

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 Luís 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, n.º 61 – 1069-045 Lisboa

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

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

Impressão: Tipografia Peres

N.º 48 – Julho a Dezembro de 2007

Tiragem: 1500 exemplares

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95



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

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

DOCTRINA

<i>O impacto das regras orçamentais do PEC</i> José Fonseca	23
<i>Tendências do controle externo nos Estados Unidos</i> Márcia Farias	49
<i>O contributo das ISC, em especial das suas recomendações, para a sustentabilidade financeira dos sectores sociais</i> (Documento apresentado pelo Tribunal de Contas nas V Jornadas EUROSAI-OLACEFS, Lisboa, Maio de 2007).	71
<i>A sustentabilidade financeira no Estado moderno – perspectivas</i> (Documento apresentado pelo Tribunal de Contas nas V Jornadas EUROSAI-OLACEFS, Lisboa, Maio de 2007).	85

DOCUMENTOS

<i>ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO (1942-2004)</i> Guilherme d’Oliveira Martins	101
V JORNADAS EUROSAI/OLACEFS – Lisboa 2007	
• Discursos proferidos pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas:	
– Recepção de boas-vindas	133
– Sessão de Abertura.....	137

– Sessão de Encerramento	145
• Conclusões e Recomendações	
– <i>Sustentabilidade financeira, prestação de contas e responsabilidade</i>	157

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS	161
1ª SECÇÃO	
CONTROLO PRÉVIO	181
2ª SECÇÃO	
CONTROLO SUCESSIVO	201
3ª SECÇÃO	
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS.....	211
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES.....	223
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA.....	231

HISTÓRIA E CULTURA

<i>Do Tribunal de Contas da União à Academia Brasileira de Letras.....</i>	239
Marcos Vinícios Vilaça	
<i>A Documentação de procedimentos em serviços de documentação, informação e arquivo.....</i>	245
Judite Cavaleiro Paixão, Maria Alexandra Lourenço e Cristina Cardoso.	
<i>Contas com História.....</i>	291

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Dezembro de 2007	301
---	-----

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*, como um 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 na divulgação da actividade do Tribunal.

A Revista assume, a partir deste número, um novo formato, passando a integrar uma crónica de jurisprudência seleccionada, considerando que a

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

maior parte da jurisprudência do Tribunal se encontra disponível na Internet.

Também a partir deste número, o conteúdo da Revista passa a estar disponível em CD-ROM, distribuído conjuntamente com a publicação a todos os seus assinantes, o qual também englobará o texto completo da jurisprudência selecionada.

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 20/08 – GP, de 6 de Maio de 2008.

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

— **Crónica da Jurisprudência**

- Do Plenário Geral
- Da 1ª Secção (Controlo Prévio e Controlo concomitante)
- Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)
- Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- 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**

— **CD-Rom**

O Director

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

(Guilherme d'Oliveira Martins)

Despacho n.º 20/08—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, 82/01, de 15 de Novembro e de 3/06, de 2 de Fevereiro.

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, 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:

— **Doutrina**

— **Documentos**

- Internos
- De Instituições congéneres
- De Organizações internacionais

— **Crónica da Jurisprudência**

- Do Plenário Geral
- Da 1ª Secção (Controlo Prévio e Controlo concomitante)
- Da 2ª Secção (Controlo sucessivo)
- Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
- 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**

— **CD-Rom**

Artigo 6º
(Fornecimento de jurisprudência)

A fim de garantir a existência dos documentos a incluir na Crónica de Jurisprudência 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 3/06, de 2 de Fevereiro.
- 2. O presente Despacho entra imediatamente em vigor.

Lisboa, 6 de Maio de 2008.

O Presidente do Tribunal de Contas



(Guilherme d' Oliveira Martins)

O IMPACTO DAS REGRAS ORÇAMENTAIS DO PEC

José Fonseca*

* Mestrando em Administração e Políticas Públicas.

“So our long termism has avoided problems that have befallen the European Stability and Growth Pact. Our rules are not short term annual rules but for the whole economic cycle. By adjusting for the cycle we can avoid spending too much in an upturn and avoid having to cut back in a downturn, the wrong time to retrench”.

Discurso de Gordon Brown MP, Chancellor of the Exchequer, no The British Chambers of Commerce Annual Conference, 25 Abril de 2005.

1. Introdução

Desde a adesão ao Euro que Portugal tem registado um longo período de estagnação económica associado à ocorrência de défices orçamentais excessivos. Várias razões têm vindo a ser apontadas para a actual situação económica e orçamental.

Uns dizem que o prosseguimento de políticas orçamentais pró-cíclicas direccionadas para o consumo em períodos de expansão (1995-2000) e de políticas orçamentais pró-cíclicas em períodos de retracção económica (2001-2005) contribuíram decisivamente para este ciclo recessivo (European Commission, 2004). Outros referem que o tecido empresarial de Portugal concentrou-se demasiado em bens não transaccionáveis, no período de 1995-1999, cujo potencial de crescimento se encontra actualmente esgotado e assentam no mercado interno (Martins, 2004). Outros ainda, adiantam que são a falta de reformas no Estado, no ensino, na justiça, na transparência da vida pública, na abertura do sistema, nas mentalidades e na competitividade das empresas nacionais no seu conjunto, que resultam em barreiras ao desenvolvimento acelerado de Portugal (Sá, 1999).

Não há dúvida que qualquer uma destas razões pode explicar, com maior ou menor impacto, a situação actual. No entanto, poderá existir

uma outra razão que poderá ajudar a explicar o atraso de Portugal em efectuar a denominada convergência real. Uma razão ainda mais profunda e transversal a todas as explicações acima apresentadas.

Nos últimos 20 anos, vários países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), têm introduzido regras orçamentais aquando da preparação do Orçamento de Estado (OE) por sua iniciativa (ex: Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália), por imposição da União Europeia (UE), no âmbito do Tratado de Maastricht e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), quer ainda por condições ditadas pelo Fundo Monetário Internacional.

O presente documento pretende analisar o papel das regras orçamentais no âmbito do processo orçamental e do seu impacto nas políticas orçamentais. Em especial, serão analisadas as regras do Tratado de Maastricht e do PEC e do seu impacto na economia e finanças públicas de Portugal, como factor inibidor da estabilidade orçamental e do alcance do crescimento económico. Por último, tentar-se-á averiguar das perspectivas de futuro das finanças públicas portuguesas com a recente revisão do PEC.

Para ajudar a análise das regras orçamentais tomaremos como referência o Reino Unido, por duas sucessivas razões: i) desde 1998, aplica regras orçamentais distintas do PEC¹; e ii) regista um período de crescimento invejável entre 1997 e 2008, como demonstra a figura seguinte:

Figura 1 – Taxa de crescimento real do produto interno bruto da UE (15), Portugal e Reino Unido

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE (15 países)	2.9	3.0	3.9	1.9	1.1	1.1	2.2	1.5	2.6 (p)	2.2 (p)	2.3 (p)
Portugal	4.8	3.9	3.9	2.0	0.8	-1.1	1.2	0.4	1.2 (p)	1.5 (p)	1.7 (p)
Reino Unido	3.3	3.0	3.8	2.4	2.1	2.7	3.3	1.9	2.7 (p)	2.6 (p)	2.4 (p)
(p) previsão											

Fonte: Eurostat

¹ De acordo com o art. 5º do Protocolo 11 - Relativo a certas disposições relacionadas com o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte - anexo ao Tratado que institui a CE, não é aplicável ao Reino Unido o nº 1 do Art. 104º do referido Tratado, no qual é referido que os Estados-Membros devem evitar défices orçamentais excessivos, a não ser que adiram ao Euro. No entanto, continuará a ser aplicável ao Reino Unido o nº 4 do artigo 109ºE, do mesmo Tratado, no qual obriga o Reino Unido a envidar esforços para evitar défices excessivos. Ou seja, o Reino Unido tem um regime de “*opt-out*”.

2. Enquadramento e caracterização das regras orçamentais

Como se referiu na introdução, tem havido um movimento cada vez maior de introdução de regras orçamentais no processo orçamental. Para efeitos de clarificação de terminologias, importa antes de mais distinguir as regras orçamentais das regras procedimentais.

As primeiras têm como papel restringir a política orçamental, retirando grande parte da autoridade de decisão política sobre os grandes agregados de receita e despesa (Kopits e Symanski, 1998). As regras procedimentais, pelo contrário, geralmente dão poder a quem elabora e executa o orçamento, permitindo-lhes alocar os recursos de acordo com as preferências governamentais. As regras orçamentais estão relacionadas com os aspectos substantivos dos impactos do orçamento e as regras procedimentais pretendem descrever como são desenvolvidas as várias tarefas do processo orçamental (Schick, 2003).

Existem quatro razões para a expansão deste movimento (Schick, 2003):

- a) “*Sound budget procedures often produce unsound budget outcomes*” – as regras procedimentais estão associadas a rotinas de execução do processo orçamental. Se estas rotinas estão correctas, presume-se que os impactos produzidos por elas são bons. Na realidade, elas são indiferentes aos impactos e politicamente neutras porque não têm preferência por mais ou menos despesa e impostos, orçamentos deficitários ou excedentários, subir ou manter a dívida pública e são aplicadas por governos de esquerda e de direita;
- b) Orçamentação nos países democráticos é inerentemente tendenciosa para produzir impactos expansionistas – as regras procedimentais favorecem o incrementalismo dos orçamentos através de todo o processo negocial associado à elaboração do orçamento, porque todos os ministros se preocupam com as alterações referentes aos anos anteriores e querem sempre mais para gastar. As regras procedimentais são também indiferentes a este processo negocial;
- c) O gradual abandono de rígidas regras de equilíbrio orçamental levou a uma falta de orientação de como gerir os grandes agregados orçamentais – com as várias versões de equilíbrio orçamental (anual ou ajustado ao ciclo económico) os governos tiveram que

desenhar novas abordagens diferentes do equilíbrio orçamental de forma a acolher políticas orçamentais muito mais substantivas;

- d) Uma linha de investigação que argumenta que as diferenças dos impactos orçamentais entre países advém das diferenças nas regras através das quais os governos efectuam decisões de obtenção de receita e realização de despesas – de acordo com vários estudos (Hagen (1992) e Poterba (1999)), o processo orçamental que dá ao Primeiro-Ministro e ao Ministro das Finanças domínio estratégico sobre os ministérios sectoriais, limita os poderes de alteração do Parlamento, permitem poucas alterações durante a implementação e são fortemente indutores de disciplina fiscal, i.e, défices e dívida relativamente baixos. Esta linha de investigação influenciou determinantemente tanto o Tratado de Maastricht como o PEC.

Todas as regras orçamentais partilham uma característica comum: têm de ser definidas antes do início do processo orçamental. Caso contrário, as regras orçamentais não produzem os efeitos esperados de restringir as decisões de receita e de despesa dos principais agregados orçamentais.

Mas para que elas sejam efectivas, i.e., produzam resultados, terão de ser efectuadas outras mudanças no processo orçamental. Pode-se identificar cinco áreas a modificar no processo orçamental (Schick, 2003):

- ✓ Aumentar o período orçamental de um ano para o médio prazo;
- ✓ Introdução de projecções ou de estimativas sobre as futuras condições orçamentais;
- ✓ Introdução de estimativas de impactos de mudanças das políticas (*policies*) públicas nos orçamentos futuros;
- ✓ Implementação de procedimentos de monitorização dos efeitos do orçamento para se tomarem medidas correctivas quando necessárias;
- ✓ Reforço dos mecanismos legais e de controlo para evitar que políticos oportunistas violem as regras orçamentais;

A preparação de programas de estabilidade e programas de convergência previstos no PEC tinham precisamente estes objectivos.

No âmbito da escolha das regras orçamentais a serem utilizadas no processo orçamental, as mesmas terão de assegurar, em simultâneo, as quatro dimensões da sustentabilidade das finanças públicas: solvência

financeira, crescimento económico, estabilidade macroeconómica e equidade intergeracional.

A solvência está relacionada com a capacidade do Governo de pagar as suas obrigações financeiras. O crescimento económico tem de ser assegurado através das políticas orçamentais. A estabilidade diz respeito à capacidade do Governo de cumprir com as suas obrigações futuras com a presente carga fiscal. A equidade é assegurada quando o Governo paga as suas obrigações correntes sem enviar o custo para as futuras gerações.

Caso as regras orçamentais escolhidas não assegurem o cumprimento destas quatro dimensões, toda a política orçamental prosseguida produzirá efeitos nefastos não só nas finanças públicas, como também, na economia, sociedade e nos mercados financeiros cujos efeitos podem ir desde da desvalorização da moeda e abaixamento do *rating* da dívida pública (ex: Argentina) até à impossibilidade de colaterização com dívida pública no âmbito do mercado monetário interbancário do Sistema Europeu de Bancos Centrais (ex: países europeus da zona Euro).

Na gestão das finanças públicas são produzidos pelo menos quatro grandes resultados orçamentais: total da receita, total da despesa, défice orçamental e dívida pública. As regras orçamentais tendem também a ser definidas em função de um ou mais destes resultados orçamentais.

Existem regras orçamentais rígidas e flexíveis. As primeiras não podem ser modificadas pelos governos quando se modificam as condições económicas ou as preferências políticas. Os critérios do PEC são um exemplo de regras orçamentais rígidas, porque estas regras continuam de ano para ano e tencionam ser um firme constrangimento à actuação dos governos nacionais sobre os seus orçamentos, ainda que tenham algumas cláusulas de escape. As últimas podem ser alteradas quando os governos pretendem mudar o curso orçamental. São, normalmente, definidas em acordos de coligação, em enquadramentos de despesa de médio prazo (*medium-term expenditure frameworks (MTEF)*)², leis de responsabilidade fiscal³ e na lei do orçamento anual.

² De acordo com o Banco Mundial (s.d.), uma MTEF é um processo transparente de planeamento e formulação orçamental no qual o Conselho de Ministros e os organismos da Administração Pública efectuem contratos credíveis de alocação dos recursos públicos para o alcance das prioridades estratégicas enquanto asseguram uma disciplina orçamental global. O processo incorpora dois objectivos principais: o primeiro pretende definir as metas

Em termos gerais, as regras orçamentais podem ainda ser definidas em termos absolutos, em função do PIB ou qualquer outro indexante, ou como uma taxa (ou montante) de variação sobre um período fiscal anterior. As primeiras têm como vantagem a facilidade de análise de evolução e de comparação com outros países, mas tem como desvantagem um eventual enviesamento dos impactos orçamentais, i.e., os governos acabam por, implicitamente, aceitar aumentos de despesa quando a economia está em expansão e têm dificuldades em diminuir a despesa quando a economia está fraca. No decurso de um ciclo económico, pode levar a um aumento dos agregados orçamentais relativos ao PIB. As segundas têm como desvantagem a distorção da execução orçamental. Se o défice é o agregado orçamental a ser incluído na regra orçamental, o Governo pode ser levado a vender activos, diferir despesa ou obter receitas extraordinárias (Schick, 2003).

Para evitar manipulações contabilísticas os vários países que introduziram regras fiscais têm também modificado a base contabilística do orçamento, evoluindo de um regime de caixa para um regime de acréscimo, mas sem nunca desprezar o primeiro. Desta maneira tendem a mitigar as possibilidades de tornear a regras através de procedimentos contabilísticos.

O cálculo das regras orçamentais em termos brutos ou líquidos também não é indiferente. No caso rácio dívida bruta/PIB, o mesmo não é reduzido em função da posse de activos financeiros. Provavelmente, o rácio incluindo a dívida líquida será um melhor indicador porque a riqueza do Estado (activos menos passivos) não é susceptível de alteração por via de operações financeiras. Semelhante raciocínio poderá ser feito com a despesa pública.

fiscais, o segundo pretende alocar os recursos às prioridades estratégicas inseridas nessas metas.

³ De acordo com o Fundo Monetário Internacional, as leis de responsabilidade fiscal estabelecem, normalmente, cinco princípios de gestão orçamental responsável: i) reduzir a dívida pública para níveis prudentes; ii) requer que um equilíbrio orçamental seja mantido em média durante um período de tempo razoável; iii) manter uma folga no nível de riqueza pública; iv) gestão de riscos fiscais; v) manter previsíveis e estáveis as taxas de imposto. Ao Governo é permitido um desvio temporário, desde que esse desvio seja claramente justificado e seja estabelecido um plano claro de retorno aos princípios. A Austrália e o Reino Unido elaboraram documentos semelhantes, denominados de *Charter of Budget Honesty* e *Code for Fiscal Stability*, respectivamente.

Existem actualmente várias “famílias” de regras orçamentais: regras de equilíbrio orçamental, regras de despesa, regras de receita e regras de dívida (European Commission, 2006:135).

3. Origem e enquadramento do Pacto de Estabilidade e Crescimento até à revisão de 2005

Até à assinatura de Maastricht⁴ não existia qualquer objectivo, meta ou compromisso assumido politicamente por parte de Portugal junto da CEE em quais os indicadores macro e microeconómicos deveria de atingir e qual o prazo. Na altura, falava-se de uma forma bastante vaga em alcançar a média do rendimento per capita, medido em paridade do poder de compra da Europa a 15, entre outros indicadores. De referir ainda, a este propósito, “que durante os primeiros 35 anos da Comunidade, a coordenação das políticas económicas era mais virtual do que real: a Comissão analisava a situação económica e publicava as suas recomendações; o Conselho de Ministros da Economia e Finanças (ECOFIN) debatia estes relatórios, mas cada um dos Estados-Membros tinha plena liberdade para determinar as suas próprias prioridades” (Alfaro e Teixeira, 1998:336).

Com o Tratado de Maastricht (instituiu a União Europeia (UE)), a Comunidade Europeia (CE) assume o compromisso político de criar uma União Económica e Monetária (UEM) com base no aprofundamento do mercado único, já em curso, mais a criação de uma moeda única, a implementar em 3 fases. Para o efeito, prevê um conjunto de critérios orçamentais, económicos e jurídicos de convergência (nominal) com o objectivo de assegurar que a nova moeda seja estável e forte e se estabeleça num contexto de crescimento económico sustentado, através de regras macroeconómicas rígidas aplicáveis de igual forma a todos os países. Para efeitos do presente trabalho destacam-se apenas as regras de natureza orçamental onde os Estados-Membros têm como objectivo principal evitar défices excessivos (nº 1 do art. 104º do Tratado da Comunidade Europeia (TCE)) e que são as seguintes:

- a) Regra de défice orçamental – a relação entre o défice orçamental e o Produto Interno Bruto (PIB) não deve exceder os 3% (valor de referência). No entanto, a relação entre o défice e o PIB pode

⁴ Só entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, após um processo de ratificação pelos Estados-Membros.

exceder ligeiramente o valor de referência, se tiver vindo abaixar de forma substancial e contínua, ou se o desvio for excepcional e temporário e o rácio se mantenha próximo do valor de referência. (alínea a) do nº 2 do art. 104º do TCE, conjugado com Protocolo sobre o procedimento de défices excessivos).

- b) Regra da dívida pública - a relação entre a dívida pública e o PIB não deve exceder os 60% (valor de referência), a menos que o rácio esteja a diminuir satisfatoriamente e a aproximar-se do valor de referência a um ritmo satisfatório (alínea b) do nº 2 do art. 104º do TCE, conjugado com Protocolo sobre o procedimento de défices excessivos).

O PIB é calculado a preços de mercado (Art. 1º do Protocolo sobre o procedimento de défices excessivos) e, como tal, não é efectuado qualquer ajustamento ao ciclo económico. Ou seja, apenas é calculado o défice cíclico e não o défice estrutural (após o ajustamento ao impacto do ciclo económico).

Estas percentagens foram aceites pelos Estados-Membros com base nos seguintes pressupostos:

“Assuming that stock-flows compensate over time, a steady-state debt ratio of 60% of GDP corresponds to a constant deficit ratio of 3% of GDP only if the nominal growth rate is about 5% per year. Hence, for such nominal growth rates or higher, respecting the deficit criterion would lead high debt countries to reduce debt to below 60% of GDP over time.

(...) Assuming a nominal growth of 5% over the cycle may not have been overly optimistic (perhaps even conservative) at the time of defining the reference values of the Treaty. In the period between 1970 and 1991, the unweighted average growth rate in EU countries was well above 10% per year. Although lower than in previous decades, the average was still above 7% in the years preceding the signature of the SGP.” (Deroose e Langedijk, 2005:6)

Ou seja, tendo em conta o comportamento histórico das economias, a fixação em 3% para o défice orçamental já incorporaria uma margem de segurança para a evolução futura dos PIB's dos países europeus.

Em Dezembro de 1995, no Conselho Europeu de Madrid, foi definido o cenário de introdução da moeda única, onde se destaca, entre outros aspectos, a confirmação dos critérios orçamentais estabelecidos no Tra-

tado de Maastricht. Em Florença, seis meses mais tarde, o Conselho Europeu reiterou este ponto de vista. Em Dublin, em Dezembro de 1996, o Conselho Europeu solicitou a preparação de um PEC de acordo com os princípios e procedimentos do Tratado, não alterando, portanto, os requisitos para a participação na terceira fase da UEM, quer no primeiro grupo ou quer numa data posterior.

No Conselho Europeu de Amesterdão, em Junho de 1997, é finalmente celebrado o PEC, no qual foram clarificadas e reforçadas as disposições sobre a disciplina orçamental previstas no Tratado de Maastricht. O PEC pretendia que a disciplina orçamental fosse uma característica base da UEM assente em três elementos:

- a) Compromisso político para a integral e tempestiva implementação de vigilância do processo orçamental, através da Resolução do Conselho Europeu 97/C 236/01, de 17/06;
- b) Elementos preventivos através do reforço da vigilância multilateral da posição orçamental e da coordenação das políticas económicas, através do Regulamento (CE) n° 1466/97, de 7/07, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas e,
- c) Elementos dissuasivos no caso de ultrapassagem do limite dos 3%, o Estado-Membro tem de tomar medidas correctivas imediatas e, caso seja necessário, permitir que lhe sejam impostas sanções, como por exemplo: a constituição de um depósito não remunerado até ao limite de 0,5% do PIB, entre outras, tal como definido no Regulamento (CE) n° 1467/97, de 7/07, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do Procedimento de Défice Excessivo.

De referir ainda, que o reforço da regra do défice orçamental no PEC em vez da dívida mantém-se relacionado com o objectivo político de médio prazo de manter “situações orçamentais próximas do equilíbrio ou excedentárias”⁵, a qual permitiria aos “Estados-membros gerirem as flutuações cíclicas normais, mantendo ao mesmo tempo o défice orçamental dentro do referido valor de referência”⁶, pois, como vimos anteriormente, já incorporava uma margem de segurança para a evolução

⁵ N° 1 da Resolução do Conselho Europeu 97/C 236/01, de 17/06.

⁶ N° 4 do preâmbulo do Regulamento (CE) n° 1466/97, de 07/07.

dos PIB's e que o desenvolvimento do défice é um bom factor explicativo da dívida (Deroose e Langedijk, 2005).

Para alicerçar os elementos preventivos foram criados os programas de estabilidade para os Estados-Membros participantes na moeda única e programas de convergência para os Estados-Membros não participantes e nos quais devem incluir, entre outros aspectos, os seguintes⁷:

- a) Objectivo a médio prazo de uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária e uma trajectória de ajustamento que conduza ao objectivo fixado para o excedente/défice orçamental; a evolução prevista do rácio da dívida pública;
- b) As principais hipóteses relativas à evolução previsível da economia e de outras importantes variáveis económicas susceptíveis de influenciar a realização do programa de convergência, nomeadamente a despesa com o investimento público, o crescimento do PIB em termos reais, o emprego e a inflação;
- c) Uma descrição das medidas orçamentais e de outras medidas de política económica adoptadas e/ou propostas para a realização dos objectivos do programa e, no caso das principais medidas orçamentais, uma avaliação dos seus efeitos quantitativos no orçamento;
- d) Uma análise das implicações das alterações das principais hipóteses económicas sobre a situação orçamental e de endividamento.

Com estas informações pretende-se obter uma clara perspectiva plurianual do comportamento das economias e dos impactos das políticas orçamentais, de forma a assegurar uma “supervisão e coordenação das políticas económicas a nível europeu”⁸.

Os elementos dissuasivos consubstanciam-se na tipificação de “disposições para acelerar e clarificar a aplicação do procedimento de défice excessivo com o objectivo de evitar défices orçamentais excessivos e, caso venham a ocorrer, de os corrigir rapidamente”⁹.

Assim, de acordo com o art. 2º do Regulamento (CE) nº 1467/ 97, de 7/07 será considerado de carácter excessivo o défice orçamental em

⁷ Nº 2 do art. 3º e nº 2 do art. 7º do Regulamento (CE) nº 1466/97, de 07/07.

⁸ Art.1º do Regulamento (CE) nº 1466/97, de 07/07.

⁹ Art.1º do Regulamento (CE) nº 1467/97, de 07/07.

relação ao valor de referência quando resulte de uma circunstância excepcional não controlável pelo Estado-membro em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, ou quando resulte de uma recessão económica grave, i.e., quando se verifique uma redução anual do PIB real de, pelo menos, 2%.

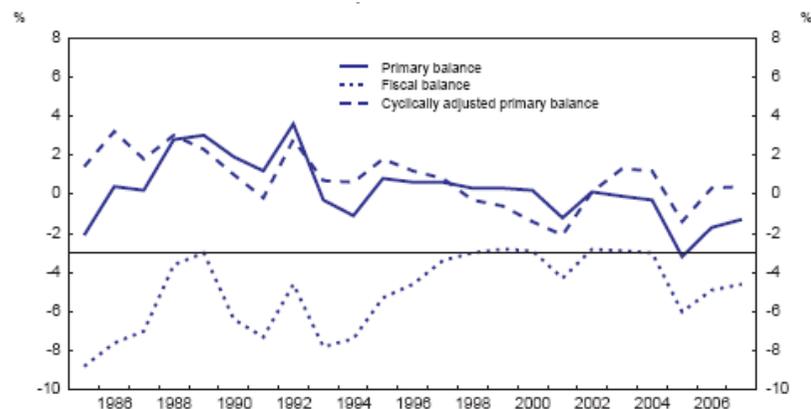
4. Consequências das regras orçamentais do PEC nas finanças públicas portuguesas

Como se depreende dos dois pontos anteriores, as regras orçamentais inseridas no PEC (até à revisão de 2005) estavam muito focalizadas para a posição anual da situação do défice orçamental porque se considerava que “os desenvolvimentos do défice estão mais directamente sobre o controlo do governo do que os desenvolvimentos da dívida e são mais fáceis de se monitorizar e avaliar numa base anual” (Deroose e Langedijk, 2005:6). No entanto, como era apenas considerado o défice cíclico, no caso de Portugal, teve como efeito negativo uma excessiva focalização no carácter anual do OE, em vez de se ter uma perspectiva plurianual mais firme na elaboração e execução do mesmo, de forma, a atenuar, aí sim, os eventuais efeitos cíclicos.

De seguinte, apresenta-se um resumo da evolução das finanças públicas nos últimos 20 anos:

“Over the past two decades Portugal’s fiscal policy has had a bumpy ride (Figure 3). High deficits (often above 5% of GDP) were recorded till the mid-1990s. Then, the general government deficit was reduced progressively to below 3% in 1999-2000, helped by the fall in interest rates in the context of the euro accession process and by high tax revenue spurred by strong economic growth. The consolidation process was, however, temporarily interrupted in 2001 when the deficit increased to around 4¼ per cent of GDP, but resumed between 2002 and 2004. During that period, the deficit was contained at 3% of GDP or slightly below. However, the underlying situation remained weak: the consolidation programme included one-off measures amounting to 2% of GDP a year on average, while expenditure was still growing fast. In 2005, when reliance on one-off revenue measures was abandoned and both structural and conjunctural pressures on spending increased, the deficit rose to a new peak of close to 6%.” (Guichard e Leibfritz, 2006:6)

Figura 2 – Equilíbrio orçamental em Portugal – em % do PIB



Fonte: OCDE, Economic Outlook, n° 78

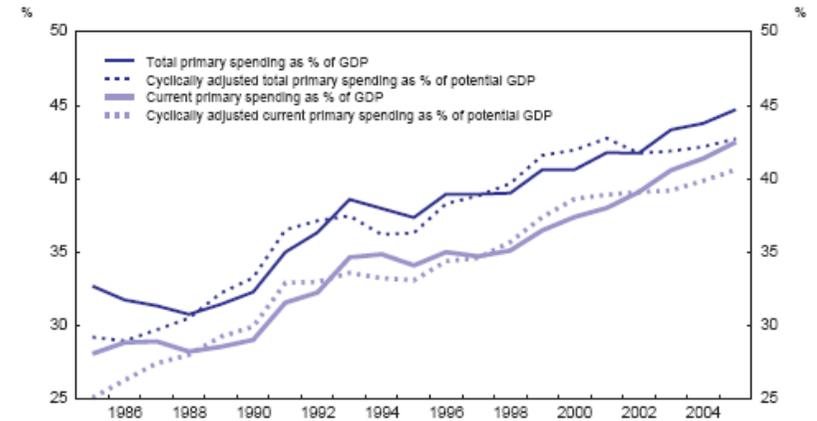
Como se constata do texto e da figura 3 as regras orçamentais do défice não só não ajudaram a manter uma posição próxima do equilíbrio no médio prazo como permitiram a ocorrência de políticas pró-cíclicas. No período de grande actividade económica (1997-2001), o equilíbrio primário ajustado ao ciclo era inferior ao equilíbrio primário não ajustado e no período de pouca actividade económica (2002-2005) o equilíbrio primário ajustado ao ciclo torna-se superior ao equilíbrio primário não ajustado, mas desde que o défice (cíclico), em proporção do PIB, se mantivesse em tendência decrescente até aos 3% a convergência nominal estava salvaguardada. E foi isso que aconteceu. Portugal acabou por entrar no Euro, não devido uma posição sã e sustentável das suas finanças públicas mas sim, porque, momentaneamente, tinha atingido o equilíbrio orçamental. No entanto, a situação orçamental acabou por se revelar mais frágil do que aquela que aparentava. A partir de 2001, inclusive, Portugal começou a registar sucessivos e tendencialmente crescentes défices orçamentais de 4,4%, 4,1% 5,4%, 5,2%, 6,2%¹⁰.

Estes défices começaram a surgir porque nos últimos 15 anos a despesa corrente primária subiu “financiada” pela descida das taxas de juro (redução em cerca de 5½ do PIB o pagamento de juros) em vez de se

¹⁰ Fonte: Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 e Relatório do Orçamento de Estado para 2006. Os anos de 2002, 2003, 2004 e 2005 não incluem medidas extraordinárias.

repor a sustentabilidade orçamental (Guichard e Leibfritz, 2006), como se pode ver pela figura 4:

Figura 3 – Evolução da despesa primária em Portugal – em % do PI



Fonte: OCDE, Economic Outlook, n° 78

Quando ocorreu um abrandamento económico, o Estado português não tinha margem de manobra para acomodar a descida das receitas porque as despesas correntes são muito rígidas.

Estas duas fases do comportamento das finanças públicas e da economia correspondem àquilo que os economistas designam como “boom and bust” (Blanchard, 2006 e Stiglitz, 2003) ou economia do “stop and go”.

Donde se conclui que as regras orçamentais do PEC, até à revisão de 2005, eram inerentemente pró-cíclicas por não serem ajustadas ao ciclo económico (défice estrutural).

Já em 2001, um *working paper* da OCDE, explicava esta característica:

“(…) the Stability and Growth Pact’s focus on budget balances rules makes compliance vulnerable to unexpected changes in the cyclical position of the economy, so its success requires that policies in most times be designed to achieve positions significantly

better than the deficit ceiling that lead to sanctions (ultimately, in this case, fines).” (Atkinson e Noord, 2001:25)

Allen Schick também acrescenta o seguinte:

“To put the matter bluntly, a government that is permitted to run a 1-3% deficit when the economy is strong will not be able to hold the line at 3% when the economy weakens. A government that wants to live by the rules through all the ups and downs of an economic cycle must have rules that produce surpluses when the economy is strong”. (Schick, 2003, p. 33)

Recentemente, mais um *working paper* da OCDE, explicava também as consequências desta característica sobre as finanças públicas portuguesas:

“The pronounced weakness of the economy during the past years has put pressure on Portugal’s public finances and made the task to consolidate the budget more difficult. The fiscal deficit had not been cut sufficiently during the previous boom, amounting to almost 3% of GDP (the Maastricht threshold) when the boom ended in 2000, which left no room for letting automatic stabilisers operate effectively during the subsequent downturn¹¹. This pro-cyclical behaviour of fiscal policy can be seen from the different developments of the primary balance and the cyclically-adjusted primary balance in the second half of the 1990s and after 2001.” (Guichard e Leibfritz, 2006:6)

Não obstante os nobres objectivos políticos de “se manter uma situação de estabilidade nas finanças públicas para reforçar as condições necessárias à estabilidade dos preços e a um forte crescimento sustentável que conduza à criação de emprego”¹² através destas regras orçamentais, as mesmas não têm desempenhado cabalmente esse papel, ainda que seja reconhecido que o enquadramento orçamental da UE tenha sido geralmente avaliado como um sistema de regras bem desenhado, com regras simples, claras e transparentes (Annet et al., 2005 e Buti e Giudice, 2002). No entanto, eram regras insuficientes.

¹¹ “According to OECD estimates, during 2003-2005 Portugal’s output gap was on average 2 3/4 per cent and much larger than the euro área average of above 1%.”

¹² Resolução do Conselho Europeu sobre o PEC, de 17 de Junho de 1997:1.

Joseph E. Stiglitz, prémio Nobel da economia, refere mesmo que:

“Unfortunately, the economic framework in Europe is fighting the battles of the last generation; it is worried more about inflation than about employment creation and growth, with a Central Bank whose mandate focuses on inflation and with a Stability Pact which impairs the ability to engage in stimulative fiscal policy. (Of course, Europe is, as a consequence, spared the huge deficits which provide only minimal stimulus that Bush has pushed through, though many on the right in Europe seemingly would like to follow his lead). While Clinton successfully pushed back the Republican attempt, with a balanced-budget amendment to the Constitution, to end the era of Keynesian economics, the Europeans almost enthusiastically agreed to have their hands tied. The consequences of this choice began to be felt in the years after the beginning of the new millennium.” (Stiglitz, 2003:298)

É também nossa opinião que em virtude desta excessiva focalização anual e cíclica das regras orçamentais, elas não só não asseguraram a estabilidade orçamental no passado, como também dificilmente permitiriam alcançar a estabilidade orçamental e o crescimento económico no futuro. Por isso, a interpretação das regras foi substancialmente modificada em 2005.

5. A revisão da interpretação das regras orçamentais e alternativas

A revisão do PEC, em particular dos Regulamentos (CE) n° 1466/97¹³ e 1467/97¹⁴, já representa uma aproximação à perspectiva plurianual das finanças públicas e da sua sustentabilidade.

De acordo com o relatório “Melhorar a Aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento” do Conselho de ECOFIN, realizado em 20 de Março de 2005, e aceite pelo Conselho Europeu de Bruxelas, em 22 e 23 de Março de 2005, “a reforma visa dar uma resposta adequada às lacunas até agora encontradas, mediante a atribuição de uma maior importância à evolução das situações económicas e um aumento da prioridade conferida à protecção da sustentabilidade das finanças públicas” (Conselho da União Europeia, 2005:2).

¹³ Alterado pelo Regulamento (CE) n° 1055/2005, de 27/06.

¹⁴ Alterado pelo Regulamento (CE) n° 1056/2005, de 27/06.

Em termos gerais, a estratégia de ultrapassagem dessas lacunas passou por reforçar as regras orçamentais já existentes e a interpretação do PEC para uma maior racionalidade económica porque um sistema orçamental que crescentemente desconsiderasse as regras e se baseasse na discricionabilidade poderia colocar em perigo o tratamento igualitário, faltaria previsibilidade e fragilizava o cumprimento da disciplina orçamental (Deroose e Langedijk, 2005).

Mais concretamente, a estratégia de reforço das regras e da interpretação do PEC arquitectada pelos serviços da Comissão Europeia é assente em três pilares: (i) modificação de algumas regras e interpretação do PEC; (ii) dinamizar a *governance* orçamental; e (iii) reforçar a *governance* estatística. Para o presente trabalho só falaremos do primeiro e do terceiro pilar.

Os valores de referência mantêm-se, mas são redefinidos os objectivos orçamentais de médio prazo, o conceito de recessão e são tomados em consideração outros factores pertinentes para a decisão de existência de défice excessivo. Assim, de acordo com o novo art. 2ºA do Regulamento (CE) nº 1466/97, de 7/07, na redacção dada pelo Regulamento (CE) nº 1055/2005, de 27/06, os objectivos orçamentais de médio prazo são definidos da seguinte forma:

“Cada um dos Estados-Membros terá um objectivo de médio prazo diferenciado para a sua situação orçamental. Estes objectivos orçamentais de médio prazo, específicos de cada país, poderão divergir da exigência de uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária. Tais objectivos facultarão uma margem de segurança em relação ao rácio de 3 % do PIB do défice orçamental. Permitirão progredir rapidamente na via da sustentabilidade orçamental e, tendo em conta este aspecto, proporcionarão uma margem de manobra orçamental, em especial para atender às necessidades de investimento público.

Tomando estes factores em consideração, para os Estados-Membros que adoptaram o euro e para os Estados-Membros do MTC2 será especificado um intervalo de variação definido para os objectivos de médio prazo específicos de cada país entre - 1 % do PIB e uma situação de equilíbrio ou excedentária, em termos corrigidos de variações cíclicas e líquidos de medidas pontuais e temporárias.

Os objectivos orçamentais de médio prazo de um Estado-Membro poderão ser revistos sempre que seja implementada uma reforma estrutural importante e, de qualquer forma, de quatro em quatro anos.”

Ainda assim, só é considerado excessivo o défice quando “resultar de uma taxa de crescimento negativo ou de um decréscimo acumulado da produção durante um período prolongado de crescimento muito baixo em relação ao crescimento potencial”¹⁵. O défice também “deve reflectir adequadamente desenvolvimentos na situação económica a médio prazo (em especial, o crescimento potencial, as condições cíclicas pre-valetentes, a implementação de políticas no contexto da Estratégia de Lisboa e de políticas destinadas a fomentar a I&D e a inovação), bem como desenvolvimentos na situação orçamental a médio prazo (em especial, esforços de consolidação orçamental “em tempos favoráveis”, sustentabilidade da dívida, investimento público e qualidade global das finanças públicas)”¹⁶.

Em nosso entender, esta revisão só veio resolver uma parte do problema da regra fiscal: a do ajustamento ao ciclo económico. Não há dúvida que é um avanço substancial, mas não é suficiente, porque a regra continua a depender da evolução do PIB. Ainda que o ajustamento ao ciclo económico atenuar ou limite o prosseguimento de políticas pró-cíclicas, não as impede porque estão sempre dependentes da incerteza sobre a qualidade do ajustamento ao ciclo (European Commission, 2006:135). E isso faz toda a diferença porque, como se referiu no ponto 1., um dos objectivos das regras orçamentais é o de restringir as decisões de receita e de despesa dos principais agregados orçamentais. Situação que não acontece com a continuação da indexação do défice ao PIB.

Anderson (2006), vai mais longe e refere mesmo que as regras de défice são inerentemente pró-cíclicas e que não podem ser ajustadas ao ciclo económico, não funcionam nos tempos de expansão (como já vimos) e que têm mais dificuldades em proteger o investimento público e as funções centrais (*core*) da AP e de cooperação com a política monetária.

O problema não está na existência de regras orçamentais, mas sim, em definir as regras orçamentais mais adequadas. Entendemos que a solução poderá passar por utilizar outras regras orçamentais, eventualmente, como aquelas que existem no Reino Unido.

