	213,8	263,0	476,0	1.178,3	2,2	

Nota: Sem transferências entre Cofres nem Saldos transitados.

Fonte: AHTC, Fundo do Erário Régio, Adenda, Tesouraria-Mor, Tabelas Gerais da Receita e Despesa, Cotas ER5370 a ER5375. Dados trabalhados pelo autor.

⁶¹ Apenas um exemplo, entre muitíssimos, do tipo de intriga feita por um indivíduo que vivia de bajular D. João, príncipe e rei. Depois de agradecer ter-lhe escrito uma carta «da Sua Real Mão»: «Eu repito, como tenho continuamente representado a SS. Ex.^{as} os Governadores do Reino, que em uma Monarquia nada é mais perigoso do que as Autoridades Superiores deixarem de obedecer às Ordens Soberanas, pelo exemplo que isto dá aos inferiores; e isto muito particularmente durante que Vossa Majestade estiver em a grande distância, em que está. Em tudo que pertence ao Militar as Suas Ordens têm sido plenamente executadas» in Arquivo Histórico Militar, 1.^a Divisão, 14.^a Secção, Caixa 35, n.º 2, *Correspondência do Marechal William Carr Beresford (Marquês de Campo Maior) para D. João VI (1815-1825)*, Carta de 17 de Julho de 1817.

As despesas de Defesa, em que incluo, além das preponderantes do Exército, as da Marinha e da Polícia, situaram-se entre o mínimo em 1812, e o máximo em 1817, dois anos depois de assinada a Paz de Viena. O peso hegemónico destas despesas não pode surpreender, como se verificará quando for abordada a forma como era elaborado o orçamento das despesas. O quadro evidencia que no sexénio a defesa absorveu 80% da despesa, com parte dos gastos militares justificados pelas campanhas expansionistas no Brasil. Com efeito, quase 10% da despesa militar de 1817 foi o custo de organizar o Regimento dos Voluntários d'ElRei, a que acresceu a despesa, com a Marinha, para o fazer deslocar para o Rio de Janeiro, com o intuito de adicionar ao Brasil o território actual do Uruguai.

Estes 80% das despesas correntes representados pelos gastos com as forças armadas correspondiam a 74% das despesas totais. Daqui decorre haver pouco mais de 25% de fundos para manter a Casa Real, pagar os demais ordenados, tenças e juros, amortizar os empréstimos do Estado, fazer funcionar inúmeros tribunais, e acorrer a todas as despesas atribuídas aos restantes cofres, que, entre outras, custeavam obras públicas, ensino, clero e estabelecimentos religiosos, comendas, etc.

Como foi referido, as verbas relativas ao **Exército** eram dominantes. Em 1812 representaram 87% das despesas de Defesa, atingindo o máximo no ano seguinte, quando, em decorrência da grande reorganização de Beresford, conheceram acréscimo de 34,2%, alcançando-se a 7.300 contos, ou 90,6% do total das forças armadas. Os anos seguintes reflectem a resistência dos Governadores do Reino a alinhar com a espiral de gastos com o Exército, baixando a respectiva posição relativa, sucessivamente, para 90%, 86% e 85%. Esta, de 1816, representa o valor mais baixo, até porque, entretanto, as despesas da Marinha de guerra, que tinham definhado até 1814, cresceram 28% em 1815 e, embora a taxas mais reduzidas, continuaram a expandir-se até 1817, ano em que as despesas do Exército cresceram mais de 2.200 contos, a que correspondeu a taxa de 41%, porque Beresford obteve do monarca, como resultado da sua primeira visita ao Rio de Janeiro, em 1816, poderes acrescidos. Estes, foram reforçados – agora perante os Governadores, fragilizados pela ineficácia da Intendência de Polícia – com a descoberta, através do seu serviço de informações privativo⁶², da que ficou conhecida como conjura de Gomes Freire, apesar de não estar devidamente esclarecido o envolvimento do grão-mestre da Maçonaria no movimento insurreccional contra o domínio britânico.

Os registos contábeis permitem notar que parte significativa da despesa militar se destinava a pagar dívidas, fosse a fornecedores do Exército e da Marinha, fosse aos soldados e marinheiros. Tirando 1812, em que só

⁶² *Ibidem.*

65% da despesa era relativa a encargos desse ano, nos seguintes, até 1816, a despesa do ano de exercício ficava entre o mínimo de 86%, em 1813, e o máximo de 93% em 1814. Porém, em 1817, 48% da despesa respeitou a encargos do passado, sendo que 23% eram de compromissos de 1815 e de anos anteriores! Nas cartas de Lord Beresford para o Príncipe Regente, depois Rei, abundam as queixas contra os sistemáticos atrasos no pagamento do pré às tropas.

Como evidencia o Quadro 13, a segunda grande rubrica da despesa era a de Ordenados, Juros e Tenças, que abrangia a maior parte do funcionalismo, tirando o que estava afecto à Casa Real, às cobranças e pagamentos, e os professores primários, pagos através do cofre do Subsídio Literário.

Nos seis anos totalizou 5.432,9 contos de réis, 10% da despesa corrente e 9,2% da total. As flutuações destas despesas ao longo dos anos denunciavam a inexistência de política de gestão de gastos que não fosse a resultante da penúria conducente ao atraso nos pagamentos. Nos anos de 1812 a 1815 as despesas imputáveis ao respectivo ano situam-se entre 31% e 34% dos pagamentos efectuados, respeitando o restante a despesas que deveriam ter sido efectuadas em exercícios anteriores! Nos dois últimos anos a situação atenua-se, ligeiramente, com as despesas próprias do ano a representarem 42%, tanto em 1816 como em 1817. No entanto, em todos estes anos se evidencia o sacrificio imposto a quem dependia do pagamento de serviços prestados ou de prebendas. Como se não fosse bastante tão grande desfasamento, a dívida acumulada é sempre significativa, como adiante se sublinhará.

As despesas da **Casa Real** perfilam-se a seguir, representando 4,3% das correntes e 4,0% das totais, no período. Subiram sempre, entre 1812 e 1815, aumento acentuado, expresso pela posição relativa, por exemplo, face às despesas totais, de 2,6% no primeiro ano e de 5,0% três anos depois. Tirando os anos extremos, em que as despesas relativas ao ano de exercício são de maior monta na despesa efectiva, o dispêndio por anos anteriores continua a dominar, com mais de 60% do total, reflectindo o hábito do Erário Régio de atrasar pagamentos.

A principal rubrica na Casa Real é constituída pelos «particulares do serviço», únicas despesas de que não era necessário exhibir comprovantes perante o tesoureiro-mor. Nos seis anos absorveu 910,6 contos de réis, ou 39% das despesas da Casa Real. Com as cavaliariças, aí incluindo uma verba relativa a «raças de potros de Alter do Chão», foram gastos 748,4 contos, ou 32% do total. Os «ordenados na tesouraria da casa real» representaram 9% (200,4 contos), os ordenados na tesouraria-mor, 6% (133,7 contos) e as obras, em especial nos paços reais, custaram 110 contos de réis.

Tem de se admitir que a circunstância de a Família Real estar sediada no Rio de Janeiro fizesse não reportar ao Erário de Lisboa todas as receitas e despesas aí verificadas. Por alvará de 28 de Junho de 1808 foi criado um Erário Régio e Conselho da Fazenda no Rio de Janeiro. Numa estimativa para 1814 admite-se que este Erário se apropriava de parte das receitas, nomeadamente do rendimento líquido originado nas capitanias do Brasil, como 600 contos de réis na da Bahia, 480 na de Pernambuco, 300 na do Maranhão e 150 nas de Minas Gerais, do Ceará e de Angola⁶³.

A favor desta tese milita a circunstância de, ainda no final do século XVIII, início do XIX, as receitas das capitanias terem posição destacada nos proventos da Coroa, o que não ocorre no período de 1812 a 1817. Nos sete anos de 1797 a 1803 as capitanias eram a terceira rubrica das receitas da Coroa, com 4.545,9 contos de réis, depois das alfândegas (25.145,3 contos) e do contrato do tabaco (6.846,9)⁶⁴. Estas duas continuam a ser as principais fontes de receita, e com valores médios anuais assemelhados aos de 1797/1803; a terceira fonte de receita é, como se viu, a contribuição extraordinária de defesa, e, praticamente, não há proventos vindos das capitanias, apenas uma ou outra verba insignificante atribuída a terras africanas. As capitanias, que em 1797/1803 representavam 8,7% da receita, ainda à frente das décimas, sisas, etc., agora nem meio por mil do total significam!

No confronto internacional, a despesa da Casa real portuguesa poderia ser considerada equilibrada, para não dizer mesmo, modesta. Adrien Balbi atribui à «lista civil» do rei de Portugal a verba de 517,4 contos de réis (superior a qualquer dos valores anuais encontrados entre 1812 e 1817), que converte em 3,2 milhões de francos para o confronto internacional. Tirando grã-ducados, só o rei da Dinamarca tinha despesa menor: 2,2 milhões. A do rei dos Países-Baixos já superava, bastante, a de D. João VI: 5,4 milhões de francos, seguindo-se os reis da Baviera (6,0 milhões) e da Suécia/Noruega (6,6 milhões). No extremo oposto estavam o rei da França, com 34 milhões de francos e o imperador da Rússia, com 32,8. O rei da Inglaterra contentava-se com 8,4 milhões e o de Espanha, que dispusera de 11,3 milhões, vira-os reduzidos a 8,5 milhões por decisão das Cortes no início dos anos vinte⁶⁵.

Junta das Amortizações e Juros dos Reais Empréstimos é outra rubrica de peso nas despesas do Erário Régio. Instituída em 1797 para fazer a administração do empréstimo de 12 milhões de cruzados, que ficou conhecido como o «1.º Empréstimo», foi-lhe confiado, mais tarde, o paga-

⁶³ Balbi, Adrien (1822), Tomo I, p. 305.

⁶⁴ Costa, Fernando Jorge Dores (1992), pp. 20/21.

⁶⁵ Balbi, Adrien (1822), Tomo I, pp. 306/307.

mento dos juros do papel-moeda e a gestão da sua existência, encarregando-se de o arrecadar para, periodicamente, proceder à sua destruição⁶⁶.

O movimento de tendência descendente, quase sem despesa em 1817, totalizando no sexénio 1,5% da de Correntes, é outro sinal da desorganização de um Erário que estava a recorrer a empréstimos com mais frequência. Muitos movimentos que eram atribuição natural desta Junta aparecem processados como despesa extraordinária na respectiva rubrica, como se verifica já a seguir, com os lançamentos referentes a empréstimos antigos de Baring e do homem a quem, nos últimos anos, os Governadores recorriam nas suas inúmeras aflições: Henrique Teixeira de Sampaio.