¹⁵ N° 2 do art. 2° do Regulamento (CE) n° 1467/97, de 7/07, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n° 1056/2005, de 27/06.

¹⁶ N° 3 do art. 2° do Regulamento (CE) n° 1467/97, de 07/07, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n° 1056/2005, de 27/06.

No Reino Unido, existem duas regras orçamentais completamente distintas das adoptadas pela UE:

- a) A Regra de Ouro - durante o ciclo económico o Governo apenas pedirá emprestado para investir e não para financiar despesa corrente;
- b) A Regra do Investimento Sustentável – pedir emprestado para financiar investimento será feito de forma assegurar que a dívida pública líquida, em proporção do PIB, manter-se-á durante o ciclo económico num nível estável e prudente.

Estas regras orçamentais estão compatibilizadas com o *Code for Fiscal Stability* e asseguram que as finanças públicas se mantenham numa posição sã, promovam a equidade entre gerações, garantam a sua solvabilidade e estabilidade, permitindo, em simultâneo, sustentar o crescimento económico (HM Treasury, 1998).

Em nossa opinião, estas regras tendem a assegurar melhor a sustentabilidade das finanças públicas pelas seguintes razões:

- ✓ A Regra de Ouro não permite que se pague despesa corrente com dívida pública. A despesa corrente tem de ser paga com receita corrente (regime de acréscimo), cumprindo assim, com a dimensão da equidade intergeracional;
- ✓ A Regra de Ouro compatibiliza a duração do financiamento com a duração dos bens de investimento (investimento líquido de amortizações e juros), cumprindo com a dimensão da estabilidade;
- ✓ A Regra do Investimento Sustentável assegura a solvência e o crescimento económico, porque ao permitir que as finanças públicas não fiquem asfixiadas, liberta recursos para a economia.

Elas estão também direccionadas para uma perspectiva de médio e longo prazo (duração do ciclo económico) das finanças públicas e não apenas na vertente anual.

De forma a limitar as possibilidades de “fuga” à regra, o HM Treasury elaborou manuais de contabilidade bastante exaustivos nos quais são distinguidos as despesas correntes das despesas de capital e que os serviços devem de seguir escrupulosamente (HM Treasury, 2002).

Do mesmo modo que as exigências contabilísticas “subiram” de nível no Reino Unido, as mesmas também teriam de “subir” nos restantes países da UE (terceiro pilar). Ou seja, não obstante “o Sistema Europeu de Contas (SEC95) ser desde 99, o sistema de informação de referência para a compilação das Contas Nacionais dentro da UE e, desde 2000, o sistema para a supervisão orçamental da Europa” (Sousa, 2006:1), cada país ainda continua a elaborar o seu OE e Contas Públicas com regras bastante distintas de país para país. Alguns países, como Portugal, ainda elaboram o OE e a Conta Geral do Estado em regime de caixa e sem atenderem ao princípio da substância sobre a forma, enquanto existem outros países, como o Reino Unido, que já elaboram um OE e a respectiva Conta em base de acréscimo e atendem ao princípio da substância sobre a forma. Estas duas questões mais as problemáticas associadas ao próprio reconhecimento e mensuração de activos, passivos, custos/despesas e proveitos/receitas, ao serem também dispare de país para país, geram grandes dificuldades na tomada de decisões de políticas públicas fragilizando todo o processo de apuramento do défice e da dívida pública, pois é necessário efectuar ajustamentos na Contabilidade Pública para se chegar aos saldos em Contabilidade Nacional.

“Independent statistical offices and reinforced competences of Eurostat are essential. Member States will be required to provide more transparency accounts and to explain apparent discrepancy and inconsistency between accrual and cash accounts, or more generally between deficit and debt figures. The consistency between the status and prerogatives of national statistical authorities and their task of ensuring the reliability and timeliness of statistics needs to be ensured” (Deroose e Langdjikk, 2005:24-25).

No entanto, este processo poderá ser facilitado quando a nível europeu: (i) se tomar a decisão de adoptar as *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) em todos os organismos do sector público, à semelhança do efectuado com as *International Financial Reporting Standards* para o sector privado; e (ii) finalizar-se (expectável para 2008) o processo de harmonização entre o SEC95, o Sistema Nacional de Contas de 1993 das Nações Unidas, o Government Finance Statistics Manual de 2001 do Fundo Monetário Internacional e as IPSAS que está a decorrer através da *Task Force on Harmonization of Public Sector Accounting* (IPSASB, 2005).

“Tal como a UE tornou obrigatório o SEC95 e as IFRS, em minha opinião, mais cedo ou mais tarde, acabará por também tornar obri-

gatórias as IPSAS. É inevitável. Até porque se se pretende obter uma imagem verdadeira e apropriada de uma UE cada vez maior e heterogénea, a única maneira de tornar facilmente comparável as respectivas economias e empresas globais numa UEM é através de uma harmonização horizontal e vertical dos modelos de informação financeira de natureza estatística e contabilística” (Fonseca, 2007).

6. Perspectivas de futuro

Para que a política orçamental em Portugal possa produzir os efeitos desejados de estabilidade de preços, crescimento económico e promoção do emprego, no nosso entender, teriam de se efectuar algumas alterações nas actuais regras orçamentais.

A alteração pressupunha a introdução de regras orçamentais iguais às do Reino Unido. No entanto, para se efectuar esta modificação teria que se medir previamente as suas implicações jurídicas (alteração ao Tratado da UE e PEC¹⁷), económicas (de quem quer aderir ao Euro e dos que já estão no Euro) e orçamentais (uniformização da estrutura orçamental), com eventual introdução de um período de carência para ajustamento às novas regras.

Se por um lado, é relativamente difícil a modificação das regras orçamentais num futuro próximo, até porque foram revistas recentemente, por outro lado, a modificação das regras também pressupõe a harmonização dos modelos de informação financeira (estatístico mais o contabilístico) e da arquitectura orçamental dentro da UE, trabalho que ainda está por realizar.

Ainda assim, reiteramos que com estas alterações a UE poderia estar com mais condições de garantir não só a estabilidade de preços, crescimento económico e promoção do emprego, como também a sustentabilidade das finanças públicas como pilares essenciais da construção europeia.

¹⁷ A regra de ouro foi proposta, mas rejeitada, no contexto do PEC (Joumard, et al., 2004).

7. Conclusão

Portugal tem vindo a registar nos últimos anos um período de dificuldades económicas associado à ocorrência de défices orçamentais excessivos, segundo os critérios da UE.

Vários autores apresentam explicações para a situação actual: gestão das finanças públicas, concentração da economia em bens não transaccionáveis e uma desadequação do Estado, da economia e da sociedade em geral para fazer face ao fenómeno da globalização.

O presente documento avançou uma outra explicação ainda mais profunda e transversal para a actual situação: a existência de uma insuficiência por parte das regras orçamentais advenientes do PEC.

A insuficiência relacionava-se com a excessiva focalização na anualidade dos critérios da situação orçamental, até à revisão em 2005. Em particular, a exigência de um défice orçamental cíclico (sem ser ajustado ao ciclo económico) inferior a 3% do PIB, conduzia a uma visão de curto prazo das finanças públicas com políticas orçamentais pró-cíclicas. Alguns países, entre os quais Portugal, acabaram por criar um efeito de “*boom and bust*” nas finanças públicas e na economia.

Com a recente revisão do PEC esta insuficiência foi atenuada parcialmente porque passou-se ajustar o défice cíclico ao ciclo económico (défice estrutural) e a considerar-se outros factores como o efeito das medidas temporárias, o estado da economia e alguns tipos de despesa. Mantém-se, no entanto, a ligação do défice orçamental ao PIB.

As regras orçamentais do Reino Unido têm desempenhado um outro papel de enquadramento das suas finanças públicas porque, ao contrário das regras do PEC, têm conseguido assegurar a sustentabilidade das finanças públicas nas suas várias dimensões.

Caso a UE venha adoptar a regra de ouro e a regra do investimento sustentável, a UE e Portugal poderiam estar em condições de alcançar mais facilmente a sustentabilidade das finanças públicas e o crescimento económico, mas para o efeito deverão previamente alterar a arquitectura orçamental no sentido da sua harmonização.

Bibliografia

- Alfaro, Martins e Rui Teixeira (1998), *Concurso para Liquidadores Tributários da DGCI*, Lisboa, Vislis Editores
- Anderson, Barry (2006), “Current Process Topic in International Budgeting”, *OECD Washington Center Breakfast Series*, Washington, in http://www.oecdwash.org/PDFILES/anderson-budget_processes.pdf em Fevereiro de 2007
- Annet, Anthony, Jorg Decressin e Michael Deppler (2005), “Reforming the Stability and Growth Pact”, *IMF Policy Discussion Paper*, 2005/02, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06116.pdf> em Fevereiro de 2007
- Atkinson, Paul e Paul van den Noord (2001), “Managing Public Expenditure: Some Emerging Issues and a Framework for Analysis”, *Economics Department Working Papers*, nº 285, Paris, OECD
- Buti, Marco e Gabriele Giudice (2002), “Maastricht Fiscal Rules at Ten: An Assesment”, *Journal of Common Market Studies*, 40(5), pp. 823-47
- Conselho da União Europeia (2005), *Conselho Europeu de Bruxelas, 22/23 de Março, Conclusões da Presidência*, Bruxelas
- Conselho de Ministros de Economia e Finanças (2005), *Melhorar a Aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento*, Bruxelas
- Deroose, Servaas e Sven Langdijk (2005), “Improving the Stability and Growth Pact: The Commission’s Three Pillar Approach”, *European Commission, Occasional Papers*, nº 15
- European Commission (2004), “The Portuguese Economy After the Boom”, *European Economy, Occasional Papers*, nº 8
- European Commission (2005), “Broad Economic Policy Guidelines”, *Commission Staff Working Paper*, second implementation report on 2003-2005
- European Commission (2006), “Public Finances in EMU-2006”, *European Economy*, Nº 3/2006
- Fonseca, João (2007), “POCP: Uma Morte não Anunciada”, *TOC*, nº 87, Junho
- Girouard, Nathalie e André Christophe (2005), “Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries”, *Economics Department Working Papers*, nº 434, Paris, OECD
- Guichard, Stéphanie e Willi Leibfritz (2006), “The Fiscal Challenge in Portugal”, *Economics Department Working Paper*, nº 489, Paris, OECD

- Hagen, Jürgen von (1992), “Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community”, *Economic Papers*, Nº 96
- Hallerberg, Mark e Jürgen von Hagen, “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union”, James Poterba and Jürgen von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, p. 209-232
- Joumard, Isabelle, *et al.* (2004), Enhancing the Effectiveness of Public Spending in OECD Countries, *OECD Economics Department Working Papers*, nº 380, Paris, OECD
- HM Treasury (1998), *The Code for Fiscal Stability*, London, http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_code98.cfm em Fevereiro de 2007
- HM Treasury (2002), “Managing Resources: Implementing resource based financial management”, London, http://www.hm-treasury.gov.uk/media/E90/AD/bluesecond_edition.txt em Fevereiro de 2007
- IPSASB (2005), *International Public Sector Accounting Standards (IPSASs) and Statistical Bases of Financial Reporting: An Analysis of Differences and Recommendations for Convergence*, Research Report, IFAC, <http://www.ifac.org/Store/Details/.tmpl?SID=110719768348077> em Fevereiro de 2007
- Kopits, George e Steven Symanski (1998), “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper*, nº 162
- Martins, Natalino (2004), “Produção de Valor Acrescentado e Competitividade da Economia Portuguesa, no Período de 1995 a 1999”, *Documento de Trabalho*, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, http://www.dpp.pt/gestao/ficheiros/valor_acrescentado.pdf em Fevereiro de 2007
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2006), “Relatório do Orçamento de Estado para 2007”, Lisboa, <http://www.dgo.pt/oe/2007/Proposta/Relatorio/Rel-2007.pdf> em Fevereiro de 2007
- OCDE (2005), “Economic Outlook”, *Preliminary Edition*, nº 78, Paris, OECD
- Poterba, James e Jürgen von Hagen (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press
- Sá, Jorge Vasconcellos e (1999), *Portugal a Voar Baixinho*, Lisboa, Verbo

- Schick, Allen (2003), “The Role of Fiscal Rules in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, Nº 3, Paris, OECD, pp. 7-34
- Schick, Allen (2005), “Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, Nº 1, Paris, OECD, pp. 107-126
- Schuknecht, Ludger (2001), “The Implementation of the Stability and Growth Pact”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, Nº 3, Paris, OECD, pp. 81-116
- Stiglitz, Joseph. E. (2003), *The Roaring Nineties*, London, Penguin Books
- World Bank (s.d.), “What is MTEF?”, in <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/MTEFprocess.doc>, em Abril de 2007

Legislação

- Tratado da Comunidade Europeia (versão compilada)
- Resolução do Conselho (1997), “Pacto de Estabilidade e Crescimento”
- Regulamento do Conselho (1997a), “Reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas”,
- Regulamento do Conselho (CE) nº 1466/97, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L209/1, Regulamento do Conselho (1997b), “Aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos”, Regulamento (CE) nº 1467/97, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 209/6
- Regulamento do Conselho (2005a), “Altera o Regulamento (CE) nº 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas”, Regulamento (CE) nº 1055/2005, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L174/1
- Regulamento do Conselho (2005b), “Altera o Regulamento (CE) nº 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos”, Regulamento (CE) nº 1056/2005, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L174/5
- Lei nº 48/2004. D.R. I Série. 199 (2004-08-24) 5633-5656

**TENDÊNCIAS DO CONTROLO EXTERNO
NOS ESTADOS UNIDOS**

*Márcia Farias**

* Márcia Farias é Procuradora do Ministério Público no Tribunal de Contas do Distrito Federal, Mestre em Direito Público pela UFPe, Hubert H. Humphrey alumnus, MBA pela Boston University. Tem especialização em Desenvolvimento Urbano pela Universidade da Califórnia – Berkeley; em Investigação Financeira pela ENM/Paris; e em Análise de Políticas Públicas pela ENA/Paris.

- 1. Introdução**
- 2. Órgãos de controlo externo no cenário internacional**
 - 1. O GAO**
 - 2. 2.1. Estrutura da agência**
 - 3. 2.2. Planeamento e resultado**
- 3. Desafios neste milénio**
- 5.O papel do controlo externo**
- 6. Bibliografia**

1. Introdução

Um pequeno grupo de funcionários de uma agência federal – aproximadamente dez pessoas – reúne-se numa sala para receber os responsáveis pelo programa nacional que implementam no âmbito da sua agência. Discutem o planeamento estratégico que está a ser elaborado para o ano fiscal seguinte. Os três funcionários de Washington ressaltam pontos fortes do projecto até ao momento, ao mesmo tempo em que lembram os pontos fracos, discutindo o que vem mostrando mais ou menos resultado em termos da implementação do programa. As necessidades da região (um agrupamento de Estados que se unem por características económicas, sociais, históricas e culturais semelhantes) devem moldar o planeamento, que, ao mesmo tempo, demonstra consistência com as directrizes da sede e com o planeamento que vem sendo feito nas outras regiões. Muito tempo e dedicação já foram emprestados ao projecto, mas o plano pode seguramente ser aperfeiçoado aqui e ali. A troca de ideias e informações continuará ocorrendo até que o plano de acção seja concluído e sua forma de execução acordada. Continuará daí o trabalho de fina sintonia do grupo que planeou e implementará o programa com os directores do mesmo programa em Washington, o departamento legal e o controlador geral da agência. Espera-se que os produtos gerados e os resultados alcançados atinjam as metas estabelecidas no plano de resultados já também elaborado.

O controlo interno funciona de forma integrada. Todos os funcionários, em todos os níveis, devem ter boa noção do termo *accountability* (que aliás, já é explicado às crianças e reforçado em vários níveis desde o ensino fundamental). Todos são responsáveis pelo trabalho desenvolvido e pelo nível de satisfação que o produto gerado promove.

No exemplo acima, a equipa responsável pelo programa na sua região elaborou um manual de como todos os funcionários da agência devem proceder para integrar os princípios do programa no seu dia-a-dia, procurando assim garantir sucesso na execução do mesmo. Além disso, oferece uma formação, que é obrigatório, anualmente, para todos os funcionários.

Noutra agência do governo federal norte-americano, os funcionários responsáveis por programas e *grants* (fundos transferidos a entidades públicas ou privadas por meio de concurso público) visitam pessoalmente os jurisdicionados, sempre que têm alguma dificuldade técnica. Falam semanalmente com jurisdicionados e, se necessário, com particulares destinatários dos grants, procurando sintonia entre o plano de acção do ente público, a proposta do ente particular e o objectivo do programa federal. Acima de tudo, as actividades de acompanhamento visam esclarecer dúvi-

das, evitar erros de procedimento. As narrativas acima mencionadas reportam-se a factos ocorridos, no período de 2005 a 2006. Um sistema de controlo interno forte e bem estruturado é fundamental para o trabalho a ser desenvolvido pelo controlo externo, e reflectirá no planeamento estratégico da instituição de controlo o direccionamento dos seus esforços, em grande medida, para a avaliação de resultados, ou de desempenho.

No presente ensaio, em breves linhas, delinearei o controlo externo tal como é desenvolvido por instituições superiores de auditoria consideradas de vanguarda (2); apresentarei a instituição superior de controlo externo dos Estados Unidos (2); discorrerei sobre a sua organização interna e modo de trabalho (2.1), e sobre o planeamento estratégico e auto-avaliação de desempenho (2.2); e mostrarei as questões que serão consideradas prioritárias pelo GAO neste milénio (3).

2. Órgãos de controlo externo no cenário internacional

Os órgãos de controlo externo podem ser definidos, na acepção do Tribunal de Contas Europeu, como a *consciência financeira da função pública*. A sua finalidade institucional, ou, em última instância, a sua razão de existir, é *garantir o maior valor possível ao dinheiro do contribuinte (value for money)*.

As instituições superiores de controlo externo congregam-se por meio da INTOSAI – *International Organization of Supreme Auditing Institutions*. Os órgãos com jurisdição local ou regional, tais como os Tribunais de Contas Estaduais ou de Municípios, no Brasil, podem fazer parte da INTOSAI na qualidade dos seus membros afiliados de seus grupos de trabalho regionais, como a OLACEFS (*Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions*)¹.

A INTOSAI é fundada na certeza de que a troca de experiências entre os seus membros e as descobertas e reflexões que dessa experiência resultam são uma garantia de que o controlo externo progride continuamente (*experientia mutua omnibus prodest*). Criada em 1957, a entidade conta hoje com 186 membros efectivos, ou seja, nela congregam-se igual número de instituições supremas de controlo (SAIs).

Essas instituições dividem-se, basicamente, em duas categorias: órgãos singulares e órgãos colegiais. Conquanto os órgãos colegiais perdem, normalmente, em agilidade, pois os seus produtos são, via de regra, oriundos de deliberações colegiais, a forma de composição, estruturação e

¹ Pelo menos dez Tribunais de Contas Estaduais brasileiros já são membros filiados da OLACEFS.

funcionamento desses órgãos varia imensamente – e isso influi directamente na qualidade de seus produtos e, sobretudo, naquilo a que se propõem realizar.

Em relação a essa dicotomia, verifica-se que, na América do Sul, apenas o Brasil, a Argentina², o Suriname³ e o Uruguai⁴ possuem órgãos colegiais de controlo externo, de nível nacional. Todas as demais nações autónomas têm órgão de controlo externo, porém na forma de controladorias (órgãos singulares, ou seja, chefiados por um controlador ou auditor geral, e com estrutura própria, ora vinculados ao Poder Legislativo, ora ao Executivo, porém com independência).

Pensar em controlo externo, hoje, é sobretudo pensar em avaliação da função governamental. Conquanto as instituições de ponta que se dedicam à função de controlo externo realizem algumas funções características de auditorias de regularidade, não mais destinam muitos dos seus recursos, quer financeiros, quer físicos, quer humanos, a essa actividade. Pela sua idade e maturidade, e ainda pela estabilidade política e democrática nacional, essas funções deixaram de ser primordiais para essas instituições. Outras instituições governamentais encarregam-se com melhores meios do controlo de desvio de verbas e da corrupção.

Pode-se afirmar que as actuais tendências do controlo externo no mundo são:

- dar ênfase a auditorias guiadas por matrizes de risco e alinhadas com o plano estratégico da entidade;
- realizar auditorias vocacionadas para a avaliação de resultados ou desempenho da função pública; e
- exercer sobretudo funções **reflexivas (visão para dentro)** e **prospectivas (visão de futuro)**: de *insight* e de *foresight*.

Assim, as funções de controlo externo podem ser classificadas em três sub-grupos, cuja importância hoje para as instituições superiores de controlo estão em ordem decrescente, embora pressuponham domínio das categorias mais básicas (contidas nas funções terceira e segunda):

² <http://www.agn.gov.ar/doc-tecnicos/organi.pdf>

³ O *Rekenkamer* é um conselho composto do Presidente, de dois membros efectivos e de dois membros suplentes.

⁴ <http://www.tcr.gub.uy>



Como se pode verificar do gráfico abaixo⁵, a **maturidade** de um órgão de controlo pode ser medida pelos níveis alcançados de *foresight* e de *insight*. O combate à corrupção e a transparência, conquanto não deixem de ser importantes, correspondem às actividades mais antigas e tradicionais das ISC. O ex-Presidente americano Theodore Roosevelt descreveu bem a necessidade de *foresight* numa instituição: “(...) se não exercermos visão de futuro, a escuridão será o nosso futuro”⁶.

Duas providências são fundamentais para alcance dessa maturidade. Em primeiro lugar, **uma abordagem do controlo que seja estratégica, de longo prazo, interdisciplinar e integrada**. Em segundo lugar, **a identificação de temas estratégicos do governo**, que mereçam a actuação, de acordo com a abordagem acima, da instituição de controlo externo. Assim, o papel primordial de tais instituições é **identificar os desafios nacionais** (ou estaduais, ou municipais) dos seus clientes (Legislativo e Executivo, por vezes o Judiciário, dependendo da feição de controlo adoptada), **avaliá-los e oferecer soluções**.

⁵ Walker, David. **Enhancing Government Performance, Accountability and Foresight**. GAO-07-1227-CG, p.8.

⁶ Id. *ibid.*, p.2.

Tabela: Elementos fundamentais para SAIs de sucesso Figura: Modelo de maturidade institucional de SAIs

Appendix

Table 1: Illustrative Key Elements for Successful Supreme Audit Institutions	
Key elements	Examples
Incentives	<ul style="list-style-type: none"> - Independence - Resources
Transparency	<ul style="list-style-type: none"> - Protocols - Public reporting
Accountability	<ul style="list-style-type: none"> - Enforcement of access rights - Peer review

Source: GAO.

Figure 1: Supreme Audit Institution Maturity Model



Source: GAO.

3. O GAO

Feitas as considerações supra, passarei a apresentar o GAO e sua história.

O Government Accounting Office – GAO foi criado por acto do Congresso em 1921, como órgão auxiliar do Poder Legislativo.⁷ Nos anos 60, a agência iniciou a prática de avaliação de programas de governo como sua mais eficiente ferramenta de trabalho. Em 2004, a agência foi rebatizada *Government Accountability Office*, uma vez que apenas cerca de 15% de suas actividades são hoje, efectivamente, de auditoria, no sentido tradicional⁸.

A maior parte das suas actividades concentra-se na área de auditorias de resultados⁹, e destas, em 2004, 89% foram realizadas em resposta a requisições específicas do Congresso ou imposição legal (respectivamente, 71% e 18%), e 11% por iniciativa própria do GAO para subsidiar o trabalho do Congresso¹⁰. Em 2004, de acordo com o relatório de *Peer Review*, o GAO produziu mais de 1000 produtos de auditoria de resultados (*performance audits*), 773 dos quais foram iniciados naquele ano.

O relatório de *Peer Review*, já citado, aponta três características principais que distinguem o trabalho do GAO de muitas instituições nacionais de controlo externo:

- o grande volume de actividades de auditoria de resultado promovidas a cada ano;
- a variedade de produtos gerados; e
- o facto de a grande maioria de actividades empreendidas e produtos gerados o serem por requisição do Congresso, e não por iniciativa própria.

⁷ “Long arm of Congress”, ou “Congressional Watchdog”.

⁸ In <http://www.gao.gov>

⁹ Auditoria de resultados é assim definida no Manual de Auditoria do GAO: “Performance audits entail an objective and systematic examination of evidence to provide an independent assessment of the performance and management of a program against objective criteria as well as assessments that provide a prospective focus or that synthesize information on best practices or cross-cutting issues. Performance audits provide information to improve program operations and facilitate decision making by parties with responsibility to oversee or initiate corrective action, and improve public accountability”.

—**Government Auditing Standards**, paragraph 2.09

¹⁰ *International Peer Review of the Performance Audit Practice of the Government Accountability Office* (relatório de Abril de 2005, realizado pelas instituições superiores de auditoria do Canadá, Austrália, México, Países Baixos, Alemanha, Noruega, África do Sul e Suécia).

Contribuem para essas características os seguintes fatores:

- os performance auditors (auditores de desempenho) trabalham em equipas interdisciplinares e temáticas, especializadas em um determinado assunto, e apoiadas por experts em disciplinas técnicas, como recolha de dados, métodos de pesquisa, estatística, modelos econométricos, tecnologia da informação e direito;
- as equipas podem estar dispersas em mais de uma região da agência, mas dedicam-se a suas especialidades em nível nacional; cerca de metade dos dias de serviço dos analistas/auditores é dedicada a viagens;
- a selecção dos funcionários nos Estados Unidos é normalmente feita, num primeiro plano, *online*, com base no mérito do candidato e em sua capacidade de atender às descrições do trabalho que a agência quer ver realizado, o que garante equipas interdisciplinares e preparadas academicamente;
- a eficiência do controlo interno garante que os analistas do GAO possam dedicar-se à auditoria de resultado, tomando por base trabalho já realizado e deixando de lado aspectos muito detalhistas da execução de políticas públicas e programas de governo (*nitty gritty details*);
- ao trabalhar, sobretudo, por requisição do Congresso, ou das suas comissões, a agência delimita o foco de seu trabalho e procura aprofundar as suas análises. Essa delimitação, contudo, não se confunde com limitação. As requisições do Congresso são feitas com o propósito deliberado de criar, remodelar e extinguir políticas e programas; os produtos apresentados pelo GAO irão influenciar a conduta dos parlamentares.

3.1. História do GAO

Pode-se narrar a história do GAO em sete fases, correspondentes aos sete controladores-gerais do GAO, desde a sua criação, em 1921, com 1.700 funcionários.

De 1921 a 1940

Nesse primeiro período, adoptou-se um sistema central de controlo. Até ao final da II Guerra Mundial, o GAO fazia primordialmente controlo de legalidade e adequação. Auditava contas e revia transacções financeiras individuais. As agências federais enviavam as suas contas para o GAO, em Washington, para análise individual de despesas e conferência de balanços e balancetes. Durante o governo de Franklin Delano Roosevelt, surgiram alguns conflitos entre a agência, vinculada ao Poder Legislativo, e o Poder Executivo, pois o então Controlador-Geral, John McCarl, desautorizou despesas essenciais à implementação do New Deal. Assim é que o Controlador-Geral passou a ser conhecido como o No-Man (homem do não). Como o New Deal continha vários programas, e as despesas governamentais se multiplicaram, o número de funcionários cresceu. Em 1940, o GAO tinha 5.000 funcionários.

❖ De 1940 a 1945

Em 1945, no pós-guerra, o GAO já era composto por 14.000 funcionários. Entretanto, como o sistema central de auditoria, com apresentação de contas pelos ordenadores de despesa, explodiu com a II Guerra, devido aos gastos militares, mesmo com seus 14.000 funcionários, a agência deixou de auditar 35 milhões de *vouchers* (documentos por meio dos quais se processavam as despesas). Assim, nesse período, o Controlador-Geral passou a valorizar o capital humano e sua criatividade, e a preocupar-se com a utilidade e a eficácia da agência. Foi uma época de enormes desafios para o GAO, dentre os quais, a necessidade de reposição da força de trabalho por mulheres, que passaram a compor, em 1945, 63% dos quadros da agência. Em 1946, o GAO atingiu seu maior quadro funcional:

15.000 pessoas. No ano seguinte, foram auditadas 92,000 prestação de contas, 5 milhões de notas de empenho e 1.5 milhões de contratos, dentre outros documentos. Ainda assim, havia ainda muita acumulação de trabalho, e o capital humano da agência obrigava-se a trabalhar de forma reactiva.

❖ De 1945 a 1954

Essa era caracterizou-se por:

- abandono da prática de controlo individual de despesas, que passou a ser feito no próprio órgão ou agência;
- foco em auditorias compreensivas, ou integradas;
- auxílio às agências para melhoria de seus sistemas contábeis.

Depois da Guerra, o GAO decidiu mudar sua estratégia de acção para realizar auditorias compreensivas, que avaliassem a eficiência e a economicidade das apurações governamentais. Iniciou cortes de pessoal e transferiu ao Poder Executivo a análise individual de despesas, passando a estudar os mecanismos de controlo financeiro de cada jurisdicionado e a sua gestão. Em 1949, foi criada a Divisão de Auditoria, a qual serviu de modelo para a mudança do GAO, que passou aos poucos a abandonar a análise individual de documentos e a analisar adequação, legalidade, honestidade e eficiência da aplicação de recursos públicos. Como toda mudança, essa sofreu muita resistência. Cortes de pessoal eram absolutamente necessários. Em 1947, quase 11.000 funcionários integravam o GAO; em 1951, eram 7.000 (menos da metade da época da Guerra).

❖ De 1954 a 1965

Nesse período, o perfil dos funcionários do GAO começou a mudar. Foi contratado o Professor Doutor Leo Herbert, auditor público certificado, e em 1956 formou-se a primeira turma de auditores públicos certificados. Adoptou-se o sistema PDR (PLANNING-DOING-REVIEWING), conectado a critérios, causas e efeitos. Em poucas palavras, o auditor estudava e compreendia os critérios utilizados para avaliar a operação de um programa específico. Depois, comparava o status do programa, em um dado momento, contra esses critérios, para identificar como o programa deveria estar operando, e assim identificar causas e efeitos das deficiências do programa.

❖ De 1966 a 1981

Na década de 60, o GAO passou a preocupar-se mais com a avaliação de resultados de programas de governo, e em 1974 essa função foi alargada pelo Congresso. O GAO passou a recrutar cientistas, atuários, especialistas em saúde e políticas públicas, em informática. Em 1968, montou uma equipa de investigadores profissionais, com experiência em investigação criminal. Os relatórios do GAO passaram a ser uma ferramenta para alcançar resultados, uma ferramenta orientadora, e não um instrumento de punição. Em 1970, foi criada uma força tarefa composta de funcionários do GAO e do Secretaria de Planeamento do Governo Nixon para a elaboração de normas de auditoria pública. A partir de então, auditores e auditados (o controlo externo e seus jurisdicionados) trabalhariam em sintonia, sabendo os critérios dentro dos quais um auditoria seria realizada. O resultado do trabalho desse grupo

foi o Manual de Auditoria Pública, o famoso *Yellow Book*, editado em 1972¹¹ O foco das auditorias do GAO passou a envolver questões de grande importância para os Estados Unidos, como financiamento de campanha; a guerra do Vietname; a crise de energia; a crise da bolsa de Nova Iorque. Abriram-se as primeiras regionais. Em 1966, foi aberto um escritório da agência em Saigão, capital do Vietname do Sul. O trabalho dos analistas envolvia também trabalho de campo, o que muitas vezes era feito em condições perigosas. Em 1969, seis auditores mal escaparam de uma bomba durante o ataque à base americana de Da Nang.¹² O escritório fechou em 1973, após a assinatura dos tratados de paz. Em 1980, os auditores do GAO foram reclassificados como avaliadores, para reflectir o trabalho da agência.

❖ De 1981 a 1996

Nesse período, procurou-se melhorar a gestão financeira do Estado, assim como aperfeiçoar a estrutura da agência. Assim, foi criado um Instituto de Formação; foram aperfeiçoados os produtos oferecidos aos clientes da agência; foi dada ênfase ainda maior ao trabalho de equipa; a estrutura física foi modernizada; e as regionais foram integradas. Também foi nesse período o início da série de alto risco; dos relatórios compreensivos de gerência financeira das agências; e do fortalecimento do sistema mundial de auditorias públicas, por meio da INTOSAI.

De 1996 até o presente

O GAO de hoje prioriza uma actuação estratégica, processos de trabalho actualizados e uma matriz de risco em constante revisão. Seu plano estratégico está alinhado com a estrutura física da instituição. O plano de desempenho do GAO também está em sintonia com o trabalho realizado por cada um de seus funcionários, e sua avaliação de desempenho pode ser considerada modelo para SAIs de todo o mundo. Aliás, o objectivo da agência, hoje, é ser instituição pública modelo, e referência internacional em instituição suprema de auditoria.

¹¹ A última revisão do *Yellow Book* é de Julho de 2007.

¹² O escritório em Saigão fechou em 1973, após a assinatura dos tratados de paz.

3.1. Estrutura da agência

Os auditores do GAO trabalham em equipas, que podem ter os seus membros na sede em Washington ou em diferentes escritórios da agência. As equipas de auditores são compostas de acordo com os seguintes temas especializados:

- aquisições e gestão de recursos (*acquisition and sourcing management*);
- pesquisa e métodos aplicados (*applied research and methods team*);
- capacidades de defesa (*defense capabilities*);
- educação, força de trabalho e seguros de rendimento (*education, workforce, and income security*);
- gestão financeira e segurança (*financial management and assurance*);
- mercados financeiros e investimentos na comunidade (*financial markets and community investment*);
- sistema de saúde (*health care*);
- segurança das fronteiras e justiça (*homeland security and justice*);
- tecnologia da informação (*information technology*);
- assuntos internacionais e comércio (*international affairs and trade*);
- recursos naturais e meio ambiente (*natural resources and environment*);
- estrutura física, que inclui transportes, obras e o serviço postal, de entre outras actividades ligadas à infraestrutura nacional (*physical infrastructure*);
- assuntos estratégicos, que incluem questões fiscais de longo prazo, sistema tributário, desafios nas áreas de desempenho e accountabi-

lity, questões intergovernamentais, estatística federal e o Censo, capital humano e reengenharia organizacional (*strategic issues*);

O corpo jurídico do GAO (*office of the general counsel*) actua em todas essas equipas, assegurando, sob o ponto de vista jurídico, os produtos da agência. Os times ou equipas estão distribuídos em onze escritórios, além da sede: Atlanta, Georgia; Boston, Massachusetts; Chicago, Illinois; Dallas, Texas; Dayton, Ohio; Denver, Colorado; Huntsville, Alabama; Los Angeles e São Francisco, Califórnia; Virginia Beach, Virginia; e Seattle, Washington.

3.2. Planeamento e resultado

Para 2007, o planeamento estratégico da agência, contido na proposta orçamental encaminhada ao Congresso, explicita quatro metas estratégicas, desenvolvidas em objectivos estratégicos, metas de desempenho, e esforços-chave, conforme o gráfico abaixo¹³



Para alcançar essas metas, o GAO previu o gasto anual com pessoal de acordo com a tabela seguinte, expressa em milhões de dólares, sendo as FTEs os empregos de período integral (*full time equivalent positions*):

¹³ In <http://www.gao.gov>

Resources by Strategic Goal, Fiscal Years 2005 through 2007						
(Dollars in millions)						
	FY 2005		FY 2006		FY 2007	
	Actual		Estimated		Proposed	
Strategic goal	FTEs	Amount	FTEs	Amount	FTEs	Amount
Goal 1	1,275	\$188	1,286	\$192	1,307	\$201
Provide timely, quality service to the Congress and the federal government to address current and emerging challenges to the well-being and financial security of the American people.						
Goal 2	933	137	941	140	955	147
Provide timely, quality service to the Congress and the federal government to respond to changing threats and the challenges of global interdependence.						
Goal 3	843	124	850	127	863	134
Help transform the federal government's role and how it does business to meet 21st century challenges.						
Goal 4	138	25	140	26	142	27
Maximize the value of GAO by being a model federal agency and a world-class professional services organization.						
Total	3,189	\$474	3,217	\$485	3,267	\$509
Source: GAO.						

4. Desafios neste milénio

Para o Controlador Geral, alguns desafios irão definir os rumos que a Nação tomará, e, por conseguinte, os rumos do controlo externo ¹⁴

Em primeiro lugar, a demografia será decisiva para a definição de problemas e soluções em todos os níveis, inclusive governamental. A população americana está envelhecendo, e, ao passo em que o número de aposentados cresce, a população economicamente activa decresce. Os americanos têm mais longevidade e desejam aposentar-se mais cedo. Essa dicotomia afectará de forma profunda o sistema de segurança e também o sistema de saúde.

Outro desafio mencionado é a globalização, que afecta a competitividade internacional, a postura de comércio exterior, os mercados de capital, o mercado de trabalho, e a abordagem de questões ambientais e de saúde. Há, ainda, a grande preocupação com o fenómeno do terrorismo.

Ainda outros desafios originam-se da tecnologia: privacidade, segurança, e o facto dos Estados Unidos figurarem em vigésimo-quinto lugar nos exames mundiais em matemática e ciências.

Preocupam, ainda, a sempre crescente desigualdade social, bem como o sistema público de ensino, o alto custo da medicina e dos seguros de saúde, o planeamento urbano.

O desafio mais urgente, contudo, na visão do Controlador Geral, é a (mal balanceada) balança fiscal e a condição financeira nacional em geral.

Em 2005, o deficit do orçamento federal estava em torno de US\$319 bilhões, em sistema de caixa. Porém, sem os adicionais do sistema de segurança social, esse número alcançaria \$500 bilhões. O deficit fiscal acumulado em 2005 era de \$760 bilhões, tendo crescido \$144 bilhões.

A nível pessoal, o americano médio já não consegue poupar. O nível de poupança nacional baixou em 2005 para o vermelho, sendo negativo pela primeira vez desde 1933, época da Grande Depressão. Isso sinaliza para o facto de que os americanos, assim como o governo federal, estão vivendo de dívidas, ou acima de sua capacidade financeira.

Ademais, porque o capital financeiro vem sustentando o déficit orçamentário, os Estados Unidos têm sofrido ainda déficit da balança de pagamento. O país gasta mais do que produz. Em 2005, o déficit da balança comercial atingiu aproximadamente \$726 bilhões, mais de \$100 bilhões superior ao do ano anterior.

O último grande desafio sobre o qual reflecte o Controlador Geral é o déficit de liderança. Não há líderes em quantidade relevante preocupados

¹⁴ “Keeping America Great”, discurso proferido em 06.03.2006 na Kennedy School of Government, Harvard University.

com políticas públicas que promovam reformas fundamentais e, provavelmente, difíceis. O sector privado, por outro lado, não tem abordado o problema com a ênfase que merece.

A continuar a apatia e inacção a que se refere o Controlador Geral, a crise financeira, segundo ele, é certa.

As transformações necessárias para evitá-la, na visão do controlo externo, devem abordar:

➤ **Disciplina financeira**

Os membros do Congresso devem manter-se melhor informados acerca dos custos de longo prazo referentes ao gasto público e às normas tributárias. O governo encontra-se na posição de **piloto automático**, baseando-se em condições sociais, económicas e de segurança nacional que existiam nas presidências de Harry Truman, Dwight Eisenhower e John F. Kennedy.

➤ **Reengenharia governamental**

A sociedade em geral deve reflectir a respeito da função do governo federal no século XXI. Os serviços públicos devem ser prestados somente por empresas contratadas, por funcionários públicos ou por uma mistura dos dois?

➤ **Sistema de segurança social e de saúde**

Alguns programas são ainda prioritários, porém outros devem ser extintos, pois ultrapassaram sua vida útil.

Em um esforço para lidar com esses problemas, o GAO publicou o relatório "*21st Century Challenges: Reexamining the Base of the Federal Government*"¹⁵, que identifica doze áreas de principal interesse para o governo federal e faz uma série de indagações que instigam reflexão sobre reengenharia governamental, como, por exemplo:

- *“How can the U.S. presence overseas be rationalized to “right place” as well as “right size” embassies and consulates and ensure secure and cost-effective overseas operations while continuing to meet key foreign policy objectives and priorities?”;*
- *“Should the United States reevaluate its approach to reducing world poverty? For example, what role should continued bilateral U.S. aid or support of loans and grants through multilateral agencies play? Should certain existing multilateral development loans be forgiven? Are international financial institutions structured to*

¹⁵ disponível em www.gao.gov

achieve the long-term financial health and stability of the countries they seek to help?”;

- *“How can the United States better develop a world-class technical and scientific domestic workforce that is not as dependent on large inflows of international students and researchers? For example, are different educational tools or targeted funding strategies needed to enhance U.S. student achievements in math and the sciences?”;*
- *“Is the federal government effectively informed by a key national indicator system about the position and progress of the nation as a whole—both on an absolute and relative bases compared to other nations—as a guide to helping set agency and program goals and priorities?”;*
- *“Has the government’s approach to competitive sourcing—using the private sector to do more of the government’s business—proven successful? Should it be modified to improve results and reduce costs in a timely, fair, and equitable manner? For example, should federal agencies be more consistent in determining what work is inherently governmental and, therefore should be performed by federal employees? For work that is not inherently governmental, should agencies be required to develop plans for competing this work in order to achieve measurable efficiencies and performance improvements?”;*
- *“How should agencies, including the U.S. Postal Service, transform their services, infrastructure, legal framework, operations, and workforce to keep pace with rapid changes in technology as well as in the communications, labor, and other sectors of the economy? What are the specific leadership models that can be used to improve agency management and address transformation challenges? For example, should we create chief operating officer or chief management officer positions with term appointments within selected agencies to elevate, integrate, and institutionalize responsibility and authority for business management and transformation efforts?”.*

5. O papel do controlo externo

As instituições de controlo externo devem voltar-se para a avaliação de resultados, ou de desempenho, como ponto principal de seu trabalho, para assim poder orientar o governo a servir melhor, a gastar menos, a produzir mais e melhores resultados. O Tribunal de Contas da União vem trilhando esse caminho, tendo seguido os passos de órgãos de controlo externo de notória experiência, como o GAO, o Office of the Auditor General – OAG (Canadá), o National Audit Office - NAO (Inglaterra). A Seprog - Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo foi criada em 2001, em decorrência da reestruturação da Secretaria-Geral do Tribunal após amplo estudo sobre as tendências do controlo externo, ocasião em que se buscou a especialização de unidades com vistas a assegurar a actuação do Tribunal em áreas estratégicas para adequado controlo dos gastos públicos.

A realização de auditoria de natureza operacional, ou de desempenho, teve início no TCU em meados dos anos 80, mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, já em decorrência do intercâmbio com outras com as SAIs (Instituições Superiores de Auditoria) acima mencionadas. A instrumentalização do processo, contudo, foi impulsionada por Acordo de Cooperação com o Reino Unido (1998), mediante o qual desenvolveu-se a metodologia hoje aplicada a diversas modalidades de auditoria operacional (desempenho operacional e avaliação de programas).¹⁶

Apenas para efeito de comparação, elaborei o quadro abaixo:

	Número de funcionários	Orçamento para 2007 ¹⁷	Retorno financeiro ¹⁸
GAO	3.260	US\$ 484,7 milhões	US\$ 105/US\$1
TCU	2.381	US\$ 500 milhões	?
TCDF ¹⁹	590	US\$ 200 milhões	?

É importante, como visto, que a instituição de controlo externo também sirva de exemplo, no que diz respeito à avaliação de desempenho, estabelecendo um plano estratégico realista e avaliando seu cumprimento.

¹⁶ Selma Maria Hayakawa Serpa, Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas do Tribunal de Contas da União., informação verbal.

¹⁷ Em dólares americanos, conversão de reais feita em Março de 2007, com arredondamento.

¹⁸ Retorno de dólares à sociedade a cada dólar investido na existência da agência.

¹⁹ A opção de incluir o TCDF deve-se a dois motivos: primeiramente, pelo fato de ser onde tenho minha actuação profissional; em segundo lugar, para que se tenha perspectiva de um órgão local em oposição a órgãos nacionais.

6. Bibliografia

“Hindsight, insight and foresight – the challenging role of Public Audit”. **The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy**. In <http://www.cipfa.org.uk>.

Bokdong Ha . “System-based Auditing and Monitoring of Government Programs and Projects”. In <http://www.intosajournal.org>

“Hindsight, insight and foresight – the challenging role of Public Audit”. **The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy**. In <http://www.cipfa.org.uk>.

Walker, David M.. “GAO Answers the Question: What’s in a Name?”. In [http:// www.gao.gov](http://www.gao.gov)

Walker, David M. **Enhancing Government Performance, Accountability, and Foresight**. Aula leccionada na Nanjing Audit University of China (NAU), em 26.08.2007. GAO-071227CG

V JORNADAS EUROSAI/OLACEFS

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA,
PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIDADE

**O CONTRIBUTO DAS ISC,
EM ESPECIAL DAS SUAS RECOMENDAÇÕES,
PARA A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA
DOS SECTORES SOCIAIS***

* Contribuição escrita do Tribunal de Contas de Portugal para as V Jornadas EUROSAI/OLACEFS – Lisboa, 10 e 11 de Maio de 2007.

SUMÁRIO:

Introdução

1. A sustentabilidade financeira dos sectores sociais
2. O contributo da ISC. A importância das recomendações no contexto da sustentabilidade
3. A relevância das recomendações: a experiência portuguesa
4. Recomendações no âmbito da sustentabilidade financeira dos sectores sociais
5. Conclusões
6. Recomendações

Introdução

Um número significativo de Estados vive actualmente confrontados com uma crescente pressão em matéria de sustentabilidade das finanças públicas.

Tal pressão é transversal a todos os sectores de actuação do Estado, assumindo uma dimensão mundial.

Para os países pertencentes à União Económica e Monetária (UEM), como é o caso de Portugal, tal pressão resulta, no essencial, dos objectivos de equilíbrio das finanças públicas e de coordenação das políticas nacionais (programas nacionais de convergência, orientações económicas gerais, fiscalização multilateral e procedimento de défices excessivos), enquanto vinculações externas resultantes da adopção do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Os países industrializados enfrentam idênticas pressões, por via da expansão do fenómeno da globalização, recomendando a OCDE uma avaliação da sustentabilidade das políticas orçamentais actuais.

Os países em vias de desenvolvimento, tão-pouco se mantêm fora destes parâmetros em resultado do seu comprometimento perante as regras estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Em suma, trata-se de um empenho globalizante, que envolve sinergias ao nível mundial, constituindo este um desafio bifocal: de uma mão, a consolidação dos orçamentos públicos, que depende não apenas da adopção de medidas conjunturais que promovam a contenção da despesa pública, mas também da implementação de reformas estruturais ao nível dos diversos serviços públicos; de outra mão, a necessidade de responder a compromissos de ordem social consagrados nas Constituições e resultantes da ideia de Estado Social, que apela à prestação serviços públicos de melhor qualidade.

É neste contexto que se vem assistindo a um movimento crescente de procura de modelos alternativos ao financiamento público tradicional, multiplicando-se o surgimento de novas fórmulas de contratualização semi-publicistas e até mesmo privatistas, de que se destaca a expansão do fenómeno mundial das parcerias público-privadas em sectores públicos, incluindo os sociais.

1. A sustentabilidade financeira dos sectores sociais

O problema da sustentabilidade financeira dos sectores sociais (v.g. saúde, segurança social e educação) está intrinsecamente relacionado com o problema mais vasto da sustentabilidade das finanças públicas, do qual, aliás, não pode ser dissociado.

Entre nós, a preocupação central está em assegurar a continuidade de um adequado nível de prestação de bens e serviços públicos, quer em quantidade quer em qualidade, garantindo em simultâneo o financiamento dos sistemas, sem onerar em demasia as gerações futuras e sem comprometer as exigências de convergência financeira essenciais ao funcionamento da UEM.

Para além das razões de natureza estritamente financeira, que se relacionam com a escassez de recursos e a necessidade de implementar políticas que promovam a consolidação orçamental, outros factores de natureza estrutural condicionam fortemente o desempenho efectivo dos sistemas públicos ao ponto de se colocar em causa a sua sustentabilidade a médio e longo prazos. Entre eles destacam-se a composição demográfica da sociedade – em particular, o envelhecimento relativo da população originado pelo aumento da esperança média de vida e pela diminuição da taxa de natalidade; o elevado peso que o Estado continua a ter na economia, bem patente no nível elevado de despesas correntes, e a persistência de uma economia paralela com fortes implicações ao nível da cobrança de receitas fiscais.

O envelhecimento da população e a diminuição da população activa traduzem-se num acréscimo permanente da despesa dos sistemas de segurança social e saúde, cujo impacto será agravado pela diminuição das contribuições para o financiamento destes sistemas. Também o sistema de ensino irá reflectir, de forma cada vez mais intensa, os efeitos destas alterações demográficas, por via da redução da procura.

Por outro lado, o elevado peso das despesas correntes, onde se incluem as prestações sociais, têm constituído um forte obstáculo à mudança em termos de política orçamental.

Reflectindo já estas preocupações, o Tribunal de Contas, nos últimos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, depois de analisar o comportamento das principais variáveis e agregados macroeconómicos (nacionais e internacionais) e apresentar os factores estruturais da economia nacional com maior impacto nas finanças públicas, tem acentuado o facto de as medidas de política económica mais relevantes serem seguramente as que incidirem directamente sobre estas condicionantes. Nalguns casos a montante, como serão a redução da dimensão da economia paralela via combate

à fraude e evasão fiscais, a criação de condições mais favoráveis à iniciativa empresarial e a reforma do sistema de ensino no sentido de ajustar o nível de oferta e de despesa à eventual diminuição da procura; noutros casos a jusante, tais como os que resultam da alteração das regras aplicáveis aos sistemas de segurança social, promovendo princípios de equidade e de sustentabilidade e da maior eficiência financeira na prestação de serviços de saúde.

Refira-se que, em matéria de educação, procede-se actualmente à concretização de políticas reformadoras com vista a uma utilização mais eficaz dos investimentos na educação e formação, combatendo as áreas de ineficácia (de que se destacam a racionalização do parque escolar, a melhor gestão dos tempos lectivos, a reformulação do sistema de avaliação e a alteração dos modelos de gestão), à criação de parcerias e à promoção de investimentos das empresas e dos indivíduos.

No domínio da saúde, regista-se uma tendência para a adopção de esquemas empresariais de gestão, de forma a enfatizar o controlo dos custos, a produtividade, a flexibilidade, a autonomia de gestão e a responsabilização pelos resultados. A organização de hospitais sob a forma de sociedades anónimas, o financiamento dos Centros de Saúde em função do número de pessoas abrangidas, a delegação da prestação de serviços de saúde no mercado e na sociedade civil, através de contratos de gestão, reforço de parcerias públicoprivadas e contratação de serviços, são exemplo das reformas introduzidas.

Em termos de Segurança Social, as reformas preconizadas situam-se na linha das recomendações do Parlamento Europeu, de que *“os direitos a pensão dos sectores público e privado deverão ser tratados de forma equitativa, em vez de existir um tratamento preferencial para um dos sectores”*, e de que têm de ser tomadas medidas para promover a reforma faseada e flexível, tendo em conta a esperança de vida acrescida e uma melhor saúde pública. As linhas estratégicas da reforma da segurança social incluem a introdução de factores de sustentabilidade ligados à esperança de vida no cálculo das futuras pensões, a aceleração da transição para novas fórmulas de cálculo das pensões (tendo, nomeadamente, em conta a totalidade da carreira contributiva, a protecção de longas carreiras contributivas e a limitação às pensões mais elevadas), a revisão progressiva do regime de segurança social dos trabalhadores independentes, o reforço do combate à evasão e cobrança das dívidas à segurança social, o reforço das poupanças complementares, a desagregação das contas da segurança social por subsistemas e a participação dos parceiros sociais na gestão da segurança social.

2. O contributo da ISC. A importância das recomendações no contexto da sustentabilidade

A questão que se deve colocar às ISC é a de saber em que medida poderão contribuir para a sustentabilidade financeira do Estado, em particular dos sectores sociais.

A resposta a esta questão exige das ISC uma reflexão que deve ser orientada em dois sentidos diferentes. Por um lado, uma reflexão interna acerca do seu papel no contexto de reforma anunciado; por outro lado, uma reflexão direccionada para o exterior, no sentido de saber quais as preocupações que devem estar presentes na definição e desenvolvimento dos programas de reforma pertinentes.

Considerando a sua qualidade de Instituições Superiores de Controlo, cuja actuação se encontra legitimada pela lei fundamental ou pela lei ordinária, e atento o papel fulcral que desempenham no controlo da gestão dos recursos públicos, não nos parece que as ISC possam ser arredadas deste contexto, esperando-se, diferentemente, que contribuam para a sustentabilidade financeira dos sistemas, exigindo das instituições públicas, designadamente:

- A identificação clara das reformas pertinentes;
- O incremento da eficiência, do rigor e da transparência na aplicação dos recursos disponíveis;
- A observância da Lei na gestão e na distribuição dos recursos;
- O reforço do controlo dos custos;
- Uma maior cultura de responsabilização pelos resultados.

Em simultâneo, devem as ISC questionar-se sobre a forma como poderão intervir no sentido de assegurar a observância destes e de outros aspectos, reflectindo sobre a sua organização e competência, sobre os instrumentos, as metodologias, os recursos financeiros e humanos adequados a uma correcta abordagem da problemática em causa.

Considerando os diversos modos de actuação das ISC, afigura-se-nos que as recomendações poderão neste domínio ocupar lugar de destaque, sendo várias as razões que nos levam a afirmá-lo.

Desde logo porque a recomendação é o corolário do exercício da função de controlo confiada a uma ISC, cujo campo de incidência se revela particularmente abrangente, podendo ir da a 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.

Por outro lado, e porque estamos no domínio da eficiência e eficácia das políticas públicas, a intervenção das ISC deve ser encarada mais numa perspectiva preventiva, correctiva e pedagógica do que propriamente sancionatória.

Devem, por isso, as ISC reflectir igualmente sobre as formas possíveis de otimizar a força e a eficácia das suas recomendações, designadamente, no que concerne aos seus efeitos disciplinadores e correctores, à implementação 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.

Por outras palavras, é necessário assegurar o sentido útil das recomendações, garantindo, designadamente:

- Que sobre os seus destinatários impende o dever de acatá-las, tomando em consideração o seu conteúdo;
- Que o não acatamento das recomendações apenas possa ocorrer em situações excepcionais devidamente fundamentadas e justificadas (v.g. a ocorrência de situações supervenientes);
- Que as ISC desenvolvam auditorias de seguimento das suas recomendações;
- A responsabilidade do destinatário pelas consequências decorrentes do não acatamento das recomendações.

3. A relevância das recomendações: a experiência portuguesa

Entre nós, o ordenamento jurídico vigente contém os mecanismos necessários a garantir a eficácia das recomendações e a permitir a sua eleição a instrumento privilegiado de actuação do Tribunal de Contas.

Desde a sua versão originária que a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas prevê, em várias das suas normas, o poder de o Tribunal formular recomendações como instrumento de correcção de eventuais deficiências ou irregularidades por ele identificadas. Esta possibilidade está prevista no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, no exercício do poder de fiscalização prévia, na verificação externa de contas e no quadro de quaisquer auditorias.

As recomendações podem fortemente contribuir para a correcção de práticas potenciadoras de desperdícios. Para garantir a realização desse desiderato, é naturalmente necessário que esta forma de actuação seja complementada com um acompanhamento regular, assegurando o rigor e a ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, com o intuito de

corrigir deficiências e fragilidades. Neste âmbito, o Tribunal de Contas tem acompanhado a execução de múltiplos contratos públicos e de avultados investimentos financeiros sustentados por complexas figuras contratuais, como é o caso das parcerias público-privadas, designadamente na área da saúde.

Importando a sustentabilidade financeira de todos os sectores a implementação de políticas economicistas inovadoras e dependendo o sucesso das mesmas do grau de desempenho e de boa execução conseguida pelos gestores públicos, o Tribunal tem também procedido à avaliação dos novos paradigmas gestionários, assentes em vectores de racionalidade económica, de gestão por objectivos e em indicadores de desempenho.

Considerando uma das áreas de intervenção mais importante e abrangente – a Conta Geral do Estado – o Tribunal, ao emitir o seu Parecer sobre a actividade financeira do Estado, vem desenvolvendo uma acção de avaliação da “Envolvente Económica” que enquadra a execução orçamental, incidindo, em especial, sobre o comportamento das principais variáveis macroeconómicas – nacionais e internacionais, as condicionantes de ordem estrutural com maior impacto sobre as finanças públicas, e, bem assim, as políticas económicas e as medidas extraordinárias que vêm sendo adoptadas pelo Governo.

No parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, designadamente, esta análise foi ainda acompanhada de um capítulo dedicado às “Questões de Sustentabilidade”. Suportado em auditorias realizadas sobre um conjunto de medidas que o Governo colocou em prática com vista à sustentabilidade das finanças públicas, o Tribunal de Contas analisou o seu impacto financeiro, colocando em evidência os efeitos orçamentais a médio e longo prazo.

Fora deste âmbito, o Tribunal de Contas tem ainda desenvolvido auditorias de seguimento das suas recomendações, procurando, por esta via, avaliar o impacto da sua acção na melhoria dos sistemas e na correcção de irregularidades financeiras.

Para garantir a eficácia das recomendações, há que sublinhar as últimas alterações introduzidas à lei que regula o Tribunal de Contas, as quais vieram conferir-lhes uma clara relevância jurídica:

- Tipificando como infracção financeira o não acolhimento reiterado e injustificado das recomendações por ele formuladas. Assim, no caso de o Tribunal verificar que as suas recomendações não tiveram o devido acolhimento, verificando-se a persistência do comportamento infractor sem que exista razão que o

justifique, poderá o infractor ser condenado no pagamento de uma multa.

- Sublinhando a relevância que o não acatamento das recomendações assume na graduação da culpa do agente, determinando-se que a sua avaliação seja feita em função das circunstâncias do caso, tendo em conta, designadamente, o grau de acolhimento das recomendações do Tribunal.
- Permitindo que o acatamento das recomendações origine a relevação da responsabilidade financeira. Entre os requisitos legalmente exigidos para que o Tribunal de Contas possa relevar a responsabilidade do agente figura a inexistência anterior “*de recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado*”.

4. Recomendações no âmbito da sustentabilidade financeira dos sectores sociais

O Tribunal de Contas tem procurado reforçar o carácter correctivo e pedagógico da sua acção, no âmbito das várias áreas da sua intervenção. Algumas vertentes dessa acção têm incidido especificamente no quadro dos sectores sociais, em matérias que relevam para a sua sustentabilidade financeira. Vejamos alguns exemplos.

Uma auditoria realizada pelo Tribunal ao regime de protecção social da função pública, orientada para o diagnóstico e avaliação do regime, nas perspectivas da sua comparação com o regime geral de segurança social e da avaliação da sua sustentabilidade financeira, concluiu que as necessidades de financiamento do sistema duplicam nos próximos 20 anos. Elaborando cenários para assegurar a respectiva sustentabilidade financeira, através, designadamente, da capitalização de excedentes de um dos subsistemas num determinado período, o Tribunal recomendou ao Governo que repense o regime e o seu modelo de gestão.

No quadro de uma auditoria realizada em 2005 às transferências para a Caixa Geral de Aposentações dos fundos e das responsabilidades com pensões do pessoal de várias empresas de capitais públicos, o Tribunal de Contas concluiu que:

- As responsabilidades foram subavaliadas e os fundos transferidos eram insuficientes para lhes fazer face;

- O impacto directo sobre as finanças públicas resultante das transferências referidas teve um efeito positivo sobre as receitas do Estado no ano da transferência mas terá um efeito inverso nos anos posteriores, por inferioridade da receita relativamente à despesa. Os estudos efectuados pelo Tribunal apontaram para que o efeito negativo contabilizado seja crescente até 2014 e para que as contribuições e quotizações terminem em 2033 e as responsabilidades com pensões se estendam até 2071.

O Tribunal recomendou, então, ao Governo que, na eventualidade da ocorrência de novas transferências de fundos de pensões de entidades públicas ou privadas para o regime público de Segurança Social, sejam, antes de as mesmas se concretizarem, realizados e publicados estudos actuariais independentes, que calculem adequadamente o valor das responsabilidades transferidas, concretizando o Tribunal os aspectos a considerar nesses estudos.

No âmbito de auditorias ao modelo de gestão, financiamento, situação económico-financeira e desempenho de vários hospitais empresarializados, incluindo a avaliação sobre os eventuais ganhos em termos de eficiência e qualidade de serviço, o Tribunal procedeu à identificação do défice financeiro acumulado desses hospitais e do endividamento por eles gerado, à identificação de situações de não aproveitamento da capacidade produtiva e das causas de constrangimento no acesso aos cuidados de saúde. Concluiu que se verificaram aumentos de eficiência sem perdas de equidade no acesso, mas formulou recomendações no sentido de, designadamente:

- Serem concebidos mecanismos de previsão fundamentada da procura, considerando as capacidades instaladas nos hospitais, o planeamento da actividade hospitalar e a definição das necessidades de saúde, tendo em vista o aperfeiçoamento do modelo de contratação;
- Se modernizarem os sistemas de informação e de contabilidade analítica para permitirem o acompanhamento, controlo e avaliação do desempenho dos hospitais empresarializados, a identificação de áreas estratégicas e de risco integrando as perspectivas económico-financeira, de qualidade e de equidade, o reforço do controlo interno e a avaliação dos indicadores de produção, de custeio e de qualidade;
- Se aprovarem normas de consolidação de contas do sector da saúde, permitindo relevar de forma adequada a situação económico-financeira e patrimonial dos serviços e organismos do Serviço Nacional de Saúde e dos seus subsectores.

- Se adoptarem medidas de obtenção de maior eficiência na utilização dos blocos operatórios, que se observou estarem subaproveitados.

No âmbito de auditorias aos encargos do Estado com Parcerias Público-Privadas, o Tribunal de Contas observou uma dependência excessiva do Estado relativamente aos consultores contratados em outsourcing, recomendando o reforço das competências públicas de monitorização e gestão dos contratos. Observou que os encargos adicionais com expropriações e reequilíbrios financeiros não haviam sido adequadamente previstos, prejudicando a credibilidade das estimativas do efectivo custo dos contratos e respectiva orçamentação. O Tribunal apontou ainda mecanismos alternativos aos utilizados para redução do custo para o Estado de futuras parcerias.

5. Conclusões

1. O problema da sustentabilidade financeira dos sectores sociais (v.g. saúde, educação e segurança social) está intrinsecamente ligado ao problema mais vasto da sustentabilidade das finanças, assumindo, entre nós, uma dimensão essencial que passa por assegurar um adequado nível de bens e serviços públicos e de garantir o seu financiamento, sem contudo, por em causa o princípio da equidade intergeracional e o objectivo, a médio prazo, de consolidação das contas públicas;
2. Atento o seu papel fulcral no controlo da gestão dos recursos públicos, é expectável que as ISC contribuam para a sustentabilidade dos sistemas, exigindo das instituições públicas, designadamente, uma clara identificação das reformas pertinentes, o incremento da eficiência e do rigor na aplicação e distribuição dos recursos disponíveis, o reforço do controlo dos custos e uma maior responsabilização pelos resultados;
3. Independentemente da estratégia e das metodologias de controlo a adoptar pelas ISC, as recomendações constituem um instrumento essencial na afirmação de uma cultura gestionária mais responsável e eficaz.

6. Recomendações:

As ISC devem reflectir sobre as formas possíveis de otimizar a força e a eficácia das suas recomendações, garantindo:

- Que sobre os seus destinatários impende o dever de acatá-las, tomando em consideração o seu conteúdo;
- Que o não acatamento das recomendações apenas possa ocorrer em situações excepcionais devidamente fundamentadas e justificadas (v.g. a ocorrência de situações supervenientes);
- Que as ISC desenvolvam auditorias de seguimento das suas recomendações;
- A responsabilidade do destinatário pelas consequências decorrentes do não acatamento das recomendações.

V JORNADAS EUROSAI/OLACEFS

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA,
PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIDADE

**A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA NO ESTADO MODERNO -
PERSPECTIVAS***

* Contribuição escrita do Tribunal de Contas de Portugal para as V Jornadas EUROSAI/OLACEFS – Lisboa, 10 e 11 de Maio de 2007.

SUMÁRIO:

1. Introdução
2. O problema da sustentabilidade financeira nos Estados modernos
3. O papel das ISC na promoção da sustentabilidade financeira
4. Conclusões
5. Recomendações

1. Introdução

Os Estados são hoje confrontados com uma realidade complexa, habitualmente designada por *globalização*.

A nível mundial, sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio, têm vindo a ser derrubadas barreiras às trocas comerciais.

Na Europa, a integração económica e monetária tem vindo a ser aprofundada, emergindo desse processo a União Económica e Monetária.

Noutras partes do mundo, outros movimentos de integração económica têm vindo a ser implementados.

Estes acontecimentos, e outros frequentemente apontados como exemplos da globalização, vieram confrontar os Estados modernos com as suas limitações e expô-los aos riscos da concorrência à escala mundial.

Igualmente, uma evolução demográfica desfavorável vem acentuar a pressão exercida sobre os Estados em matéria de finanças públicas.

Após algumas décadas em que os Estados modernos se assumiram como Estados promotores do bem-estar, sem grandes preocupações com os custos, hoje, esses mesmos Estados, vêem-se confrontados com a necessidade de manter os níveis de protecção social dos cidadãos mas num cenário de crescimento económico reduzido, elevadas taxas de desemprego e concorrência inter-Estados para a atracção e fixação de investimentos.

Daqui resulta uma questão central que inquieta os Estados: como conciliar um paradigma de protecção social pré-determinado com as limitações financeiras com que os Estados modernos se deparam?

2. O problema da sustentabilidade financeira nos Estados modernos

A questão por nós colocada apresenta-se como um problema de sustentabilidade financeira dos Estados modernos.

Os países pertencentes à União Económica e Monetária (UEM) encontram-se vinculados às regras do *Pacto de Estabilidade e Crescimento*, o que lhes limita a acção em matéria de política orçamental.

A adopção do Pacto de Estabilidade e Crescimento resulta do reconhecimento da necessidade de políticas de consolidação orçamental como condição indispensável ao funcionamento eficiente da União Económica e Monetária¹.

¹ Cfr. ERNESTO CUNHA/JOÃO PARENTE/PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira: O Papel das Instituições Superiores de Controlo neste Contexto*, Lisboa, 2006, p. 2., disponível em <http://timor/C3/C17/PC-INTOSAI/default.aspx>.

Concomitantemente, os países da UEM continuam vinculados à prossecução de um conjunto de tarefas com dignidade constitucional, designadamente nos domínios económico, social e cultural. Daqui resulta uma tensão entre os modelos constitucionalmente plasmados de Estado providência e os constrangimentos de natureza orçamental resultantes da vinculação às regras da zona euro.

Não se pense, todavia, que tais constrangimentos são exclusivos dos países europeus que, como Portugal, adoptaram a moeda única. Os demais países europeus concorrem entre si para a atracção e fixação de investimento, o que se traduz, desde logo, em concorrência fiscal e na dificuldade em aumentar as receitas tributárias, quer devido aos limites da capacidade contributiva quer devido à mobilidade de algumas fontes de rendimento, designadamente o capital financeiro.

A estes factores acresce, na Europa, um problema demográfico que ameaça a sustentabilidade das finanças públicas e que põe em causa o paradigma de Estado Social vigente.

Também os países relativamente aos 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 sua sustentabilidade financeira.

A crescente importância e tecnicidade inerentes à problemática da sustentabilidade financeira vêm aconselhar um reforço do papel das ISC dos diversos Estados.

Veja-se, a título de exemplo as recomendações de algumas organizações internacionais nesta matéria.

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 identificáveis².

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 prazo³.

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

² Cfr. FMI, Manual Revisto de Transparência Fiscal, 28 de Fevereiro de 2001, pp. 53 e ss..

³ *Ibidem*.

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 futuro⁴.

Podemos afirmar que há uma pressão global sobre os Estados para que estes adoptem políticas públicas sustentáveis, o que já motivou, em diversos Estados, a implementação de diversas reformas.

Na verdade, a necessidade de reorganização do sector público, tendente a implementar uma gestão mais racional e eficiente, tem levado à adopção de estratégias que passam, designadamente, por:

- Aplicação de profundas reformas nos sistemas e mecanismos de segurança social, saúde e educação;
- Adopção de novas formas de financiamento, gestão e provisão de bens de natureza pública (mediante o recurso a parcerias público-privadas, por ex.);
- Introdução de reformas nos modelos de orçamentação do sector público, acentuando a programação plurianual e a orientação por objectivos de desempenho e pela avaliação da respectiva concretização, ao invés da mera valorização dos meios;
- 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;
- 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)⁵.

A título de exemplo, do ponto de vista das medidas tomadas no âmbito da Administração Pública Portuguesa em ordem à sustentabilidade financeira, citam-se algumas estratégias e medidas colhidas da experiência portuguesa:

⁴ *Ibidem*.

⁵ Cfr. ERNESTO CUNHA/JOÃO PARENTE/PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira...*, cit., p.16

- Alteração das regras de aposentação nos sectores público e privado, englobando o agravamento da idade de reforma e novos métodos de cálculo das pensões;
- A alteração da natureza e do modelo de gestão dos hospitais públicos, transformando-os em empresas;
- Recurso mais generalizado a parcerias público-privadas como via alternativa às modalidades de financiamento e gestão tradicionais do sector público;
- Consagração da discussão parlamentar das prioridades sobre orientação da despesa pública previamente à apresentação do Orçamento de cada ano e desenvolvimento da orçamentação por programas e da gestão por objectivos;
- Aprovação de normas sobre limites ao endividamento, abrangendo todos os subsectores do Sector Público Administrativo (incluindo as Administrações Regionais e Locais);
- Alteração dos sistemas contabilísticos utilizados na Administração Pública, aproximando-os do sistema de contabilidade patrimonial, de modo a permitir com mais rigor a avaliação do cumprimento de normas internas e das vinculações externas do país em matéria de estabilidade financeira⁶;
- Controlo da situação financeira das entidades ligadas à prestação de serviços financiados por recursos públicos, independentemente da sua natureza estatutária.

Nestes cenários, facilmente se compreende que a exigência de *good governance* seja incontornável, já que esta pressupõe uma gestão dos dinheiros públicos de acordo com critérios técnicos de economia, eficiência e eficácia, a transparência na tomada de decisões, uma adequada gestão do risco e a prestação de contas por parte de todos os que estão envolvidos nessa gestão.

Os cidadãos contribuem, através dos impostos, para o financiamento das tarefas constitucionalmente impostas ao Estado, mas exigem, concomitantemente, que os recursos públicos (originariamente privados) sejam efectivamente aplicados na prossecução do interesse público. Cabe às Instituições Superiores de Controlo Financeiro zelar para que assim seja.

⁶ Neste sentido, cite-se a adopção do Plano Oficial de Contabilidade do Sector Público, que, quando plenamente adoptado, facilitará a elaboração de contas e indicadores relativos às Administrações Públicas segundo os critérios de Contabilidade Nacional (Sistema Europeu de Contas – SEC 95) em vigor na União Europeia a que os Estados se encontram particularmente vinculados através do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

3. O papel das ISC na promoção da sustentabilidade financeira

As ISC desempenham um papel fulcral nas sociedades modernas, fiscalizando a gestão dos recursos públicos, informando os parlamentos e os cidadãos acerca do mérito dessa gestão e fiscalizando a legalidade e regularidade da mesma. As ISC que têm natureza de Tribunais de Contas têm ainda competência para efectivar responsabilidades financeiras sempre que tenha havido uma utilização dos dinheiros públicos em violação da lei.

No contexto da União Económica e Monetária, o *Pacto de Estabilidade e Crescimento* e o SEC 95 (*Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas*) vieram reforçar a importância das Instituições Supremas de Controlo, na medida em que o nível de exigência, tecnicidade e complexidade envolvendo a gestão pública e a apresentação das contas públicas não podem dispensar o controlo técnico que por elas é desenvolvido⁷.

Para além das especificidades decorrentes da UEM, num cenário de concorrência inter-Estados para atracção e fixação de investimento, assume preponderância a fiabilidade do sistema de controlo financeiro. Esta é garantida, em grande medida, pela credibilidade e eficácia da actuação da respectiva Instituição Suprema de Controlo, que influencia, designadamente, o cálculo dos *ratings* e dos rankings de confiança empresarial de cada país⁸.

Uma Instituição Suprema de Controlo independente e credível é, igualmente, fundamental, para que os países em vias de desenvolvimento possam aceder a determinados auxílios e programas de ajuda ao desenvolvimento patrocinados por organismos internacionais como o FMI ou o Banco Mundial⁹.

A estes factores acresce, como vimos, a tentativa de conciliação entre a promoção do crescimento económico com as garantias de um Estado social, implicando que a *good governance* e a sustentabilidade das finanças públicas sejam questões fulcrais nos Estados modernos.

Ora, parece-nos que a organização e a actividade das ISC não poderão deixar de reflectir as exigências de profundas reformas das Administrações Públicas dos respectivos Estados, encontrando-se as mesmas hoje indissociavelmente ligadas à problemática da sustentabilidade financeira¹⁰.

⁷ JOSÉ CASTRO CASTRO DE MIRA MENDES/ELEONORA PAIS DE ALMEIDA/PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Auditoria Externa das Finanças Públicas e Controlo Político*, Lisboa, 2006, cit. p. 18.

⁸ *Idem*, p. 19.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Cfr. ERNESTO CUNHA/JOÃO PARENTE/PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira...*, cit., pp. 18-19.

Dito isto, somos confrontados com a seguinte interrogação fundamental: caberá, ou não, no âmbito de competências das ISC pronunciarem-se sobre a sustentabilidade financeira do sector público¹¹?

O Tribunal de Contas português tem reflectido sobre esta questão e tem vindo a reforçar a sua intervenção em matérias ligadas à sustentabilidade financeira do Estado.

Em Portugal, a *Lei de Enquadramento e Estabilidade Orçamental* incumbe o Tribunal de Contas do controlo jurisdicional da execução orçamental, incluindo a dimensão da sustentabilidade financeira.

Podem apontar-se como exemplos da actuação do Tribunal de Contas neste domínio:

- A alteração da estrutura dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, a partir de 2004, que passaram a incluir matérias relativas à envolvente económica e a questões de sustentabilidade¹².
- Neste âmbito, incluiu-se uma projecção dos efeitos futuros das medidas de contenção do défice público, em especial da cessão de créditos tributários e da transferência de responsabilidades por pensões de reforma. Procedeu-se, ainda, a uma análise dos encargos do Estado com parcerias público-privadas nas áreas das concessões rodoviárias e ferroviárias e da saúde e ao apuramento de dívidas não financeiras do Estado, com identificação dos seus principais credores.
- A grande importância que o Tribunal de Contas tem vindo a dar às questões do endividamento público, pronunciando-se, nomeadamente, de forma regular, sobre a celebração, por autarquias locais, de empréstimos, outros contratos geradores de responsabilidades futuras e cessão de créditos.
- A avaliação e a formulação de recomendações sobre a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, o qual é um instrumento fundamental para uma melhor avaliação, em cada momento, da sustentabilidade financeira das organizações e, de forma consolidada, do próprio Estado.
- A alteração recente (em Agosto de 2006) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que reforça a capacidade de responsabilização de todos os intervenientes na gestão dos recursos públicos, mesmo que no domínio de entidades empresarializadas ou privadas.

¹¹ *Idem*, p. 18.

¹² Desde 2004 que o Parecer inclui um título especificamente dedicado à sustentabilidade financeira – cfr. Título III do Volume I do Parecer da CGE/2004.

Mas, uma vez assumida uma resposta afirmativa à questão que anteriormente formulámos, um conjunto de outras se lhe sucedem naturalmente¹³:

- Que papel, em concreto, é que as ISC podem assumir na promoção da sustentabilidade financeira dos Estados modernos?
- Tal tarefa decorrerá das atribuições e competências conferidas pelas respectivas constituições ou leis orgânicas?
- Ou será necessária a introdução de alterações às leis orgânicas das ISC de modo a contemplar a possibilidade, ou o dever, de as mesmas se pronunciarem sobre a sustentabilidade financeira do sector público?
- Justificar-se-á uma tipificação de novas formas de responsabilidade jurídica, fundadas no desenvolvimento de 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 conformidade? Nas auditorias de resultados/boa gestão financeira? Que tipos de auditoria é que se devem privilegiar?
- Devem essas preocupações ser espelhadas nas normas de auditoria internacionalmente consagradas?
- 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)?

Eis um conjunto de questões que nos parecem relevantes, embora não esgotem as interrogações e problemas suscitados pelo tema que ora nos ocupa.

Estas questões colocam-se com particular acuidade nos domínios sociais.

Na verdade, a promoção da sustentabilidade das finanças públicas nos Estados modernos implica, desde logo, a necessidade de promoção da sustentabilidade financeira das políticas e dos programas sociais, em particular nas áreas da educação, saúde e segurança social, daqui emergindo questões relacionadas com a estratégia e com as metodologias de controlo adoptadas pelas ISC.

¹³ Cfr. ERNESTO CUNHA/JOÃO PARENTE/PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira...*, cit., pp. 18-20.

Neste domínio parece-nos ser muito importante a partilha de experiências entre as diversas ISC de modo a poder encontrar-se um conjunto de princípios comuns nesta matéria, sem, todavia, pôr em causa as especificidades de cada uma.

4. Conclusões

1. Há uma pressão global sobre os Estados para que estes adoptem políticas públicas sustentáveis.
2. A análise das estratégias adoptadas e a formulação de recomendações, em matérias como o endividamento, parcerias público-privadas ou sistemas de contabilização, são um importante instrumento que as ISC têm à sua disposição para promover a boa governança e, desta forma, a sustentabilidade das finanças públicas.
3. O Tribunal de Contas português tem já vindo a incluir, nalguns dos instrumentos que tem à sua disposição, apreciações em sede de sustentabilidade financeira do Estado, designadamente em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado.
4. A promoção da sustentabilidade das finanças públicas nos Estados modernos implica, desde logo, a necessidade de promoção da sustentabilidade financeira das políticas e dos programas sociais, em particular nas áreas da educação, saúde e segurança social, daqui emergindo questões relacionadas com a estratégia e com as metodologias de controlo adoptadas pelas ISC.

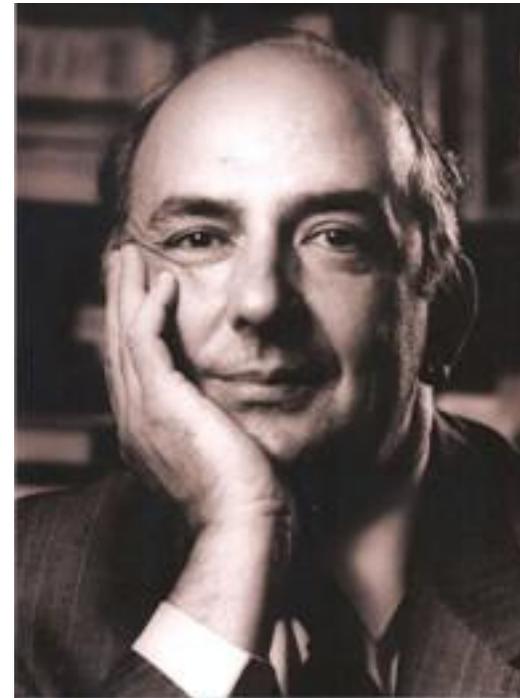
5. Recomendações

1. A organização e a actividade das ISC não poderão deixar de reflectir as exigências de profundas reformas das Administrações Públicas dos respectivos Estados, encontrando-se as mesmas indissociavelmente ligadas à problemática da sustentabilidade financeira.