As Despesas Extraordinárias aumentam, com continuidade, como inscrito no Quadro 13, quase dobrando entre 1812 e 1814, e registando taxas de crescimento muito elevadas e contrárias ao movimento geral das despesas de Correntes em 1815 e 1816. O máximo atingido no último ano do período está em sintonia com o conjunto. O usual destas despesas eram gastos fora do comum, como pagamento feito a um desembargador «para diligências de que estava incumbido» ou a «um intérprete de língua Arábia e ao Chefe de Divisão para irem a Argel para o resgate de Cativos». Em 1812 houve, até, dois contos de réis «aplicados a favor de lavradores pobres da comarca de Bragança e das sementeiras serôdias da mesma comarca».

O que pesa mais em 1815 e 1816 é o valor de letras sacadas pela casa Baring, de Londres, «por conta dos resíduos devidos em empréstimos de Holanda dos anos de 1808 e 1809». Já em 1817, uma verba de 142 contos (uma fortuna...) foi entregue a «José Ramos da Fonseca, encarregado pelo Desembargador Domingos José Cardoso para um objecto do Real Serviço». No segundo semestre avultaram presentes feitos à Regência de Argel, sendo uma das somas «em lugar de Petrechos de guerra que anualmente se lhe mandavam». Foram pagos 24 contos a Henrique Teixeira de Sampaio, juros do primeiro semestre do empréstimo de 800 contos. Destaque, ainda, para as despesas feitas com o transporte desde Leorne até ao Rio de Janeiro de Maria Leopoldina da Áustria que casara, por procuração, com o Príncipe D. Pedro, transporte feito «com o aparato e grandeza ordenados por Vossa Majestade, e correspondentes à elevada esfera da mesma Senhora», uma

⁶⁶ A sua denominação inicial foi *Junta de Administração das Rendas aplicadas ao Juro do Empréstimo feito ao Real Erário*, e deu origem à *Junta do Crédito Público*, recentemente transformada em *Instituto de Gestão do Crédito Público*. Pouco tempo depois da sua criação já se considerava ser o papel-moeda «uma dívida prejudicial às reais finanças e incômoda para o giro do comércio».

das várias despesas extra que tinham sido obrigados a fazer e justificavam o mau estado «da Sua Real Fazenda»⁶⁷.

4. Orçamento e Conta

Em publicação de 1865 foram encontrados, acidentalmente, os orçamentos de 1812 a 1815, sendo nítido que a orçamentação das despesas – em especial as do Exército, de longe, as de maior envergadura – dependia das receitas esperadas, onde surpreende não ser incluída rubrica referente à cobrança das dívidas ao Erário, apesar do elevado montante que atingiam⁶⁸. No orçamento da Receita havia várias rubricas de «rendimentos ordinários», com destaque para «alfandegas, em que entra donativo de 4%», o «contrato do tabaco e sabão», e as «decimas em todo o reino». Nos «rendimentos extraordinários» salientavam-se as «contribuições extraordinárias», com verba que sobrepujava a do contrato do tabaco. A receita total orçamentada para 1812 era de 7.505,2 contos.

Ao orçamentar a Despesa foram individualizadas rubricas respeitantes à Marinha e à Casa Real, bem como as de «juros de padrões reais», «ordenados», «pensões», «tenças» e poucas mais que poderíamos classificar de despesas civis, tudo somando 2.339,7 contos de réis. Apresentava-se, então, a diferença para a receita orçada, ou seja, 5.165,5 contos sob a rubrica de «sobras de que hão-de sair as despesas actuais do Exército e consignações da junta do provimento»⁶⁹.

Estabelecer o confronto entre as rubricas apresentadas no quadro do Orçamento para 1812 e os valores que foram apurados através dos registos contábeis da respectiva Conta tem de ser feito com as cautelas inerentes às dúvidas acerca do âmbito de cada subdivisão do Orçamento. Existem situações de grande disparidade de valores, ainda que se possa admitir que a rubrica «decimas em todo o reino» no Orçamento corresponda ao somatório de todas as verbas que, na Conta, se albergam sob o mesmo título. Porém, enquanto o orçamento de 1812 previa encaixe de 726 contos de réis, na conta foram apurados 428,2 contos, ou seja, menos 297,8 contos, 41% do orçamentado. Nas «alfandegas e donativo de 4%» a situação encontrada diverge em sentido contrário: orçamento (2.304 contos), conta

⁶⁷ ANTT, ANB (*Elenco*), *Conta dos Governadores do Reino*, Livro n.º 16, Conta n.º 482, de 9 de Junho de 1817.

⁶⁸ Vasconcellos, Jacinto Augusto Sant'Anna e (1865), *Relatorio acerca dos Impostos e outros rendimentos públicos anteriores ao anno de 1832 apresentado a S. Ex.ª o Sr. Ministro e Secretário d'Estado dos Negócios da Fazenda por ...*, Lisboa, Imprensa Nacional, pp. 19 e seguintes.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 20.

(4.088,6 contos), donde maior realização de 1.784,6 contos, ou 77,5% a mais.

Estes dois casos são paradigmáticos das dificuldades destas comparações, devendo cingir-nos ao confronto das grandes rubricas. Assim, no total da receita de 1812 a realização (8.239,2 contos de réis) superou em 9,8% o que estava orçamentado (7.505,2 contos), desvio perfeitamente aceitável.

Recorde-se que o Orçamento, tal como apresentado no estudo de 1865, confrontava o total da receita com todas as despesas exceptuadas do Exército: assim se apuravam as «sobras» para o custeio deste, indicador claro da hegemonia das despesas militares. O desvio do realizado face ao orçamentado foi mais sensível quanto a este subconjunto da despesa: mais 19,4% do que o previsto.

Admitindo um défice de 31,2 contos de réis a despesa com o Exército absorveria 5.196,7 contos, quando todas as restantes rubricas custariam, apenas, 2.339,7 contos. A despesa total ultrapassou o orçamento em 9,3%, já que o Exército subiu para 5.438,8 contos (mais 4,7% do que o previsto) mas, no cômputo geral, houve superavit de 6 contos de réis, ao invés do défice esperado de 31,2 contos.

No ano de 1815 – último para o qual se dispõe de orçamento – os desvios entre este e a conta também se situam em níveis muito aceitáveis. A receita total esperada era de 8.974,9 contos de réis e a efectiva foi de 9.557,9 contos, ou seja, mais 6,5%. O subconjunto da despesa era de 3.676,6 contos, no orçamento, apresentando-se na conta com o total de 3.900,5 ou excesso de 6%. As «sobras» para o Exército eram de 5.298,3 contos e foram despendidos 5.650,7 contos, ou 6,7% a mais. No conjunto, a despesa superou em 6,4% a que se orçamentara, a que correspondia saldo nulo. O ano de 1815 encerrou-se com um superavit de 6,6 contos de réis.

5. Dívidas

5.1. Dívidas Activas

A má administração parece ser um problema atávico em Portugal. Desde as insensatas doações dos reis que iam acrescentando território à Coroa ou o defendiam da cobiça castelhana. Com o correr do tempo, para tentar corrigir a desmesura por conta da qual eram obrigados a viver sem as larguezas de quem era senhor de tudo, socorriam-se de expedientes, alguns junto do Papado, para abocanhar migalhas do que tinham prodigalizado, ou inventavam servidões sobre quem, com muito mais do que o suor do rosto, arrancava sustento e riqueza das entranhas do terrão. Dificilmente alguém

pode vangloriar-se de ter tido soberanos que andaram «aos caídos» por anos de morto e comendas vagas⁷⁰.

Nesta amostra de seis anos no período em que Portugal viveu na periferia dos Impérios, a começar pelo seu, transplantado para o trópico de Capricórnio, é por demais evidente ser a penúria filha do desgoverno, mais do que da magreza da base tributável em terra devastada⁷¹.

Em todos estes anos as despesas vão sendo equilibradas com as receitas, não tanto por respeito a disciplina orçamental, como poderia ser-se levado a admitir face ao acabado de ver, mas, simplesmente, graças às transferências de verbas entre Cofres e ao atrasar pagamentos, tanto a fornecedores como a servidores do Estado, em especial às pobres tropas.

A situação evidenciada pelos números das nossas Finanças Públicas entre 1812 e 1817 está na acumulação de dívidas que não eram cobradas, tanto de somas contratadas pelo Erário com cidadãos, como de verbas sonegadas por administradores das cobranças régias, em sucessivos anos e nas mais diversas paragens. Há situações que remontavam a anos «pretéritos a 1762»!

Situemo-nos, apenas, nos anos extremos do período, 1812 e 1817.

No segundo semestre de 1812 o Erário Régio arrecadou, através do cofre de Correntes, 3.783,8 contos de réis. Porém, deviam-lhe 12.071,1 contos, dos quais 1.689 eram dívidas desse mesmo semestre, ou seja, 45% do que se arrecadara; vinham de semestres e anos anteriores, 5.655 contos e havia, ainda, 4.727,1 de dívidas com sentença judicial (ao que se presume), mas por executar!

A maior fatia das dívidas de «rendeiros e de administrações» respeitava às alfândegas, mas só em 0,4% era imputável a quem arrendara com o Estado a cobrança de receitas em estações alfandegárias! Com efeito, numa dívida total de 2.977,3 contos de réis a esmagadora maioria, 2.966,2 contos, provinha de administradores da Fazenda Nacional!

A verba seguinte era de 2.811,2 contos relativa a contratos dos monopólios reais. O caso de maior relevo era o do contrato de Pau Brasil, celebrado com Jacinto Fernandes da Costa Bandeira, pelo qual o total acumulado desde o início do contrato era de 2.171,5 contos, correspondentes a 77,2% das dívidas de contratos. Este caso já foi abordado com o relevo que

⁷⁰ Acerca da problemática aqui esboçada ver, além de Alexandre Herculano, Olival, Fernanda (2001), *As Ordens Militares e o Estado Moderno – Honra, Mercê e Venalidade em Portugal (1641-1789)*, Lisboa, e Monteiro, Nuno G. F. (2003), *Elites e Poder, Entre o Antigo Regime e o Liberalismo*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

⁷¹ Esta investigação integra-se no livro, em preparação, *Portugal na periferia dos Impérios: submetido ao jugo napoleónico, colónia do Brasil e protectorado da Inglaterra (1807-1820)*, que utiliza outras fontes primárias existentes na Torre do Tombo e no Arquivo Histórico Militar.

merece como paradigma do descontrole das nossas Finanças Públicas naquele tempo.

A terceira rubrica em importância entre os débitos do cofre de Correntes é a da décima de prédios, toda reportada à administração estatal. No 2.º semestre de 1812 arrecadaram-se 160 contos de réis deste tributo. No entanto, nesse semestre ficaram em dívida 363,2 contos, ou seja, 2,3 vezes o que efectivamente entrou, e de semestres e anos anteriores estavam 1.169,6 contos por cobrar, havendo que acrescentar 812,2 contos de execuções judiciais por liquidar. Ao todo, o Estado, que só arrecadara 160 contos de réis da décima de prédios, poderia ter recebido mais 2.345 contos a esse título, sonogados por funcionários encarregues, nessa administração e em anteriores, da cobrança do imposto!

O total das dívidas à Coroa, em 1812, alçava-se a 14.135,0 contos de réis provenientes de arrecadações atrasadas em todos os cofres, na maioria, imputáveis a funcionários governamentais.

A situação piorou em 1817, em termos gerais, embora em algumas rubricas e cofres os valores se tenham atenuado. Mas, no global, a dívida expandiu-se para 15.488,9 contos de réis, com a maior contribuição, também alargada, ainda e sempre no cofre de Correntes: 12.861,2 contos.

Nas alfândegas a situação atenuou-se para 1.776,7 contos, pouco acima dos 1.708,2 contos que se tinham arrecadado nesse segundo semestre. Quase tudo continuava a ser dívida de administradores. A maior rubrica era, agora, a de contratos (3.285,9 contos), com a suposta dívida de Jacinto Fernandes da Costa Bandeira ampliada. Na décima de prédios, administrada pela estrutura fiscal do Estado, a dívida aumentou para 2.574,1 contos de réis, ainda com 692,1 de dívidas por execuções.

A resistência dos antigos privilegiados a quinhoar nos encargos com a defesa comum é evidenciada pela dívida ainda existente de 491,2 contos na contribuição que se extinguiu três anos antes. Das sisas singelas deviam-se 398 contos, sendo 309 de longo prazo. Das dobradas havia que receber 385,5 contos, vindo 306 dos anos passados. Sintomático do desmazelo reinante é a dívida de um imposto de tão fraca expressão como o real d'água: no segundo semestre de 1817 tinha-se cobrado 43 contos, mas a dívida antiga era de 229,8 contos, superior à receita deste imposto no sexénio!

Dos outros cofres, era o das Senhoras Rainhas o que apresentava dívida mais volumosa: 940 contos de réis, sendo 903 de mais longo prazo. Aqui, sobrelevavam falhas da própria Coroa: mais de 500 contos de «tenças da natureza de ordenados» e 223 contos de «juros reais»! Há, ainda, por «dívida por execuções», 111 contos de «tabaco que se remeteu para a Índia».

Na Patriarcal, o total das dívidas subira para 786,8 contos de réis, tendo 700 um maior atraso. O predomínio é de «tenças a dinheiro» devidas pela Fazenda Real (480,4 contos). Têm relevo, ainda, dívidas do Bispado de Coimbra, de «juros particulares», de «igrejas pensionadas» e do Arcebispado de Braga, sendo que a maioria era de «dívidas por execuções». O último cofre com dívidas vultosas era o que pagava os professores primários: no cofre do Subsídio Literário impera o imposto escamotado pela Companhia das Vinhas do Alto Douro, que representava 73% do total.

Novidade neste ano de 1817 foi o «Real Empréstimo» de 4 milhões de cruzados, autorizado por portaria de 8 de Julho⁷². No final do ano estavam por realizar 1.251 contos de réis, contabilizados como «dívida ao Erário».

5.2 Dívidas Passivas

Considerando os quadros resumo de receitas, despesas e dívidas inseridos no final do livro principal de cada semestre, as dívidas passivas no termo de cada ano eram as seguintes:

Anos de	1812	1813	1814	1815	1816	1817
Contos de réis	15.696,9	17.094,2	16.841,7	16.403,8	16.040,7	17.155,5

Também aqui existe significativo acréscimo do endividamento do Estado durante 1813, com agravamento de 9%. Nos anos seguintes nota-se tendência para atenuação da dívida, sempre com menores saldos na passagem de 1813 até 1816. No último ano do período em análise volta a dívida total a crescer 7%. O maior peso provém, como é natural, do cofre de Correntes que, no final de cada ano, representava as seguintes percentagens da dívida passiva total.

Anos de	1812	1813	1814	1815	1816	1817
Percentagem						
Correntes/Total		84,9	86,6	86,7	86,2	85,5
						85,8

A situação referida era agravada pela circunstância de haver verbas inscritas nas dívidas passivas do cofre de Correntes que não eram transcri-

⁷² Menezes, Thomaz Eugenio Mascarenhas de (1904), *Divida Publica Portuguesa*, Repertório de Legislação, Lisboa, p. 54.

tas nestes quadros resumo, e que tinham tão pouca expressão que dobravam o total da dívida!

Considerem-se as análises de maior pormenor nos dois anos extremos do período.

Em 1812 não foram inscritos no quadro resumo do cofre de Correntes: 2 mil contos de réis de «tenças que se podem julgar sem efeito» e 17.061,7 contos de «apólices grandes e pequenas». Também não foram inscritas, tanto a débito do cofre de Correntes como a crédito do da Patriarcal, 405,9 contos de «tenças a dinheiro que a Fazenda Real deve ao Cofre da Patriarcal», de natureza diferente das transferências de verbas entre cofres, que foram eliminadas, por se tratar, aqui, de uma dívida. A simples adição destas cifras altera o total das dívidas passivas que passa para 35.164,4 contos de réis, contra os registados 15.696,9, ou seja, mais 124%!

A verba de 2.000 contos de tenças aparece todos os anos, o que tem de se estranhar: embora não se entenda a que propósito anualmente se considerava que já não existiam, o certo é que continuavam a ser inscritas nos registos do cofre de Correntes e dois mil milhões de réis corresponde a uma multidão de tenças! Ano após ano, também, era registada nos livros contábeis como dívida dos «pagamentos de empréstimos feitos à Real Fazenda» um valor de apólices grandes e pequenas, variável, que se supõe ser o da moeda de papel em circulação, não transcrito no quadro resumo, embora seja dívida efectiva do Erário, na decorrência dos empréstimos contraídos depois de 1796 e titulados pelas ditas apólices. Claro que este quadro final de uma dívida efectiva do Estado de 35,2 milhares de contos de réis, a contrapor a 14,1 milhares de dívidas activas, seria demasiado aterrador.

Tirando o montante do papel moeda em circulação as maiores dívidas do Erário, pelo cofre de Correntes, estavam nos «ordenados, juros e tenças», com quase 8,6 mil contos de réis, em que avultavam 5,8 milhares de «tenças por decretos pelo tesoureiro-geral», dos quais 5,6 milhares se arrasavam de semestres e anos anteriores e 2,3 milhares de «juros pelo tesoureiro-geral», sendo 2,1 mil, também, de longo prazo. Rubrica importante, ainda, era a da Marinha, com 807 contos de dívidas a fornecedores de mantimentos e 700 de ordenados de praças. No Exército a dívida era ligeiramente superior (1.610,8 contos), mas 1.145 contos eram de curto prazo, imputáveis ao segundo semestre desse ano, enquanto a da Marinha era, predominantemente, dos anos e semestres anteriores.

No cofre de Comendas a maior parte dos 1.255,6 contos de dívidas correspondia a «heranças jacentes» (1.109,7 contos). No cofre de Donativo, que custeava obras públicas, de uma dívida de 368,2 contos de réis, 319,1 eram relativos a obras feitas em quartéis de tropas portuguesas. A maior parte dos 266 contos de dívidas do cofre da Patriarcal consistia em «mesa-

das». Finalmente, entre os dignos de registo, a maioria das dívidas do cofre do Subsídio Literário era de ordenados de professores de Lisboa.

Quanto a 1817, ao total do quadro resumo de 17.155,5 contos de réis foram acrescentados os 2 mil contos das tenças supostamente sem efeito, 16.447,4 contos de apólices grandes e pequenas «que giram» e 480,4 contos de tenças devidas à Patriarcal, subindo o total das dívidas do Estado para 36.083,2 contos de réis, ou seja, mais 140% do que os 15.008,5 contos de dívidas activas registadas nesse ano: sem dúvida, 1817 é ano de crise, também, sob o ponto de vista das dívidas do Real Erário.

Com o acréscimo da moeda de papel os atrasos de pagamentos por empréstimos feitos à Real Fazenda subiam a 18.485,9 contos de réis, situando-se, logo após, tal como em 1812, os «ordenados, juros e tenças», com estas a sobrelevarem, com 6,7 milhares de contos, e os juros devidos pelo tesoureiro-geral com 2,6 milhares, ainda e sempre com a quase totalidade como dívidas muito antigas.

A estrutura básica, por rubricas, mantém-se sem alterações significativas na passagem de 1812 para 1817. Na Marinha, dos 1.017,9 contos do total 929,7 são de dívidas que remontam aos anos anteriores, sendo a maioria, ainda, de dilação de pagamentos a fornecedores. No Exército, da dívida total de 1.233,1 contos, ao invés, respeitam ao segundo semestre 1.052 contos de réis. Dos 494,8 contos de dívidas da Casa Real há 295 contos que entram na categoria quase impensável «dos anos pretéritos a 1762» e respeitam às cavaliças.

Nos restantes Cofres as rubricas de maior expressão são as mesmas de 1812. Assim, no das Comendas, num total de 1.266,1 contos de dívidas, 1.229,7 contos eram de mais longa duração, onde predominavam 1.140,7 pelo rendimento de Cativos, provenientes de «heranças jacentes», das quais 840,4 contos eram ultramarinas e 288,7 do continente.

No das Senhoras Rainhas, num total de 588,2 contos de réis eram de anos passados 548,7, distribuídos por três rubricas principais: «ordenados e ordinárias» (204,1 contos); «particulares do serviço» (181,2) e «mesadas e jóias» (161,4). No cofre de Donativo deviam-se 350,1 contos, dos quais 48,5 se reportavam a dívidas anteriores a 1762. Nos restantes 301,6 contos de longo prazo incluíam-se 91,5 contos de «obras no palácio novo de N.^a S.^a da Ajuda», 56,6 de «diversas obras», 38,1 de «obras nos quartéis da tropa portuguesa» e a maior verba, de 112,8 contos era de «ordenados, jornais, e mais despesas aplicáveis a todas as obras», o que significa que, mesmo as poucas obras públicas que eram feitas eram pagas com demora, com todos os inconvenientes para os artífices e para o dono das obras.

5.3. Dívidas Activas e Passivas em Lisboa

A «Tabella das Dividas Activas, e Passivas da Real Fazenda, pela Repartição da Contadoria Geral da Cidade, e Termo, no 1.º semestre do anno de 1812» existe em anexo do correspondente livro desta Contadoria. Em todo o período estudado só se encontra quadro análogo para o mesmo semestre do ano seguinte. As rubricas nelas indicadas reportam-se, unicamente, ao cofre de Correntes.