2. Cada ISC deve definir qual o seu papel, em concreto, na promoção da sustentabilidade financeira dos Estados respectivos.
3. As ISC devem acompanhar as medidas adoptadas pelas Administrações Públicas tendentes a garantir a sustentabilidade financeira.
4. Parece-nos ser muito importante a partilha de experiências entre as diversas ISC, de modo a poder encontrar-se um conjunto de princípios comuns nesta matéria, sem, todavia, pôr em causa as especificidades de cada uma.

ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO

(1942-2004)



Guilherme d'Oliveira Martins

1. António Luciano Pacheco de Sousa Franco é uma referência maior da cultura portuguesa do século XX não só no plano jurídico-económico, mas também no domínio da ensaística num vasto conjunto de temas, desde a educação à ciência política, passando pela intervenção social, história económica, comunicação social e assuntos religiosos. Personalidade multifacetada, desde muito cedo se destacou com inteligência arguta e espírito desperto para as questões fundamentais do mundo contemporâneo.

Nascido em Lisboa, originário de uma família culta, com raízes na Beira Alta e na península de Setúbal, desde a juventude se evidenciou como um estudante com excepcionais qualidades intelectuais e humanas. Filho de pai médico e de mãe professora de línguas, António Luciano era sobrinho e afilhado do jornalista Óscar Paxeco¹, personalidade polivalente e publicista influente em Setúbal. O testemunho de amigos e colegas é unânime na consideração de que a leitura, a aprendizagem e a procura de novos conhecimentos eram as ocupações preferidas do jovem — que os pais sempre rodearam dos especiais cuidados de um filho único. Os jornais eram uma fonte especial de informações e o jornalismo (até por influência do tio Óscar) era uma base de partida para o aprofundamento de mil temas desde a Literatura à Geografia, da Álgebra à Geometria, passando pela Economia e Finanças, pela História e pela Política nacional e internacional. Veio desse contacto privilegiado o hábito, mantido ao longo da vida, de fazer anotações, de guardar recortes e de partir das notícias para as investigações que sempre fazia exaustivamente de um tema que lhe interessasse.

2. De saúde frágil, inspirando especiais cuidados aos pais, fez o ensino primário em casa e com professores particulares e foi apresentado a exames do 1º e 2º graus (3ª e 4ª classes) na Escola Oficial nº 31 de S. Sebastião da Pedreira, realizando o ensino secundário no Liceu de

¹ Óscar Paxeco (1904-1970) foi um jornalista setubalense com nome feito nos meios monárquicos. Foi autor de diversas obras, entre as quais se destacam: Os que arrancaram em 28 de Maio (1937); Pinheiro Chagas, Ministro da Marinha e Ultramar (1948); Roteiro do Tríptico de Luciano (reed. 1973); O cântaro do Senhor Engº Cunha Leal (1963); El-Rei D. Carlos, o grande caluniado (1964); Pequena História de um Grande Jornal: I Congresso do Diário de Notícias (1964); Acontecimentos, lendas e tradições da região Setubalense (com Almeida Carvalho), (1968-1972).

Camões (1952-1959), sempre com aproveitamento distinto². Ao longo da vida escolar no liceu manifestou sempre uma grande versatilidade e capacidade de compreensão nas diferentes áreas do saber, apenas se queixando vida fora da falta de jeito para o desenho. No entanto, professores e condiscípulos sempre reconheceram as qualidades excepcionais do estudante em todos os domínios em que se aventurasse. Em 1958-59 obteve o Prémio Nacional atribuído aos melhores alunos do País do 7º ano dos liceus, como corolário do trabalho realizado e dos resultados obtidos.

Na escolha do curso universitário inclinou-se para os estudos jurídicos quase de um modo natural. Poderia ter escolhido outras áreas, mas em Direito poderia realizar uma simbiose equilibrada entre as múltiplas áreas de interesse — desde as humanidades à lógica matemática, desde a história à filosofia. E se virmos o seu percurso académico na Faculdade de Direito de Lisboa, depressa descobrimos que esses interesses multifacetados se projectam no modo como se destacou o melhor classificado do curso de licenciatura em que se integrou (1959-1964). Basta olharmos a lista de prémios académicos para entender que o quadro das vocações do estudante era muito abrangente — tanto é o aluno melhor classificado nas disciplinas político-económicas³ como nas disciplinas histórico-jurídicas⁴, tanto se destaca pelos trabalhos que realiza na Economia Política e nas Finanças Públicas como nos que apresenta em Direito Penal⁵ — merecendo especial destaque a monografia “*O crime preterintencional — conceito e regime*”, apresentado no ano lectivo de 1963-64, onde se revela uma grande maturidade científica e uma segurança expositiva que ainda hoje impressiona positivamente. A atribuição do Prémio Infante D. Henrique, ainda no ano lectivo de 1963-64, ao aluno do 5º ano melhor classificado do curso jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa não pode, assim, surpreender. Licenciou-se no dia 12 de Outubro de 1964, tendo-lhe sido atribuída a classificação final de 18 valores. A mesma classificação ser-lhe-ia outorgada

² Obteve as classificações de 17 valores (2º ano), 16 (com dispensa de exame final no 5º ano) e 18 (no 7º ano).

³ Prémio Gulbenkian (Ciências Político-Económicas), no ano lectivo de 1961-62, atribuído ao aluno melhor classificado neste grupo de disciplinas.

⁴ Prémio Gulbenkian (Ciências Histórico-Jurídicas), no ano lectivo de 1963-64, atribuído ao aluno melhor classificado neste grupo de disciplinas.

⁵ Prémio Caeiro da Matta (Direito Penal), atribuído ao trabalho sobre crime preterintencional (1963-64).

no curso complementar de ciências político-económicas na mesma Faculdade, no ano de 1964-65⁶.

3. Convidado para o lugar de segundo-assistente do 2º grupo (Ciências Económicas) da Faculdade de Direito de Lisboa⁷, tomou posse em 23 de Março de 1966, exercendo a partir de então as funções de assistente e de regente nas cadeiras de Economia Política, Finanças Públicas e Direito Fiscal, trabalhando com os Professores Doutores João Lumbrales (Economia Política, 2º e 3º anos) e Soares Martínez (Finanças Públicas e Direito Fiscal), evidenciando desde muito cedo qualidades de trabalho e pedagógicas e uma forte apetência para o estudo e investigação em domínios inovadores das ciências económica e das finanças⁸. Para este facto contribuiu decisivamente a realização de estudos de pós-graduação na Universidade de Paris (Sorbonne) e no Institut de Science Economique Appliquée (ISEA) com o Professor François Perroux. Ai abrem-se novos horizontes ao jovem académico, em especial no campo dos temas ligados ao desenvolvimento económico e social — onde era possível relacionar intimamente a Ciência Económica e as Ciências Sociais, a Economia, o Direito, a História e a Sociologia. François Perroux, personalidade também multifacetada e apaixonante, abre ao discípulo português os horizontes da compreensão de temas tão complexos como o capital humano, o papel da empresa, o ordenamento territorial, a coesão económico-social, a justiça social, o papel da educação e da formação, a criação de novos espaços regionais, a ligação entre o planeamento e a liberdade económica, a afirmação e a evolução do Estado social de mercado. A exigência da abertura económica e a opção europeia consolidam-se no pensamento de António de Sousa Franco nesta passagem por Paris que é profundamente aproveitada, nos ensinamentos metodológicos e na reunião de um conjunto muito vasto de bibliografia europeia e norte-americana que permitirão uma significativa renovação do ensino das ciências económicas na Faculdade de Direito.

O papel orientador do Doutor João Lumbrales nesta abertura de novas perspectivas é fundamental e deve ser realçado. É o tempo em que Sou-

⁶ O júri presidido pelo Conselheiro António Vaz Pereira, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, foi constituído pelos Professores Doutores Marcello Caetano, João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), Raul Ventura, Pedro Soares Martínez, Isabel Magalhães Colaço e António Truyol e Serra.

⁷ Despacho de 25.2.66 publicado no *Diário do Governo*, II Série, de 21 de Março de 1966.

⁸ Como assistente, foi encarregado da regência das cadeiras de Economia Política (2º ano), em 1968-69 (2º semestre) e Finanças Públicas (3º ano), em 1969-70, 1970-71 e 1971-72.

sa Franco pode ligar na sua formação e no seu ensino duas preocupações antigas — a da afirmação cultural e a do desenvolvimento social e económico. Como afirmava Perroux: «É a cultura, é a hierarquia social criada pelos valores culturais que presidem à atribuição dos papéis anteriores a toda a análise económica da produção e da repartição. Esses papéis económicos e sociais não estão fixados de uma vez para sempre; são objecto de construções e de conflitos sociais; a longo prazo, os agentes não se contentam em progredir no interior do papel que lhes é atribuído; os mais activos desejam elevar-se na hierarquia social e, pela via das alianças e das ligações, modificam-lhe a forma e o significado»⁹.

Não era, afinal, possível compreender a ciência económica sem considerar a cultura, os valores, a justiça social e as dinâmicas da sociedade. Numa sociedade ainda relativamente fechada como a portuguesa (apesar dos sinais de abertura dos anos cinquenta que tinham culminado na adesão à EFTA, em 1959), estes temas ganhavam um especial significado e uma grande importância — o desenvolvimento e a democracia teriam de se ligar e a escolha destes temas pelo jovem estudioso de questões económicas e sociais é a demonstração clara de que estava bem consciente de que cidadania, ciência, cultura e economia tinham de se ligar. No entanto, António de Sousa Franco entende que deve aprofundar estes temas na perspectiva da ciência económica — daí o estudo das questões relacionadas com a formação do capital, que realiza no âmbito do curso complementar de ciências jurídico-económicas¹⁰ e da tese de doutoramento¹¹.

4. De 1965 a 1968 e em 1973 e 1974, exerce as funções de jurista do Centro de Estudos Fiscais do Ministério das Finanças e, de 1968 a 1972, é director do sector económico do Gabinete de Estudos da SACOR, empresa concessionária de refinação de petróleo. De 1972 a 1974, é designado vice-presidente do conselho de administração da CNP – Companhia Nacional de Petroquímica. Sendo militante e dirigente da Acção Católica Portuguesa, foi nomeado em 1970 presidente da organização pela Conferência Episcopal Portuguesa, tornando-se no ano

⁹ François Perroux, *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*, Fundação Calouste Gulbenkian, 1987, pp. 285-286.

¹⁰ Cf. *Observações sobre a formação do capital numa economia em movimento*, Lisboa, 1966.

¹¹ Cf. *Políticas financeiras e formação do capital*, Lisboa, 1972.

seguinte o primeiro presidente eleito, cargo que exerceu até 1972, tendo desenvolvido importantes iniciativas de reestruturação e renovação. Neste período, desenvolve um importante trabalho de investigação científica que culminará no doutoramento em Direito (Ciências Jurídico-Económicas) pela FDL, em 4 de Outubro de 1972, sendo aprovado, por unanimidade, com a classificação máxima, com distinção e louvor¹².

5. A dissertação de doutoramento corresponde a um texto de grande maturidade científica e metodológica, que se segue a um conjunto de trabalhos que indiciam as qualidades excepcionais que o Prof. Doutor António de Sousa Franco revelará na sua brilhante carreira profissional, académica e pedagógica¹³. E nota-se uma atitude inovadora no jovem professor: «Um método institucional e histórico (na boa tradição norte-americana, culminando em Galbraith e Friedman), com constante apelo para as concepções fundamentais (em que tanto temos a aprender com os economistas marxistas e com certas correntes da economia alemã e francesa): sempre nos pareceram dever ser estas as coordenadas específicas da formação de um economista-jurista, além do domínio do essencial da teoria económica. Daremos mais um passo: tão pouco o jurista-economista pode sê-lo verdadeiramente — nesses ramos nascentes que são o Direito da Integração ou o Direito da Empresa, como o foram no passado o Direito Financeiro e certas zonas do Direito Administrativo — se não tiver uma sólida formação económica, interdisciplinar ao mesmo título da do economista-jurista»¹⁴.

E é significativo que, propondo-se novos caminhos, o Professor Sousa Franco se reivindique de um necessário espírito crítico (referindo a

¹² O júri presidido pelo Reitor da Universidade, era constituído pelos Professores Doutores João Lumbrales, José Joaquim Teixeira Ribeiro, Pedro Soares Martínez, André Gonçalves Pereira, José Oliveira Ascensão e Fernando Pessoa Jorge.

¹³ *Políticas Financeiras*, cit., 1972. Aí se referem como estudos do autor: *Algumas palavras a respeito da especialização do curso jurídico* (1965); *Os capitais na integração económica portuguesa* (1965); *Observações sobre a formação do capital numa economia em desenvolvimento* (1966); *A liberdade Religiosa e o projecto do Código Civil* (1967); *Aspectos fiscais do novo Código Civil* (1967); *A emigração e o Direito* (1968); *Estatuto dos Benefícios Fiscais – esboço de um projecto* (em col. com Alberto Xavier) (1969); *O sistema fiscal português e o desenvolvimento económico e social* (1969); *A população de Portugal* (1969); *A integração económica do espaço português* (1970); *Sobre o princípio da unidade económica portuguesa* (1971); *O reconhecimento oficial da Universidade Católica* (1971); *A emigração portuguesa no último decénio* (1971); e *Questões Financeiras I* (1972).

¹⁴ *Políticas Financeiras*, cit., p. XXI.

«nossa forma de exercer a liberdade crítica e científica que, quando desaparecer, arrastará na derrocada o espírito universitário»¹⁵). Ao delimitar o tema objecto do estudo, o autor propõe-se estudar a resposta a três questões fundamentais: (a) «qual a influência dos processos de acumulação pública de capital — ou seja do capital próprio do Estado, por estar afecto ao património em termos económico-financeiros — na formação de capital do conjunto do sistema económico?»; (b) «que repercussão tem a decisiva actuação do Estado na acumulação de capital por parte de outros agentes económicos, designadamente dos privados?»; e ainda (c) «como se reflectem os comportamentos crescentes e dominantes do Estado no processo global de acumulação?»¹⁶. Numa palavra, tratava-se de averiguar como é que a intervenção do Estado altera «os principais modelos teóricos propostos pelas escolas da ciência económica acerca da acumulação de capital»¹⁷.

Sente-se o estudioso, empenhado e entusiasta do fenómeno económico, pondo em confronto o Estado e as empresas, a intervenção económica e o mercado. Parte-se do conceito de capital, analisado no contexto das economias modernas, o que obriga a «uma tentativa de reconstrução do conceito» e à procura de uma articulação dinâmica do «capital financeiro» e do «capital produtivo real», para a melhor compreensão do processo de produção. O capital é, assim, visto como realidade unitária (sob forma real ou sob forma de liquidez monetária ou quase monetária), como instituição social ligada às relações humanas duradouras e como realidade desmaterializada, onde se incluem activos financeiros imateriais, mas igualmente bens imateriais e intangíveis. E nota-se, de modo pioneiro, a abordagem da importância do capital humano — que como conceito apenas dava então os primeiros passos.

O processo de acumulação é analisado segundo os modelos teóricos, desde os clássicos ao keynesianismo, passando por marxistas e marginalistas, para culminar na análise das relações entre o Estado e o sector público com o mercado e a vida económica, na óptica dos esquemas e modelos de acumulação. Na sequência de uma lógica não intervencionista do Estado e da subalternização do papel deste no funcionamento das economias e na produção de riqueza, «a teoria económica — após a escola liberal — (diz o autor) veio alterar sensivelmente a maneira de entender a actividade económica e as motivações do comportamento do

¹⁵ *Op. cit.*, p. XXIII.

¹⁶ *Op. cit.*, pp. 11-12.

¹⁷ *Ibidem*, p. 12.

Estado. Então passa a interessar-nos a sua actuação como sujeito da economia, por via das instituições e processos financeiros. Temos assim, simultaneamente, que a noção de capital pode ser aplicada ao sujeito económico Estado, e sofre ainda de intervenções que não resultam da mera garantia dos quadros gerais do sistema, pelas quais ele interfere no comportamento de outros sujeitos»¹⁸.

É a partir deste ponto de vista que Sousa Franco segue para a análise das políticas financeiras públicas, começando pela análise das doutrinas económicas do sistema capitalista (liberalismo e classicismo, intervencionismo e keynesianismo, «finanças modernas») e das modalidades de intervenção económica do Estado, culminando no tema de formação do aforro nas Finanças Públicas e na análise dos instrumentos financeiros, em especial, no tocante à formação de capital (empresas públicas, crédito público, relação entre o imposto e a poupança). O conjunto de elementos e reflexões que a dissertação contém aponta para que o tema dos níveis de desenvolvimento não seja esquecido e para que o papel do Estado seja visto não apenas numa lógica de intervenção e direcção, mas sobretudo como agente de alteração de comportamentos. «A actuação do Estado (diz-nos ASF) tem sido mais encarada como decisão — motivada, formulada e executada — do que como efeito de comportamentos. Esta segunda perspectiva, se não retira relevância científica nem prática à primeira, é contudo necessária para completar o estudo das políticas económicas, numa época em que as economias capitalistas são cada vez mais economias de duplo sector e em que o Estado não pode ser considerado como um sector ou um agente marginal, indiferente, incaracterístico ou permanente consumidor»¹⁹. Estamos, assim, perante um completo estudo metodológico que revela a qualidade do seu autor, que procura compreender o papel de um Estado moderno na vida económica — longe de quaisquer simplificações, designadamente da índole intervencionista ou não intervencionista.

As políticas financeiras pressupõem três tipos de intervenção: a intervenção programática de orientação ou planeamento (planeamento indicativo), a intervenção de direcção vinculante (planeamento imperativo) e as intervenções de gestão. Directa ou indirectamente, estamos perante diversos modos de contribuir para a criação de riqueza ora pela formação de capital próprio, ora pelo estímulo ou apoio à formação de capital alheio.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 312.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 545.

6. Na sequência do que se disse, a vida académica constituiu naturalmente a grande paixão de António de Sousa Franco. Em 25 de Abril de 1974 era professor auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (desde 31 de Outubro de 1972) e foi proposto pela Comissão de Gestão da Faculdade para a situação de equiparado a professor catedrático²⁰. No entanto, perante os sinais de desorganização e de instabilidade, pediu a rescisão do contrato na categoria que tinha, tendo cessado funções a seu pedido por despacho de 7 de Março de 1975. Esta solicitação segue-se, aliás, à eleição como membro da referida Comissão de Gestão, presidida pelo Prof. Doutor André Gonçalves Pereira, em representação dos professores extraordinários e auxiliares, funções que exerceu desde 1 de Setembro de 1974 e de que se demitiria a 18 de Novembro do mesmo ano.

No ano de 1974 foi designado presidente da Comissão encarregada de elaborar o Projecto de Lei de Imprensa tendo tido um papel muito activo na procura e na formulação de soluções de grande equilíbrio, assentes no Direito comparado e numa visão aberta e pluralista da vida democrática. Se dúvidas houvesse sobre a grande valia do trabalho realizado, bastaria atentar na extraordinária durabilidade do Decreto-Lei nº 85-C/75, de 25 de Fevereiro, apenas revogada pela Lei nº 2/99, de 13 de Janeiro²¹. Com efeito, deveu-se à ponderação e sabedoria do presidente da comissão redactora o sucesso e a longevidade do instrumento jurídico produzido.

O vastíssimo currículo do Prof. António de Sousa Franco não permite, nos limites de um ensaio biográfico, como o presente, uma referência exaustiva; de qualquer modo, fácil é de verificar que as qualidades inte-

²⁰ Foi ainda consultor do Gabinete de Estudos e Planeamento de Acção Educativa (GEPAE) do Ministério da Educação Nacional, presidido pelo Engº Adelino Amaro da Costa (1965-74). Orientou e relatou o relatório sobre as novas Universidades (1971), de onde saiu o programa da criação das Universidades do Minho, Aveiro, Évora e Nova de Lisboa. Elaborou ainda um anteprojecto de lei sobre a Liberdade de Ensino. Foi ainda membro da Comissão Consultiva para a Definição da Política Cultural (1972-74).

²¹ Cf. *Lei de Imprensa – Projecto*, Ministério da Comunicação Social, 1974. O relatório encontra-se a pp. 1-104. Leia-se igualmente António de Sousa Franco, “Um Caso de Estabilidade Legislativa: Vinte anos de Lei de Imprensa”, in *Polis-Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, nºs 4-5, Julho-Dezembro de 1995, pp. 43-58. A comissão era constituída por ASF, Alberto Arons de Carvalho, Marcelo Rebelo de Sousa, Pedro Soares, Adriano Lucas, Francisco Pinto Balsemão, José da Silva Pinto, Figueiredo Filipe e Rui de Almeida Mendes, sendo secretariada por João de Menezes Ferreira.

lectuais e científicas eram servidas por excepcionais características de método de trabalho, que são patentes desde os primeiros trabalhos e desde as primeiras responsabilidades que assumiu.

7. Em 1974 sentiu o apelo cívico e político, na linha de preocupações sociais que foi exprimindo na reflexão, na escrita e na acção. Aderiu formalmente ao Partido Popular Democrático em 24 de Setembro de 1974, a convite de Francisco Sá Carneiro, tendo sido nomeado director do Gabinete de Estudos Nacional do Partido, em Outubro, exercendo ainda funções de secretário-geral adjunto. Em Dezembro, no Congresso de Aveiro, foi eleito para o Secretariado, órgão de direcção política do Partido, ainda sob a presidência de Sá Carneiro. Em Janeiro de 1976, tomou posse como Secretário de Estado das Finanças do VI Governo Provisório²². Foi eleito deputado à Assembleia da República nas eleições de Abril de 1976, tendo participado activamente na preparação da candidatura do PPD, coordenando a elaboração do Programa Eleitoral do Governo, em articulação com o Prof. Doutor Alfredo de Sousa na parte económica²³.

Com Francisco Pinto Balsemão, depois das eleições, das quais o PS saiu vencedor com maioria relativa de deputados no Parlamento, apresenta a necessidade de introduzir alterações no funcionamento do Partido e na sua estratégia política. Demite-se do Secretariado, que considera inoperacional, e lança a iniciativa das reuniões de Seteais que procuraram abrir o Partido à sociedade, designadamente anulando os efeitos da cisão que ocorrera em Dezembro de 1975. Com a concordância de Francisco Sá Carneiro, o Congresso de Leiria (Outubro de 1976) procede a uma alteração estatutária e reforça a unidade política — sendo António de Sousa Franco eleito vice-presidente, ao lado de António Barbosa de Melo e de Rui Machete. Coordena o Comité Permanente para os Assuntos Governativos, acompanha a preparação dos acordos de consulta celebrados em 1977 com o CDS e o PS e concebe a estratégia que conduzirá à aprovação das “leis fundamentais económicas e sociais” — Reforma Agrária e Arrendamento Rural, Delimitação dos

²² Era Ministro das Finanças Francisco Salgado Zenha, sendo os outros Secretários de Estado: Vítor Constâncio (Orçamento), Artur Santos Silva (Tesouro), António Sousa Gomes (Investimentos Públicos) e Sub-Secretários de Estado: José Santos Pais, Henrique Medina Carreira e Manuela Morgado. Cf. *Secretaria de Estado das Finanças – 21.1.76 – Julho de 1976* (relatório policopiado).

²³ Cf. *Reconstrução Nacional pela Social Democracia*, 2 volumes, Lisboa, 1976.

Sectores de Produção e das Indemnizações. É o tempo em que desempenha funções muito activas nas relações internacionais do Partido, contactando em 1977, em Bruxelas, a Comissão Europeia, presidida por Roy Jenkins, no sentido do apoio ao pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias²⁴.

Em 7 de Novembro de 1977, Francisco Sá Carneiro demite-se de militante e de presidente do PPD-PSD (já então rebaptizado como Partido Social Democrata) e Sousa Franco apresenta também a demissão como vice-presidente. Foi então eleito, no Conselho Nacional de Lisboa (Novembro de 1977), presidente da Comissão Permanente do Conselho Nacional, encarregada de assegurar a direcção do Partido até ao Congresso (28.1.1978). Nessa qualidade, dirigiu a sua bancada parlamentar nos debates que conduziram à queda do I Governo Constitucional, presidido por Mário Soares (7.12.1977). No Congresso do Porto, é eleito presidente da Comissão Política Nacional do PSD, cargo que desempenha fugazmente, apresentando a demissão ao Conselho Nacional de Lisboa (Abril de 1978) — na sequência da proposta feita por Francisco Sá Carneiro no sentido de uma estratégia política alternativa à aprovada maioritariamente pelo Congresso. A partir de então afastar-se-á progressivamente da linha do Partido sustentando posições próprias, demarcadas das de Sá Carneiro: defesa de uma revisão constitucional profunda, mas pelas formas previstas na Lei fundamental; defesa do apoio à recandidatura do Presidente Ramalho Eanes e recusa dos ataques ao primeiro magistrado; proposta de um grande entendimento social e de regime, na base de uma convergência social-democrata (PS-PSD), com recusa de acordos preferenciais com o CDS; e defesa da moralização da vida política, do consenso, do diálogo e do entendimento com rejeição da política de confrontação, bipolarização e afrontamento esquerda-direita²⁵.

²⁴ Foi fundador e administrador da Fundação Social-Democrata Oliveira Martins. Na Assembleia da República teve activa acção, designadamente como membro da Comissão Permanente (1976-79), das Comissões de Economia, Finanças e Plano, de Educação e Cultura e Eventual para a aprovação da Lei Orgânica da Assembleia da República. Foi autor de 34 iniciativas legislativas. Merecem destaque numerosas iniciativas no domínio económico financeiro — como a Lei de Finanças Locais, Lei da Liberdade de Ensino, Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e, em resultado de acordos entre o PPD e o PS, a versão final das leis de delimitação dos sectores de produção, das indemnizações, da reforma agrária e do arrendamento rural.

²⁵ Cf. AA.VV., *Opções Inadiáveis*, 1978.

As “Opções Inadiáveis” representaram, sob sua inspiração (ao lado de Magalhães Mota, Sérvulo Correia, Jorge Miranda, Figueiredo Dias, Vilhena de Carvalho ou Cunha Leal), uma tentativa de evitar qualquer tentação populista e plebiscitária, num momento muito difícil da vida nacional, em que o compromisso constitucional estava longe de se considerar estabilizado e adquirido, sobretudo porque estava ainda por realizar a civilização do regime, com subordinação do poder militar saído do Movimento das Forças Armadas ao poder civil democrático (o que só ocorreria em 1982 na revisão constitucional então produzida). Assim, e em resultado de uma serena ponderação, abandonou o PPD/PSD em 4 de Abril de 1979 por «entender não existirem condições éticas e políticas de democracia interna e de fidelidade à social-democracia, designadamente após a recusa pela direcção do Partido, do orçamento do Governo Mota Pinto»²⁶. Participou no agrupamento parlamentar dos deputados sociais-democratas independentes (Julho de 1979) e foi membro da comissão instaladora do Partido da Acção Social-Democrata Independente (ASDI) que participou na Frente Republicana e Socialista (FRS) formada, para as eleições de 1980, com o PS e a UEDS (União de Esquerda para a Democracia Socialista), sendo o representante da ASDI na direcção da referida coligação. Fez ainda parte da comissão que teve a iniciativa de convidar o general Ramalho Eanes a recandidatar-se à Presidência da República, integrando depois a Comissão Política da CNARPE (Comissão Nacional de Apoio à Recandidatura do Presidente Eanes).

Em Agosto de 1979 é nomeado Ministro das Finanças no governo de iniciativa presidencial dirigido pela Eng^a Maria de Lourdes Pintasilgo. Trata-se de um executivo que tem a missão específica de preparar eleições intercalares para a Assembleia da República. António de Sousa Franco define as suas prioridades de acordo com a natureza própria de um governo nomeado para funcionar durante 100 dias — nesse sentido, lança as bases de uma profunda reorganização administrativa do Ministério das Finanças. Ao lermos hoje o relatório que elaborou relativamente a cinco meses de acção governativa, impressiona-nos positivamente o carácter das transformações que impulsionou, num sentido modernizador. E, se é certo que muitas não foram imediatamente con-

²⁶ *In Curriculum Vitae*, inédito, Janeiro de 1999.

cretizadas, a verdade é que no largo prazo corresponderam a uma linha reformadora que a opção europeia só veio confirmar²⁷.

8. Em Julho de 1980, em concurso de provas públicas²⁸, concluiu a agregação que na altura dava acesso simultâneo à categoria de professor catedrático. Entretanto, a Faculdade, na sequência da reforma de 1977, reentrara na normalidade, tendo António de Sousa Franco tomado posse em 7 de Fevereiro de 1979 como membro do Conselho Científico — e só nesta altura, dado o exercício de funções parlamentares²⁹. Foi de novo nomeado professor auxiliar do grupo de Ciências Económicas (despacho de 30 de Abril de 1979), tendo transitado para professor associado com efeitos a partir de 1 de Dezembro de 1979. No referido concurso de provas públicas para professor extraordinário e catedrático foi aprovado por unanimidade — tendo sido provido como professor catedrático a título definitivo por despacho ministerial de 12 de Novembro de 1980, com efeitos a 1 de Dezembro do ano anterior. Então, o candidato, optou por fazer uso da faculdade legal que lhe permitia escolher o regime mais exigente de prestação de provas.

O percurso nos órgãos de direcção e administração da Faculdade de Direito de Lisboa foi assinalável, podendo dizer-se que foi graças à sua acção que se tornou possível adequar a Escola aos novos tempos. Foi eleito membro do Conselho Directivo da Faculdade em 11 de Maio de 1979, tendo tomado posse em 20 de Junho seguinte e eleito presidente deste órgão a 26 de Junho. Fora, aliás, já membro eleito do Conselho Pedagógico no ano de 1978-79. Apenas com a interrupção correspondente ao exercício das funções de Ministro das Finanças (até Janeiro de 1980), exerceu a presidência do Conselho Directivo em virtude da confirmação em sucessivas eleições (1980, 1981, 1982, 1983 e 1984). Foi um período extraordinariamente fecundo em que a exigência e a inovação pedagógicas se aliaram a uma preocupação constante de moderni-

²⁷ Vd. *Cinco Meses no Ministério das Finanças*, Ministério das Finanças, Dezembro de 1979, policop., (fls. 1-63) e, ainda, *Estabilidade Financeira e Progresso Social*, Ministério das Finanças, Lisboa, Dezembro de 1979, ed. IN-CM (fls.1-78).

²⁸ O júri presidido pelo Reitor da Universidade, era composto pelos Professores Doutores J.J. Teixeira Ribeiro, Fernando Maria Alberto Seabra, Manuel Jacinto Nunes, Inocêncio Galvão Telles, Pedro Soares Martínez, José Dias Marques, Isabel de Magalhães Colaço, João de Castro Mendes, André Gonçalves Pereira e Armando Marques Guedes.

²⁹ Participou, aliás, na primeira reunião do Conselho Científico da FDL em 8 de Março de 1978, apesar de só tomar posse no ano seguinte, a seu pedido, dadas as funções na Assembleia da República.

zação da instituição e de desenvolvimento do ensino do Direito em termos inovadores e abertos.

«Durante todo este tempo — afirmou em 1985 —, apesar das dificuldades criadas pelo mau funcionamento da burocracia universitária e central, pôde manter-se na Faculdade uma constante paz, nunca verificada por tão longo período desde os anos sessenta, efectuou-se a completa normalização da Escola na sua relação com os professores afastados, recrutaram-se novos docentes, reduziu-se o número de monitores, melhorou-se a qualidade do ensino, conseguiu-se, na penúria imposta, travar um pouco a degradação do edifício, foi possível, com os escassos meios existentes, assegurar significativas melhorias no funcionamento dos serviços administrativos e tomaram-se diversas iniciativas de inovação, além de se terem mantido cordiais relações com os outros órgãos da Escola e com o que é valioso na comunidade universitária e de se ter assegurado uma relação aberta e transparente com os docentes e os estudantes da Escola»³⁰.

O ensino prático intensivo, a avaliação contínua, os Centros de Apoio de Faro e Beja (e ainda, experimentalmente, o do Funchal) constituíram marcas de uma direcção atenta, rigorosa e persistente, que contou com a mobilização activa do corpo docente e a participação de funcionários e estudantes. Por outro lado, lançaram-se as bases de uma acção futura que permitiria, até ao final da década de noventa, a ampliação do edifício, a criação de estruturas de investigação e de condições de trabalho para investigadores e preparação de novas estruturas no campo da informática jurídica, da remodelação da biblioteca e da criação de novos sistemas de documentação e informação. O Professor Sousa Franco afirmava por isso, ainda em 1985, estar certo de que estava «consolidada uma grande reforma pedagógica», existindo «equipas jovens com elementos de valor, que podem garantir o salto qualitativo para um novo e inédito empenhamento na investigação científica. Por mérito da instituição, a Escola está num bom momento; se houver participação e sentido das responsabilidades, ela pode continuar a avançar».

9. Com qualidades excepcionais de trabalho, apesar das exigentes tarefas de direcção e administração da Faculdade, nunca descurou uma intensa actividade científica e pedagógica. No curso de licenciatura em Direito coordenou as gências de Finanças Públicas (2º ano) de 1978 a 1995 e

³⁰ *Vd.* circunstanciados relatórios que o Prof. A.S.F. deixou. Citamos a parte que entendeu dever destacar no *Curriculum Vitae* de 1999, já por nós citado.

depois de 1999. Foi ainda professor coordenador das cadeiras de Direito Económico/Direito da Economia – I (3º ano), desde 1980, de Direito da Economia – II (5º ano), desde 1987, e de Finanças Públicas – II, desde o início da regência em 1980. No entanto, além da coordenação das regências, fez sempre questão de assumir a regência de diversas turmas destas disciplinas, em especial no tocante às Finanças Públicas – II (4º ano).

Além de cursos livres sobre temas diversos, entre os quais “Estrutura económica portuguesa e Constituição Económica” (1979-80) e “Direito Económico das participações e empresas públicas” (1983), teve papel predominante nos cursos de mestrado da Faculdade de Direito (bem como nos cursos de aperfeiçoamento) nos seminários temáticos de Economia Política, Economia Financeira, Direito Financeiro e Direito Comunitário Económico, a partir de 1989-90³¹. Por outro lado, nos cursos de pós-graduação de Estudos Europeus, organizados pelo Instituto Europeu da FDL, requer cursos de Direito comunitário económico, fiscalidade e questões orçamentais.

Quando foi criada, em 1989, a Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, António de Sousa Franco foi nomeado director da mesma pelo Cardeal Dom António Ribeiro, por proposta do reitor Prof. Doutor Dom José da Cruz Policarpo, tendo sido reconduzido no cargo em 1992. Exerceu tais funções até 1995, altura em que foi chamado à tarefa de Ministro das Finanças. Coordenou então os cursos de Lisboa e do Porto, em estreita articulação com os Prof. Doutor Germano Marques da Silva, Prof. Doutor Roque Cabral (quanto ao Curso de Direito do Porto) e Dr. Paulo Olavo Cunha. Nesse magistério definiu como prioridade a criação de um corpo docente próprio e de condições para a investigação científica e prosseguimento de carreira académica. Entendeu, assim, ser indispensável a criação de uma «Universidade em sentido pleno», com um corpo docente próprio e privativo e capacidade de produção de um pensamento doutrinário, científico e profissional genuíno e dotado de originalidade.

Sem podermos ser exaustivos, registe-se ainda o intenso trabalho universitário na Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica

³¹ Cf. Relatórios quinquenais elaborados em cumprimento do Estatuto da Carreira Docente Universitária, datados de Setembro de 1985 (1980-1985), de Agosto de 1993 (1985-1990) in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lisboa*, XXXIII (1993), e de Julho de 1995 (1990-1995).

Portuguesa (UCP), nos cursos de licenciatura e mestrado de Direito, até à criação da Faculdade de Direito, bem como na cátedra Jean Monnet de Integração Europeia, criada na Universidade Católica em 1994, no Centro de Estudos Europeus da mesma Universidade, na Faculdade de Economia e na pós-graduação (MBA) em Ciências empresariais da UCP³².

10. Em 5 de Junho de 1986, António de Sousa Franco foi nomeado Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas pelo Presidente da República, sob proposta do Governo (Decreto do P.R. nº 16/86). Ao longo de mais de nove anos levou a cabo uma acção de grande relevância que se traduziu numa autêntica refundação do Tribunal — adaptando-o às condicionantes da integração de Portugal na Comunidade Europeia, ao quadro constitucional da democracia e à modernização do Estado.

A nova redacção do artigo 216º da Constituição da República, dada pela 2ª revisão constitucional de 1989, foi concomitante com a aprovação da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro. O Tribunal afirmou-se como uma instituição autêntica do poder judicial, dotada de independência, deixando de ter os seus serviços integrados no Ministério das Finanças. Procedeu-se então à instalação efectiva das Secções Regionais dos Açores e da Madeira (em 1986 e 1988), à renovação da quase totalidade dos juízes conselheiros, ao alargamento do respectivo quadro, ao lançamento de um programa permanente, de formação de pessoal e de qualificação de um quadro técnico até então muito insuficiente. A sede do Tribunal teve de deixar, em 1990, o torreão leste da Praça do Comércio, manifestamente exíguo para albergar o corpo de pessoal renovado e alargado. Iniciou-se a informatização, foram executadas acções de formação externa, quer no âmbito da Administração Pública, quer quanto à formação do público. O Tribunal foi ainda dotado de novos regulamentos e instruções, preparando-se não apenas para a realização de um mero controlo de legalidade, mas também para a prática de modernos métodos de fiscalização técnico-económica das despesas. Tratava-se de lançar as bases de um controlo financeiro das despesas públicas e dos valores e dinheiros públicos, o que começou de um modo selectivo, em ligação às organizações nacionais e internacionais de auditoria.

³² Prestou ainda colaboração à Universidade Livre, à Universidade Internacional e ao Instituto Superior de Gestão.

Graças à acção persistente e à iniciativa de António de Sousa Franco, que paralelamente foi chamado à coordenação da preparação do novo sistema retributivo da função pública³³, foi possível ao Tribunal de Contas passar «de uma situação de apagamento e formalismo para a assunção do papel de um importante órgão de soberania, essencial à democracia representativa no domínio financeiro, que não é ignorado e a opinião sente, na sua grande maioria, como relevante, útil e eficaz»³⁴.

Quando, em Setembro de 1993, se realizou em Lisboa a reunião do Comité de Contacto das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade Europeia, tal evento correspondeu já ao resultado de um trabalho muito intenso de articulação com o Tribunal de Contas Europeu (TCE) e com as restantes Instituições Supremas de Controlo (destacando-se o acordo, de 1989, com o TCE para a realização de auditorias conjuntas). Sousa Franco considerava ser essencial a consolidação de uma *rede* e de um *sistema* que permitisse o reforço do controlo da utilização dos dinheiros comunitários e do respeito escrupuloso pela defesa dos interesses comunitários e nacionais. Perante a necessidade de internacionalização, segura e consistente, não só o Tribunal viu reforçado o seu protagonismo no âmbito da União Europeia, mas também consolidou e aprofundou as relações bilaterais e multilaterais com as organizações congéneres. Portugal subscreveu assim, em 1989, a proposta inicial de estatutos da EUROSAI – Organização Europeia das Instituições Supremas de Auditoria, como membro fundador, com a Espanha e a Itália, sendo eleito no Congresso de Estocolmo (1993) auditor da EUROSAI. Por outro lado, foi reforçada a intervenção portuguesa na INTOSAI – Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo Financeiro, como se constata dos ecos das intervenções nos Congressos de Berlim (1989), Washington (1992), Cairo (1995) e pela participação muito activa das nossas delegações nesses encontros. Cul-

³³ O Prof. Sousa Franco presidiu à Comissão para o Estudo do Sistema Retributivo da Função Pública (1986-87), nomeada pela Resolução do Conselho de Ministros de 19 de Novembro de 1986, que elaborou um relatório recomendando um conjunto de medidas, a partir das quais se procedeu a uma revisão do sistema remuneratório, que alargou o leque salarial e revalorizou as funções técnicas. Apesar do trabalho realizado, ASF consideraria que a execução das recomendações não cumpriu a necessidade de inserção das medidas sobre o sistema retributivo da função pública numa política global coerente de gestão de recursos públicos. Cf. Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, *O Novo Sistema Retributivo da Função Pública – o Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro, anotado*, Lisboa, 1991.