O total de cada rubrica das dívidas activas é desdobrado em «dívidas cobráveis no 2.º semestre de 1812», «dívidas que exigem alguma dilação» e, ainda, «dívidas incobráveis ou de difficil arrecadação». O quadro era completado com a coluna das «anotações» esclarecedoras dos aspectos mais importantes de cada «título de rendas».

Neste semestre o total das dívidas era de 6.469,9 contos de réis, de que eram tidos como incobráveis mais de 2,9 milhares de contos, ou 45% do total. Dos 55% considerados realizáveis, a maior parte (43,8% do total) era tida como de arrecadação demorada, pelo que se reduzia a pouco mais de 720 contos o que poderia ser cobrado até ao final desse exercício, ou seja, 11,2% da dívida total!

A dívida de maior expressão era a do contrato do Pau Brasil (2.090,7 contos de réis, ou 32,3% do total), mas a anotação respectiva era omissa quanto à situação efectiva deste contrato, destinado a constituir uma das modalidades de reembolso de Jacinto Fernandes Bandeira, como já assinado. Não deveria estar classificado como dívida incobrável: a verba constituía receita utilizada, em cada ano, para amortizar dívida da Fazenda Real.

A verba seguinte era de 1.192,2 contos de réis (18,4% do total) da «Junta de Amortização e Juros dos Reais Empréstimos», incluída nas dívidas de mais demorada cobrança. Desta, a maior soma, de 1.070,6 contos respeitava a contas não saldadas dos administradores da dita Junta do dinheiro que tinham recebido «para pagamento dos juros das Apólices grandes, e moeda papel remetido do Erário para se queimar; e de cujos recebimentos tendo entregue no Erário diversas partidas, resulta o referido Balanço». Este, correspondente às dívidas de que eram responsáveis os referidos administradores, era uma soma imensa. Para se ter ideia do que representava este “descuido” dos responsáveis por uma Junta que era um dos mais importantes órgãos da gestão financeira do Reino, o seu valor beirava o que tinha sido a arrecadação, em todo esse ano de 1812, da «contribuição extraordinária de defesa», que alcançara 1.119,4 contos de réis! Assim se terão engordado as fortunas de algumas casas brasonadas.

Digna de nota é, ainda, a dívida imputável à rubrica de «Contribuições à Mesa da Consciência e Ordens», considerada de cobrança demorada,

apesar de, acerca de 30% do seu total se referir ser «dívida dos Conventos de Palmella, S. Bento d'Aviz e Mosteiro da Encarnação desta Cidade, de que há ordem para não se proceder». Na «Décima da Cidade» achava-se que 349,3 contos de réis (47% desta rubrica) «são dívidas que se supõem falidas».

Das dívidas incobráveis, a maior parte refere-se a desfalques praticados por tesoureiros, recebedores e almoxarifes, a que acresceu, na conta dos empréstimos feitos à Real Fazenda, uma verba de quase 48 contos de réis – soma muito importante para a época – correspondente à «falta de dinheiro que se achou nos Cofres pelo Balanço dos últimos seis meses de 1785». Havia, também, embora com menor expressão do que o somatório das fraudes cometidas por agentes da Fazenda Pública, situações decorrentes da falência de contratadores.

«Eu estou, meu Senhor, convencido que o Reino de Vossa Majestade não lhe falta por modo algum os meios, e que se os impostos actuais fossem bem realizados, eles bastariam para mais do que todas as nossas precisões; mas Suas Excelências [os Governadores do Reino] sabem, e não negam, que uma grande porção das rendas é extraviada antes de chegar ao Erário de Vossa Majestade; e que os abusos sobre este ponto são tão grandes, e públicos, que não são ignorados por pessoa alguma; e ainda se não tomam medidas para pôr a isto fim, ou são tão insignificantes, que de nada servem»⁷³.

A «Tabella das Dívidas Passivas» referentes ao cofre de Correntes, apenas pela Contadoria de Lisboa, sem que nela estivessem incluídas as verbas, já assinaladas, não transpostas para o quadro resumo das receitas e despesas, totalizava 3.533,1 contos de réis no termo do 1.º semestre de 1812. A «tabella» apresentava o total da dívida de cada rubrica compartimentado em função dos prazos de dilação previstos para os pagamentos. Assim, uma primeira coluna apresentava as dívidas que seriam liquidadas no semestre seguinte. Representavam, apenas, 11,4% do total antes referido. A coluna seguinte era das «dívidas que permitem alguma dilação», absorvendo 13,9% do total. Os restantes 74,7% (três quartas partes do conjunto) eram classificados como «dívidas que sofrem maior dilação», eufemismo de “paga-se se, e quando, calhar”. O maior peso nesta categoria era dos «pagamentos de dinheiros depositados e dos Ausentes», com 1.226,1 contos de réis, ou 34,7% do total. A respectiva anotação era bastante lacónica permitindo saber, apenas, que o grosso da dívida respeitava ao «balanço dos dinheiros que têm entrado pela Junta do Depósito Público»

⁷³ AHM, 1.ª Divisão, 14.ª Secção, Caixa 35, n.º 2, *Correspondência do Marechal William*, etc., Carta de 31 de Janeiro de 1817.

(1.218,6 contos) e que os restantes 7,5 contos pertenciam à herança do Cardeal Cunha, falecido em 1783.

Estes capitais transferidos da Junta do Depósito Publico são outro importante indicador do desgoverno que dominava as nossas Finanças Públicas no ocaso do Antigo Regime. Em socorro do Real Erário iam sendo drenados recursos daquele cofre, que, a avaliar pelo registo deste primeiro semestre de 1812, tinham atingido para cima de mil e duzentos contos de réis, e, tudo indica, não havia tenção de devolver. Há notícia das frequentes passagens de recursos, em sentido único, de uma para outra instituição, e de em Outubro de 1798 a Junta do Depósito Publico ter feito «consulta expondo os embaraços financeiros em que se acha por terem sido retiradas dos seus cofres avultadas somas para o Erário Régio»⁷⁴. A última anotação antes desta consulta era de Março de 1797, ainda no “consulado” do Marquês de Ponte de Lima, em que um decreto ordenava «que, com recato e segredo, se transferisse dos cofres do Depósito Publico para o Erário Régio, 100.000\$000 rs.»⁷⁵.

A verba seguinte era de 892,9 contos de réis de «pagamentos de Empréstimos feitos à Real Fazenda», não se sabendo quando seriam liquidadas dívidas de 889,5 contos. A respectiva anotação esclarece que 577,1 contos eram de empréstimos obtidos «até o ano de 1803 para as urgências do Estado». O resto era de empréstimo da Companhia do Alto Douro e de fundos da Casa da Moeda.

Acerca da verba imediata em valor, que era de 743 contos de réis, não havia qualquer anotação. Era imputada a «diversas folhas pelo Tesoureiro Geral», o que deveria abranger ordenados e juros. Esperava-se pagar 180 contos (24% do total) no semestre seguinte, a médio prazo 323 contos, ou 43,5%, reservando-se os restantes 240 contos para quando pudesse ser.

Acima de 100 contos já só havia a rubrica de «sobras pertencentes a Contratadores», com dívida de 281,9 contos de réis, admitindo-se pagar a médio prazo 88,1 contos que, segundo a anotação, era o «valor de escritos da Alfândega Grande, apresentados por diversos portadores sobre assinantes que não pagaram nos vencimentos». Os 193,8 contos restantes, que continuariam pelo tempo fora à espera de melhores dias, «procedem do que se deve a diversos Contratadores de vários anos», e se especificava, variando entre o máximo de 76.796\$617 réis aos do Paço da Madeira e o mínimo de 10\$025 rs. aos do respectivo Consulado.

Só em relação a uma outra rubrica havia, ainda, anotação. Era a de «diversas obras» e não montava a mais de 16,9 contos de réis, totalidade inscrita na última coluna. Fica-se a saber que essas dívidas, sujeitas a maior

⁷⁴ Menezes, Thomaz Eugenio Mascarenhas de (1904), p. 45.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 44.

dilação, eram de obras feitas em palácios reais, como os de N.^a S.^a das Necessidades e de N.^a S.^a da Ajuda, no Convento de Mafra e na Igreja da Memória.

6. Visão geral acerca de situação financeira e económica do Reino

A estrutura de Antigo Regime, com os privilégios da Igreja e da Nobreza, vai sofrendo transformações determinadas pela exigência de ampliação das fontes de receita do Estado, forçado a assumir funções sociais de grande amplitude, que têm de colidir com o poder económico das classes desde sempre privilegiadas.

«Honrado é a palavra que designa o homem do privilégio: tributário a que indica o homem que recebeu precípua a herança de Adão – o trabalho. E estas duas designações revelam a índole íntima da sociedade: o imposto é o marco divisório dos dois campos: a vilania resume-se no imposto; a nobreza na isenção»⁷⁶. Como se não fora bastante os nobres eram pagos para «ir guerrear os inimigos da cruz ou da pátria», e a maior ou menor dimensão da tropa que arregimentavam dependia da largueza da bolsa real. «Os membros das agregações populares chamadas concelhos agricultavam pessoalmente a terra, serviam na guerra sem paga, e contribuíam para as despesas do Estado com aquela parte para que não bastavam as rendas ordinárias dos bens da coroa, que diariamente se desbaratavam em doações gratuitas ao alto clero e à nobreza, que faziam cultivar esses bens por foros e pensões de mil espécies, em proveito seu particular: e depois o nobre servia como o vilão na guerra, mas por um soldo tirado do que esse mesmo vilão pagava para suprir os rendimentos da coroa, já devorados pelas classes aristocráticas. Era a ida à caça do leão com o veado. E foi caçada que durou por alguns séculos»⁷⁷.

No final do século XVIII o quadro estava, em parte, alterado, mas a Igreja e a Nobreza continuavam isentos de contribuições e existia a abominável instituição do «capitão-mor». Já em 1783, D. Rodrigo de Souza Coutinho, a propósito do que observava nos países de que estava próximo, apontava a supressão de alguns conventos e a criação de imposto sobre os bens eclesiásticos como necessários para «igualizar os encargos de todos os proprietários; não havendo certamente nada tão desvantajoso a um Estado, como a desigualdade da imposição, seja que ela recaia sobre as pessoas,

⁷⁶ Herculano, Alexandre (1843), «Apontamentos para a História dos Bens da Coroa e dos Forais», in *Opúsculos IV*, Organização, introdução e notas de Jorge Custódio e José Manuel García, Editorial Presença, Lisboa, 1985, p. 441.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 442.

seja sobre os bens»⁷⁸. Anos mais tarde, a propósito da agricultura do Piemonte, onde era diplomata, D. Rodrigo reflectia sobre as «vantajosas consequências dos sábios princípios adoptados», que queria ver transpostos para Portugal, onde a agricultura era vítima de sistemas fiscal e fundiário opressivos⁷⁹.