³⁴ *Curriculum Vitae*, cit., p. 38. Cf. ainda: Tribunal de Contas, Gabinete do Presidente, *Reforma do Tribunal de Contas – Alguns textos (1986-1989)*, Lisboa, 1990; e A. Sousa Franco, *Reform of the Portuguese Court of Auditors – A perspective*, Lisboa 1992.

minando essa actividade e a capacidade revelada por Sousa Franco, Portugal integrou, então, pela primeira vez, um Comité Permanente da INTOSAI, na circunstância, o da Dívida Pública. Aliás, na sequência desta aposta, no Congresso do Cairo, Portugal foi eleito membro do conselho directivo da INTOSAI. Em 1988, dando sequência a uma clara orientação de protagonismo internacional Portugal acompanhou a Espanha na entrada, como observadores, na Organização Latino-Americana e das Caraíbas das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ILACIF, que deu lugar à OLACEFS)³⁵.

No âmbito dos países da futura CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa) e graças ao prestígio e ao impulso ainda de Sousa Franco, houve uma cooperação muito significativa que levou à constituição dos Tribunais de Contas de Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Angola, à reforma do Tribunal Administrativo de Moçambique e à criação do Tribunal de Contas do Território de Macau. A cooperação com o Tribunal de Contas da União (Brasil) constituiu o eixo fundamental para o sucesso da organização dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, tendo sido aprovado, no âmbito das duas instituições, em 1991, o *glossário português de fiscalização financeira externa*. A realização do I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa³⁶, em 28 de Junho de 1995, permitiu a celebração entre as instituições de um *Memorando de Entendimento* no qual se passou a basear a cooperação interinstitucional³⁷. Saliente-se ainda que, na sequência da democratização dos países do Centro e Leste da Europa, Sousa Franco teve papel activo na cooperação com Estados

³⁵ O Tribunal de Contas participou na acção de outras organizações e associações ligadas ao controlo financeiro, como a EURORAI – Organização Europeia das Instituições Regionais de Auditoria. ASF foi ainda, de 1989 a 1995, membro do *Public Sector Committee* da Federação Europeia dos Peritos Contabilísticos (FEE).

³⁶ A reunião teve a participação dos Tribunais de Contas de Angola (Comissão Instaladora), da União (Brasil), Cabo Verde, Guiné-Bissau, S. Tomé e Príncipe e Tribunal Administrativo de Moçambique — tendo o Tribunal de Contas de Macau participado como observador.

³⁷ Em reconhecimento de um papel muito activo na criação e consolidação desta cooperação, o II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, reunido na Cidade da Praia (30.10.1996), deliberou “considerar o Prof. António de Sousa Franco membro honorário desta Comunidade, tendo presentes o seu papel relevante no instante seminal e no desdobramento deste procedimento integrador de instituições, nações e povos de língua portuguesa”. Cf. Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, *II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Praia, Outubro de 1996*, Lisboa, 1997.

como a Polónia e a Roménia no sentido da institucionalização de órgãos independentes de controlo financeiro.

No entanto, a acção do presidente do Tribunal de Contas nunca se limitou a tarefas formais, de mera representação ou orientação geral. Interveio activamente no controlo dos dinheiros públicos e no procura de crescente disciplina financeira e orçamental, o que causou naturais resistências e movimentos de oposição. Perante a incomodidade do controlo nasceu o discurso das “forças de bloqueio”. Tratou-se, no fundo, de uma falta de compreensão sobre o lugar e o papel do novo Tribunal de Contas, como verdadeiro tribunal, e não apenas como instância encarregada de controlos formais e de legalidade. Contudo, ASF nunca baixou os braços, mantendo-se no comando da barca que lhe tinha sido entregue. Em 1993-94, o Governo faz votar, na Assembleia da República, uma lei *ad hominem*, que visou limitar os poderes do Presidente do Tribunal de Contas e restringiu o campo de acção do próprio Tribunal (Lei nº 7/94, de 7 de Abril). Apesar de uma das disposições mais ostensivamente limitadoras do projecto que lhe deu origem ter sido declarada inconstitucional (Acórdão do Tribunal Constitucional nº 459/93), a verdade é que o diploma entrou em vigor, sem que no entanto tenha podido limitar substancialmente o carácter e o sentido fundamental da acção do Tribunal³⁸.

Pelo que fica dito, sucintamente, na história do Tribunal de Contas, o magistério de António de Sousa Franco é fundamental, podendo com verdade afirmar-se que só depois da sua presidência a Instituição se tornou um verdadeiro tribunal, sem cedências ao princípio da independência, dotado de modernas competências de auditoria financeira e orçamental³⁹.

11. O Engº António Guterres, com quem o Prof. A. L. Sousa Franco teve uma relação política muito intensa na fase de institucionalização do constitucionalismo democrático no Parlamento, ao constituir o seu primeiro executivo convidou o cidadão que exercia a função de presidente

³⁸ O Presidente do Tribunal deixou de poder relatar processos. Até Julho de 1994, Sousa Franco tinha sido relator de 434 acórdãos e pareceres do Tribunal de Contas, essencialmente no domínio da fiscalização sucessiva e da fiscalização prévia de empréstimos públicos. Cf. *Curriculum*, cit., p.40.

³⁹ As normas mais claramente persecutórias viriam a ser revogadas em globo pela Lei nº 13/96, de 20 de Abril e definitivamente banidas em todos os seus afloramentos na reforma do Tribunal de 2006.

do Tribunal de Contas para assumir pela segunda vez as funções de Ministro das Finanças, no XIII Governo Constitucional. Tais funções viriam a ser exercidas entre Outubro de 1995 e Outubro de 1999, sendo dominadas segundo o próprio por cinco prioridades: (a) criação de condições para a convergência real entre as economias portuguesa e dos Estados-membros da União Europeia, consolidando as condições de emprego e crescimento; (b) cumprimento dos critérios de convergência nominal para ingresso no grupo fundador da moeda única da União Europeia; (c) consolidação financeira como condição de estabilidade macro-económica, de crescimento e de emprego; (d) realização de reformas estruturais no domínio das finanças públicas e dos sectores financeiros privados; e (e) intensificação das privatizações com desenvolvimento dos mercados de capitais e do sistema financeiro em geral⁴⁰.

Não é possível, nos limites do presente ensaio, analisar com o pormenor exigível a política seguida pelo Prof. António de Sousa Franco. No entanto, em traços muito gerais, poderemos afirmar que não pode oferecer dúvidas ter sido graças ao prestígio e à acção do Ministro das Finanças que foi possível — contra ventos e marés e quando muitas aves agoirentas previam que Portugal não seria capaz de cumprir os requisitos necessários para fazer parte do núcleo fundador da moeda única europeia — garantir o cumprimento escrupuloso de todos os requisitos e critérios obrigatórios. Ao contrário do que aconteceu com a Bélgica ou a Itália ou, mais tarde, com a Grécia, Portugal pôde respeitar todos os requisitos de sustentabilidade das finanças públicas não só quanto ao défice orçamental, mas também quanto à dívida pública. E hoje esse facto é tanto mais de assinalar quanto é certo que, mesmo depois de todas as correcções operadas pelo EUROSTAT, ao longo do tempo, manteve-se incólume o cumprimento por Portugal do que importava respeitar. Ora, os louros para esse facto, devem pertencer ao Governo de que Sousa Franco fez parte, à economia portuguesa, aos cidadãos nacionais e à perseverança, prestígio, determinação, saber e inteligência do então Ministro das Finanças. António de Sousa Franco foi, com efeito, um dos maiores artífices da adesão portuguesa à moeda única europeia — conseguindo cumprir os critérios exigidos em Maastricht.

O défice da conta consolidada do Sector Público Administrativo (SPA) em contabilidade nacional em Portugal era, no início do processo de

⁴⁰ Cf. *Relatório Global de Execução da Política Fiscal do XIII Governo Constitucional*, Lisboa, 1999. *Curriculum*, cit., p. 47.

convergência, em 1993, de -6% (quando a média dos 15 países da União Europeia era de -6,1%), tendo-se mantido em 1995 no mesmo valor médio (contra -5% na UE-15). Já em 1998 esse valor passou para 2,3% (contra 1,8% da UE-15). Relativamente à dívida pública, foi possível passar de 63% do PIB (enquanto a média da UE-15 era de 66%) em 1993, para 57% (70,3%, UE-15) no ano de 1998, cumprindo-se, deste modo, com uma pequena folga, os compromissos assumidos nos Tratados da União Europeia quanto à consolidação das finanças públicas⁴¹. Entretanto, o PIB *per capita* em paridade de poder de compra tinha passado de cerca de 53% em 1985, para 76% da média comunitária (a 15) em 2000⁴². E o certo é que, as sucessivas revisões e ajustamentos feitos, designadamente pelo EUROSTAT, não deram lugar a alterações estatísticas que pusessem em causa o essencial quanto ao respeito integral das obrigações assumidas.

Profundo conhecedor e estudioso da Administração Financeira do Estado, o Prof. Sousa Franco procedeu a uma ampla reforma, no sentido da modernização da organização do Ministério das Finanças⁴³, da prepara-

⁴¹ Quer a Comissão Europeia, quer o Instituto Monetário Europeu reconheceram, nos relatórios de 25 de Março de 1998, que Portugal cumpriu os critérios de convergência; enquanto havia países que não cumpriam a dívida pública (Alemanha, Áustria e Espanha), o critério das taxas de câmbio (Finlândia, Grécia, Itália, Reino Unido e Suécia) e as taxas de juro, Portugal pôde apresentar-se, cumprindo os requisitos formulados.

⁴² Cf. Alda Caetano de Carvalho, “A Convergência Real – Portugal e a União Europeia”, *in* revista *Prospectiva e Planeamento*, n.º 7/2001, pp. 163 e ss.

⁴³ É essencial a leitura de “Ensaio sobre as transformações estruturais das finanças públicas portuguesas: 1900-80”, *Análise Social*, vol. XVIII, n.ºs 72-74, 1982, pp. 1105-1138, onde se procede a uma análise da evolução histórica que permite fundamentar a acção política levada a cabo. ASF fez aprovar a nova lei orgânica do Ministério das Finanças, D.L. n.º 158/96, de 3 de Setembro, que incluía o Conselho Superior de Finanças, a Direcção-Geral de Estudos e Previsão (DGEP), a Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI), além da renovação da Secretaria-Geral, da formalização do Conselho de Directores-Gerais, da criação do Defensor do Contribuinte, da entrada em funcionamento em regime experimental do Conselho Nacional de Fiscalidade, do Departamento de Políticas Tributárias e do Instituto de Formação Tributária. Quanto à reforma do Tesouro, procedeu-se à alteração do regime de gestão da dívida pública, no Instituto de Gestão do Crédito Público e na racionalização de funções da Direcção-Geral do Tesouro. Na Administração Fiscal procedeu-se, numa primeira etapa, à reorganização dos serviços em três direcções-gerais (a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos – DGCI, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais de Consumo – DGAIEC e a Direcção-Geral de Informática Tributária e Aduaneira – DGITA). Permaneceram, porém, fora da Administração Financeira: a Administração Pública, o PIDDAC, as Finanças Locais e o Orçamento da Segurança Social. Por outro lado, reforçaram-se as instituições de supervisão: Banco de Portugal, Instituto de Seguros de Portugal e CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários. Refira-se, ainda, que o D.L. n.º 376/99, de 21 de Setembro viria a criar a Administração-Geral Tributária como pessoa colectiva instru-

ção para o *euro*, da prevenção e da resolução do problema informático do ano 2000 (*bug 2000*) e, essencialmente, da adequação do Estado às exigências da abertura de fronteiras, da globalização e da eficiência na defesa e prossecução do interesse público. A formação de pessoal, a informatização, a introdução das novas tecnologias de informação e comunicação, a utilização da *internet*, a modernização e simplificação de procedimentos, esteve na primeira linha das preocupações do então Ministério das Finanças.

Sempre preocupado com as questões de sistema, pôde pôr de pé pela primeira vez e de modo consistente o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, coordenado pelo Ministro das Finanças e na prática articulado pela Inspeção-Geral de Finanças, envolvendo as diferentes instituições com funções de controlo e fiscalização. Pode, aliás, dizer-se que ASF foi sempre um homem preocupado com a reorganização das instituições a partir de uma lógica racional de sistema. Por outro lado, promoveu a elaboração de um completíssimo estudo para a reformulação da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, que deu origem a uma Proposta de Lei enviada à Assembleia da República em Fevereiro de 1999, estruturando pela primeira vez um quadro visando a estabilidade integrada nos diferentes subsectores do Sector Público Administrativo (SPA) — Orçamento do Estado, Fundos e Serviços Autónomos, Segurança Social, Administração Regional e Local⁴⁴. Infelizmente, a Lei de Enquadramento Orçamental que veio a ser aprovada não seguiu grande parte do sistema proposto pelo Prof. António de Sousa Franco, em especial no tocante à perspectiva de sistema integrado envolvendo os diferentes Subsectores do SPA. Prevaleceu uma solução de compromisso, algo pobre, que foi descaracterizada quer na redacção final quer em sucessivas alterações que foram introduzidas. De qualquer modo, é de salientar que a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, constituiu um passo muito significativo no sentido de começar a consagrar uma verdadeira Lei de Enquadramento Orçamental — e

mental do Estado submetida a tutela e superintendência do Ministro das Finanças e dirigida por três órgãos superiores: o conselho superior tributário, o conselho directivo e o presidente do conselho directivo.

⁴⁴ Cf. Guilherme d'Oliveira Martins, Guilherme W. d'Oliveira Martins e Maria de Oliveira Martins, *Lei de Enquadramento Orçamental – Comentada*, Almedina, 2007. Aí se analisa o percurso desde o anteprojecto do Prof. Sousa Franco (da autoria da comissão presidida pelo Dr. Jorge Costa Santos) até à aprovação da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto. Cf. *Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental, Trabalhos Preparatórios e Anteprojecto*, Ministério das Finanças, 1998.

isso deveu-se à iniciativa e ao empenhamento do Ministro das Finanças que lançou o processo de reforma.

12. De 1996 a 1999, coincidindo com a urgência do cumprimento dos critérios de convergência para a concretização do *euro*, houve um reforço assinalável da disciplina orçamental. Os orçamentos do Estado «obedecem a uma nova metodologia de preparação». Assim, afirmou o Prof. Sousa Franco, «onde anteriormente era sempre possível aumentar mais a despesa, pois o défice era arbitrário, temos agora um défice programado que é compromisso externo do Estado (sem o qual não haveria acesso ao euro, nem talvez ao Fundo de Coesão, e se aplicariam as sanções do défice excessivo que, no futuro, serão definidas no Pacto de Estabilidade)»⁴⁵. No entanto, premonitoriamente acrescenta: «a Administração Pública portuguesa ainda não percebeu totalmente isto, mas vai ter de entender cada vez mais no futuro»⁴⁶. De qualquer modo, assinala ainda o cumprimento neste período, pela primeira vez, quer da Lei de Bases da Segurança Social quer da Lei das Finanças Locais, tendo sido aprovada a Lei das Finanças Regionais com aumento de recursos e assunção de dívidas de cada Região Autónoma.

Defensor de uma reorientação dos gastos correntes, em benefício das despesas sociais, o então Ministro das Finanças imprimiu, segundo a política do Governo presidido pelo Eng^o António Guterres, um reforço da prioridade ligada à coesão económica e social — crescendo as despesas sociais de 45,6% da despesa do total no Orçamento do Estado para 1995, para 55,4% no ano de 1999. Para ASF, além da convergência nominal e real e da recuperação de atrasos no domínio económico, haveria que cuidar da convergência no Estado Social de Direito e no gasto social⁴⁷, o que constituiu preocupação permanente das orientações da política económica que assumiu. E é neste domínio que muitas incompreensões se têm revelado, perante a ausência de uma integração adequada por parte dos críticos das exigências de “convergência social”, em especial no tocante às medidas necessárias nas áreas da Segurança Social, Educação (com destaque para o programa de educa-

⁴⁵ *Curriculum*, cit., p. 53.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Vd. nosso “Sobre o Conceito de ‘Convergência Social’ na União Europeia” in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*. Aí se analisam circunstanciadamente as posições do Prof. Sousa Franco sobre a necessidade de garantir a coesão económica e social como horizonte do esforço de convergência, no âmbito da União Económica e Monetária.

ção pré-escolar) e Saúde. Daí que fosse preocupação de Sousa Franco a articulação entre medidas de maior eficiência fiscal, desaconselhando totalmente desagravamentos fiscais extemporâneos (que infelizmente se verificaram) e providências de reforço de controlo da despesa pública⁴⁸.

Quanto à reforma fiscal, foram definidas duas fases: (a) levantamento da situação e tomada de medidas urgentes, desde 1995 a 1997; (b) reformas de fundo, até ao final da legislatura. A primeira preocupação teve a ver com o assegurar de uma cobrança de impostos capaz de garantir a consolidação orçamental e com o proceder ao apuramento da situação, com o auxílio do relatório elaborado pela Comissão designada para o efeito e presidida pelo Dr. José da Silva Lopes (1999). As medidas mais urgentes criaram uma nova estrutura de escalões do IRS, elevaram o quociente conjugal para 2, criaram uma taxa intermédia do IVA com redução da taxa para produtos de primeira necessidade e, por outro lado, deram-se passos no aperfeiçoamento do sistema de informação, quer estatística quer *on line*, tendo-se criado a UCLEFA, o Defensor do Contribuinte e (em fase experimental) o já referido Conselho Nacional de Fiscalidade. Foram ainda simplificados procedimentos em benefício dos contribuintes (Centros de Formalidade de Empresas, Loja do Cidadão). Foi desenvolvido um trabalho notabilíssimo nos mais diversos domínios da legislação tributária, envolvendo os melhores especialistas nos vários capítulos em causa⁴⁹. Nunca antes tinha sido

⁴⁸ No âmbito do controlo financeiro interno e externo salienta-se, sucintamente, a nova Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto), a nova Lei Orgânica da Inspeção-Geral de Finanças (D.L. n.º 363-A/98, de 19 de Novembro), a participação desta no sistema comunitário de gestão financeira sã e eficiente (SEM-2000), a criação do sistema nacional de controlo interno financeiro (D.L. n.º 166/98, de 25 de Junho), bem como o D.L. n.º 208/98, de 14 de Julho, que definiu o novo regime de controlo financeiro do Quadro Comunitário de Apoio.

⁴⁹ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97, de 14 de Julho, alterada pela Resolução. C. M. de 30 de Dezembro de 1997, aprovou as Bases Gerais da Reforma Fiscal do Portugal Desenvolvido, que tiveram por base o Relatório sobre a Reforma Fiscal para o Século XX, da autoria do Ministro das Finanças e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Dr. António Carlos Santos. A Lei Geral Tributária (D.L. n.º 398/98, de 17 de Dezembro) foi um dos resultados deste impulso. No âmbito desta acção reformadora foram criadas diversas comissões, das quais avultaram: criação do imposto único sobre o património (presidida pelo Dr. Henrique Medina Carreira), reforma do IRS (presidido pelo Prof. Doutor Rogério Fernandes Ferreira), reforma da Administração Tributária (presidida pelo Prof. Doutor João Caupers), preparatória da Lei Geral Tributária (presidida pelo Prof. Doutor Diogo Leite de Campos), reavaliação dos benefícios fiscais (presidida pelo Dr. Henrique de Freitas Pereira), novo Código do Imposto do Selo (coordenada pelos Drs. Rodolfo Lavrador e Carlos Lobo), tributação das Instituições e Mercados Financeiros (presidida pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha), codificação dos Impostos Especiais sobre o Consumo (presidida pelo Prof. Doutor José Luís Saldanha Sanches), reflexão

lançado um processo sistemático tão completo sobre a organização tributária e sobre o regime jurídico do sistema fiscal — apontando no sentido de uma simplificação e de uma maior clareza para o cidadão contribuinte, de modo a permitir uma maior ligação entre a eficiência e a equidade⁵⁰. De 1995 a 1999 foi assegurado o cumprimento do compromisso de não aumentar impostos, a que acresceu a redução do “imposto inflacionista” (quebra da inflação) e do “imposto do endividamento”, com a redução da dívida pública e dos seus encargos.

A reforma do mercado de capitais deu lugar à alteração do respectivo código⁵¹ e ao prosseguimento do objectivo, visando desenvolver o crescimento desse sector estratégico da economia nacional, num momento em que a globalização e a abertura de fronteiras exigiam a modernização do sector financeiro da regulação.

As privatizações registaram ainda um momento importante, o que permitiu que só a receita obtida em 1996 e 1997 (1321,3 milhões de contos) fosse praticamente idêntica à realizada entre 1987 e 1995. O valor da receita global realizado em 1997 representou, deste modo, 5,4% do PIB e o de 1998 cerca de 4,5% do PIB. De acordo com a Constituição e a lei, uma parte foi afectada à amortização da dívida pública (mais de dois terços) e a restante à aplicação de capital no sector produtivo. As privatizações, além de terem tido um efeito significativo na redução da dívida pública, contribuíram para a diminuição do peso do Estado na economia, quer medida como contributo para o PIB quer como incentivo à criação de emprego. Há, assim, a definição de um novo papel do Estado

sobre a internacionalização da fiscalidade portuguesa (presidida pelo Prof. Doutor Alberto P. Xavier), novo Código de Processo Tributário (presidida pelo Dr. António Lima Guerreiro), além da colaboração do Prof. Doutor Germano Marques da Silva na revisão da legislação sobre crimes fiscais e regime jurídico das infracções tributárias e do Prof. Doutor Rogério Fernandes Ferreira no estudo sobre a revisão do Código do IRC.

⁵⁰ «A simplificação, a comodidade e as garantias dos direitos dos contribuintes cumpridores, a prossecução da uniformização gradual entre o Direito Tributário aduaneiro e o não aduaneiro, a eficiência e o reforço de meios numa Administração integrada e modernizada — foram (do dizer de ASF) linhas essenciais de uma reforma da vida e da mentalidade fiscal, sem a qual de pouco valem as modificações das leis». *Curriculum*, cit., p. 66.

«Não admira, pois, (conclui ASF) que a pressão fiscal possa ter diminuído segundo os valores da OCDE de 34,9% em 1995 e em 1996 para 34,5% — colocando claramente Portugal na posição de país com menos carga fiscal na União Europeia» (*Ibidem*).

⁵¹ Uma comissão presidida pelo Prof. Doutor Carlos Ferreira de Almeida teve a seu cargo a preparação do novo Código do Mercado de Valores Mobiliários.

na economia, mais regulador, criador de infra-estruturas, catalizador e supervisor, mais do que produtor de bens⁵².

A gestão da dívida pública conheceu uma alteração completa e profunda com a criação do Instituto de Gestão do Crédito Público e a extinção da Junta do Crédito Público (1996) e da Direcção-Geral da JCP (1997), visando a adaptação da gestão da dívida ao ambiente do *euro*, numa lógica de sistema integrado e automático de informação. Criou-se assim, um novo quadro legal modernizado da dívida pública portuguesa, envolvendo as Obrigações do Tesouro, os Bilhetes do Tesouro e o novo regime das garantias pessoais do Estado (Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro). É de salientar, porém, que, obedecendo a uma lógica de sistema, dotada de coerência e de racionalidade, A.L. Sousa Franco propôs uma nova Lei do Enquadramento da Dívida Pública, que se tornaria efectiva pela aprovação parlamentar (Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro) e que visou eliminar anacronismos e adoptar um quadro normativo adequado às transformações verificadas nos mercados financeiros⁵³. De qualquer modo, a modernização da administração da dívida pública não se limitou ao quadro formal, sendo acompanhada de um movimento de redução e racionalização que permitiu passar o peso da dívida pública no SPA de 65,9% do PIB em 1995, para 56,8% em 1999^{54 55}.

⁵² Foi aprovada uma nova Lei de Delimitação dos Sectores de Produção (Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho), criada uma comissão de reflexão que produziu o Livro Branco do Sector Empresarial do Estado (presidido pelo Dr. Emílio Rui Vilar). O Prof. Doutor Eduardo Paz Ferreira presidiu ao grupo de trabalho que preparou a Lei de Enquadramento do Sector Empresarial do Estado, que viria a dar origem ao Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro (regime jurídico do Sector Público Empresarial do Estado e das Empresas Públicas) — complementada pela Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto). Visou-se a criação de um regime “muito flexível, susceptível de poder abranger as diversas entidades que integram o sector empresarial do Estado e que deixaram de estar submetidas à disciplina do D.L. n.º 260/76, de 8 de Abril (Lei de bases das empresas públicas), passando a actuar de harmonia com as regras normais do direito societário”.

⁵³ O trabalho de base que levaria à aprovação da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, foi preparado por um grupo de trabalho presidido pelo Prof. Doutor Eduardo Paz Ferreira. Esta lei viria a ser alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro.

⁵⁴ Cf. *Curriculum*, cit., p. 78.

⁵⁵ Nos domínios monetários, banca e sectores financeiros, deve salientar-se que foi aprovada a nova Lei Orgânica do Banco de Portugal (Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro) no sentido de reforçar a independência do banco central e de assegurar a plena coerência no âmbito do Sistema Europeu dos Bancos Centrais. Por outro lado, os novos estatutos do Instituto de Seguros de Portugal (D.L. n.º 251/97, de 26 de Setembro) equipararam-no às restantes instituições de supervisão financeira, dotando-o de um figurino estatutário e poderes adequados à natureza e responsabilidades da instituição.

13. As questões europeias preocuparam especialmente António de Sousa Franco ao longo da sua vida cívica e do seu magistério académico. Basta compulsar a vastíssima bibliografia para verificar que a construção das Comunidades Europeias foi desde muito cedo um dos seus temas de eleição, quer na perspectiva económica e financeira, quer numa óptica institucional e política. É, aliás, de salientar a admiração que votava aos pais fundadores do que hoje é a União Europeia — em especial a Robert Schuman, cristão empenhado com o qual sentia uma identificação de valores e objectivos fundamentais. Para ASF, os conceitos de coesão económica e social, de justiça, de convergência e de desenvolvimento deveriam ser devidamente realçados em ligação entre si e complementaridade. Daí a sua atenção à ideia de “convergência social”, que deveria ser muito mais exigente do que a lógica da aplicação de critérios meramente formais⁵⁶. A União Europeia deveria, assim, constituir uma convergência de vontades, de Estados e de povos livres e soberanos, envolvendo com muita clareza uma dupla legitimidade — dos Estados e dos cidadãos. Numa lógica partilhada e descentralizada, não dirigista e harmonizadora, a União Europeia deveria apontar para um conceito de políticas públicas nas quais o Estado deveria ser, numa fórmula feliz, mais um «mediador de influências, e não um dador de bens», ou seja, deveria ser «um santo que pede a todos ajuda e cada vez menos um Deus que dá aquilo que lhe pedem, porque aquilo que lhe pedem ele não tem»⁵⁷. A abertura de fronteiras, a globalização económica, a exigência de coordenação de políticas económicas e financeiras, em especial nos domínios do emprego, do investimento e da coesão, a concretização da justiça distributiva e o desenvolvimento humano sustentável são preocupações maiores do académico e do político, que considerou sempre a necessidade de completar e enriquecer a economia nacional com as perspectivas novas abertas pela organização supranacional europeia⁵⁸. Não se tratava de substituir o Estado-nação, mas de

No plano da autonomia das Universidades, o D.L. n.º 252/97, de 26 de Setembro, estabeleceu um novo regime de autonomia das Universidades públicas, que o CRUP (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas) considerou como a mais importante medida de reforço da autonomia universitária, desde a Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro.

⁵⁶ Cf. “Sobre o conceito de ‘convergência social’ na União Europeia” cit., *passim*.

⁵⁷ *Palavras no Tempo*, Lisboa, 1997, vol. II, p. 215.

⁵⁸ O tema da necessidade de um governo económico da União é a maior preocupação de ASF em 2004: «A ideia de governo económico da Europa, em meu entender, traduz-se nisto: se vamos ter uma moeda única, gerida por um banco central independente, então é necessário, para que o Banco Central independente se não torne na única autoridade eco-

compreender que este hoje é, segundo a fórmula de Daniel Bell, demasiado grande e demasiado pequeno para responder aos desafios do mundo contemporâneo.

Nos últimos anos da sua vida, António de Sousa Franco regressou à Faculdade de Direito para continuar a sua militância académica, com a generosidade e o espírito de entrega de sempre. Desempenhou as funções de presidente do Conselho Directivo e de presidente do Conselho Científico, contribuindo, mais uma vez, para a reorganização da Escola e para o lançamento da sua modernização, sobretudo na perspectiva da abertura de fronteiras e da internacionalização. Por outro lado, foi um dos membros mais activos no processo de avaliação dos cursos de Direito, no âmbito do CNAVES – Conselho Nacional para a Avaliação do Ensino Superior, tendo sido este um dos seus últimos trabalhos, que não deixou, mesmo quando já se encontrava em campanha eleitoral para o Parlamento Europeu. Paralelamente, outra das funções que cumpriu na etapa final da sua vida foi a de conselheiro da Santa Sé na negociação da alteração à Concordata com a República Portuguesa, pondo ao serviço desse exigente trabalho mais uma vez os seus conhecimentos e a sua competência. Apesar das múltiplas solicitações, António Luciano de Sousa Franco manteve-se sempre igual a si mesmo: com uma capacidade de trabalho excepcional, multiplicando-se em actividades e nunca deixando para amanhã o que podia fazer hoje. Foi sempre assim que o conheci, com os seus imprescindíveis cadernos, onde anotava tudo aquilo que considerava de interesse, juntando programas, documentos, recortes relevantes. E como tinha um horizonte de interesses larguíssimo e uma curiosidade do tamanho do mundo, reuniu ao longo dos anos no seu arquivo pessoal um espólio único, cujo estudo permite compreender bem não só a sua vida cheia, mas também o tempo e a sociedade em que viveu e que ajudou a construir e a transformar.

Além de tudo o mais, era um homem de equipas e soube fazer escola. Pode dizer-se, com rigor, que foi o criador da Escola de Lisboa do Direito Financeiro e das Finanças Públicas — obtendo a colaboração de

nómica europeia sem qualquer controlo — por mais audiências no Parlamento Europeu que existam ou por mais oposições de governos —, que haja uma forte coordenação política e económica na União. Nenhum governo europeu, sozinho, tem a capacidade de definir objectivos monetários do Banco Central Europeu. Nenhum governo europeu, nem o da Alemanha (ainda que com a França), tem a força suficiente para criar a contrapartida política para um poder tecnocrático independente, que é o Banco Central Europeu independente». *A Europa, Portugal e a Constituição Europeia*, VI Curso Livre de História Contemporânea, Edições Colibri, Lisboa, 2006, p. 91.

um grupo muito alargado de alunos, de discípulos e de seguidores. No entanto, para o Mestre a relação com os alunos e os discípulos teria de ser sempre crítica e aberta. Os exercícios de inteligência atraíam-no, do mesmo modo que o permanente esforço de investigação e o sentido prático da vida (ainda que muitas vezes se sentisse constrangido por esse lado da existência), sendo sempre capaz de uma síntese muito criativa e inovadora que permitiu tornar-se uma referência no mundo científico, mas também nos domínios da cidadania e da ética. Deixou-nos no auge do combate, na arena política, prestigiado, ouvido, capaz de ligar uma erudição singularíssima à disponibilidade para ir ao encontro das pessoas comuns. Entre a vida universitária e a vida política preferiu sempre a primeira, sem regatear, porém, esforços quando foi chamado, em vários momentos, às mais altas e difíceis responsabilidades no Estado e na sociedade portuguesas. E essa opção deveu-se à ideia de nunca abandonar o contacto com os seus alunos e os seus discípulos. Ao ter decidido candidatar-se a deputado ao Parlamento Europeu fê-lo, por isso, sem esquecer o lado académico — já que se propunha aproveitar esse tempo também para fazer contactos universitários, para aprofundar a investigação e para publicar ou reformular textos científicos que desejava desenvolver. Numa palavra, e como sempre fez, desejava que o serviço público fosse enriquecido com a componente académica e científica.

Afinal, e sem surpresa para os que melhor o conheciam, gostava de citar uma passagem de Saint-Exupéry onde o lado humano se tornava muito mais saliente e importante do que qualquer formalismo jurídico ou contabilístico: «Sei de um planeta onde há um senhor todo afogueado. Nunca cheirou uma flor. Nunca olhou para uma estrela. Nunca gostou de ninguém. Nunca fez senão contas. E, tal como tu, passa o dia a dizer: “Eu sou um homem sério! Eu sou um homem sério!” Mas aquilo não é um homem! Aquilo é um cogumelo!»⁵⁹ ... A dignidade humana estava sempre à frente de tudo.

⁵⁹ Citado em *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4ª ed., 1996, p. VII.

V JORNADAS EUROSAI/OLACEFS

LISBOA 2007

RECEPÇÃO DE BOAS-VINDAS¹

PALAVRAS PROFERIDAS POR SUA EXCELÊNCIA
O CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS,
DR. GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS

¹ Lisboa, Atrium do Ministério das Finanças, Praça do Comércio 9 de Maio de 2007.

Dears Colleagues,
Dear Friends,
Ladies and Gentlemen,

I am honoured and delighted to welcome you to Portugal, in Lisbon, here on these premises that are deeply linked to the country's history and, in particular, to the *Tribunal de Contas* (Court of Auditors) that, for many years, had its headquarters in this very old building from the XVIII Century after the great earthquake of Lisbon.

We are about to start the 5th EUROSAI/OLACEFS Conference, which joins representatives from the Supreme Audit Institutions from Europe and Latin America and the Caribbean.

We also have with us, as our guests, the President and the Secretary General of the Organization of the Supreme Auditing Institutions of the Portuguese-Speaking Countries Community that in 2006, celebrated ten years of life.

Also participating in this event, is the INTOSAI Journal, *International Journal of Government Auditing*.

I would like to THANK YOU ALL for participating in this Conference.

As you know, throughout the event, we will have the opportunity to discuss a vital and very recent issue for our Institutions.

In addition, I would like to remind you on this occasion that is important for many of our institutions, and certainly for all of us, that in 2007 we are commemorating the two hundredth anniversary of The Courts of Auditors in Europe.

As a matter of fact, it was in 1807 that Napoleon founded in France, the first European Court of Auditors, as a supreme judicial audit and control body of Public Finance.

In Portugal, it was in 1849, with the consolidation of the constitutional regime, that Queen Maria II created the *Tribunal de Contas* (Court of Auditors).

In this context, I am very pleased to announce that the Portuguese company *Correios de Portugal* (CTT) issued a stamp commemorating the 200 Years of the Courts of Auditors in Europe, showing a high level of creativity, artistic, sensitivity and professionalism that truly distinguish this company. To the representatives of CTT who are present in this event, I express my gratitude and congratulations for the remarkable work done.

The three stamps representing the old “*Casa dos Contos*” in the Middle Age, the foundation of the Court and this building, have the seal of the day of our Conference and are displayed at the beginning of our exhibition. In a few moments, we will create the “stamp of the day” in a symbolic manner.

Tomorrow, in the morning, it will be a pleasure for us to give each of the participants these commemorative stamps.

Pienso que todas las delegaciones tendrán el mayor interés en iniciar los contactos, entre sí, que tan agradables nos son siempre, y en iniciar (para algunos, ¡será seguramente continuar!) el descubrimiento de este país y de esta mágica ciudad de Lisboa que tiene el mayor gusto en recibirlos.

Deseo a todos los mejores resultados y logros en el trabajo que nos espera, y que disfruten de una agradable visita a Portugal llevándose los mejores recuerdos.

¡MUCHAS GRACIAS!

Penso que todas as delegações terão desde já o maior interesse em iniciar os contactos, entre si, que tão agradáveis nos são sempre, e em iniciar (para alguns, será decerto prosseguir!) a descoberta deste país e desta cidade de Lisboa que tem o maior gosto em vos receber.

Desejo a todos os melhores resultados e benefícios no trabalho que nos espera, e a todos apresento os meus votos de uma visita a Portugal que vos deixe as melhores recordações.

MUITO OBRIGADO!

SESSÃO DE ABERTURA¹

DISCURSO PROFERIDO POR SUA EXCELÊNCIA
O CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS,
DR. GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS

¹ Lisboa, Ministério das Finanças, Salão Nobre, 10 de Maio de 2007.

Senhor Presidente da Assembleia da República de Portugal, Dr. Jaime Gama

Senhor Ministro das Finanças, Prof. Doutor Fernando Teixeira dos Santos

Senhor Presidente da INTOSAI, Prof. Árpád Kovács

Senhores Presidente da EUROSAI e Presidente da OLACEFS, Prof. Dr. Dieter Engels e Dr. Rafael Hernán Contreras Rodríguez

Senhor Secretário-Geral da EUROSAI, D. Ubaldo Nieto de Alba, neste momento representado pelo Senhor Vice-Presidente D. Manuel Nuñez Perez

Senhor Representante da Secretaria Executiva da OLACEFS, Dr. Francisco Rodriguez

Senhor Presidente do Conselho Directivo das Instituições Superiores de Controlo da CPLP, Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Dr. Certório Biote

Estimados Colegas,

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

É com grande prazer, como Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, que declaro abertas as V Jornadas EUROSAI/OLACEFS.

Tenho a maior honra em vos receber em Lisboa, cidade mágica que esteve na origem e no centro do diálogo histórico entre a Europa e a América Latina. E reafirmo o agrado que tenho em receber os representantes das Instituições Superiores de Controlo nesta sala que foi, até 1989, a sala de sessões do Tribunal de Contas – como o atesta a decoração toda alusiva à nossa instituição, cuja história está documentada na exposição que ontem inaugurámos.

Começo por salientar a importância da realização destas Jornadas que, congregando todas as Instituições Superiores de Controlo da EUROSAI e

da OLACEFS, representam uma ocasião privilegiada de partilha de pontos de vista e de experiências.

O tema que nos congrega — Sustentabilidade Financeira, Apresentação de Contas e Responsabilidade — e os sub-temas que nos propomos debater têm uma actualidade evidente, constituindo um desafio que a maioria dos Estados enfrenta: a necessidade de adoptar políticas públicas sustentáveis, traduzidas na conciliação entre a promoção do bem-estar social e a indispensável contenção da despesa pública. Trata-se, no fundo, de reflectir sobre o modo como as Instituições Superiores de Controlo poderão contribuir de facto para o reforço da disciplina financeira, da prestação de contas, da responsabilidade e da equidade intergeracional.

A preocupação central nesta matéria é a de assegurar a continuidade de um adequado nível de prestação de bens e serviços públicos, quer em quantidade quer em qualidade, para a satisfação de necessidades comuns, garantindo em simultâneo o financiamento sustentável dos sistemas, sem onerar as gerações futuras e sem comprometer um adequado funcionamento das economias e de satisfação de necessidades.

Para os países pertencentes à União Económica e Monetária (UEM), como é o caso de Portugal, este imperativo está no centro das preocupações nacionais. Os objectivos de equilíbrio das finanças públicas, essenciais à estabilidade para o desenvolvimento adequado da moeda única, implicam a exigência de coordenação das políticas nacionais em matéria de orientações económicas e de equilíbrio orçamental, bem como acções de fiscalização multilateral e de controlo de défices excessivos. Daqui resulta a necessidade de adoptar medidas de forte disciplina orçamental, orientadas para o combate dos défices, que envolvem a adopção de reformas de fundo nas Administrações e nos serviços públicos, em particular nos sectores sociais, com uma especial preocupação de redução da despesa corrente. Estas medidas são simultaneamente necessidades próprias dos Estados e vinculações externas resultantes da adopção do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Por outro lado, os objectivos de redução da dívida pública, sendo um elemento da estabilidade económica e financeira, impõem-se ainda como forma de prevenir um esforço fiscal injusto imposto às futuras gerações. A equidade intergeracional é uma preocupação acrescida nos países europeus, dada a reduzida taxa de natalidade, o aumento da esperança de vida e uma

tendência geral para o decréscimo da população activa e para o seu envelhecimento.

Mas a sustentabilidade das políticas públicas é também uma preocupação universal, nomeadamente por força da globalização e da competição entre Estados. A OCDE recomenda, por isso, a avaliação da sustentabilidade das políticas orçamentais em todos os países industrializados e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial introduzem esse compromisso nos países em vias de desenvolvimento.

Neste contexto, importa equacionar o papel das Instituições Superiores de Controlo, como órgãos do Estado que promovem a cidadania financeira, ajudando os cidadãos a conhecerem melhor o destino das verbas provenientes dos impostos que pagam.

As Instituições Superiores de Controlo e os Tribunais de Contas assumiram nos últimos anos uma função de maior importância no âmbito dos Estados de direito. A independência e as garantias de isenção e de exigência e rigor tornaram-se pedras angulares de sistemas que visam: perseguir o dinheiro público; fazer da prestação de contas uma regra essencial; tornar a responsabilidade financeira um factor de disciplina; contribuir para o respeito das regras da concorrência; assegurar a defesa dos legítimos direitos e interesses dos contribuintes; combater activamente a fraude e a corrupção prevenindo-as e criando uma malha apertada que as desfavoreça; salvaguardar a equidade entre gerações; combater o mau uso do dinheiro e dos valores públicos, evitando o desperdício e incentivando a poupança e o investimento reprodutivo; favorecer a confiança cívica através do primado do rigor e das boas contas; e reduzir a despesa pública e o peso do Estado na economia como factores de racionalidade e de estabilização conjuntural.

Refira-se que, reflectindo já estas preocupações, o Tribunal de Contas de Portugal, nos últimos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, vem desenvolvendo uma acção de avaliação da “Envolvente Económica” que enquadra a execução orçamental, incidindo, em especial, sobre o comportamento das principais variáveis macroeconómicas, nacionais e internacionais, as condicionantes de ordem estrutural com maior impacto sobre as finanças públicas, e, bem assim, as políticas económicas e a ponderação das medidas extraordinárias adoptadas – de modo a salvaguardar a defesa do interesse público e a defender os contribuintes.

O Tribunal de Contas tem ainda desenvolvido auditorias sobre reformas nos sectores sociais e sobre a respectiva sustentabilidade e qualidade, e tem estado especialmente atento ao reforço da responsabilidade dos gestores e utilizadores de fundos públicos, de forma a assegurar mecanismos adequados de “accountability”, evidenciando a qualidade das práticas seguidas, fazendo o seguimento das suas recomendações, assegurando a penalização dos responsáveis pelo seu não acatamento injustificado e, ainda, procurando avaliar o impacto da sua acção na melhoria dos sistemas e na correcção de irregularidades financeiras.

Questões como estas estarão em debate nestes dois dias, durante os quais serão equacionadas as principais transformações que as preocupações de sustentabilidade financeira introduzem no universo e na matéria a auditar, as novas formas de prestação de contas e de responsabilização associadas a essas mudanças, as experiências já desenvolvidas pelas Instituições da EUROSAI e OLACEFS neste domínio e os desafios que devem ser respondidos no futuro.

Para o efeito, contamos com três sessões de trabalho, nas quais intervirão como oradores representantes das Instituições Superiores de Controlo das várias regiões. Na terceira sessão contaremos ainda com a visão exterior e especializada do Governador do Banco de Portugal, que proferirá uma conferência sobre a temática em causa.

A formulação, na quarta sessão, de Conclusões e Recomendações permitirá que, em resultado do aprofundamento das matérias, se estabeleçam bases mais consistentes para o desenvolvimento das actividades das nossas instituições.

Resta-me agradecer a presença das diversas delegações das Instituições Superiores de Controlo, em número muito apreciável, várias delas provenientes de países bastante distantes, desejando que estas sessões de trabalho sejam úteis e profícuas para todos.

Agradeço também a presença, como convidado, do Presidente do Conselho Directivo das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Conselheiro Presidente Certório Biote, bem como do Senhor Secretário-Geral Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, que, em representação das várias ISC desta organização, podem contribuir e beneficiar neste diálogo entre diferentes experiências. Mais

sublinho a importância da presença neste evento dos mais altos representantes da INTOSAI.

Uma palavra especial de reconhecimento a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de Portugal que está presente nesta sessão de abertura das Jornadas. A sua presença confere maior relevo a este Encontro e simboliza, em particular, o diálogo que, em matéria de sustentabilidade financeira, é imprescindível estabelecer entre os Parlamentos e as Instituições de Controlo Financeiro. Afinal, se os parlamentos nacionais concedem o consentimento em nome dos contribuintes para que os Estados mobilizem as receitas e realizem as despesas, as Instituições Superiores de Controlo dão natural sequência a essa acção, concretizando o controlo, o acompanhamento e o apuramento de responsabilidades – em resposta à legitimidade dos cidadãos e à exigência dos contribuintes.

O trabalho que nos ocupará tem como meta poder reforçar a acção das nossas instituições num mundo global em que o progresso dos povos exige justiça e desenvolvimento – valores que só podem ser concretizados se o rigor for adoptado como rumo e se usarmos com cada vez mais escrupulo o dinheiro dos contribuintes de que os Estados são meros fieis depositários.

Mais responsabilidade, mais compromisso cívico, mais justiça e mais desenvolvimento, melhores contas públicas, eis o pano de fundo que nos anima e que permitirá nestes dias de trabalho o reforço da cooperação entre as nossas Instituições.

SESSÃO DE ENCERRAMENTO¹

DISCURSO PROFERIDO POR SUA EXCELÊNCIA
O CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS,
DR. GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS

¹ Lisboa, Ministério das Finanças, Salão Nobre, 11 de Maio de 2007.

Senhor Presidente da INTOSAI, Prof. Arpad Kovács

Senhor Presidente da EUROSAI, Prof. Dr. Dieter Engels

Senhor Presidente da OLACEFS, Dr. Rafael Hernán Contreras Rodríguez

Senhor Secretário-Geral da EUROSAI, D. Ubaldo Nieto de Alba

Senhor Representante da Secretaria Executiva da OLACEFS, Dr. Francisco Rodríguez

Senhor Presidente da Organização das ISC da CPLP, Conselheiro Certório Biote

Senhor Secretário-Geral da Organização das ISC da CPLP, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza

Estimados Colegas,

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Terminados os debates realizados durante as V Jornadas EURO-SAI/OLACEFS sobre o tema Sustentabilidade Financeira, Prestação de Contas e Responsabilidade, considero ser indispensável proceder a um sintético “balanço final”.

Antes de mais, após os trabalhos e na fase do seu encerramento, devo reafirmar o que referi na Sessão de Abertura destas Jornadas relativamente ao interesse despertado pelo tema a que foram consagradas, agora com mais fortes fundamentos. De facto, verificou-se haver uma evidente complementaridade entre as perspectivas assumidas pelos membros da EUROSAI e pelos representantes dos Estados da OLACEFS.

Na verdade, o interesse que o tema destas Jornadas suscitou, além de ter sido traduzido em intervenções e contributos escritos reveladores da grande atenção que está a ser prestada a estas matérias pelas Instituições Superiores de Controlo, veio também a reflectir-se na aprovação de um documento de Conclusões e Recomendações, que passará, por certo, a ser uma referência de enquadramento às actividades que vai ser necessário desenvolver

com o objectivo de promover a sustentabilidade financeira do sector público.

Poderemos falar mesmo de um “espírito de Lisboa” que procura ligar o desenvolvimento económico e social sustentável, a coesão e a confiança; a competitividade e a justiça. Invocando a noção de “capital social”, trata-se de assumir a exigência de criar condições para que a credibilidade das instituições do Estado social e democrático de direito possa ser reforçada através da acção das Instituições Superiores de Controlo e dos Tribunais de Contas.

Os cidadãos precisam de ter confiança nas suas instituições, no respeito da sua vontade, e saber que há quem vele de modo sistemático pela boa utilização dos dinheiros e valores públicos. Por outro lado, urge ligar sustentabilidade financeira, justiça distributiva e equidade intergeracional. O gasto público terá, assim, de ser sempre escrutinado. A sua eficiência terá de ser sempre verificada.

Naturalmente, considero que é necessário encarar as orientações e recomendações que foi possível alcançar através dos nossos trabalhos, não como ideias definitivas, como algo terminado e concluído, mas, sim, como ponto de partida e base do trabalho que agora nos espera no âmbito das nossas actividades.

Na verdade, são muitas as preocupações e as matérias que foram focadas nas intervenções apresentadas durante os debates empreendidos, que estão espelhadas nas conclusões aprovadas: desde a reforma dos sistemas de orçamentação, ou de elaboração de contas e demonstrações financeiras pelos órgãos da Administração Pública, até à necessidade de revisão de métodos e, em muitos casos, de reorganização das nossas próprias instituições, em ordem à sua adaptação aos desafios que nos esperam.

Temos, no âmbito da formulação do nosso tema, uma expressão que preside a todas as considerações feitas e que se traduz pela noção de *responsabilidade* no sentido global que lhe é dado pela expressão da língua inglesa *accountability*.

Trata-se, de facto, da *obrigação de prestar contas*, que teremos de encarar num entendimento lato de responsabilização a que todos estão sujeitos, *maxime*, as Instituições Superiores de Controlo, pela própria natureza das suas funções. E o certo é que essa obrigação liga-se à capacidade de res-

ponsabilizar e de assumir o serviço público como dever e como sinal de cidadania.

Ficou claro que a transparência, a estabilidade, a responsabilidade, o respeito (no sentido de *fairness*) e a eficiência constituem elementos essenciais a considerar na acção das Instituições Supremas de Controlo.

A sustentabilidade das finanças públicas tem, assim, de estar na primeira linha das nossas preocupações no quadro das nossas competências, evitando sobreposições ou conflitos de poderes, e a partir da concretização de objectivos de legalidade, de economia, economicidade e eficiência e de rigorosa disciplina de utilização dos dinheiros públicos. Assim, agimos em nome dos cidadãos no sentido da criação de condições concretas para que o interesse público seja plenamente garantido.

E se falei de um “espírito de Lisboa” fi-lo para reforçar uma complementaridade de pontos de vista e de providências:

- de um lado, a necessidade de redobrar o rigor na escolha dos investimentos e da despesa pública, para que os mesmos tenham impacto social positivo (na Educação, na Saúde, nas políticas de protecção social e na cobertura de riscos sociais);
- de outro, a indispensabilidade de prosseguir as políticas de desenvolvimento, de coesão económico-social e de concorrência, de modo a tornar mais eficiente o investimento público e de o traduzir em resultados palpáveis que contrariem a pobreza, a ignorância e o atraso...

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Como Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, a instituição anfitriã destas Jornadas, tive a maior honra e gosto em acolher estes debates sobre um tema de tanta actualidade e que nos projecta para o futuro.

Renovo os meus agradecimentos a todas as delegações das Instituições Superiores de Controlo aqui presentes, pelos contributos e intervenções com que enriqueceram estas Jornadas.

Agradeço ainda a todas as instituições que nos apoiaram e connosco colaboraram, permitindo a realização destas Jornadas, designadamente os Pre-

sidentes e Secretários-Gerais da EUROSAI e da OLACEFS. No plano nacional, dirijo os meus agradecimentos ao Ministério das Finanças que, de diversos modos, apoiou esta iniciativa.

Agradeço também à equipa de organização do Tribunal de Contas de Portugal coordenada pelo Conselheiro José Tavares, que deu todo o seu melhor para tornar estas Jornadas um evento útil, importante e agradável. Da mesma forma, agradeço aos tradutores e intérpretes, que permitiram a boa comunicação entre nós.

Espera-nos ainda um programa de carácter social e cultural, que de certa maneira amenizará um pouco o carácter mais complexo dos nossos debates.

Todos estão convidados e desejaria que nele todos pudessem participar, visto ser esta uma oportunidade que temos de proporcionar aqueles que, porventura, não tenham ainda conhecido este País, um pouco da cultura e história de Portugal.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

**SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA,
PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIDADE**

A V Conferência EUROSAI/OLACEFS reuniu, em Lisboa, nos dias 10 e 11 de Maio de 2007, representantes de ISC de 52 países, que partilharam ideias e experiências sobre a Sustentabilidade Financeira dos sistemas e políticas do Estado e outros entes públicos e sobre o seu papel como instituições de controlo na fiscalização e promoção dessa sustentabilidade.

1. Tendo expressado os seus pontos de vista nas apresentações, contribuições escritas e debates, os participantes na Conferência consideraram que a sustentabilidade financeira é actualmente um desafio com larga dimensão internacional, que implica conjugar o desenvolvimento económico sustentável, a coesão social e a manutenção, expansão ou melhoria da protecção social aos seus cidadãos com a necessidade de limitar ou reduzir as despesas públicas e o endividamento.

Este imperativo decorre da necessidade de limitar a carga fiscal sobre as gerações presentes e futuras e de cumprir compromissos externos com credores, doadores ou, no caso dos países da União Monetária europeia, em resultado de acordos inter-Estados com vista à estabilidade económica e financeira.

Para responder a este desafio, os vários Estados têm adoptado reformas do sector público com vista a melhorar a qualidade da informação que sustenta as decisões orçamentais e de gestão, a garantir uma melhor utilização dos actuais recursos e a limitar as despesas públicas e o crescimento da dívida.

As melhorias no sector público e no respectivo fornecimento de bens e serviços aos cidadãos, tendo em vista aumentar a sustentabilidade financeira, têm sido essencialmente promovidas nas seguintes áreas:

- **Reformas dos processos orçamentais**, abrangendo a prévia definição de prioridades para a elaboração dos orçamentos, a preparação dos mesmos de acordo com perspectivas de médio prazo e a introdução de restrições à preparação, aprovação e execução orçamental através do estabelecimento de requisitos de equilíbrio, objectivos de poupança, limites para a despesa e controlo da evolução da dívida;

- **Reformas contabilísticas** transformando a contabilidade pública de um sistema de caixa para um sistema de base patrimonial, tendo em vista avaliar e prever a verdadeira situação financeira do Estado e de outras entidades públicas, incluindo os respectivos compromissos para o futuro. Estes novos métodos implicam a utilização de informação harmonizada e consolidada.
 - **Reformas na gestão pública** incluindo o desenvolvimento de sistemas de informação e do governo electrónico, a adopção de modelos de gestão orientados para resultados, promovendo a clara atribuição de responsabilidades, a utilização óptima de recursos, a qualidade e eficácia da despesa e a concretização de objectivos estratégicos quantificados, o aumento da transparência e um controlo financeiro mais apertado para reduzir o desperdício, a corrupção e a má utilização de fundos públicos;
 - **Reformas dos sistemas públicos de pensões, de saúde e de educação**, redesenhando-os de forma a introduzir mecanismos de financiamento contributivo e alternativas ao financiamento público, como é o caso do recurso a parcerias públicoprivadas.
2. As ISC reunidas na Conferência reconheceram que **a sustentabilidade financeira é um desafio natural para uma instituição de controlo** empenhada numa melhor afectação dos recursos públicos, confrontando-a com a necessidade de introduzir um conjunto de alterações no que respeita às suas actividades e recursos, de que se destacam as seguintes:
- As ISC, de acordo com as suas respectivas competências, podem considerar auditar novas áreas e aprovar relatórios especiais:
 - Avaliando a prossecução de objectivos orçamentais ou o cumprimento de restrições orçamentais e de endividamento;
 - Evidenciando a real dimensão da dívida pública, das responsabilidades implícitas, das garantias oferecidas e dos futuros custos e benefícios dos compromissos politicamente assumidos;
 - Avaliando a real situação económica do Estado e das entidades públicas, fazendo o seu balanço e acompanhando no tempo a evolução do seu valor líquido;

- Avaliando os novos instrumentos e mecanismos utilizados para financiar as prestações públicas e as responsabilidades e os custos futuros a eles associados (operações de crédito, antecipação de receitas, securitização de responsabilidades e créditos, concessão de garantias, parcerias públicoprivadas, etc.);
 - Avaliando a economia, eficiência e eficácia da gestão pública, como forma de realizar objectivos estratégicos e de obter a melhor utilização possível dos actuais recursos;
 - Avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados por meios alternativos (externalização, concessões, parcerias, etc.);
 - Auditando a boa governação das mudanças climáticas e da protecção ambiental;
 - Verificando a independência e rigor dos sistemas nacionais de previsão estatística, macroeconómica, orçamental e social, e dos métodos, informação e indicadores usados.
- **As ISC podem incluir, nas suas actividades de controlo tradicionais, perspectivas e recomendações sobre sustentabilidade.** A partilha de experiências durante a Conferência mostrou que algumas ISC, nas auditorias à actividade dos sectores sociais, fizeram importantes recomendações aos Governos sobre reduções das despesas correntes, sobre a adopção de políticas e procedimentos de controlo aptos a diminuir a fraude e evasão fiscal, sobre uma mais correcta avaliação e gestão de activos, sobre o adequado financiamento de programas e uma mais eficiente utilização de recursos e sobre a adopção de mecanismos adequados para reduzir os riscos de corrupção em programas sociais;
 - **As ISC podem avaliar a responsabilidade** dos gestores públicos e dos Governos em novas dimensões, tais como o seu contributo para o desenvolvimento sustentável, e em termos de responsabilidade social, princípios de boa governação e equidade intergeracional;
 - **As ISC necessitam de acompanhar as modificações em curso nos procedimentos e sistemas auditados,** tais como a informati-

zação e a desmaterialização, no contexto das quais a actividade de auditoria e de prestação de contas hoje se verifica, a diferente natureza de novos prestadores de contas e as novas modalidades e sistemas da sua prestação, as novas regras orçamentais e contabilísticas e a harmonização internacional de normas de contabilidade e estatística. As ISCs necessitam, conseqüentemente, de desenvolver competências e metodologias que permitam a análise destes novos aspectos das finanças públicas, de que se destacam a contabilidade nacional, a econometria, a estatística e as TI.

- **AS ISC podem necessitar de recursos adicionais para prosseguir estas actividades**, devendo acautelar a sua independência financeira.

3. Face ao exposto, a Conferência recomenda às ISC que:

- Observem e acompanhem com atenção o desenvolvimento das **reformas** orçamentais, gestionárias, contabilísticas e sociais nos respectivos países e **estimulem**, quando o considerem adequado, **a sua implementação** como forma de promover uma melhor gestão financeira;
- Ponderem **intensificar as auditorias** às restrições, às políticas e às práticas orçamentais, tendo em vista a sua sustentabilidade, prestando especial atenção à disciplina das receitas e despesas descentralizadas, ao equilíbrio dos orçamentos, aos mecanismos de crédito e às responsabilidades, bem como à evolução da despesa social, seu financiamento e nível de prestação;
- **Informem** o Parlamento e os cidadãos dos **resultados das suas avaliações** sobre o desenvolvimento e resultados das reformas do sector público, sobre a sustentabilidade das políticas e decisões e sobre a **responsabilidade** dos gestores e utilizadores de fundos públicos pelos seus deveres em matéria de desenvolvimento, princípios de governação e preservação de recursos;
- **Acompanhem** de forma sistemática a sequência dos **resultados das auditorias** tendo em atenção as recomendações feitas previamente, sancionem as condutas ilegais, quando para isso tenham

poderes, e avaliem a eficácia da sua actuação para promover as mudanças pretendidas;

- Promovam o **desenvolvimento de adequadas competências e procedimentos de auditoria** relacionados com a gestão financeira pública e com as novas regras, procedimentos e tecnologias;
- Quando tenham competências e o considerem adequado, **prestem aconselhamento especializado ou expressem os seus pontos de vista** sobre legislação financeira ou sobre decisões políticas a serem adoptadas pelo Parlamento e/ou pelo Governo e/ou sobre programas específicos que tenham um peso significativo nos orçamentos.
- **Partilhem informação** com as ISC de outros países em matérias de sustentabilidade financeira, tendências internacionais de reforma e desenvolvimentos de auditoria nestas áreas;
- **Continuem a partilhar experiências, metodologias e resultados** entre si neste domínio.

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, sentenças e relatórios de auditoria do Tribunal de Contas proferidos, no período compreendido entre Janeiro e Dezembro de 2007 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.

² A publicação integral do conteúdo desta crónica encontra-se no *CD Rom* incluído nesta Revista.

ÍNDICE

ABERTURA DE CONTA	
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
ACESSO AOS CUIDADOS DE SAÚDE	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
ACORDO DE COOPERAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 016/2007-FS/SRM	236
ACORDO DE PAGAMENTO	
Acórdão nº 001/2007 - 1ª S/SS	183
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL	213
ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 043/2007 - 2ª S/SS	209
ADIANTAMENTO CONCEDIDO	
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
ADJUDICAÇÃO	
Decisão nº 006/2007 - SRA	225
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL	
Acórdão nº 002/2007 - 1ª S/PL	192
AJUDAS DE CUSTO	
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA	229
AJUSTE DIRECTO	
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL	213
Acórdão nº 005/2007 - 1ª S/PL	194
Acórdão nº 021/2007 - 1ª S/PL	198
Decisão nº 014/2007 - SRA	227
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
Relatório Síntese/2007	210
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE	
Acórdão nº 011/2007 - 1ª S/SS	184
Acórdão nº 036/2007 - 1ª S/SS	186
Decisão nº 001/2007 - SRM/FP	233
Decisão nº 007/2007 - SRM/FP	234
Decisão nº 011/2007 - SRM/FP	235
ALVARÁ	
Decisão nº 001/2007 - SRM/FP	233
Decisão nº 007/2007 - SRM/FP	234

Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM	236
ANÚNCIO DO CONCURSO	
Acórdão nº 004/2007 - 1ª S/PL.....	194
APOIO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL.....	203
APOIO TÉCNICO, LOGÍSTICO E ADMINISTRATIVO	
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL.....	203
APOIOS FINANCEIROS	
Relatório de Auditoria nº 016/2007-FS/SRM.....	236
APRECIÇÃO DA CULPA	
Acórdão nº 006/2007 - 3ª S/PL.....	215
APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS	
Decisão nº 001/2007 - SRM/FP.....	233
Relatório Síntese/2007.....	210
APTIDÃO TÉCNICA OU ARTÍSTICA	
Decisão nº 014/2007 - SRA.....	227
AQUISIÇÃO DE BENS	
Relatório de Auditoria nº 007/2007-FS/SRA.....	229
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS.....	206
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 004/2007 - 1ª S/PL.....	194
Acórdão nº 006/2007 - 1ª S/PL.....	195
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM	236
AQUISIÇÃO DIRECTA DE MEDICAMENTOS	
Acórdão nº 137/2007 - 1ª S/SS.....	190
ÁREA DE JURISDIÇÃO E DOMINAL	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS.....	206
ARRECADAÇÃO DE RECEITAS	
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS.....	204
ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS	
Acórdão nº 127/2007 - 1ª S/SS.....	189
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL.....	206
AUDITORIA DE SISTEMAS	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL.....	203
Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL.....	206
AUDITORIA FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 016/2007-FS/SRM.....	236
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS.....	205
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS.....	205

Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
Relatório de Auditoria nº 040/2007 - 2ª S/SS	209
AUDITORIA HORIZONTAL	
Relatório Síntese/2007	210
AUDITORIA OPERACIONAL	
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL	203
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
Relatório de Auditoria nº 043/2007 - 2ª S/SS	209
AUDITORIA ORIENTADA	
Relatório de Auditoria nº 007/2007-FS/SRA	229
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM	236
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA	229
Relatório de Auditoria nº 031/2007 - 2ª S/SS	207
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
Relatório de Auditoria nº 049/2007 - 2ª S/SS	209
AUTARQUIA LOCAL	
Acórdão nº 002/2007 - 1ª S/PL	192
Sentença nº 011/2007 - 3ª S	220
Sentença nº 012/2007 - 3ª S	221
AUTENTICAÇÃO DE DOCUMENTOS	
Acórdão nº 036/2007 - 1ª S/SS	186
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS	
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
Relatório Síntese/2007	210
AUTORIZAÇÃO DE TRABALHO EXTRAORDINÁRIO	
Acórdão nº 006/2007 - 3ª S/PL	215
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIOS E PREJUÍZOS FISCAIS	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
BENEFÍCIOS ADICIONAIS	
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA	229
BENEFÍCIOS FISCAIS	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
CABIMENTO ORÇAMENTAL	
Acórdão nº 002/2007 - 1ª S/PL	192

CADASTRO DE BENS	
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM	236
CADERNO DE ENCARGOS	
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
CAPACIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA	
Decisão nº 007/2007 - SRM/FP	234
CAPACIDADE TÉCNICA	
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
CAPITAL ESTATUTÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
CEDENCIA DE DIREITOS	
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
CENTRO DE SEGURANÇA SOCIAL	
Relatório de Auditoria nº 016/2007-FS/SRM	236
CESSÃO DE CRÉDITOS	
Acórdão nº 019/2007 - 1ª S/SS	184
CESSÃO DE CRÉDITOS FUTUROS SOBRE TERCEIROS A INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS A LONGO PRAZO	
Acórdão nº 016/2007 - 1ª S/PL	198
COBRANÇA DE DIVIDAS	
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
CONCURSO DE PESSOAL	
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM	236
CONCURSO INTERNACIONAL	
Acórdão nº 064/2007 - 1ª S/SS	188
CONCURSO LIMITADO	
Acórdão nº 064/2007 - 1ª S/SS	188
CONCURSO PÚBLICO	
Acórdão nº 001/2007 - 1ª S/SS	183
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL	213
Acórdão nº 004/2007 - 1ª S/PL	194
Acórdão nº 021/2007 - 1ª S/PL	198
Acórdão nº 064/2007 - 1ª S/SS	188
Decisão nº 001/2007 - SRM/FP	233
Decisão nº 007/2007 - SRM/FP	234
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
CONDIÇÃO DE ACESSO	
Relatório de Auditoria nº 031/2007 - 2ª S/SS	207
CONSIGNAÇÃO	

Decisão nº 006/2007 - SRA	225
CONSOLIDAÇÃO	
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL	199
CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS	
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
CONTA BANCÁRIA	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 040/2007 - 2ª S/SS	209
CONTA CORRENTE	
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
CONTA DE GERÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
Sentença nº 010/2007 - 3ª S	219
CONTABILIDADE	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
CONTABILIDADE ANALITICA	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
CONTAGEM DO PRAZO	
Acórdão nº 014/2007 - 1ª S/PL	197
CONTENÇÃO DE CUSTOS	
Relatório de Auditoria nº 043/2007 - 2ª S/SS	209
CONTRATAÇÃO PÚBLICA	
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL	213
Relatório de Auditoria nº 016/2007-FS/SRM	236
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
Relatório Síntese/2007	210
CONTRATO A TERMO	
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM.....	236
CONTRATO ADMINISTRATIVO AUTÓNOMO	
Acórdão nº 001/2007 - 1ª S/SS	183
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL	213
CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO	
Acórdão nº 029/2007 - 1ª S/SS	185
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Decisão nº 014/2007 - SRA	227
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE CRÉDITOS	
Acórdão nº 019/2007 - 1ª S/SS	184
CONTRATO DE AVENÇA	
Sentença nº 003/2007 - 3ª S	218
CONTRATO DE CESSÃO DE CRÉDITO	
Acórdão nº 014/2007 - 1ª S/PL	197

CONTRATO DE COMPRA E VENDA	
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL.....	199
CONTRATO DE CONCESSÃO	
Acórdão nº 014/2007 - 1ª S/PL.....	197
Acórdão nº 019/2007 - 1ª S/SS.....	184
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS.....	204
CONTRATO DE CONCESSÃO E DE ARRENDAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS.....	206
CONTRATO DE EMPREITADA	
Acórdão nº 011/2007 - 1ª S/SS.....	184
Decisão nº 001/2007 - SRM/FP.....	233
Decisão nº 006/2007 - SRA.....	225
Decisão nº 007/2007 - SRM/FP.....	234
Decisão nº 011/2007 - SRM/FP.....	235
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO	
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL.....	199
Acórdão nº 029/2007 - 1ª S/SS.....	185
Acórdão nº 136/2007 - 1ª S/SS.....	189
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO A LONGO PRAZO	
Acórdão nº 038/2007 - 1ª S/SS.....	186
CONTRATO DE FORNECIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS.....	204
CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL.....	199
Acórdão nº 038/2007 - 1ª S/SS.....	186
CONTRATO DE MÚTUO	
Acórdão nº 019/2007 - 1ª S/SS.....	184
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 021/2007 - 1ª S/PL.....	198
Acórdão nº 064/2007 - 1ª S/SS.....	188
CONTRATO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO	
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL.....	199
CONTRATO DE SEGURO	
Acórdão nº 127/2007 - 1ª S/SS.....	189
CONTRATO DE SUPRIMENTO	
Acórdão nº 039/2007 - 1ª S/SS.....	187
CONTRATO PROGRAMA	
Acórdão nº 002/2007 - 1ª S/PL.....	192
CONTRATO PROMESSA	
Acórdão nº 001/2007 - 1ª S/SS.....	183
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL.....	213

Acórdão nº 039/2007 - 1ª S/SS	187
CONTRATO PÚBLICO DE APROVISIONAMENTO	
Acórdão nº 137/2007 - 1ª S/SS	190
CONTRIBUIÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL	206
CONTROLO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 031/2007 - 2ª S/SS	207
CONTROLO INTERNO	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
CONTROLO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL	206
COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA	
Acórdão nº 002/2007 - 1ª S/PL	192
CRIAÇÃO DE BASE DE DADOS	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
Decisão nº 001/2007 - SRM/FP	233
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM.....	236
CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
CULPA	
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL	213
Acórdão nº 002/2007 - 3ª S/PL	214
Sentença nº 012/2007 - 3ª S	221
CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES	
Relatório Síntese/2007	210
DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
DEFINIÇÃO DO TEMPO DE ESPERA	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
DESPACHO DE NOMEAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL	203
DESPESA COM PESSOAL	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL	203
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
Relatório Síntese/2007	210
DESPESA DE SAÚDE	

Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
DESPESA PÚBLICA	
Acórdão nº 007/2007 - 3ª S/PL	216
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL	203
DESPESA PÚBLICA/FORMALIDADES	
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM	236
DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA	229
DETERMINAÇÃO DA DESPESA FISCAL	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
DIREITO INTERNO E COMUNITÁRIO	
Acórdão nº 006/2007 - 1ª S/PL	195
DISPENSA DE PENA	
Sentença nº 003/2007 - 3ª S	218
DÍVIDA A FORNECEDORES	
Acórdão nº 136/2007 - 1ª S/SS	189
DÍVIDA VENCIDA A FORNECEDORES	
Relatório Síntese/2007	210
DÍVIDAS	
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
DOCUMENTO DE DESPESA	
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL	203
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
Relatório Síntese/2007	210
ELABORAÇÃO DE ESTUDOS PRÉVIOS	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
ELABORAÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
ELEMENTO ESSENCIAL	
Acórdão nº 001/2007 - 1ª S/SS	183
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL	213
Acórdão nº 039/2007 - 1ª S/SS	187
Acórdão nº 064/2007 - 1ª S/SS	188
EMOLUMENTOS	
Acórdão nº 137/2007 - 1ª S/SS	190
EMPOLAMENTO DE PREÇOS	
Acórdão nº 036/2007 - 1ª S/SS	186
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	

Acórdão nº 002/2007 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
Acórdão nº 005/2007 - 1ª S/PL	194
Acórdão nº 036/2007 - 1ª S/SS	186
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM.....	236
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
EMPRESA PÚBLICA REGIONAL	
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA.....	229
EMPRÉSTIMO	
Sentença nº 012/2007 - 3ª S	221
ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS	
Relatório Síntese/2007	210
ENDIVIDAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL	203
Sentença nº 012/2007 - 3ª S	221
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL	199
Acórdão nº 136/2007 - 1ª S/SS	189
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	
Acórdão nº 019/2007 - 1ª S/SS	184
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL	199
Acórdão nº 029/2007 - 1ª S/SS	185
Acórdão nº 038/2007 - 1ª S/SS	186
Acórdão nº 136/2007 - 1ª S/SS	189
ENTIDADE BENEFICIÁRIA	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
ERRO SOBRE A ILICITUDE	
Sentença nº 001/2007 - SRA.....	225
ESTALEIRO	
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM.....	236
ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO SALARIAL	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL	203
ESTRUTURA ORGÂNICA	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL	203
EXECUÇÃO DA OBRA	
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
EXECUÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 031/2007 - 2ª S/SS	207

EXTINÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Sentença nº 001/2007 - SRA	225
FACTO PUNÍVEL SEGUNDO A LEI VIGENTE NO MOMENTO DA SUA PRÁTICA	
Sentença nº 001/2007 - SRA	225
FACTURAÇÃO AOS SUBSISTEMAS DE SAÚDE	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
FALTA DE CONCURSO PÚBLICO	
Acórdão nº 006/2007 - 1ª S/PL	195
FINANÇAS REGIONAIS	
Acórdão nº 002/2007 - 1ª S/PL	192
FINANCIAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão nº 001/2007 - 1ª S/SS	183
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL	213
Acórdão nº 039/2007 - 1ª S/SS	187
Acórdão nº 137/2007 - 1ª S/SS	190
FIXAÇÃO DE TARIFÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
FRACCIONAMENTO DE DESPESAS	
Relatório Síntese/2007	210
FUNÇÕES PRÓPRIAS	
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM	236
FUNDO DE MANEIO	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
GARANTIA BANCÁRIA	
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
GESTÃO DO PATRIMÓNIO MÓVEL E IMÓVEL	
Relatório Síntese/2007	210
GESTÃO DOS DINHEIROS PÚBLICOS	
Sentença nº 012/2007 - 3ª S	221
GESTÃO DOS UTENTES	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
GESTÃO POR OBJECTIVOS	
Relatório de Auditoria nº 043/2007 - 2ª S/SS	209
GESTORES PÚBLICOS	
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA	229
IDENTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICIÁRIAS	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
IMOBILIZADO	

Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL	206
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS CONTABILÍSTICAS, FINANCEIRAS E COMUNITÁRIAS	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL	203
IMPOSSIBILIDADE DO OBJECTO	
Decisão nº 006/2007-SRTCA	225
IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS COLECTIVAS (IRC)	
Acórdão nº 011/2007 - 1ª S/SS	184
INCÊNDIOS FLORESTAIS	
Relatório de Auditoria nº 049/2007 - 2ª S/SS	209
INCENTIVO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 031/2007 - 2ª S/SS	207
INCUMPRIMENTO CONTRATUAL	
Acórdão nº 014/2007 - 1ª S/PL	197
Acórdão nº 019/2007 - 1ª S/SS	184
INDEMNIZAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA	229
INFORMAÇÃO DE CABIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
INFORMAÇÃO PRESTADA INCORRECTAMENTE	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
INSPECCÃO À FRAUDE E EVASÃO FISCAL	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
INSPECCÃO, CONTROLO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO	
Relatório de Auditoria nº 007/2007-FS/SRA	229
INSTITUIÇÃO PARTICULAR DE SEGURANÇA SOCIAL	
Relatório de Auditoria nº 016/2007-FS/SRM	236
INSTRUÇÃO DE PREENCHIMENTO	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
INSTRUÇÃO DO PROCESSO	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
INVENTÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
INVENTÁRIO DOS BENS MÓVEIS E IMÓVEIS	
Relatório de Auditoria nº 007/2007-FS/SRA	229
INVESTIGAÇÃO OPERACIONAL A PROJECTOS	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
ISENÇÃO DE JUROS	

Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL.....	203
ISENÇÃO DE VISTO	
Acórdão nº 039/2007 - 1ª S/SS	187
JUNTA DE FREGUESIA	
Sentença nº 010/2007 - 3ª S.....	219
JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E JURISDIÇÃO FINANCEIRA	
Acórdão nº 006/2007 - 3ª S/PL.....	215
JURO DE MORA	
Relatório Síntese/2007.....	210
LIMITE DE ENDIVIDAMENTO	
Acórdão nº 019/2007 - 1ª S/SS	184
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL.....	199
Acórdão nº 029/2007 - 1ª S/SS	185
Acórdão nº 038/2007 - 1ª S/SS	186
Acórdão nº 136/2007 - 1ª S/SS	189
LISTA DE PREÇOS UNITÁRIOS	
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM	236
MANUAL DE GESTÃO DE INSCRITOS PARA CIRURGIA	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
MANUAL DE PROCEDIMENTOS	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL.....	203
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
MAPA DE FLUXOS DE CAIXA	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
MARCAS E PATENTES	
Decisão nº 007/2007 - SRM/FP	234
MEIOS AÉREOS	
Relatório de Auditoria nº 049/2007 - 2ª S/SS	209
MINUTA	
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL.....	199
Acórdão nº 038/2007 - 1ª S/SS	186
MULTA	
Sentença nº 010/2007 - 3ª S.....	219
MÚTUO BANCÁRIO COM RESTITUIÇÃO ATÍPICA	
Acórdão nº 016/2007 - 1ª S/PL.....	198
NÃO ACATAMENTO DE RECOMENDAÇÃO	
Decisão nº 011/2007 - SRM/FP	235
NÃO PUBLICITAÇÃO NO JOUE	
Acórdão nº 004/2007 - 1ª S/PL.....	194
NÍVEL DE PRIORIDADE CLÍNICA	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207

NORMA CONTABILÍSTICA	
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
NORMA FINANCEIRA	
Acórdão nº 029/2007 - 1ª S/SS	185
Acórdão nº 038/2007 - 1ª S/SS	186
Acórdão nº 127/2007 - 1ª S/SS	189
NOTAS DE ENCOMENDA	
Acórdão nº 137/2007 - 1ª S/SS	190
NULIDADE	
Acórdão nº 021/2007 - 1ª S/PL	198
Acórdão nº 064/2007 - 1ª S/SS	188
Acórdão nº 127/2007 - 1ª S/SS	189
Decisão nº 006/2007 - SRA	225
Decisão nº 014/2007 - SRA	227
NULIDADE DO CONTRATO	
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 043/2007 - 2ª S/SS	209
ORGANOGRAMA DA EMPRESA	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
PAGAMENTO ANTERIOR AO VISTO	
Sentença nº 011/2007 - 3ª S	220
PAGAMENTO DE AJUDAS	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL	203
PAGAMENTO INDEVIDO	
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
PAGAMENTOS ILEGAIS	
Relatório Síntese/2007	210
PENA	
Acórdão nº 002/2007 - 3ª S/PL	214
PENSÃO DE SOBREVIVÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL	206
PERMUTA DE BENS	
Acórdão nº 001/2007 - 1ª S/SS	183
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL	213
PESSOA COLECTIVA SEM NATUREZA EMPRESARIAL	
Acórdão nº 006/2007 - 1ª S/PL	195
PLANO DE CONTAS	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205