Com o decorrer do tempo, D. Rodrigo continuou a recomendar reformas para a fiscalidade e finanças públicas portuguesas e para as actividades produtivas, de enorme amplitude e profundidade, mas o efeito prático era nulo⁸⁰. No entanto, os seus conhecimentos nestas matérias eram aplicados por cortes estrangeiras e difundidos nos meios intelectuais e financeiros britânicos. Como escreveu André Mansuy Diniz Silva, «no período que vai da queda de Pombal em 1777 à Revolução liberal de 1820, D. Rodrigo de Souza Coutinho foi o homem de Estado e o político das Luzes que mais convictamente conduziu o país na via das grandes reformas administrativas e financeiras, e orientou a sua acção governativa no sentido da mudança das mentalidades e da reforma das instituições, preparando assim a sociedade portuguesa e brasileira para a eclosão do liberalismo»⁸¹. Se as sociedades não estavam tão bem preparadas como ansiava foi, apenas, em resultado das oposições que enfrentou, desde políticos, como o Marquês de Ponte de Lima e Pina Manique, até aos argentários que lhe impediram a constituição, ainda no século XVIII, de um banco em Portugal, ciosos dos seus negócios com a Coroa.

O descalabro da participação portuguesa na campanha do Rossilhão fez aumentar «as urgências do Estado», sendo a décima eclesiástica estabelecida por carta régia de 15 de Outubro de 1796 e, por alvará de 24 seguinte, a Rainha foi «servida anular e cassar» as isenções de pagamento de sisas dos Estados Eclesiástico e de Nobreza⁸². Na mesma data foi ordenado que dos rendimentos das Ordens militares e das comendas «se pague, e separe a

⁷⁸ Coutinho, D. Rodrigo de Souza (1783), «Recopilação dos Officios expedidos de Turim no ano de 1783», in *Textos, etc.*, Tomo I, pp. 6/7.

⁷⁹ Idem (1789), «Reflexões politicas sobre os motivos de prosperidade da agricultura do Piemonte» in *Textos, etc.*, Tomo I, pp. 141/149.

⁸⁰ Coutinho, D. Rodrigo de Souza, *Textos, etc.*, São inúmeros os textos contidos no Tomo I correspondentes às propostas de reformas em 1784, 1786, 1787, 1789, 1793, 1794 e 1795. No Tomo II, que inclui escritos de D. Rodrigo associados à sua actividade governativa, são inumeráveis, também, os exemplos da profundidade do seu raciocínio e da modernidade dos conceitos com que procurava fazer com que Portugal acompanhasse o movimento de progresso da Europa.

⁸¹ D. Rodrigo de Souza Coutinho, *Textos Políticos, Económicos e Financeiros*, Introdução e Direcção de Edição de André Mansuy Diniz Silva, Colecção de Obras Clássicas do Pensamento Económico Português, Lisboa, Banco de Portugal, 1993, Tomo I, p. LII.

⁸² Silva, Antonio Delgado (1826), *Collecção da Legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações, etc. ...de 1791 a 1801*, pp. 303/304.

décima», «em observância da igualdade da Justiça, que Devo manter, que a contribuição da décima sobre os bens dos meus fiéis Vassallos compreendia a todos de qualquer Estado»⁸³. Ainda em 24 de Outubro, por ser entendido pedir «a Justiça que estes Bens [da Coroa] contribuam para as urgências do Estado com maior porção que a décima do seu rendimento», de que os eclesiásticos «de todo se isentavam, confundindo-se a natureza dos bens, para maior gravame do Povo, e dano do Estado e da Religião», a Rainha ordenava, «enquanto não mandasse o contrário» (estratagem para evitar sobressaltos), que os Donatários, Seculares e Eclesiásticos, «paguem, com separação, o Quinto dos Bens da Coroa»⁸⁴.

Esta a grande transformação que se operou no final de 1796, já com D. Rodrigo de Souza Coutinho investido na Secretaria de Estado da Marinha e Ultramar, desde 10 de Setembro, sendo de admitir, pelos seus antecedentes, que tenha tido participação activa na elaboração destes diplomas, que significam enorme revolução, para a época. É de supor grande resistência por parte dos visados, que se vislumbra pelo atraso de cobranças como as do imposto extraordinário de defesa, ainda no período de 1812 a 1817, que visava, em boa parte, as mesmas classes de «honrados», e no exemplo de diploma redigido por D. Rodrigo, em 1802, quando já era o titular da Fazenda. Muitas entidades religiosas eximiam-se ao dever de contribuir para a defesa comum com o pagamento da décima, e intentavam acções judiciais para obrigar os pensionados a esse pagamento. Pelo alvará de 22 de Junho de 1802 o Príncipe Regente ordenava «que nos lançamentos das décimas eclesiásticas sejam efectivamente colectadas as pensões impostas nas igrejas, benefícios, ou quaisquer rendimentos eclesiásticos, para que os pensionários, que gozam de semelhantes pensões, paguem as décimas respectivas, sem que possam pretender serem indemnizados pelos pensionados, nem intentar contra eles acção alguma em juízo; impondo-se silêncio a todas as que se acharem pendentes desta natureza»⁸⁵.

As despesas com o exército nacional e forças policiais tornavam-se predominantes e situavam-se na primeira linha de preocupações dos governantes desde a campanha do Rossilhão e foram motivo de atritos permanentes entre os Governadores do Reino – limitados na obtenção de receitas públicas – e o principal representante da tutela britânica, o marechal William Carr, Visconde de Beresford, Marquês de Campo Maior. A sua suprema glória, mesmo depois da Paz de Viena, era fazer com que Portugal tivesse de viver, sempre, com as fronteiras aquarteladas. De quebra, forma-

⁸³ *Ibidem*, p. 304.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 304/305.

⁸⁵ Coutinho, D. Rodrigo de Souza (1802), «Alvará sobre o pagamento da Décima das pensões impostas nos benefícios eclesiásticos», in *Textos, etc.*, Tomo II, p. 270.

va batalhões para satisfazer as ambições de conquista da Coroa para as bandas do rio da Prata, como se o Brasil fosse acanhado.

A situação estava agravada pela alteração estrutural das fontes de rendimento do Estado Português após a abertura dos portos brasileiros à navegação inglesa e a celebração de tratados em 1810 com a Grã-Bretanha. Tudo facilitou, enormemente, o acesso das mercadorias desta potência industrial ao Brasil e a Portugal, coarctando, também de forma significativa, as possibilidades de expansão industrial e de continuidade do regime do pacto colonial. Basta atender a que a nossa balança comercial, por força das reexportações de produtos brasileiros e asiáticos para as nações estrangeiras, em regra, era excedentária e passa a ser fortemente deficitária depois da primeira invasão⁸⁶.

Com crises de produção e de produtividade na agricultura; o desmantelamento da incipiente indústria do início do século; o território transformado em base militar inglesa; com o Brasil transferido para a esfera de acção da Grã-Bretanha e a ter, o governo português, ainda, de acorrer à satisfação de despesas feitas na sua antiga colónia da América, o segundo decénio de oitocentos apresenta-se fortemente negativo para a evolução socio-económica de Portugal. O país deixa de ter condições para convergir com as sociedades capitalistas que se industrializavam.

A desarticulação tinha de se manifestar, de forma clara, nas finanças públicas, como atesta a documentação do Erário Régio, para o período de 1812 a 1817, trabalhada de forma sistemática nesta comunicação. Existem modificações estruturais que denotam o progressivo afastamento do Antigo Regime e o aumento dos impostos directos, apesar de subsistir o predomínio das receitas alfandegárias, ainda que com perda de posição relativa e a estrutura alterada no sentido de menor posição das reexportações coloniais. Adquirem relevo as desmesuradas dívidas, tanto activas como passivas, sendo esta uma das principais características do defeituoso sistema que comandava as finanças do Reino.

Aspecto a salientar é que, praticamente, não havia despesas de investimento. O que não era pagamento de ordenados, tenças e juros ou compra de bens fungíveis, eram despesas com equipamento bélico, obras de conservação de quartéis de tropa, portuguesa e inglesa, ou de aformoseamento de palácios reais.

No entanto, já em 1786 D. Rodrigo de Souza Coutinho escrevia ao Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, «quanto seria diferente o nosso estado de agricultura hoje arruinada, se adoptássemos as luzes das nações mais iluminadas da Europa; lembrei-me da necessidade de fazer estradas para a comunicação interna, de canais de navegação para o mesmo

⁸⁶ Alves Caetano, António (2004), pp. 17/27 e 151/164.

fim, e de canais de rega para o fim precioso de sustentar gados que nos dessem queijos e manteigas, e que com os seus estrumes aumentassem o produto das nossas terras, hoje mal lavradas e mal estrumadas. Lembrei-me da necessidade de abolir os foros, dando a liberdade de os comprar a quem tem o domínio útil, e de não permitir mais morgados, para facilitar a circulação das terras, e para aumentar o número dos proprietários; lembrei-me da necessidade de diminuir o dízimo»⁸⁷.

«Pouco pensam os soberanos no mal que fazem à sua sagrada autoridade, e nos riscos que correm, quando confiam este importante ramo da administração [Negócios da Fazenda], de que tanto depende a felicidade pública, a mãos ineptas, e meditando com imparcialidade sobre os factos da história, é difícil de mostrar uma só revolução que não tivesse, ou por base e princípio, ou por companheira, a má situação da Fazenda pública»⁸⁸.

«Se a dita receita [do Tesouro de Portugal] não chega, não é por ser pequena, é pela sua má administração, é pela péssima despesa. Em verdade, qualquer nação sustenta-se de três coisas: agricultura, comércio e indústria; porém, Portugal está todo convertido em exército e suas dependências, que nos levam cada ano para cima de nove milhões de cruzados; ...»⁸⁹.

«Senhores! A Fazenda precisa das mais prontas e mais activas providências. Os desperdícios excedem muito qualquer ideia que se possa fazer, por mais exagerada que se considere. Não se vê repartição alguma em que não se ache que reformar neste objecto. Recebia-se pouco e esse pouco caía em mãos desmazeladas ou muito infieis. O Tesouro está exausto»⁹⁰.

A desorganização das finanças públicas também deu contributo para a erosão social que conduziu ao triunfo do movimento levedado entre as forças burguesas da praça comercial do Porto, a mais atingida, juntamente com o vasto território económico que polarizava, pela quebra de produção agrícola e manufactureira e de comércio, interno e exportador, tudo agravado pela persistente opressão fiscal sobre as classes produtoras e pela

⁸⁷ Coutinho, D. Rodrigo de Souza (1786), «Recopilação dos Officios expedidos de Turim no ano de 1786», in *Textos, etc.*, Tomo I, p. 57.