POCAL	
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
POCP	
Relatório Síntese/2007	210
POLÍTICA DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	
Relatório Síntese/2007	210
PRAZO	
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
PRAZO	
Sentença nº 010/2007 - 3ª S	219
PRAZO DA ANÁLISE DOS PROCESSOS	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
PRAZO DE EXECUÇÃO/RECEPÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM	236
PRAZO DE PAGAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
PRAZOS DE PAGAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM	236
PRÊMIOS DE ANTIGUIDADE	
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA.....	229
PRÊMIOS DE ASSIDUIDADE	
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA.....	229
PRÊMIOS DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA.....	229
PRESIDENTE	
Sentença nº 010/2007 - 3ª S	219
PRESTAÇÃO DE SEGURANÇA SOCIAL	
Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL.....	206
PRINCÍPIO DA EQUIDADE E DA UNIVERSALIDADE	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
PRINCIPIO DA IGUALDADE	
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
PRINCIPIO DA IMPARCIALIDADE	
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL.....	203
PRINCIPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
PRINCÍPIO DA NÃO COMPENSAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE	

Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL	203
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
PROCESSAMENTO DE DESPESAS RESPEITANTES A TRABALHO EXTRAORDINÁRIO SEM A NECESSÁRIA AUTORIZAÇÃO	
Sentença nº 001/2007 - SRA.....	225
PROCESSAMENTO DE DESPESAS SEM CABIMENTO ORÇAMENTAL	
Sentença nº 001/2007 - SRA.....	225
PROCESSO CONTRA ORDENACIONAL	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
PROCESSO DE CONCURSO	
Acórdão nº 036/2007 - 1ª S/SS	186
PROCESSO DE FACTURAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
PROGRAMA DE CONCURSO	
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
PROGRAMA PLURIANUAL	
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
PROTECÇÃO DA SAÚDE	
Acórdão nº 127/2007 - 1ª S/SS	189
PROVAS PÚBLICAS	
Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM.....	236
PUBLICAÇÃO DA LISTA DE ADJUDICAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA	
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL	203
QUADRO DE PESSOAL	
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
QUALIDADES E CAPACIDADES DO AGENTE	
Acórdão nº 006/2007 - 3ª S/PL	215
QUALIFICAÇÃO DOS CONCORRENTES	
Decisão nº 007/2007 - SRM/FP	234
QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO CONTRATO	
Acórdão nº 016/2007 - 1ª S/PL	198
Acórdão nº 039/2007 - 1ª S/SS	187
RECEITA PRÓPRIA	

Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL	
Sentença nº 003/2007 - 3ª S	218
RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA	
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
RECRUTAMENTO DE PESSOAL	
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL	203
RECUPERAÇÃO DE DÍVIDAS	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL	203
RECUPERAÇÃO DE VERBAS INDEVIDAMENTE PAGAS	
Relatório de Auditoria nº 031/2007 - 2ª S/SS	207
RECUPERAÇÃO DOS ATRASOS PROCESSUAIS	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
RECURSO	
Acórdão nº 010/2007 - 1ª S/PL	197
RECUSA DE VISTO	
Acórdão nº 001/2007 - 1ª S/SS	183
Acórdão nº 001/2007 - 3ª S/PL	213
Acórdão nº 002/2007 - 1ª S/PL	192
Acórdão nº 004/2007 - 1ª S/PL	194
Acórdão nº 006/2007 - 1ª S/PL	195
Acórdão nº 010/2007 - 1ª S/PL	197
Acórdão nº 016/2007 - 1ª S/PL	198
Acórdão nº 019/2007 - 1ª S/SS	184
Acórdão nº 021/2007 - 1ª S/PL	198
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL	199
Acórdão nº 029/2007 - 1ª S/SS	185
Acórdão nº 038/2007 - 1ª S/SS	186
Acórdão nº 064/2007 - 1ª S/SS	188
Acórdão nº 127/2007 - 1ª S/SS	189
Acórdão nº 136/2007 - 1ª S/SS	189
Decisão nº 006/2007 - SRA	225
Decisão nº 011/2007 - SRM/FP	235
Decisão nº 014/2007 - SRA	227
REEQUILÍBRIO FINANCEIRO	
Acórdão nº 136/2007 - 1ª S/SS	189
Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS	204
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA	
Acórdão nº 002/2007 - 1ª S/PL	192
REGIME CONTRATUAL	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL	203

REGIME REMUNERATÓRIO	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
REGISTO CONTABILISTICO	
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
REGISTO CONTABILÍSTICO	
Relatório de Auditoria nº 016/2007-FS/SRM	236
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
REGULAMENTO DE CARREIRAS	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS	
Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS	206
REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Acórdão nº 002/2007 - 3ª S/PL	214
REMESSA DE CONTRATOS PLURIANUAIS	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
REMOÇÃO DOS FUNDAMENTO DA RECUSA	
Acórdão nº 010/2007 - 1ª S/PL	197
REMUNERAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL	203
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA	229
Sentença nº 010/2007 - 3ª S	219
RENTABILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
REPOSIÇÃO DE VERBAS	
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
REQUISITO HABILITACIONAL	
Decisão nº 001/2007 - SRM/FP	233
REQUISITOS	
Acórdão nº 064/2007 - 1ª S/SS	188
REQUISITOS LEGAIS	
Acórdão nº 021/2007 - 1ª S/PL	198
RESPONSABILIDADE DE QUEM INFORMA E DE QUEM AUTORIZA	
Sentença nº 011/2007 - 3ª S	220
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Acórdão nº 002/2007 - 3ª S/PL	214
Acórdão nº 006/2007 - 3ª S/PL	215
Acórdão nº 007/2007 - 3ª S/PL	216
Decisão nº 014/2007 - SRA	227

Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL.....	203
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Sentença nº 001/2007 - SRA	225
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 011/2007 - 1ª S/SS	184
Acórdão nº 036/2007 - 1ª S/SS	186
Decisão nº 001/2007 - SRM/FP.....	233
Decisão nº 007/2007 - SRM/FP.....	234
REVISÃO DO REGIME DE PENALIZAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
SANEAMENTO FINANCEIRO	
Acórdão nº 023/2007 - 1ª S/PL.....	199
Acórdão nº 038/2007 - 1ª S/SS	186
Acórdão nº 136/2007 - 1ª S/SS	189
SECTOR EMPRESARIAL AUTÁRQUICO	
Relatório de Auditoria nº 043/2007 - 2ª S/SS	209
SECTOR EMPRESARIAL REGIONAL	
Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA.....	229
SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL.....	203
SEGURO DE SAÚDE	
Acórdão nº 127/2007 - 1ª S/SS	189
SELECÇÃO DAS DECLARAÇÕES A ANALISAR	
Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS	208
SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL.....	203
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
Relatório de Auditoria nº 016/2007-FS/SRM.....	236
Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL.....	206
Relatório de Auditoria nº 040/2007 - 2ª S/SS	209
Relatório de Auditoria nº 043/2007 - 2ª S/SS	209
Relatório de Auditoria nº 049/2007 - 2ª S/SS	209
Relatório Síntese/2007.....	210
SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL.....	203
SISTEMA DE INFORMAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL.....	206
SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA	
Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL.....	203
SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208

SISTEMA DE INVENTÁRIO PERMANENTE	
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
SISTEMA INFORMÁTICO	
Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL	206
SISTEMA INFORMÁTICO DE CONTABILIDADE	
Relatório de Auditoria nº 043/2007 - 2ª S/SS	209
SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE INSCRITOS PARA CIRURGIA (SIGIC)	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
SUBSÍDIO DE DOENÇA E DESEMPREGO	
Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL	206
SUBSÍDIOS	
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL	203
Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS	208
TESOURARIA	
Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS	205
Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS	205
TRABALHO EXTRAORDINÁRIO	
Acórdão nº 007/2007 - 3ª S/PL	216
TRANSFERÊNCIA DE VERBAS	
Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL	203
Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS	204
UNIFORMIZAÇÃO DE REGISTO NA MARCAÇÃO DE CONSULTAS	
Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS	207
URGÊNCIA IMPERIOSA	
Acórdão nº 005/2007 - 1ª S/PL	194
VIOLAÇÃO DA LEI	
Acórdão nº 011/2007 - 1ª S/SS	184
VIOLAÇÃO JURÍDICA DE NORMA FINANCEIRA	
Acórdão nº 016/2007 - 1ª S/PL	198
VISTO COM RECOMENDAÇÕES	
Acórdão nº 003/2007 - 1ª S/PL	193
Acórdão nº 011/2007 - 1ª S/SS	184
Acórdão nº 036/2007 - 1ª S/SS	186
Decisão nº 001/2007 - SRM/FP	233
Decisão nº 007/2007 - SRM/FP	234
Decisão nº 011/2007 - SRM/FP	235
VISTO TÁCITO	
Acórdão nº 014/2007 - 1ª S/PL	197

1ª SECÇÃO
CONTROLO PRÉVIO

Sumário:

1. O acordo de pagamento objecto de fiscalização prévia, substanciado no pagamento por parte do Município de obras de infra-estruturas, não se destina à realização do contrato de permuta, já que este se consumou com a realização de obras de infra-estruturas até ao montante dos bens transmitidos pelo Município à sociedade.
2. O acordo de pagamento *sub judicio* substancia um contrato administrativo autónomo e sem qualquer relação de causa e efeito com o contrato de permuta.
3. Independentemente do *nomen juris* que se possa apor ao contrato administrativo o mesmo deveria ter sido precedido de concurso público.
4. O concurso público, quando obrigatório, é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da adjudicação, transmissível ao contrato (art.ºs 133.º, n.º 1 e 185.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo) e constitui fundamento de recusa de visto de acordo com o disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ACORDO DE PAGAMENTO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO ADMINISTRATIVO AUTÓNOMO / CONTRATO PROMESSA / ELEMENTO ESSENCIAL / PERMUTA DE BENS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / RECUSA DE VISTO

Acórdão n.º 011/2007 - 1.ª S/SS

Processo n.º: 1675/2006

1.ª Secção em Subsecção – 29/01/2007

Sumário:

1. Incorre no vício de violação de lei a entidade adjudicante que excluiu concorrentes por falta de apresentação da declaração de IRC do ano de 2003, quando nos termos conjugados da al. d) do ponto 15.1 do programa de Concurso Tipo, aprovado pela Portaria 104/2001, de 22 de Fevereiro, e do art.º 112.º, n.º 1, do Código do IRC, a declaração de IRC exigível à data da abertura do concurso era a referente ao ano de 2002.
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, 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 /
CONTRATO DE EMPREITADA / IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO
DAS PESSOAS COLECTIVAS (IRC) / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA /
VIOLAÇÃO DA LEI / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão n.º 019/2007 - 1.ª S/SS

Processo n.º: 1975/2006

1.ª Secção em Subsecção – 02/02/2007

Sumário:

1. 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 créditos, 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.

2. Sendo o contrato em apreço, tecnicamente e estruturalmente, um contrato de mútuo bancário a longo prazo, com restituição atípica, (situação em que o risco do incumprimento corre pelo cedente/Município), a cessão de créditos assume um papel de execução do contrato-fonte, ou seja, a cessão de créditos consubstancia o modo por que o mútuo bancário se torna eficaz.
3. Não dispondo o Município de verba suficiente atribuída em rateio para a contracção de novos empréstimos, a celebração do presente contrato viola o disposto no art.º 33.º, n.º 3 da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, o que constitui fundamento de recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CESSÃO DE CRÉDITOS / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE CRÉDITOS / CONTRATO DE CONCESSÃO / CONTRATO DE MÚTUA / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / INCUMPRIMENTO CONTRATUAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / RECUSA DE VISTO

Acórdão n.º 029/2007 - 1ª S/SS

Processo n.º: 2069 e 2261/2006

1ª Secção em Subsecção – 13/02/2007

Sumário:

1. Não dispondo o município de capacidade de endividamento para 2006 e, não estando os projectos a cujo financiamento se destina o produto dos presentes empréstimos homologados, encontra-se violado o art.º 33.º, n.º 7, al. b) e o n.º 3 do mesmo art.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2006).
2. A violação das normas citadas, de inquestionável natureza financeira, constitui fundamento de recusa de visto nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO

Acórdão n.º 036/2007 - 1.ª S/SS

Processo n.º: 2122/2006

1.ª Secção em Subsecção – 21/02/2007

Sumário:

1. Nos termos do art.º 62.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, o dono da obra deve fornecer aos interessados, a preços de custo, as cópias dos documentos relativas ao processo de concurso.
2. A fixação de um preço excessivo é susceptível de constituir obstáculo à livre concorrência e, conseqüentemente, 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 / AUTENTICAÇÃO DE DOCUMENTOS / EMPOLAMENTO DE PREÇOS / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PROCESSO DE CONCURSO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão n.º 038/2007 - 1.ª S/SS

Processo n.º: 1987/2006

1.ª Secção em Subsecção – 01/03/2007

Sumário:

1. Da análise da estrutura contratual submetida a visto resulta que o futuro contrato de locação financeira imobiliária a celebrar pelo município consubstancia afinal um contrato de empréstimo de longo prazo, destinado ao saneamento financeiro do municí-

pio, em que os respectivos imóveis assumem uma função de garantia.

2. Tendo por referência o valor das receitas indicado pelo município para efeitos de cálculo da sua capacidade legal de endividamento e do seu limite de endividamento líquido, resultam ultrapassados os limites referidos no art.º 33.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (que aprova o Orçamento do Estado para 2006).
3. A violação dos normativos citados, de inquestionável natureza financeira, constituem fundamento de recusa de visto nos termos da 2.ª parte da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO A LONGO PRAZO / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / MINUTA / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO / SANEAMENTO FINANCEIRO

Acórdão n.º 039/2007 - 1ª S/SS

Processo n.º: 2054/2006

1ª Secção em Subsecção – 01/03/2007

Sumário:

1. Contrato de suprimento é o contrato pelo qual o sócio empresta à sociedade dinheiro ou outra coisa fungível, ficando aquela obrigada a restituir outro tanto do mesmo género e qualidade, ou pelo qual o sócio convencionou com a sociedade o diferimento do vencimento de créditos seus sobre ela, desde que, em qualquer dos casos, o crédito fique tendo carácter de permanência (cfr. arts. 243.º e seguintes do Código das Sociedades Comerciais).
2. Não constituindo o contrato em apreço, ainda, um contrato de suprimento, por falta de um dos seus elementos essenciais - a entrega da coisa objecto do contrato – o mesmo reconduz-se a um contrato-promessa de suprimento, que face ao disposto no n.º 1 do art.º 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por não ter

encargos que tenham de ser satisfeitos no acto da celebração, não está sujeito a visto.

CONTRATO DE SUPRIMENTO / ELEMENTO ESSENCIAL / CONTRATO PROMESSA / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / ISENÇÃO DE VISTO / QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO CONTRATO

Acórdão nº 064/2007 - 1ª S/SS

Processo nº: 83/2007

1ª Secção em Subsecção – 03/04/2007

Sumário:

1. Nos termos do art.º 84.º, al. a) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o concurso limitado sem apresentação de candidaturas impõe a verificação cumulativa de um determinado número de requisitos: na medida do estritamente necessário; por motivos de urgência imperiosa; resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo adjudicante; impossibilidade de cumprimento dos prazos previstos para a realização, no caso, de concurso público; e que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.
2. Não estando preenchidos os pressupostos exigidos pelo normativo legal citado e, atento o valor dos trabalhos, a adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público de âmbito internacional.
3. A falta de concurso público, quando legalmente exigível, torna nulo o procedimento e o contrato por preterição de um elemento essencial (cfr. arts. 133.º, n.º 1 e 185 do Código do Procedimento Administrativo), o que constitui fundamento da recusa do visto, nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CONCURSO INTERNACIONAL / CONCURSO LIMITADO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / ELEMENTO ESSENCIAL / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / REQUISITOS

Acórdão n.º 127/2007 - 1.ª S/SS

Processo n.º: 1051/2007

1.ª Secção em Subsecção – 06/11/2007

Sumário:

1. A contratação de serviços de seguro de saúde por uma associação de municípios não é admissível por carecer de fundamento legal.
2. A inexistência de fundamento legal para a contratação de serviços de seguro de saúde, o qual implicaria despesas com um sistema de protecção na saúde que acresce ao regime de protecção social público já aplicável aos trabalhadores, constitui violação das normas financeiras constantes dos arts. 3.º, n.ºs 2 al. e) e 4 da Lei das Finanças Locais, 42.º, n.º 6. al. a) da Lei de Enquadramento Orçamental e 95.º, n.º 2, al. b) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.
3. A violação dos normativos legais conduz ainda à nulidade das deliberações tomadas e do respectivo contrato, verificando-se fundamento para a recusa de visto nos termos das als. a) e b) do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS / CONTRATO DE SEGURO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PROTECÇÃO DA SAÚDE / RECUSA DE VISTO / SEGURO DE SAÚDE

Acórdão n.º 136/2007 - 1.ª S/SS

Processo n.º: 1181/2007

1.ª Secção em Subsecção – 04/12/2007

Sumário:

1. Um empréstimo ou se destina a financiar investimento ou se destina à consolidação de passivos, não podendo pretender responder às duas finalidades em simultâneo.
2. A substituição por um empréstimo de dívidas contabilisticamente registadas como passivos, resultantes de encargos em

investimentos já concluídos e não pagos, consubstancia uma consolidação de passivos e não o financiamento de investimentos.

3. A consolidação de passivos só pode ser feita no âmbito de empréstimos para saneamento ou reequilíbrio financeiro, de acordo com o disposto nos arts. 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, não se enquadrando nele a modalidade adoptada pelo município - empréstimo de longo prazo para aplicação em investimentos.
4. O empréstimo apreciado, na parte em que visa o financiamento bancário de encargos ainda não vencidos no âmbito de investimentos em curso, aumenta, indiscutivelmente, o grau de endividamento líquido da autarquia.
5. A violação, em consequência do antedito, das normas financeiras constantes dos arts. 37.º, 38.º, n.º 12, 40.º e 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro e no art.º 33.º, n.ºs 2, 3 e 4 da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, constitui fundamento para a recusa de visto, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (alterada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto).

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / DÍVIDA A FORNECEDORES /
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL /
LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / RECUSA DE VISTO / REEQUILÍ-
BRIO FINANCEIRO / SANEAMENTO FINANCEIRO

Acórdão n.º 137/2007 - 1ª S/SS

Recurso Ordinário n.º 17/2007

Processo n.º: 41/2007 e 42/2007-SRM

1ª Secção em Subsecção – 11/12/2007

Sumário:

1. As aquisições de medicamentos hemoderivados, destinados às Instituições do Serviço Nacional de Saúde, ou outros serviços dependentes do Ministério da Saúde, devem ser efectuadas exclusivamente através de concursos centralizados, organizados

pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, de harmonia com o despacho do Ministro da Saúde n.º 5/95, de 25-1-1995, publicado no Diário da República, II série, de 23-2-1995;

2. As aquisições directas de medicamentos hemoderivados n.ºs 2ECD20070030 e 2ECD20070050, do Serviço Regional de Saúde da Madeira, EPE, feitas através de "notas de encomenda", foram efectuadas ao abrigo de contrato público de aprovisionamento, resultante do Concurso Público n.º 9/2000, aberto nos termos do Despacho do Ministro da Saúde n.º 5/95, atrás indicado;
3. Cada encomenda tem a natureza de um negócio jurídico bilateral, que se estabelece entre o ente público envolvido e a entidade particular que com aquele contrata, o qual consubstancia um verdadeiro contrato oneroso, que é fonte de direitos e obrigações para ambas as partes;
4. As "notas de encomenda" referidas em II, corporizam contrato geradores de despesa e representativos de encargos financeiros e responsabilidades para o ente público envolvido, - o Serviço Regional da Saúde da Madeira, EPE - o que obriga a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, *ex vi* dos artigos 5.º, n.º 1, al. c) e 46.º, n.ºs 1, al. b) e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
5. A fiscalização prévia, exercida através do visto, é geradora da fixação de emolumentos, de harmonia com o disposto no n.º 4, do artigo 46.º da citada Lei n.º 98/97;
6. Sendo a decisão do Tribunal favorável a quem contrata com a entidade pública, e do acto fiscalizado resultarem pagamentos a favor daquele, a obrigação emolumentar transfere-se para o contraente particular, de acordo com o disposto no artigo 6.º, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

AQUISIÇÃO DIRECTA DE MEDICAMENTOS / CONTRATO PÚBLICO DE APROVISIONAMENTO / EMOLUMENTOS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / NOTAS DE ENCOMENDA

Acórdão n° 002/2007 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n° 46/2006

Processo n°: 37/FP/2006 - SRM

Plenário da 1ª Secção – 30/03/2007

Sumário:

1. A cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional da Madeira e as Autarquias locais sedeadas naquela Região Autónoma encontra-se regulada pelo Decreto Legislativo Regional n° 6/2005/M, de 1 de Junho, ainda em vigor por força do n° 2 do art. 64° da Lei n° 2/07, de 15 de Janeiro (nova Lei das Finanças Locais);
2. As formas e modalidades de cooperação técnica e financeiras possíveis entre a administração pública regional e as autarquias locais são, os contratos-programa, os protocolos e acordos de colaboração, os contratos de financiamento, e a concessão excepcional de auxílios, e só estas;
3. Por carência de suporte legal, a “Garantia de Financiamento”, subscrita pelo Secretário Regional do Plano e Finanças não pode ser aceite como modalidade de cooperação técnica e financeiras entre o Governo regional da Madeira e as autarquias locais sedeadas na Região Autónoma da Madeira;
4. Invocando a autarquia que a obra é financiada em 95% pelo Governo Regional e mostrando-se manifestamente insuficiente a verba prevista no respectivo contrato-programa (este só contempla 500.000,00 € para uma empreitada com o custo de 2.417.537,55 €, mais IVA), não existe real cabimento para a despesa emergente do contrato em causa nos autos.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL / AUTARQUIA LOCAL / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATO PROGRAMA / COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / FINANÇAS REGIONAIS / REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA / RECUSA DE VISTO

Sumário:

1. Os concursos públicos, quando organizados e executados de acordo com as normas em vigor, visam garantir o cumprimento de princípios como os da igualdade, concorrência, imparcialidade e publicidade.
2. Constituindo o prazo de execução da obra um dos factores do critério de adjudicação das propostas, a Administração tem de aceitar, em proposta base, qualquer prazo que os concorrentes entendam apresentar dentro do limite máximo estabelecido, sob pena de restrição da concorrência e, eventualmente, de exclusão de propostas mais vantajosas do ponto de vista financeiro, o que configura o fundamento de recusa de visto a que alude a al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
3. Considerando, no entanto, a falta de habilitação técnica do concorrente para a execução da obra, (requisito não detectado pela Comissão de Abertura do Concurso), a mesma não poderia, efectivamente, ser-lhe adjudicada, pelo que atento o disposto no n.º 4 do citado preceito legal, mostra-se oportuno fazer uso da concessão do visto com recomendações.

AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CAPACIDADE TÉCNICA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / EXECUÇÃO DA OBRA / PRAZO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Acórdão nº 004/2007 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 003/2007

Plenário da 1ª Secção – 18/04/2007

Sumário:

Quando em razão da natureza dos serviços postos a concurso e do valor dos mesmos, por força da lei interna e das normas comunitárias, seja obrigatória a publicitação a nível comunitário, designadamente, no Jornal Oficial da União Europeia, do aviso de abertura do concurso (ver arts. 80.º, n.º 1, 87.º, 191.º, al. b), 194.º e Anexo V do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, arts. 1.º, n.º 2, al d) e Anexo II, 7.º, 35.º, n.º 2, 36.º e Anexo VIII da Directiva 2004/18/CE, de 31 de Março, art.º 2.º do Regulamento (CE) 1874/04, de 28 de Outubro e ponto 2.1.2. da Comunicação Interpretativa da Comissão 2006/C 170/02), a falta dessa publicitação, pois que é susceptível de restringir a concorrência e, em consequência, de alterar o resultado financeiro do contrato, constitui fundamento de recusa do visto, ao abrigo da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ANÚNCIO DO CONCURSO / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONCURSO PÚBLICO / NÃO PUBLICITAÇÃO NO JOUE / RECUSA DE VISTO

Acórdão nº 005/2007 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 005/2007

Processo nº: 1774/2006

Plenário da 1ª Secção – 24/04/2007

Sumário:

1. Existem motivos de urgência imperiosa quando se concluir que o interesse público em realizar a obra com a máxima rapidez se impõe ao interesse público em realizar a obra através do concurso público (ou de outro tipo de procedimento que garanta, de alguma forma, a concorrência), sob pena de, não o fazendo com a máxima rapidez, os danos daí decorrentes causarem ou puderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

2. Não havendo um perigo actual e eminente que ameace a satisfação do interesse público consubstanciado no direito que todos os cidadãos têm à fruição da cultura (artigos 73.º, n.º 3, 78.º, n.ºs 1 e 2, alínea c), da Constituição) - in casu, a concretizar com a realização de uma empreitada de construção de um núcleo museológico - e que imponha uma actuação imediata e inadiável por parte do Município, não podemos dar como demonstrada a existência de “motivos de urgência imperiosa”;
3. Estamos na situação prevista no ponto que antecede, quando a não realização daquela empreitada pode ser realizada em anos futuros com recurso a fundos próprios ou quiçá a outros fundos comunitários.
4. A eventual perda de fundos comunitários para aquela empreitada em concreto, por aqueles só serem susceptíveis de serem usufruídos no ano económico em curso, e o concurso público, com alguma probabilidade, não permitir a realização daquela empreitada até ao final daquele ano, consubstancia um prejuízo reparável, porque avaliável do ponto de vista económico-financeiro.

AJUSTE DIRECTO (ART.º 136.º, N.º 1, AL. C) DO DECRETO-LEI N.º 59/99, DE 2 DE MARÇO) / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / URGÊNCIA IMPERIOSA

Acórdão n.º 006/2007 - 1ª S/PL
Recurso Ordinário n.º 08/2007
Plenário da 1ª Secção – 02/05/2007

Sumário:

1. Um organismo público que revista a natureza, forma e designação de empresa pública está excluído do âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, nos termos da al. b) do seu art.º 2.º.
2. Essa exclusão não é absoluta, pois quando uma empresa pública não tenha natureza empresarial, nos termos e para os fins previsto no art.º 3.º do mesmo diploma, verificados os demais requisitos aí previstos, ela fica sujeita às disposições do Cap.

XIII, o qual tem por escopo corresponder ao que resulta da legislação comunitária em matéria de concursos e contratação pública na aquisição de bens e serviços.

3. O segmento “*peças colectivas sem natureza empresarial*” presente no referido art.º 3.º deve ser interpretado à luz da legislação comunitária que sujeita os “*organismos de direito público sem carácter industrial ou comercial*” à disciplina do concurso e da contratação pública, nomeadamente, nas aquisições de bens e serviços.
4. Para estabelecer se uma entidade tem ou não natureza empresarial (ou carácter industrial ou comercial) devem examinar-se todos os elementos de facto e de direito atinentes à criação do organismo e às condições em que o mesmo exerce a sua actividade, nomeadamente, se a desenvolve ou não em regime de concorrência desenvolvida, se a oferta de bens e serviços se processa ou não em condições normais de mercado, se prevalece o fim lucrativo ou a boa prestação de serviços de interesse geral, se há ou não a assunção dos riscos associados à actividade, se esta não é ou é objecto de financiamento público. Se são restritos ou amplos os poderes de autoridade concedidos.
5. Quando em razão da natureza dos serviços a adquirir e do valor dos mesmos, acima dos limiares comunitários, seja obrigatório concurso público, ao abrigo dos referidos art.º 3.º e Cap. XIII do Decreto-Lei n.º 197/99, a preterição desse concurso, sendo geradora de nulidade, nos termos do arts. 133.º, n.º 1 e 185.º do Código do Procedimento Administrativo, é de sancionar com recusa do visto, ao abrigo do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / FALTA DE CONCURSO PÚBLICO / DIREITO INTERNO E COMUNITÁRIO / PESSOA COLECTIVA SEM NATUREZA EMPRESARIAL / RECUSA DE VISTO

Acórdão nº 010/2007 - 1ª S/PL
Recurso Ordinário nº 01/2007-SRM
Plenário da 1ª Secção – 01/07/2007

Sumário:

Recusado o Visto, em 1ª instância, a contrato de empreitada, interposto o competente recurso e vindo a Recorrente na sua pendência a fazer prova de ter removido as ilegalidades que constituíram fundamento da recusa, o contrato fica em condições de receber o Visto, restando, em consequência, prejudicado o conhecimento das questões relacionadas com a recusa.

RECURSO / RECUSA DE VISTO / REMOÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA RECUSA

Acórdão nº 014/2007 - 1ª S/PL
Recurso Ordinário nº 07/2007
Processo nº: 1975/2006
Plenário da 1ª Secção – 24/07/2007

Sumário:

1. Tendo-se formado visto tácito no processo de visto, em sede de recurso deve o mesmo ser reconhecido, sem necessidade de apreciar o mérito do recurso.
2. O visto tácito, por ser uma não pronúncia, não significa a emissão por este Tribunal de qualquer juízo de legalidade sobre o contrato submetido a fiscalização prévia nem exonera os eventuais responsáveis por quaisquer ilegalidades de que o mesmo possa enfermar, detectadas em outra sede de fiscalização deste Tribunal.

CONTAGEM DO PRAZO / CONTRATO DE CESSÃO DE CRÉDITO / CONTRATO DE CONCESSÃO / INCUMPRIMENTO CONTRATUAL / VISTO TÁCITO

Acórdão nº 016/2007 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 15/2007

Processo nº: 2104/2007

Plenário da 1ª Secção – 09/10/2007

Sumário:

1. O contrato pelo qual um Município cede créditos futuros de longo prazo a instituições bancárias (créditos que tem sobre terceiros), e em que o risco do incumprimento por parte dos terceiros devedores corre pelo Município - e não pelo terceiro devedor -, 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.

CESSÃO DE CRÉDITOS FUTUROS SOBRE TERCEIROS A INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS A LONGO PRAZO / MÚTUO BANCÁRIO COM RESTITUIÇÃO ATÍPICA / QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO CONTRATO / RECUSA DE VISTO / VIOLAÇÃO JURÍDICA DE NORMA FINANCEIRA

Acórdão nº 021/2007 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 20/2007

Processo nº: 619/2007

Plenário da 1ª Secção – 20/11/2007

Sumário:

Não se encontrando reunidos os pressupostos para a adopção do procedimento, por ajuste directo, previstos no art.º 86.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e tendo sido omitida a realização de concurso público, está-se perante a falta de um elemento essencial do contrato, o que implica a sua nulidade, em face do disposto nos arts. 133.º, n.º 1 e 135.º, ambos do Código do Procedimento Administrativo, a qual constitui fundamento da recusa do visto, nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AJUSTE DIRECTO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / REQUISITOS LEGAIS

Acórdão n° 023/2007 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n° 19/2007

Processo n°: 213/2007

Plenário da 1ª Secção – 17/12/2007

Sumário:

1. A Lei das Finanças Locais (Lei n° 2/07, de 15 de Fevereiro) e também a Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2007 (Lei n° 53-A/06, de 29 de Dezembro) estabelecem limites ao endividamento dos municípios, quer quanto a empréstimos de médio e longo prazos, quer quanto a endividamento líquido e que não podem ser excedidos sob pena de restrições e penalizações;
2. Quando estes limites são excedidos os municípios colocam-se numa situação de desequilíbrio que pode ser conjuntural ou estrutural;
3. O artº 41º, n° 3 da LFL estabelece critérios objectivos caracterizadores da situação de desequilíbrio estrutural, sendo o artº 40º omissivo quanto a critérios definidores da situação de desequilíbrio conjuntural;
4. Porém, considerando o limite legal de endividamento líquido e os critérios objectivos de desequilíbrio estrutural estar-se-á perante uma situação de desequilíbrio conjuntural se o endividamento líquido exceder o limite legal e as dívidas a fornecedores que para ele concorrem forem inferiores a 50% da receita total arrecadada no ano anterior;
5. Nas situações de desequilíbrio os instrumentos legalmente admissíveis para proceder à consolidação de passivos são o contrato de empréstimo para saneamento financeiro, previsto no artº 40º da LFL, nos casos de desequilíbrio financeiro conjuntural.

ral e o contrato de reequilíbrio financeiro, previsto no artº 41º da LFL, nos casos de desequilíbrio financeiro estrutural;

6. A CMFF tendo arrecadado em 2006 receitas no montante total de 39.159.600,51 € e tendo uma dívida a fornecedores que ascende a cerca de 67,22% daquele montante, encontra-se numa situação de desequilíbrio financeiro estrutural;
7. Nessa situação, não é legalmente admissível uma operação de *lease back* para proceder à consolidação de passivos.

CONSOLIDAÇÃO / CONTRATO DE COMPRA E VENDA / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / MINUTA / RECUSA DE VISTO / SANEAMENTO FINANCEIRO

2ª SECÇÃO
CONTROLO SUCESSIVO

Relatório de Auditoria nº 003/2007 - 2ª S/PL

Processo nº: 1/2006-AUDIT

25.01.2007

ASSUNTO:

Auditoria aos sistemas de controlo interno do IFADAP e do INGA e análise ao Processo de Fusão.

APOIO FINANCEIRO / AUDITORIA DE SISTEMAS / DESPESA COM PESSOAL / ENDIVIDAMENTO / ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO SALARIAL / ESTRUTURA ORGÂNICA / IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS CONTABILISTICAS, FINANCEIRAS E COMUNITÁRIAS / ISENÇÃO DE JUROS / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / PAGAMENTO DE AJUDAS / RECUPERAÇÃO DE DÍVIDAS / REGIME CONTRATUAL / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES / SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO CONTABILÍSTICA

Conselheiro Relator: José de Castro Mira Mendes

Relatório de Auditoria nº 013/2007 - 2ª S/PL

Processo nº: 2/2005-AUDIT

28.03.2007

ASSUNTO:

Auditoria aos Gabinetes Governamentais.

APOIO TÉCNICO, LOGÍSTICO E ADMINISTRATIVO / AUDITORIA OPERACIONAL / DESPACHO DE NOMEAÇÃO / DESPESA PÚBLICA / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA / RECRUTAMENTO DE PESSOAL / REMUNERAÇÕES / SUBSÍDIOS / TRANSFERÊNCIA DE VERBAS

Conselheiro Relator: Carlos Manuel Botelho Moreno

Relatório de Auditoria nº 015/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 51/2005-AUDIT

28.03.2007

ASSUNTO:

Auditoria ao Hospital de São João, E.P.E., no âmbito do contrato de concessão celebrado com a Bragaparques – Estacionamentos de Braga, S.A.

AJUSTE DIRECTO / ARRECADAÇÃO DE RECEITAS / AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CADERNO DE ENCARGOS / CEDÊNCIA DE DIREITOS / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE CONCESSÃO / EXECUÇÃO FINANCEIRA / INDEMNIZAÇÃO / NULIDADE DO CONTRATO / PAGAMENTO INDEVIDO / PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS / PROGRAMA DE CONCURSO / REEQUILÍBRIO FINANCEIRO

Conselheiro Relator: Lia Olema Correia

Relatório de Auditoria nº 016/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 27/2005-AUDIT

12.04.2007

ASSUNTO:

Auditoria orientada à Área de Devedores (não contribuintes) à Segurança Social.

ABERTURA DE CONTA / ADIANTAMENTO CONCEDIDO / AUDITORIA ORIENTADA / COBRANÇA DE DIVIDAS / CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS / CONTA CORRENTE / CONTRATO DE FORNECIMENTO / DESPESA DE SAÚDE / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / FINANCIAMENTO / PRINCÍPIO DA NÃO COMPENSAÇÃO / REGISTO CONTABILISTICO / REPOSIÇÃO DE VERBAS / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / TRANSFERÊNCIA DE VERBAS

Conselheiro Relator: Manuel Henrique de Freitas Pereira

Relatório de Auditoria nº 017/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 11/2006-AUDIT

23.04.2007

ASSUNTO:

Auditoria Financeira ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos – Gerência de 2004.

AUDITORIA FINANCEIRA / COBRANÇA DE DIVIDAS / CONTA DE GERÊNCIA / CONTA BANCÁRIA / CONTABILIDADE / CONTROLO INTERNO / FUNDO DE MANEIO / MANUAL DE PROCEDIMENTOS / MAPA DE FLUXOS DE CAIXA / PLANO DE CONTAS / RECEITA PRÓPRIA / REGIME REMUNERATÓRIO / REGULAMENTO DE CARREIRAS / REGULARIZAÇÃO DE SITUAÇÕES / TESOURARIA

Conselheiro Relator: José Alves Cardoso

Relatório de Auditoria nº 018/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 19/2006-AUDIT

26.04.2007

ASSUNTO:

Auditoria ao Município da Sertã. Exercícios de 2003 e 2004.

AUDITORIA FINANCEIRA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTROLO INTERNO / ELABORAÇÃO ORÇAMENTAL / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / INFORMAÇÃO DE CABIMENTO / ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO / POCAL / PROGRAMA PLURIANUAL / QUADRO DE PESSOAL / RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA / SISTEMA DE INVENTÁRIO PERMANENTE / TESOURARIA

Conselheiro Relator: Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

Relatório de Auditoria nº 019/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 3/2006-AUDIT

9.07.2007

ASSUNTO:

Auditoria à APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A.

AJUSTE DIRECTO / AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / ÁREA DE JURISDIÇÃO E DOMINAL / AUDITORIA OPERACIONAL / AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO / CONCURSO PÚBLICO / CONTABILIDADE ANALÍTICA / CONTRATO DE CONCESSÃO E DE ARRENDAMENTO / DESPESA COM PESSOAL / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / ELABORAÇÃO DE ESTUDOS PRÉVIOS / FIXAÇÃO DE TARIFÁRIO / INVENTÁRIO / INVESTIGAÇÃO OPERACIONAL A PROJECTOS / ORGANOGAMA DA EMPRESA / PROCESSO DE FACTURAÇÃO / PUBLICAÇÃO DA LISTA DE ADJUDICAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS / REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS

Conselheiro Relator: Carlos Manuel Botelho Moreno

Relatório de Auditoria nº 020/2007 - 2ª S/PL

Processo nº: 4/2007-AUDIT

9.07.2007

ASSUNTO:

Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social.

AUDITORIA DE SISTEMAS / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIA / CONTRIBUIÇÕES / CONTROLO ORÇAMENTAL / IMOBILIZADO / PENSÃO DE SOBREVIVÊNCIA / PRESTAÇÃO DE SEGURANÇA SOCIAL / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SISTEMA INFORMÁTICO / SUBSÍDIO DE DOENÇA E DESEMPREGO

Conselheiro Relator: Manuel Henrique de Freitas Pereira

Relatório de Auditoria nº 025/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 50/2005-AUDIT

27.09.2007

ASSUNTO:

Auditoria ao Acesso aos Cuidados de Saúde do SNS – Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia SIGIC.

ACESSO AOS CUIDADOS DE SAÚDE / AUDITORIA OPERACIONAL / DEFINIÇÃO DO TEMPO DE ESPERA / FACTURAÇÃO AOS SUB-SISTEMAS DE SAÚDE / GESTÃO DOS UTENTES / MANUAL DE GESTÃO DE INSCRITOS PARA CIRURGIA / NÍVEL DE PRIORIDADE CLÍNICA / PRINCÍPIO DA EQUIDADE E DA UNIVERSALIDADE / PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÃO / RENTABILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA / REVISÃO DO REGIME DE PENALIZAÇÕES / SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE INSCRITOS PARA CIRURGIA (SIGIC) / UNIFORMIZAÇÃO DE REGISTO NA MARCAÇÃO DE CONSULTAS

Conselheiro Relator: Lia Olema Videira de Jesus Correia

Relatório de Auditoria nº 031/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 35/2007-AUDIT

11.10.2007

ASSUNTO: Auditoria ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ) concedido pelo Instituto Nacional de Habitação (INH) – Ano 2006.