⁸⁸ Idem (1794), «Officio n.º 85, de 26/11/1794», in *Textos, etc.*, Tomo I, p. 281.

⁸⁹ Carneiro, Manuel Borges (1821), «Discurso na sessão de 26 de Junho», in *Diario das Cortes Gerais e Extraordinarias da Nação Portuguesa*, citado por Azevedo, Julião Soares de (1944), *Condições Económicas da Revolução de 1820*, Lisboa, Empresa Contemporanea de Edições, pp. 163/164.

⁹⁰ Tomás, Manuel Fernandes (1821), «Relatório sobre o estado e administração do Reino, lido nas sessões das Cortes de 3 e 5 de Fevereiro» in *A Revolução de 1820*, prefácio e notas de José Tengarrinha (1974), 2.ª edição, Lisboa, 1982, pp. 81/82.

impunidade com que eclesiásticos e outros donatários se eximiam «a contribuir com a devida igualdade para o Real serviço e público»⁹¹.

Este lastro absolutista vai impedir a imediata aceitação do rumo definido por vultos como Fernandes Tomás e Borges Carneiro, devorados pelos seus ideais ou pelas masmorras miguelistas. Os conjurados de 1820 sabiam, apenas, o que não queriam: «Não queriam o que estava, isto é, o jugo de Beresford, os oficiais ingleses no Exército, o arbítrio e as delongas na administração, a corte no Rio, a estagnação dos negócios, a ruína da indústria, a decadência da marinha mercante e a miséria dos campos; porém, dissentiam no sentido e na amplitude das reformas»⁹².

O peso da tradição autoritária impedia que os homens tomassem consciência da dimensão da cidadania. Eram incapazes de admitir que as transformações operadas no resto do mundo também lhes diziam respeito e podiam libertá-los do jugo ancestral. Por isso a Revolução de 1820 soçobrou e deu ânimo ao miguelismo para, pelo regresso à opressão, lançar o país na guerra civil, da qual emergiu, como por encanto, a força telúrica de Mousinho da Silveira, «un génie. La raison en est que Mousinho fut un verbe, une idée faite chair: il a été la personnification d'un grand fait social, d'une révolution qui est sortie de sa tête, et qui, bouleversant la société portugaise de fond en comble, a tué notre passé et créé notre avenir. Il a pris au sérieux la liberté du pays, et, en l'asseyant sur des bases inébranlables, il a rendu impossible le rétablissement du despotisme, ou tout du moins d'un despotisme durable. ... car la révolution de Mousinho ne fut pas seulement économique, elle fut aussi politique et sociale»⁹³.

Foi preciso esperar pela «revolução de 1832, a única revolução séria que tem havido em Portugal»⁹⁴ para se alcançar o estádio longamente ansiado por D. Rodrigo de Souza Coutinho. O seu espírito impar resplandece na carta de demissão do final de 1802 em que, com plena segurança da rectidão e competência dos seus procedimentos, sem prescindir das fórmulas usuais de submissão formal, arroja ao Príncipe a imensa superioridade das condutas que conferem paz interior, alheias às malquerenças palacianas⁹⁵. A sociedade portuguesa, como estava estruturada e se repro-

⁹¹ Coutinho, D. Rodrigo de Souza (1802), «Alvará sobre o pagamento da Décima etc.», in *Textos, etc.*, Tomo II, p. 269.

⁹² Carvalho, Joaquim de (1931), *História de Portugal*, direcção de Damião Peres, vol. VII, p. 65, citado por Santos, Fernando Piteira (1962), *Geografia e Economia da Revolução de 1820*, Lisboa, Europa-América, pp. 70/71.

⁹³ Herculano, Alexandre (1856?), «Mousinho da Silveira ou la Révolution Portugaise», in *Opúsculos*, vol. I, 1982, p.294.

⁹⁴ Idem (1856), «Os Vínculos», in *Opúsculos*, vol. II, 1983, p. 29.

⁹⁵ Coutinho, D. Rodrigo de Souza (1802), «Carta para o Príncipe Regente com o pedido de demissão do cargo de Presidente do Real Erário, de 15 de Novembro», in Marquês do Fun-

duziu, era incapaz de gerar elites. Só a mediocridade poderia medrar entre a ociosidade, prepotência e inveja dos grandes, onde D. Rodrigo foi uma das várias honrosas exceções que, ao longo de gerações, a nação tem permitido sejam esmagadas pela opressiva, reles e atrevida vacuidade.

Séculos de privilégios não se entregavam sem luta e o sacrifício cruento, fratricida, não trouxe remissão, antes dilatou, por preciosos anos, o nosso alheamento colectivo do progresso universal.

Outubro 2006.

chal (1908), *O Conde de Linhares, D. Rodrigo Domingos Antonio de Souza Coutinho*, Lisboa, edição de Autor, pp. 265/268.

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:

- 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

[24634]

336.126.55(81) BAHxRel

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado
Relatório de gestão TCE/BA : Setembro 2002-Dezembro 2005 / relat.
Manoel Figueiredo Castro. - Salvador : TCE, [2006]. - 48, [1] p. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Relatório de Actividade / Brasil / 2436 Finanças
Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(81)

[24638]

343.352 Com

COMPARATIVE STUDY OF THE ANTICORRUPTION SYSTEMS
WITHIN THE COMPETENCIES OF THE SUPREME AUDIT INSTI-
TUTIONS OF EUROPE

Comparative study of the anticorruption systems within the competencies
of the supreme audit institutions of Europe / coord. Anne de Soucy. - Lon-
don : Esperia, 2006. - 508 p. ; 24 cm. - (European law series = Bibliothèque
de droit public européen ; 82)
ISBN 1-904673-56-2

Corrupção / Luta contra a Fraude / Controlo Financeiro / Tribunal de Con-
tas / União Europeia / Competência Jurisdicional / Países CE / 2436 Finan-
ças Públicas e Política Orçamental
CDU 343.352

[24639]

343.352 Com

TAVARES, José

Anticorruption strategies within the competences of the supreme audit
institutions in the European Union: Portugal / José Tavares
In: Comparative study of the anticorruption systems within the compe-
tences of the supreme audit institutions of Europe. - Londres, 2006. - ISBN
1-904673-56-2. - p. 419-430

Corrupção / Luta contra a Fraude / Controlo Financeiro / Tribunal de Con-
tas / Competência Jurisdicional / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Poli-
tica Orçamental

[24640]

343.352 COLxCon

COLOMBIA. Contraloría General de la República

Control fiscal, modernización y lucha contra la corrupción : experiencias en América Latina / Contraloría General de la República ; relat. Gabriel Misas Arango... [et al.]. - Bogotá : Contraloría General de la República, 2006. - 491 p. ; 24 cm

ISBN 958-9351-54-9

Controlo Fiscal / Modernização Administrativa / Corrupção / Luta contra a Fraude / Tribunal de Contas / Cooperação Institucional / América Latina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 343.352

[24641]

336.126.55(81) RIOxAva

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município

Avaliação do programa municipal de saúde bucal : Carioca rindo à toa / Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. - Rio de Janeiro : TCMRJ, 2005. - 28 p. : il. ; 21 cm

Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Saúde Pública / Medicina Dentária / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[24851]

PP 576

NETTO, Jair Lins

Jurisdição dos TC's / Jair Lins Netto, Henrique Eugénio Barros Hermida

In: Revista TCMRJ / dir. Thiers Montebello. - Rio de Janeiro. - A. 23, n.º 32 (Abril 2006). - p. 46-51

Tribunal de Contas / Competência Institucional / Competência Jurisdiccional / Jurisdição Constitucional / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[24903] 336.126.55(469) PORxAcc

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Acção de fiscalização concomitante à Direcção-Geral da Administração da Justiça. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2006. - 41 p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Justiça / Contrato de Fornecimentos / Funcionamento Institucional / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[24907] 336.126.55(469) Tri

O TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas : 1911-1930 : do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado (1911-1919) ao Conselho Superior de Finanças (1919-1930) / Judite Cavaleiro Paixão... [et al.] ; dir. Alfredo José de Sousa. - Lisboa : TC, 2005. - 325 p. : il. : fac-sim., fot.

Tribunal de Contas / História / Competência Jurisdicional / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[24938] 336.126 INSxGlo

INSTITUTO RUY BARBOSA

Glossário : termos técnicos mais utilizados por tribunais de contas / Instituto Ruy Barbosa ; apres. Salomão Ribas Junior. - Rio de Janeiro : IRB, 2005. - 192 p. : il. ; 21 cm

Tribunal de Contas / Instância de Controlo / Terminologia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[24939] 336.126.55(81) BRAXPla

BRASIL. Tribunal de Contas da União
Plano estratégico : 2006-2010 / Tribunal de Contas da União. - Brasília :
TCU, 2006. - 39, [5] p. : il. ; 21 cm

Tribunal de Contas / Programa de Acção / Brasil / 2436 Finanças Públicas
e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[24942] 336.126.55(439) HUNxSta I

HUNGRIA. State Audit Office
State Audit Office of Hungary / apres. Arpad Kovacs. - Budapest : State
Audit Office, 2006. - 21 p., [1] desdobr. : il. ; 23 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Hungria /
2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.124.55(439)

[24943] 336.126.55(439) HUNxStr

HUNGRIA. State Audit Office
Strategy : 2006-2010 / State Audit Office of Hungary ; ed. Arpad Kovacs. -
Budapest : State Audit Office, 2006. - 15 p. ; 23 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Programa
de Acção / Hungria / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.124.55(439)

[24984] 336.1/5 EURORAIxNue

EURORAI CONGRESS, 5, Barcelona, 2004

La nueva gestión pública y la modernización de la administración : un reto
para el control externo del sector público : recopilación de las ponencias

del / V Congreso = New public management and modernization of administration as a challenge for public sector audit : collected papers of the / 5th Congress = La nouvelle gestion publique et la modernisation de l'administration : recueil des exposés du / Ve Congrès. - [Valencia] : EURORAI, 2006. - 425 p. ; 24 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Finanças Regionais / Tribunal de Contas / Congresso Internacional / Acta de Reunião / EURORAI / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.1/5

[24988]

336.126 PERxSis

PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas

Sistemas de informação e controlo externo das finanças públicas / Manuel H. de Freitas Pereira. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2005. - P. 25-39 ; 21 cm. - Separata da Revista do Tribunal de Contas n° 43 (Jan.- Jun. 2005)

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Informação Financeira / Tribunal de Contas / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[24989]

336.126.55(469) MARxDis

MARTINS, Guilherme d'Oliveira, 1952-

Disciplina financeira, governo económico e Tribunal de Contas / Guilherme d'Oliveira Martins. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2006. - P. 27-41 ; 21 cm. - Intervenção no Seminário para Dirigentes, organizado pela Direcção-Geral dos Impostos, Lisboa 11-01-2006. - Separata da Revista do Tribunal de Contas n° 44 (Jul.-Dez. 2005)

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Política Financeira / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[24993]

PP 120

MARTINS, Guilherme d'Oliveira, 1952-

Disciplina financeira, governo económico e Tribunal de Contas / Guilherme d'Oliveira Martins. - Intervenção no Seminário para Dirigentes, organizado pela Direcção-Geral dos Impostos, Lisboa 11-01-2006

In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa. - ISSN 0871-3065. - N. 44 (Jul.-Dez. 2005). - P. 27-41

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Política Financeira / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[25001]

336.126.55(469) PORxAcc 1

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Ação de fiscalização concomitante à Câmara Municipal e aos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra / relat. Helena Ferreira Lopes. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2006. - 150 p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Justiça / Contrato de Fornecimentos / Funcionamento Institucional / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[25004]

336.126.55(81) BRAXRel 8

BRASIL. Tribunal de Contas da União

Relatório de avaliação de programa : programa segundo tempo / Tribunal de Contas da União ; rel. Lincoln Magalhães da Rocha. - Brasília : TCU, 2006. - 90, [2] p. : il. : gráf. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Programa de Ajuda / Educação de Base / Desporto / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[25005] 336.126.55(81) BRAXRel 9

BRASIL. Tribunal de Contas da União

Relatório de avaliação de programa : programa manutenção de hidrovias / Tribunal de Contas da União ; rel. Augusto Nardes. - Brasília : TCU, 2006. - 112, [2] p. : il. : gráf. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Programa de Ajuda / Transporte por Via Navegável / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(81)

[25006] 336.126.55(81) BRAXRel 10

BRASIL. Tribunal de Contas da União

Relatório de avaliação de programa : programa doação, captação e transplante de órgãos e tecidos / Tribunal de Contas da União ; rel. Marcos Vinícios Vilaça. - Brasília : TCU, 2006. - 134, [2] p. : il. : gráf. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Programa de Ajuda / Transplantação de Órgãos / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(81)

[25007] 336.126.55(81) BRAXRel 11

BRASIL. Tribunal de Contas da União

Relatório de avaliação de programa : programa nacional de erradicação da febre aftosa / Tribunal de Contas da União ; rel. Benjamin Zymler. - Brasília : TCU, 2006. - 110 [2] p. : il. : gráf. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Programa de Ajuda / Febre Aftosa / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(81)

[25008] 336.126.55(81) BRAXAva 8

BRASIL. Tribunal de Contas da União
Avaliação do Programa Segundo Tempo / Tribunal de Contas da União ;
Rel. Lincoln Magalhães da Rocha. - Brasília : TCU, 2006. - 30 p. ; 21 cm. -
(Sumários executivos. Nova série ; 8)

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de
Projecto / Programa de Ajuda / Ensino Básico / Desporto / Tribunal de
Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(81)

[25009] 336.126.55(81) BRAXAva 9

BRASIL. Tribunal de Contas da União
Avaliação do programa Manutenção de Hidrovias / Tribunal de Contas da
União ; Rel. Augusto Nardes. - Brasília : TCU, 2006. - 35 p. ; 21 cm. -
(Sumários executivos. Nova série ; 6)

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de
Projecto / Programa de Ajuda / Transporte por Via Navegável / Tribunal de
Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(81)

[25010] 336.126.55(81) BRAXAva 10

BRASIL. Tribunal de Contas da União
Avaliação do programa Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos /
Tribunal de Contas da União ; Rel. Marcos Vinícios Vilaça. - Brasília
: TCU, 2006. - 44 p. ; 21 cm + Errata (1 p.). - (Sumários executivos. Nova
série ; 9)

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de
Projecto / Programa de Ajuda / Transplatação de Órgãos / Tribunal de
Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(81)

[25011]

336.126.55(81) BRAXAva 11

BRASIL. Tribunal de Contas da União

Avaliação do programa Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos / Tribunal de Contas da União ; rel. Benjamin Zymler. - Brasília : Tribunal de Contas da União, 2006. - 39 p. ; 21 cm. - (Sumários executivos. Nova série ; 7)

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Programa de Ajuda / Febre Aftosa / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(81)

[25012]

336.126.55(81) BRAXRel 12

BRASIL. Tribunal de Contas da União

Relatório de monitoramento : Programa Nacional Biblioteca da Escola / Tribunal de Contas da União ; rel. Guilherme Palmeira. - Brasília : TCU, 2006. - 111 p. : il. : gráf. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Biblioteca Juvenil / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(81)

[25013]

336.126.55(81) BRAXRel 13

BRASIL. Tribunal de Contas da União

Relatório de monitoramento : Progrma Saúde da Família / Tribunal de Contas da União ; rel. Marcos Vinícios Vilaça. - Brasília : TCU, 2006. - 121, [1] p. : il. : gráf. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Avaliação de Projecto / Saude Pública / Família / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[25014] 336.126.55(72) FORxMem

FORO INTERNACIONAL SOBRE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y EL MUNDO, 3, Ciudad de México, 2005

Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo / org. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. - Ciudad de México : CVASF, 2005. - 339 p. ; 22 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / México / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(72)

[25021] 336.126.55(437.6) REPxAud

REPÚBLICA ESLOVACA. Supreme Audit Office

The audit plan of the Supreme Audit Office of the Slovak Republic for the year 2006. - Bratislava : SAO, 2005. - Pág. var. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Plano de Acção / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(437.6)

[25025] 336.126.55(439) HUNxSum

HUNGRIA. State Audit Office

Summary of audit reports on the financial management and control of EU funds in Hungary in 2005 / State Audit Office of Hungary. - Budapest : SAO, 2006. - 38 p., [4] f. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Hungria / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(439)

[25026] 336.126.55 AUSxVie

AUSTRIA. Court of Audit

Vienna declaration : on the International Symposium on Stenghtening Global Government Audit / Austrian Court of Audit. - Vienna : Austrian Court of Audit, 2006. - 30 p. ; 21 cm + 1 CD-Rom

Tribunal de Contas / Cooperação Interinstitucional / Cooperação Técnica / Controlo Financeiro / Declaração Pública / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55

[25027] 336.126.55(729.3) REPxLey

REPÚBLICA DOMINICANA. Leis, decretos, etc.
Ley 10-04 de fecha 20 de Enero 2004 de la Cámara de Cuentas de la República ; Reglamento No. 06-04 de fecha 20 de Septiembre 2004 para la aplicación de la Ley No. 10-04 ; Reglamento No. 09-04 de fecha 12 de Octubre del 2004, de Procedimiento para la Contratación de Firmas Privadas de Auditoria / comp. Cámara de Cuentas de la República Dominicana. - Santo Domingo : CCR, [ca. 2004]. - 74 p. ; 22 cm

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Competência Institucional / República Dominicana / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(729.3)

[25033] PP 120

PORTUGAL. Presidente da República, 1996-2006 (Jorge Sampaio)
Discurso de sua excelência o Presidente da República no acto de posse do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, Guilherme d'Oliveira Martins
In: Revista do Tribunal de Contas / dir. Presidente do Tribunal de Contas, Guilherme d' Oliveira Martins. - Lisboa. - ISSN 0871 3065. - Nº 44 (Jul.-Dez. 2005). - p. 93-97

Tribunal de Contas / Vida Institucional / Discurso / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[25034]

PP 120

PORTUGAL. Presidente do Tribunal de Contas, 2005 - (Guilherme d' Oliveira Martins)

Discurso do conselheiro presidente do Tribunal de Contas Guilherme d'Oliveira Martins no acto de posse do Conselheiro Vice-Presidente, Ernesto Cunha

In: Revista do Tribunal de Contas / dir. Presidente do Tribunal de Contas. Guilherme d' Oliveira Martins. - Lisboa. - ISSN 0871 3065. - Nº 44 (Jul.-Dez. 2005). - p. 99-106

Tribunal de Contas / Vida Institucional / Discurso / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[25035]

PP 120

PORTUGAL. Vice-Presidente do Tribunal de Contas, 1995- (Ernesto Cunha)

Discurso do conselheiro vice-presidente Ernesto Cunha no acto da sua posse

In: Revista do Tribunal de Contas / dir. Presidente do Tribunal de Contas, Guilherme d' Oliveira Martins. - Lisboa. - ISSN 0871 3065. - Nº 44 (Jul.-Dez. 2005). - p. 107-122

Tribunal de Contas / Vida Institucional / Discurso / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[25036]

PP 120

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Balanço do segundo mandato do conselheiro presidente Alfredo José de Sousa

In: Revista do Tribunal de Contas / dir. Presidente do Tribunal de Contas, Guilherme d' Oliveira Martins. - Lisboa. - ISSN 0871 3065. - Nº 44 (Jul.-Dez. 2005). - p. 123-243

Tribunal de Contas / Vida Institucional / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[25077]

PP 261

BOURN, John

The external auditor's role in regulation : an insight into the advisory of the National Audit Office of the United Kingdom / John Bourn

In: Public Finance Quarterly. - Budapest. - ISSN 0031-496-X. - Vol. 51, nº 3 (2006). - P. 341-346

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Análise de Custo-eficácia / Serviço Público / Privatização / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[25100]

PP 776

MORAL MORAL, Maria del Carmen

Crónica de las intervenciones del presidente del tribunal en las comparencias en la comisión mixta para presentar los resultados de fiscalización / M^a del Carmen Moral Moral, Francisco Javier Corral Pedruzo

In: Revista Española de Control Externo. - Madrid. - ISSN 1575-1333. - Vol. 8, nº 23 (Maio 2006). - p. 141-161

Finanças Públicas / Contabilidade Pública / Conta Geral do Estado / Tribunal de Contas / Presidente / Declaração Pública / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

ÍNDICE DE ASSUNTO

2436 FINANÇAS PÚBLICAS E POLÍTICA ORÇAMENTAL

MFN:24634, MFN:24638, MFN:24639, MFN:24640, MFN:24641,
MFN:24851, MFN:24903, MFN:24907, MFN:24938, MFN:24939,
MFN:24942, MFN:24943, MFN:24958, MFN:24984, MFN:24988,
MFN:24989, MFN:24993, MFN:25001, MFN:25004, MFN:25005,
MFN:25006, MFN:25007, MFN:25008, MFN:25009, MFN:25010,
MFN:25011, MFN:25012, MFN:25013, MFN:25014, MFN:25021,
MFN:25022, MFN:25025, MFN:25026, MFN:25027, MFN:25033,
MFN:25034, MFN:25035, MFN:25036, MFN:25077, MFN:25100

ACTA DE REUNIÃO

MFN:24984, MFN:25022

AMÉRICA LATINA

MFN:24640

ANÁLISE DE CUSTO-EFICÁCIA

MFN:25077

AUDITORIA EXTERNA

MFN:24641, MFN:24903, MFN:24984, MFN:24988, MFN:25001,
MFN:25004, MFN:25005, MFN:25006, MFN:25007, MFN:25008,
MFN:25009, MFN:25010, MFN:25011, MFN:25012, MFN:25013,
MFN:25025, MFN:25077

AVALIAÇÃO DE PROJECTO

MFN:24641, MFN:25004, MFN:25005, MFN:25006, MFN:25007,
MFN:25008, MFN:25009, MFN:25010, MFN:25011, MFN:25012,
MFN:25013

BIBLIOTECA JUVENIL

MFN:25012

BRASIL

MFN:24634, MFN:24641, MFN:24851, MFN:24939, MFN:25004,
MFN:25005, MFN:25006, MFN:25007, MFN:25008, MFN:25009,
MFN:25010, MFN:25011, MFN:25012, MFN:25013, MFN:25022

COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL

MFN:24851, MFN:25022, MFN:25027

COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

MFN:24638, MFN:24639, MFN:24851, MFN:24907

CONGRESSO INTERNACIONAL

MFN:24984

CONTA GERAL DO ESTADO

MFN:25100

CONTABILIDADE PÚBLICA

MFN:25100

CONTRATO DE FORNECIMENTOS

MFN:24903, MFN:25001

CONTROLE FINANCEIRO

MFN:24638, MFN:24639, MFN:24641, MFN:24903, MFN:24942,
MFN:24943, MFN:24958, MFN:24984, MFN:24988, MFN:24989,
MFN:24993, MFN:25001, MFN:25004, MFN:25005, MFN:25006,
MFN:25007, MFN:25008, MFN:25009, MFN:25010, MFN:25011,

MFN:25012, MFN:25013, MFN:25014, MFN:25021, MFN:25025,
MFN:25026, MFN:25027

CONTROLO FISCAL

MFN:24640

COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL

MFN:24640

COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

MFN:25026

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

MFN:24958

COOPERAÇÃO TÉCNICA

MFN:25026

CORRUPÇÃO

MFN:24638, MFN:24639, MFN:24640

DECLARAÇÃO PÚBLICA

MFN:25026, MFN:25100

DESPORTO

MFN:25004, MFN:25008

DISCURSO

MFN:25033, MFN:25034, MFN:25035

EDUCAÇÃO DE BASE

MFN:25004

ENSINO BÁSICO

MFN:25008

ESPANHA

MFN:25100

EURORAI

MFN:24984

FAMÍLIA

MFN:25013

FEBRE AFTOSA

MFN:25007, MFN:25011

FINANÇAS PÚBLICAS

MFN:24903, MFN:24942, MFN:24943, MFN:24958, MFN:24984,
MFN:24988, MFN:24989, MFN:24993, MFN:25001, MFN:25004,
MFN:25005, MFN:25006, MFN:25007, MFN:25008, MFN:25009,
MFN:25010, MFN:25011, MFN:25012, MFN:25013, MFN:25014,
MFN:25021, MFN:25077, MFN:25100

FINANÇAS REGIONAIS

MFN:24984

FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL

MFN:24903, MFN:25001

HISTÓRIA

MFN:24907

HUNGRIA

MFN:24942, MFN:24943, MFN:25025

INFORMAÇÃO FINANCEIRA

MFN:24988

INSTÂNCIA DE CONTROLO

MFN:24938, MFN:25022

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

MFN:24851

JUSTIÇA

MFN:24903, MFN:25001

LUTA CONTRA A FRAUDE

MFN:24638, MFN:24639, MFN:24640

MEDICINA DENTÁRIA

MFN:24641

MÉXICO

MFN:25014

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

MFN:24640

PAISES CE

MFN:24638

PLANO DE ACÇÃO

MFN:25021

POLÍTICA FINANCEIRA

MFN:24989, MFN:24993

PORTUGAL

MFN:24639, MFN:24903, MFN:24907, MFN:24988, MFN:24989,
MFN:24993, MFN:25001, MFN:25033, MFN:25034, MFN:25035,
MFN:25036

PRESIDENTE

MFN:25100

PRIVATIZAÇÃO

MFN:25077

PROGRAMA DE ACÇÃO

MFN:24939, MFN:24943

PROGRAMA DE AJUDA

MFN:25004, MFN:25005, MFN:25006, MFN:25007, MFN:25008,
MFN:25009, MFN:25010, MFN:25011

REINO UNIDO

MFN:25077

RELATÓRIO DE ACTIVIDADE

MFN:24634

RELATÓRIO DE AUDITORIA

MFN:24903, MFN:25001

REPÚBLICA DOMINICANA

MFN:25027

SAÚDE PÚBLICA

MFN:24641, MFN:25013

SERVIÇO PÚBLICO

MFN:25077

TERMINOLOGIA

MFN:24938

TRANSPLANTAÇÃO DE ÓRGÃOS

MFN:25006; MFN:25010

TRANSPORTE POR VIA NAVEGÁVEL

MFN:25005, MFN:25009

TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:24634, MFN:24638, MFN:24639, MFN:24640, MFN:24641,
MFN:24851, MFN:24903, MFN:24907, MFN:24938, MFN:24939,
MFN:24942, MFN:24943, MFN:24958, MFN:24984, MFN:24988,
MFN:24989, MFN:24993, MFN:25001, MFN:25004, MFN:25005,
MFN:25006, MFN:25007, MFN:25008, MFN:25009, MFN:25010,
MFN:25011, MFN:25012, MFN:25013, MFN:25014, MFN:25021,

MFN:25022, MFN:25025, MFN:25026, MFN:25027, MFN:25033,
MFN:25034, MFN:25035, MFN:25036, MFN:25077, MFN:25100

UNIÃO EUROPEIA

MFN:24638

VIDA INSTITUCIONAL

MFN:25033, MFN:25034, MFN:25035, MFN:25036

ÍNDICE DE AUTORES

ARANGO PARDO, JAVIER

MFN:24640

ATRICON

MFN:25022

AUSTRIA. COURT OF AUDIT

MFN:25026

BAHIA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

MFN:24634

BOURN, JOHN

MFN:25077

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MFN:24939, MFN:25004, MFN:25005, MFN:25006, MFN:25007,
MFN:25008, MFN:25009, MFN:25010, MFN:25011, MFN:25012,
MFN:25013

CÂMARA DE CUENTAS

MFN:25027

CASTRO, MANOEL FIGUEIREDO

MFN:24634

CHAUX CAMPO, HAROLD

MFN:24640

COLOMBIA. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

MFN:24640

**COMISION DE VIGILANCIA DE LA AUDITORIA SUPERIOR
DE LA FEDERACION**

MFN:25014

**CONFERENCIA SOBRE GOBERNABILIDAD Y LAS INSTITU-
CIONES SUPERIORES**

MFN:24640

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

MFN:24640

CORRAL PEDRUZO, FRANCISCO JAVIER

MFN:25100

COURT OF AUDIT

MFN:25026

CUNHA, ERNESTO

MFN:25035

**ENCONTRO NACIONAL DE CONSELHEIROS DE TRIBUNAIS
DE CONTAS, RIO DE JANEIRO, 2001**

MFN:25022

EURORAI CONGRESS, 5, BARCELONA, 2004

MFN:24984

FORO INTERNACIONAL SOBRE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y EL MUNDO, 3, CIUDAD DE MÉXICO, 2005

MFN:25014

GONZÁLEZ SALAS, EDGAR

MFN:24640

HERMIDA, HENRIQUE EUGÉNIO BARROS

MFN:24851

HUNGRÍA. STATE AUDIT OFFICE

MFN:24942, MFN:24943, MFN:25025

INSTITUTO RUY BARBOSA

MFN:24938

KOVAKS, ARPAD

MFN:24942, MFN:24943

LOPES, HELENA FERREIRA

MFN:25001

MARTINS, GUILHERME D'OLIVEIRA, 1952-

MFN:24989, MFN:24993, MFN:25033, MFN:25034, MFN:25036

MÉXICO. COMISION DE VIGILANCIA DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION

MFN:25014

MISAS ARANGO, GABRIEL

MFN:24640

MONTEBELLO, THIERS

MFN:24851

MORAL MORAL, MARIA DEL CARMEN

MFN:25100

NARDES, AUGUSTO

MFN:25005

NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA

MFN:25022

NETTO, JAIR LINS

MFN:24851

PAIXÃO, JUDITE CAVALEIRO

MFN:24907

PALMEIRA, GUILHERME

MFN:25012

PEREIRA, MANUEL HENRIQUE DE FREITAS

MFN:24988

PÉREZ NAVARRETE, FRANCISCO

MFN:24640

PORTUGAL. PRESIDENTE DA REPÚBLICA, 1996-2006 (JORGE SAMPAIO)

MFN:25033

PORTUGAL. PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, 1995 - 2005 (ALFREDO JOSÉ DE SOUSA)

MFN: 24907

PORTUGAL. PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, 2005- (GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS)

MFN:25034

PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:24903, MFN:24907, MFN:25001, MFN:25036

PORTUGAL. VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, 1995- (ERNESTO CUNHA)

MFN:25035

PRÉ XXI CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, RIO DE JANEIRO, 2001

MFN:25022

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

MFN:25033

REPÚBLICA DOMINICANA

MFN:25027

REPÚBLICA DOMINICANA. CÁMARA DE CUENTAS

MFN:25027

REPÚBLICA ESLOVACA. SUPREME AUDIT OFFICE

MFN:25021

RIBAS JÚNIOR, SALOMÃO

MFN:24938

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICIPIO

MFN:24641, MFN:24938

ROCHA, LINCOLN MAGALHÃES DA

MFN:25004

SOUCY, ANNE DE

MFN:24638

SOUSA, ALFREDO JOSÉ DE

MFN:24907, MFN:24988, MFN:25036

STATE AUDIT OFFICE

MFN:24942, MFN:24943, MFN:25025

SUPREME AUDIT OFFICE

MFN:25021

TAVARES, JOSÉ

MFN:24639, MFN:24958

TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:24903, MFN:24907, MFN:25001, MFN:25036

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MFN:24939, MFN:25004, MFN:25005, MFN:25006, MFN:25007,
MFN:25008, MFN:25009, MFN:25010, MFN:25011, MFN:25012,
MFN:25013

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

MFN:24634

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO

MFN:24641, MFN:24938

VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

MFN:25035

VILAÇA, MARCOS VINÍCIOS

MFN:25006, MFN:25007, MFN:25013

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

Guilherme d'Oliveira Martins
Presidente do Tribunal de Contas