AUDITORIA ORIENTADA / CONDIÇÃO DE ACESSO / CONTROLO FINANCEIRO / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / INCENTIVO FINANCEIRO / RECUPERAÇÃO DE VERBAS INDEVIDAMENTE PAGAS

Conselheiro Relator: João Pinto Ribeiro

Relatório de Auditoria nº 036/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 16/2007-AUDIT

25.10.2007

ASSUNTO:

Auditoria à EP – Estradas de Portugal, E.P.E.

AUDITORIA FINANCEIRA / CAPITAL ESTATUTÁRIO / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / DÍVIDAS / DOCUMENTO DE DESPESA / GARANTIA BANCÁRIA / IMOBILIZADO / NORMA CONTABILÍSTICA / PRAZO DE PAGAMENTO / REGISTO CONTABILÍSTICO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA / SUBSÍDIOS

Conselheiro Relator: José Alves Cardoso

Relatório de Auditoria nº 039/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 10/2007-AUDIT

8.11.2007

ASSUNTO:

Auditoria aos Sistemas de Controlo Instituídos pela Direcção- Geral dos Impostos relativamente aos Benefícios Fiscais no âmbito do Estatuto do Mecenato e do Estatuto do Mecenato Científico.

INFORMAÇÃO PRESTADA INCORRECTAMENTE / AUDITORIA ORIENTADA / AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIOS E PREJUÍZOS FISCAIS / BENEFÍCIOS FISCAIS / CRIAÇÃO DE BASE DE DADOS / DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS / DETERMINAÇÃO DA DESPESA FISCAL / ENTIDADE BENEFICIÁRIA / IDENTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICIÁRIAS / INSPECÇÃO À FRAUDE E EVASÃO FISCAL / INSTRUÇÃO DO PROCESSO / INSTRUÇÃO DE PREENCHIMENTO / REMESSA DE CONTRATOS PLURIANUAIS / SELECÇÃO DAS DECLARAÇÕES A ANALISAR / PRAZO DA ANÁLISE DOS PROCESSOS / PROCESSO CONTRA ORDENACIONAL / RECUPERAÇÃO DOS ATRASOS PROCESSUAIS

Conselheiro Relator: Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

Relatório de Auditoria nº 040/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 27/2007-AUDIT

15.11.2007

ASSUNTO:

Auditoria à Direcção Regional de Educação do Algarve.

AUDITORIA FINANCEIRA / CONTA BANCÁRIA / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Conselheiro Relator: António José Avérous Mira Crespo

Relatório de Auditoria nº 043/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 26/2007-AUDIT

29.11.2007

ASSUNTO:

Auditoria à GOP – Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, E.M.

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES / AUDITORIA OPERACIONAL / CONTENÇÃO DE CUSTOS / GESTÃO POR OBJECTIVOS / ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO / SECTOR EMPRESARIAL AUTÁRQUICO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SISTEMA INFORMÁTICO DE CONTABILIDADE

Conselheiro Relator: Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro

Relatório de Auditoria nº 049/2007 - 2ª S/SS

Processo nº: 51/2006-AUDIT

14.12.2007

ASSUNTO:

Auditoria à Contratação de Meios Aéreos para o Combate a Incêndios Florestais em 2005 e 2006.

AUDITORIA ORIENTADA / INCÊNDIOS FLORESTAIS / MEIOS AÉREOS / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Conselheiro Relator: José Manuel Monteiro da Silva

Relatório Síntese/2007

Processo nº: 12/2006-AUDIT

31.05.2007

(referente aos Relatórios de Auditoria 6, 8, 10 e 11/2007 — Processos nº 32, 29, 31 e 30/2006 – AUDIT)

ASSUNTO:

Auditoria à área das “Aquisições de bens e serviços” de quatro organismos do Ministério da Cultura: Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR), Instituto Português de Museus (IPM), Instituto Português de Arqueologia (IPA) e Instituto dos Arquivos Nacionais / Torre do Tombo (IAN/TT) – Gerência de 2005.

AJUSTE DIRECTO / APRECIACÃO DAS PROPOSTAS / AUDITORIA HORIZONTAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / DESPESA COM PESSOAL / DÍVIDA VENCIDA A FORNECEDORES / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS / FRACCIONAMENTO DE DESPESAS / GESTÃO DO PATRIMÓNIO MÓVEL E IMÓVEL / JURO DE MORA / PAGAMENTOS ILEGAIS / POCP / POLÍTICA DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Conselheiro Relator: António José Avérous Mira Crespo

3ª SECÇÃO

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Sumário:

1. A condenação, em 1ª instância, do Demandado, cingiu-se à autorização de despesa, relativa à contratação, mediante ajuste directo, de serviços de assessoria, na área de comunicação social, com invocação do disposto no artº 86º-nº 1-d) do Decreto-Lei nº 197/99.
2. Os factos apurados e provados na 1ª instância não permitem qualquer aproximação à invocada tese da única entidade. Pelo contrário, ficou expressamente não provado que “nas datas em que, de acordo com os factos provados, a C. M. Lagoa adjudicou, por ajuste directo, serviços a Ana Linha... inexistiam outras pessoas, entidades ou empresas com a aptidão técnica requerida para os realizarem”.
3. O ajuste directo deliberado foi, pois, ilegal e integra o ilícito sancionado pelo artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97.
4. Ao deliberar o ajuste directo e em face das circunstâncias dadas como provadas, o Demandado evidenciou falta de cuidado e zelo no cumprimento dos preceitos legais e no desempenho dos deveres funcionais que se lhes impunham observar no âmbito da legalidade financeira.
5. A medida da pena de multa determinada na sentença adequa-se à factualidade e à culpa concreta do Demandado e respeita as normas reguladoras da responsabilidade financeira sancionatória e os princípios informadores do direito penal.
6. Em Plenário, os Juízes da 3ª Secção acordam, por unanimidade, em julgar improcedente o recurso, confirmando a sentença condenatória do Recorrente proferida em 1ª instância.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / AJUSTE DIRECTO / CULPA

Sumário:

1. Estando provado que o agente praticou o ilícito financeiro no convencimento de que estava a cumprir a lei, daí não pode concluir-se que tenha agido sem culpa, ilacção que só é admissível, se pela análise das circunstâncias do facto e das condições do agente, o tribunal formar a convicção de que o erro, sobre os pressupostos de facto e/ou de direito, em que incorreu, não merece censura.
2. Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspectos menores ou detalhes insignificantes mas a substância e o núcleo das matérias sobre que havia de decidir, tratando-se, por outro lado, não de aplicar normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham, tendo, além disso, descuido a consulta da estrutura jurídica de apoio de que poderiam servir-se, há fundamento para concluir pela existência de culpa.
3. A possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo da Lei 98/97, 26AGO, porque o seu artº 67º, 3 não faz remissão para o nº 2 do artº 64º, que prevê essa possibilidade para a responsabilidade reintegratória, é de excluir, o que não impede o Tribunal de aplicar, quando se justifique, multa inferior ao mínimo legal ou de a dispensar, havendo na circunstância que atender, por aplicação subsidiária dos artºs 72º e 74º do Código Penal, aos requisitos que regem a atenuação especial ou a dispensa de pena, os quais, no caso, se não verificam.

CULPA / PENA / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Sumário:

1. A autorização de despesa por trabalho extraordinário, ao abrigo do n.º 5 do art.º 27.º e do n.º 4 do art.º 30.º do DL 259/98, 18 AGO, depende da verificação dos pressupostos aí previstos, que os despachos autorizadores, sob pena de falta de fundamentação, deverão expressamente acautelar.
2. Quando o não façam e se verifique desregramento de remunerações a esse título quer por se abrangerem categorias de funcionários não previstas, quer por passarem essas remunerações a ser regra quando deveriam ser excepção, quer por não se confinarem temporalmente as mesmas em função da natureza das situações subjacentes, quer por se excederem os normais limites remuneratórios do trabalho extraordinário, o dirigente que tenha autorizado a assunção da despesa e os pagamentos incorre em responsabilidade financeira.
3. Estabelecendo os despachos autorizadores, para a remuneração por trabalho extraordinário, o limite de 1/3 do vencimento, o dirigente que autoriza pagamentos fora desse limite, incorre em responsabilidade financeira.
4. Porque ao pessoal operário não se aplica o n.º 4 do referido art.º 30.º, é vedado autorizar ou pagar a esse pessoal remuneração por trabalho extraordinário que exceda o referido limite.
5. Não basta, com referência ao mesmo n.º 4 do art.º 30.º, constatar que ele não abrange o pessoal auxiliar para concluir que a norma viola o princípio constitucional da igualdade pois que esse princípio postula que se trate de modo igual o que é igual e de modo diferente o que não é igual, juízo e avaliação que, com adequação, razoabilidade e proporcionalidade, a Constituição defere ao legislador ordinário.

6. Nos termos do n.º 1 do art.º 23.º do DL 106/02, 13ABR, os bombeiros estão sujeitos ao regime da duração e horário de trabalho da Administração Pública, podendo efectuar 12 horas de trabalho contínuas, de acordo com os períodos de funcionamento, dos horários e do regime de turnos que, a nível autárquico, ao presidente da câmara cabe regulamentar, por forma a limitar os acréscimos remuneratórios ao estritamente indispensável e a ajustar as prestações desses profissionais às necessidades sociais que eles são chamados a satisfazer.
7. O haver precludido, pelo decurso do prazo, a impugnação, na jurisdição administrativa, dos despachos autorizadores da despesa e dos pagamentos, não afecta a jurisdição do Tribunal de Contas, em sede de responsabilidade financeira, reunidos que estejam os pressupostos processuais de que ela depende.
8. Estando em causa ilícitos praticados pelo presidente da câmara, por não ter agido de acordo com obrigações legais que lhe cabia observar, na apreciação da culpa o tribunal não está inibido de tomar em conta a sua formação de advogado, pois que, importando atender ao cuidado a que, segundo as circunstâncias, o agente estava obrigado, incluindo o que seria razoavelmente de esperar tendo em conta as suas capacidades e qualidades, essa formação, fazendo supor uma capacidade maior de compreensão dos dispositivos legais, torna menos compreensível a violação deles.

AUTORIZAÇÃO DE TRABALHO EXTRAORDINÁRIO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E JURISDIÇÃO FINANCEIRA / APRECIAÇÃO DA CULPA / QUALIDADES E CAPACIDADES DO AGENTE

Acórdão n.º 007/2007 - 3.ª S/PL

Processo n.º: 5/RO-SRM/07

3.ª Secção – 24/01/2007

Sumário:

1. O legislador, estabeleceu com clareza quais os limites (artigos 27.º, 30.º, 33.º do Decreto-Lei n.º 259/98 de 1 de Agosto) e excepções a

que os dirigentes estão adstritos ao autorizarem o trabalho extraordinário e em dias feriados, (artigos 23º, 1 e 2 do Decreto-Lei nº 106/02, de 13 de Abril e 6º, 2, 15º, 1, 20º, 26º, 1, 27º, 1, 30º e 33º, 1 do Decreto-Lei nº 259/98.

2. Resulta da matéria de facto provada na 1ª instância que o Demandado autorizava o trabalho extraordinário sem fundamentar expressamente a sua indispensabilidade e não especificando qualquer limite, nem ao nível do número de horas a prestar nem ao nível da remuneração, constituindo os seus despachos um factor de desregramento deste tipo de remunerações que, na autarquia, como os factos sugerem, em vez de serem a excepção que a Lei preveniu, passaram a ser a regra que a Lei, claramente, repudia.
3. Os factos evidenciam que, em matérias a requererem cuidado e rigor, o Demandado agiu com grande ligeireza e desconsideração pelo regime legal que lhe cabia preservar.
4. Vista a natureza dos ilícitos, a sua gravidade, o grau de culpa e as exigências de prevenção, relativamente a condutas que, potenciando ou induzindo o agravamento da despesa pública não apelam à benevolência, entendemos que o julgador usou de brandura que baste, não se justificando usar da faculdade de relevar ou reduzir as responsabilidades.
5. Confirma-se, assim, a sentença condenatória proferida em 1ª instância.

TRABALHO EXTRAORDINÁRIO / DIA FERIADO / DESPESA PÚBLICA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Sumário:

1. Os factos provados nos autos integram a prática, pelos Demandados, de várias infracções financeira sancionatórias – artigo 65º nº 1-b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – em sede de:
 - Reclassificações, em que a assunção das despesas viola Lei expressa (artigo 5º nº 1, 2 e artigo 7º nº 1-a) do Decreto-Lei nº 497/99, de 19 de Novembro e artigo 10º nº 1-b) da Lei nº 44/99, de 11 de Junho);
 - Contratos de tarefa, em que a assunção da despesa viola Lei expressa (artigo 7º nº 2 do Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro);
 - Contratos de Avença, em que a assunção da despesa viola Lei expressa (artigos 78º, 81º e 86º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, artigo 7º nº 3 do Decreto-Lei nº 409/91 e do artigo 10º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho – com a redacção dada pela lei nº 25/98, de 26 de Maio);
 - Contratos de Trabalho a Termo Certo, em que as autorizações verbais das despesas violam o disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
2. A passividade que caracteriza os comportamentos do D1 e do D2 não se compatibiliza com o que é próprio de responsáveis cuidadosos, exigentes e criteriosos no cumprimento dos seus deveres funcionais: foram sistematicamente ignorados os procedimentos estruturantes da Contratação Pública sendo inadmissível que responsáveis de organismos públicos desconheçam os preceitos legais básicos relativos à contratação e à despesa pública, pelo que se dá como adquirida a negligência, a qual é punida nos termos do artº 16º-nº 3 do C. Penal.
3. Quanto ao D3, é responsável pela infracção decorrente da falta de informação prévia e formal de cabimento de contratos; no entanto, só os outorgou porque sabia que as despesas daí decorrentes tinham cabimento, o que nos permite consolidar um juízo favorá-

vel sobre a sua boa-fé e excluir a culpa, o que determina a sua absolvição.

4. No âmbito dos contratos de tarefa, imputados ao D2, e na única contratação, por avença, imputada ao D1, justifica-se a aplicação subsidiária do instituto da dispensa da pena, previsto no artº 74º do C. Penal, face à diminuta ilicitude do facto e da culpa dos Demandados (artº 74º-nº 1-a) do C. Penal).

RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / CONTRATO DE AVENÇA /
DISPENSA DE PENA

Sentença nº 010/2007 - 3ª S

Processo nº: 3-M/2005

3ª Secção – 05.07.2007

Sumário:

1. A inobservância dos prazos legais, cominada no artigo 66º nº 1 alínea a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, tem que ser articulada com o que se dispõe no artigo 52º-nº 4 da Lei, que estabelece um prazo para a remessa das contas de gerência ao Tribunal de Contas: 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam.
2. No caso em apreço, o Demandado não apresentou qualquer justificação para a remessa intempestiva das contas apesar de instado pelo Tribunal e de ter sido advertido de que a omissão constituía a infracção prevista no nº 1-a) do art.º 66º da Lei. (À altura dos factos, o prazo limite para a remessa era o de 15 de Maio do ano seguinte àquele a que as contas respeitassem).
3. O Demandado desempenhou as funções de Presidente de uma Junta de Freguesia de 1998 a 2003, pelo que lhe incumbia, especialmente, diligenciar pela remessa atempada das contas de gerência. O Tribunal considerou que estava verificado o atraso na remessa das contas de gerência (anos de 1997 a 2000, 2001 e 2002), as quais só deram entrada em 21.02.05.
4. No entanto, não ficou provado que a conduta tivesse sido premeditada e intencional mas comprovou-se que o Demandado não

podia desconhecer a obrigação legal, pelo cargo que ocupava, pelo que se tem por verificada a prática das infracções não financeiras que lhe vinham imputadas, ainda que a título de negligência (artigo 52º-nº 4, 66º-nº 1-a) e nº 2 e 66º-nº 3 da Lei.

5. O Tribunal não está sujeito aos limites da multa peticionada pelo Ministério Público, conforme se estatui no art. 94º-nº 1 da Lei, podendo até condenar em maior quantia. Tendo em atenção, porém, que se está perante um Presidente de uma Junta de Freguesia rural, de dimensão muito pequena e cujos membros exerciam funções em regime de não permanência, bem como as exíguas remunerações auferidas entende-se adequada a aplicação da multa mínima por cada uma das seis infracções relativas à remessa intempestiva das contas de gerência de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002.

PRAZO / CONTA DE GERÊNCIA / REMUNERAÇÕES / MULTA / JUNTA DE FREGUESIA / PRESIDENTE

Sentença nº 011/2007 - 3ª S

Processo nº: 02-M/06

3ª Secção – 10/07/2007

Sumário:

1. Os contratos de empreitada sujeitos a fiscalização prévia cuja execução se inicie antes da concessão do Visto ou da notificação da recusa só podem ser pagos após essa concessão ou notificação, constituindo-se em responsabilidade financeira sancionatória os que, sem que esses actos ocorram, informem a induzir o pagamento ou o autorizem.
2. O Director do Departamento de Obras que, sem ter indicação de ter sido concedido o Visto ao contrato, lançou a informação “sem inconveniente a liquidação da presente factura”, não incorre na infracção do nº 4 do art.º 61º da Lei 98/97, provando-se que o controlo do Visto cabia a outro Departamento, que era este o incumbido de difundir pelos restantes serviços a informação de ter sido concedido o Visto, que para este foi remetida a factura, que aí lhe foi dado cabimento, que podendo aí ser travado o agendamento

para a sessão camarária ou podendo aí dar-se expressa informação sobre a inexistência do Visto, nada disso foi feito, acrescentando ademais que a referida informação do Director do Departamento de Obras é compatível com a obrigação que lhe competia de conferir o auto de medição com a factura e verificar a respectiva conformidade, sendo esse o único alcance que à informação em causa o mesmo Director declara ter querido dar.

3. Embora, num órgão plural, como é o executivo camarário, os seus membros estejam obrigados, antes de votar, a certificarem-se da bondade do seu voto, é sobre o membro incumbido de apresentar projecto de deliberação que recai especial responsabilidade de aferir da sua legalidade, informando os respectivos pares de dúvidas, omissões ou deficiências que possam colocar-se.
4. Quando esse membro informe que o acto a praticar reúne todos os requisitos de que depende a sua conformidade legal e os factos apurados não permitam concluir que os restantes membros se poderiam ter apercebido da ilegalidade da deliberação que votaram, não é de formular, no concreto, em relação a estes, um juízo de censura.

AUTARQUIA LOCAL / PAGAMENTO ANTERIOR AO VISTO / RESPONSABILIDADE DE QUEM INFORMA E DE QUEM AUTORIZA

Sentença nº 012/2007 - 3ª S

Processo nº: 6-M/2006

3ª Secção – 11.07.2007

Sumário:

1. No domínio da Lei nº 42/98, 06AGO, as freguesias, nos termos dos nºs 1 e 2 do artº 27º, aquele na redacção dada pelo artº 1º da Lei nº 94/01, 20AGO, relativamente a empréstimos e à utilização de aberturas de crédito, sob a forma de descobertos bancários, estavam obrigadas a amortizá-los até ao termo do exercício orçamental em que a dívida houvesse sido gerada.
2. A não amortização nesse prazo constitui os gerentes em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos, entre outras, das

normas mencionadas e al. b) e d), do nº 1 do artº 65º da Lei 98/97, 26AGO, na parte em que sancionam a violação das normas “sobre elaboração e execução dos orçamentos” (al. b)) ou “relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e (...) (al. d)).

3. A não inscrição ou - nomeadamente por sugerir um equilíbrio entre a receita e a despesa, na realidade inexistente - a inscrição deficiente, dos montantes dos créditos obtidos, mediante essas operações de curto prazo, nas contas de gerência, viola, entre outras, atendendo a que se trata de factos praticados entre 1999 e 2001, as normas do artº. 33º, 4, f), h) – anexos XX, XXII do DL 341/83 de 21JUL, dispositivos que, no essencial, o POCAL, aprovado pelo DL 54-A/99, 22FEV, reteve.
4. Nos referidos anos, o endividamento de cada freguesia, independentemente do instrumento bancário utilizado, não podia ultrapassar 10% do respectivo Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), constituindo-se em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do nº 4 do artº 27º da Lei 42/98 (que passou a nº 5 com a Lei 94/01) e da al. f), do nº 1 do artº 65º, da Lei 98/97, os gerentes que, violando esse limite, excedessem a capacidade legal de endividamento da autarquia.
5. Na apreciação da culpa, a compreensão que deverá ter-se das dificuldades que, em razão da sua pouca preparação, os gerentes tenham tido para agirem em conformidade com a lei, não pode ir ao ponto de pôr em crise os mecanismos de prevenção que ao Tribunal cabe acautelar, sob pena de se deixar alastrar um certo laxismo que se instalou na gestão dos dinheiros públicos.

CULPA / AUTARQUIA LOCAL / EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO
/ GESTÃO DOS DINHEIROS PÚBLICOS

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Decisão nº 006/2007 - SRA

Processo nº: 135/2006

Data: 09.03.2007

Sumário:

1. O contrato que prevê a consignação após o visto do Tribunal de Contas e a conclusão dos trabalhos no prazo de 180 dias não é exequível se, na data em que foi celebrado, a obra em causa já estava concluída.
2. Nestes termos, a prestação a que o empreiteiro se obrigou é fisicamente impossível na medida em que implica executar uma obra já realizada.
3. O negócio jurídico cujo objecto seja fisicamente impossível é nulo nos termos do n.º 1 do artigo 280.º do Código Civil, aplicável aos contratos administrativos por remissão da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 185.º do Código do Procedimento Administrativo.
4. A nulidade constitui fundamento da recusa do visto, por força da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ADJUDICAÇÃO / CONSIGNAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / IMPOSSIBILIDADE DO OBJECTO / NULIDADE / RECUSA DO VISTO

Sentença nº 001/2007-SRA

Processo nº: 2/2006 - PRF

Data: 29.06.2007

Sumário:

1. Deu-se como provado que o Conselho de Administração do Hospital de Santo Espírito de Angra do Heroísmo assumiu despesas sem o necessário cabimento orçamental e autorizou o processamento de despesas respeitantes a trabalho extraordinário, sem autorização superior para tal, não tendo, nesta medida, observado o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro (Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma

dos Açores) e no n.º 7 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 62/79, de 30 de Março (diploma que disciplina o regime de trabalho e sua remuneração nos estabelecimentos hospitalares).

2. A infracção ao disposto nos aludidos dispositivos legais é punida com multa, nos termos da alínea b) do n.º 1 e n.os 2 e 3 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
3. Em sede de direito financeiro só existe responsabilidade financeira sancionatória caso a acção ou omissão do agente seja culposa.
4. Ao assumirem despesas sem o necessário cabimento orçamental, os Demandados agiram em erro sobre a ilicitude, pois, embora soubessem que esse comportamento lhes era vedado, estavam convencidos de que, como era prática habitual no Serviço Regional de Saúde, a situação seria posteriormente regularizada com a autorização do pagamento das despesas sem cabimento. No entanto, deu-se como verificada a infracção que lhes vinha imputada, a título de negligência, porquanto, na qualidade de responsáveis pela gestão do HSEAH, tinham obrigação de conhecer bem os requisitos legais sobre a realização de despesa.
5. Sucede que, o facto punível segundo a lei vigente no momento da sua prática (autorização do processamento de despesas sem cabimento orçamental) deixou de o ser, com a alteração da natureza jurídica e do regime de funcionamento do Hospital, operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 002/2007/A, de 24 de Janeiro (que lhe atribuiu a natureza de entidade pública empresarial), implicando a extinção da responsabilidade dos Demandados, nesta parte, e a consequente absolvição.
6. Ao autorizarem o pagamento de remunerações respeitantes a trabalho extraordinário aos médicos e aos técnicos que ultrapassaram o limite de um terço da remuneração principal, sem obterem, previamente, autorização para tal, os Demandados agiram em erro sobre a ilicitude. Não resultando, porém, indiciada que a sua conduta tenha configurado uma falta de cuidado, concluiu-se que o erro em que foram induzidos não merecia censura, implicando, também nesta parte, a consequente absolvição.

ERRO SOBRE A ILCITUDE / EXTINÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / FACTO PUNÍVEL SEGUNDO A LEI VIGENTE NO MOMENTO DA SUA PRÁTICA / PROCESSAMENTO DE DESPESAS RESPEITANTES A TRABALHO EXTRAORDINÁRIO SEM A NECESSÁRIA AUTORIZAÇÃO / PROCESSAMENTO DE DESPESAS SEM CABIMENTO ORÇAMENTAL / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Decisão nº 014/2007 - SRA*

Processo nº: 70/2007

Data: 04/09/2007

Sumário:

1. O recurso ao ajuste directo com fundamento no disposto na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, depende da demonstração de que o fornecedor é o único com aptidão técnica ou artística para realizar a prestação.
2. A elaboração de um projecto de requalificação urbana não reveste características que determinem a sua execução por uma empresa ou prestador determinado, com exclusão de qualquer outro, até porque o próprio contrato admite a possibilidade do adjudicatário ceder a sua posição contratual, o que pressupõe a existência de outras entidades capazes de prestar os serviços em causa.
3. Não havendo fundamento para o recurso ao ajuste directo, deveria ter sido adoptado o procedimento aplicável em função do valor estimado do contrato, que, no caso, seria o concurso público publicitado no *Jornal Oficial da União Europeia*.
4. Quando exigível, o concurso público constitui um elemento essencial cuja omissão é geradora da nulidade do acto de adjudicação, nos termos do artigo 133.º, n.ºs 1 e 2, alínea *f)*, do Código do Procedimento Administrativo.
5. A nulidade constitui fundamento da recusa do visto, por força da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

* Confirmada pelo Acórdão n.º 20/07 – 20 Nov-1ªS/PL.

6. A execução financeira de contratos antes de terem sido submetidos a fiscalização prévia, quando a isso estão legalmente obrigados, é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória.

AJUSTE DIRECTO / APTIDÃO TÉCNICA OU ARTÍSTICA /
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / NULIDADE / RECUSA
DO VISTO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Relatório de Auditoria nº 007/2007-FS/SRA

Processo nº: 6/135.01

16.03.2007

ASSUNTO:

Auditoria à Gestão do Património Regional – Acompanhamento e Controlo

AQUISIÇÃO DE BENS / AUDITORIA ORIENTADA / INSPECÇÃO, CONTROLO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO / INVENTÁRIO DOS BENS MÓVEIS E IMÓVEIS

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Relatório de Auditoria nº 022/2007-FS/SRA

Processo nº: 6/127.02

23.10.2007

ASSUNTO:

Auditoria às Remunerações dos Gestores Públicos. RAA 2004-2006

AJUDAS DE CUSTO / AUDITORIA ORIENTADA / BENEFÍCIOS ADICIONAIS / DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO / EMPRESA PÚBLICA REGIONAL / INDEMNIZAÇÃO / GESTORES PÚBLICOS / REMUNERAÇÕES / PRÉMIOS DE ANTIGUIDADE / PRÉMIOS DE ASSIDUIDADE / PRÉMIOS DE GESTÃO / SECTOR EMPRESARIAL REGIONAL

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Sumário:

1. O requisito habilitacional fixado no programa do concurso público, de limitar o acesso aos empreiteiros titulares do “*alvará de construção com a classificação de empreiteiro geral ou construtor geral de obras rodoviárias, na classe que cubra o valor global da proposta*”, viola o preceituado no art.º 31.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro.
2. Não pode servir o critério de adjudicação o factor concebido para avaliar capacidades dos fornecedores dos potenciais interessados no contrato, na medida em que se situa no plano da relação concorrente/fornecedor, e não no domínio estrito da avaliação do mérito ou conteúdo das propostas, de que cuida O n.º 1 do art.º 105.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
3. A inobservância dos preceitos legais acima citados é passível de influenciar o resultado financeiro do contrato, o que, embora possa constituir motivo para a recusa do visto nos termos da alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, permite, no entanto, que o Tribunal de Contas use a faculdade prevista no n.º 4 do mesmo art.º 44.º.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CONTRATO DE EMPREITADA / CONCURSO PÚBLICO / REQUISITO
HABILITACIONAL / ALVARÁ / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO /
APRECIACÃO DAS PROPOSTAS / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA /
VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Sumário:

1. A referência, no mapa de quantidades patenteado no concurso público, a marcas comerciais ou industriais, quando desacompanhada da menção «ou equivalente», ofende o disposto no art.º 65.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
2. A avaliação da capacidade económica e financeira dos concorrentes, exigida pelo art.º 98.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, deve ser feita com base nos indicadores e valores de referência constantes da Portaria n.º 994/2004, de 5 de Agosto, publicada ao abrigo do n.º 5 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, em vigor à data de abertura do concurso.
3. Para cumprir o disposto no n.º 1 do art.º 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, o dono da obra, relativamente às autorizações do alvará necessárias para a realização da empreitada posta a concurso, apenas pode exigir uma única subcategoria em classe que cubra o valor global da proposta, a qual deve respeitar ao tipo de trabalhos mais expressivo.
4. As ilegalidades resultantes da violação dos normativos assinalados, na medida em que são susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, podem fundamentar a recusa do visto no quadro da previsão normativa da alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CONTRATO DE EMPREITADA / CONCURSO PÚBLICO / MARCAS
E PATENTES / QUALIFICAÇÃO DOS CONCORRENTES / CAPACI-
DADE ECONÓMICA E FINANCEIRA / ALVARÁ / RESTRIÇÃO DE
CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Sumário:

1. Uma ilegalidade que integre o fundamento de recusa do visto enunciado na alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, não impede o Tribunal de Contas de, em decisão fundamentada, e ao abrigo do n.º 4 daquele art.º 44.º, conceder o visto, com recomendações ao serviço infractor.
2. No entanto, se, no concurso público aberto em data posterior à da notificação da decisão onde foi proferida a recomendação, a entidade destinatária persistir na prática da mesma ilegalidade, isso basta para que o Tribunal de Contas recuse o visto ao contrato, nos termos da alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CONTRATO DE EMPREITADA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES /
NÃO ACATAMENTO DE RECOMENDAÇÃO / RECUSA DE VISTO

Relatório de Auditoria nº 009/2007-FC/SRM

Processo nº: 7/06 – AUD/FC

28.06.2007

Assunto: Auditoria de fiscalização concomitante à Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais – 2006

ALVARÁ / AUDITORIA ORIENTADA / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CADASTRO DE BENS / CONCURSO DE PESSOAL / CONTRATO A TERMO / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / DESPESA PÚBLICA/FORMALIDADES / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / ESTALEIRO / FUNÇÕES PRÓPRIAS / LISTA DE PREÇOS UNITÁRIOS / PRAZO DE EXECUÇÃO/RECEPÇÃO / PRAZOS DE PAGAMENTO / PROVAS PÚBLICAS

Conselheiro Relator: Manuel Roberto Mota Botelho

Relatório de Auditoria nº 016/2007-FS/SRM

Processo nº: 6/07 – AUD/FC

13.12.2007

ASSUNTO: Auditoria aos Acordos de Cooperação celebrados entre o Centro de Segurança Social da Madeira e Instituições Particulares de Solidariedade Social – 2006

ACORDO DE COOPERAÇÃO / APOIOS FINANCEIROS / AUDITORIA FINANCEIRA / CENTRO DE SEGURANÇA SOCIAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / INSTITUIÇÃO PARTICULAR DE SEGURANÇA SOCIAL / REGISTO CONTABILÍSTICO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Conselheiro Relator: Manuel Roberto Mota Botelho

**DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO À
ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS**

Marcos Vinícios Vilaça*

* Ministro do Tribunal de Contas da União, do Brasil; Presidente da Academia Brasileira de Letras.
Conferência realizada no dia 3 de Janeiro de 2007, no Auditório do Tribunal de Contas.

Ao chegar à Presidência da Academia Brasileira, muito refleti sobre os sonhos e ferramentas de que dispunha para exercer um mandato à altura dos votos fraternais recebidos dos companheiros acadêmicos.

Sonho e ferramenta se impuseram para mim como ecos do vivido e sonoridades a serem entoadas, condensando-se na palavra *cultura*, desdobrando-se em outra: *humanidades*. Elas me predispunham à ação e muito se ajustaram, então, ao que significa aquele portal da nossa sede querendo se abrir mais e mais. Não apenas para os integrantes da Casa e para um compreensivo público já fiel, mas para urgentes expectativas da nossa sociedade.

Sabemos quanta resposta dali emanou ao longo de quase onze décadas. Mas por que não ampliar horizontes? Por que não somar ao trabalho em favor da literatura e da língua uma obstinada busca de enlaces, precisamente pelos caminhos da língua que é a mais complexa produção da cultura humana?

Linguagem e vida são uma coisa só.

Tríplice aliança se delineou: a primeira, naturalmente, a mais fundamental, *inter pares*; a segunda, com os detentores de outros saberes; a terceira, com a conquista de recursos materiais e tecnológicos capazes de viabilizar sonhos, de azeitar ferramentas.

Já disse, e repito, que a cultura é herança e trabalho, exigindo cabeça para pensar e braço para agir. Se no Brasil a Academia é a leito do pensamento, também ela precisa usar a destreza de seu braço, a amplitude de seus espaços, com o mais alto sentido de hospitalidade ao “outro” que a complementa. Não pode se esgotar em contemplação. Não pode aceitar espartilhos conservadoristas. Não pode se intimidar ao desfazer limites. Não pode desconhecer o espetáculo da criação, em nome de um modo de ser composto daquele sentimento de que “sempre foi assim”.

Transporto o umbral, o *outro* se configurou nos dispostos a atender nosso convite. Nada impede a agregação de vozes de modo a formar-se um grande coro. Esse projeto, idealizado com esperança, inquietação e surpresa, agora é audível – por que não soboreável? – com imenso prazer. Nada foi banalizado. Nada foi vulgarizado. Zelamos pelas tradições mas sabemos que o tempo é tríbico.

Não é necessário tensionar a tradição por enlaçar o moderno. Mais modernidade não quer dizer menos tradição. Ademais não se deve fazer da crença uma crença.

Convergências e divergências, impasses e acertos, insurgências e ressurgências devem se animar para, com a contribuição de todos, melhor situar a Academia e melhor estar no Brasil. Atravessar fronteiras em busca da compreensão, como fizemos em relação a Portugal, dialogar com a razão e a espiritualidade, revisitar o continente da filosofia, afinar laços com a história, acionar ignições, eis o nosso papel.

Trabalhamos para um Brasil feito de gente, como diz Celso Lafer, aberta ao sincretismo da diversidade.

O que se procurou entoar no grande coro ouvido em 2006, foi sempre buscar o equilíbrio entre os graves da tradição e a aguda tessitura da modernidade, foi um conto novo. Houve a recolha do passado e a imaginação do futuro.

Nossa composição soou bem. O público convergiu para a nossa sede. Aos distantes ou aos impedidos de comparecer, tudo se transmitia e transmite através da Internet – ferramenta do presente e do futuro. A Academia não é artesanal.

Declaro-me insistente na esperança. Expus sonhos. Nomeei algumas ferramentas. Agora verifico que, como disse Borges em “Ruínas circulares”, *no sonho do homem que sonhava o sonhado desperto*.

Seguindo o conto borgeano, onde o sonhado desperto é um novo homem, peço licença para chamá-lo de Humanidades, renovando a convicção de sua permanência na Academia. Declaro-me contente pelo acerto em fazer com que sejamos cada vez mais uma Academia de Letras não apenas literárias, mas decididamente voltada para as humanidades.

A Academia deve trabalhar com parâmetros aquecidos, que sugerem vida. Viver é desenvolver, não é engessar. A Academia não pode ser monocultural. Sua composição assim o determina. Nem deve desaprumar a não, errar o gesto ou desprezar o sopra do sonho. A Academia tem consciência de que é o ativo cultural mais destacado do País.

Confrade, Senhoras, Senhores:

Essa Academia hoje está aqui para categórica homenagem a um grande intelectual da expressão portuguesa. Guilherme d'Oliveira Martins é um amigo do Brasil, por isso ostenta a Ordem do Cruzeiro do Sul, a nossa comenda maior, reservada a poucos. Estuda-nos, compreende-nos, estima o Brasil e os brasileiros e sabe que o Brasil é a mais espetacular criação do Génio português.

As digitais desse interesse pelo Brasil é, ademais, fato um seu tanto genético, bastando recordar o que Oliveira Martins, o outro, escreveu de nós, exaltou a nossa Cultura. É notável o seu livro *O Brasil e as Colônias Portuguesas*. Do grupo dos “Vencidos da Vida” ninguém tão vitorioso na tarefa de conhecer e fazer que outros conheçam.

A primeira vez que conversei com o nosso homenageado impressionou-me o seu conhecimento do Brasil e dos brasis. Sabia-o pelo que havia lido de sua lavra mas o detalhe das pessoas, da geografia, da sociologia, da história, tudo ele dominava com um jeito afetuoso e competente que me deixou entre orgulhoso e invejoso, pois na contrapartida não sei tanto de Portugal.

E como conheci mestre Guilherme d'Oliveira Martins? Por conta desta Casa, que é uma das mais altas expressões da afirmação democrática.

A democracia somente prospera no pluralismo. Eleições, periodicidade de mandatos, garantia de direitos políticos e sociais são algumas das suas características essenciais mas nada lhe é tão caro quanto a repartição do poder.

Democracia é poder compartilhado.

Governar democraticamente é exercer controles sociais fundados no consentimento. Já o controle do Estado pela sociedade equivale a um julgamento político de seus dirigentes. No dizer de Aron, na capacidade de ser eficaz e hábil no atender.

Aos Tribunais de Contas cabe apreciar a execução das políticas governamentais. Buscar que aconteça a efetivação de uma teoria da qualidade do serviço público. É a Administração Pública em ação.

Aos intelectuais isto interessa muito, a partir das questões ligadas à Educação e à Cultura.

Convém lembrar a reflexão de Oliveira Martins, o Velho, sobre a postura que nos deve orientar: “O conjunto dos nossos pensamentos morais, o caráter dos movimentos que compõem o sistema de desenvolvimento das instituições, o das condições das classes e até as linhas gerais da nossa vida política são apenas um aspecto da história da Península Ibérica”.

São muito fortes, no Brasil, os enlaces do Tribunal de Contas e instituições culturais e são vários os membros de academias de letras integrando ao longo do tempo o colegiado dessas Cortes.

Não é nada especial que esteja eu nas duas instituições, tal e qual Guilherme d’Oliveira Martins que integra o Tribunal de Contas de Portugal e é, como escritor, membro de relevantes instituições culturais; professor universitário; colaborador desse extraordinário *Jornal de Letras*, a mais qualificada publicação do gênero no mundo da lusofonia.

Os tempos de início do Ano Novo são tempos para a alegria. A missão que cumpro dá-me alegria. Estar aqui, juntando Academia e Tribunal de Contas, faz-me alegre.

Convido a todos a que participem dessa alegria, pois a alegria quem dá é Deus e Deus nos deu essa alegria, a alegria de homenagear Guilherme d’Oliveira Martins.

Os hábitos do coração e os imperativos da razão ditam o nosso pulsar. Vejo aqui os olhos de ver que a Academia Brasileira de Letras age com a mão apurada e o gesto certo. Também é verdade que estamos a soprar o sonho do fortalecimento de relações de amizade entre brasileiros e portugueses, sem esquecer que se mais mundo houver lá chegaremos.

Não viemos aqui para o transitório, mas para o que deve permanecer, não somos construtores de catedrais de meros instantes.

Lisboa, 3 de Janeiro de 2007

**A DOCUMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS
EM SERVIÇOS DE DOCUMENTAÇÃO,
INFORMAÇÃO E ARQUIVO**

Judite Cavaleiro Paixão¹
M^a Alexandra Lourenço²
Cristina Cardoso³

¹ Directora de Serviços do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

² Chefe de Divisão do Arquivo da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

³ Chefe de Divisão da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

INDICE

- 1. A Documentação de Procedimentos e a NP – 4433:2005 – Linhas de Orientação para a Documentação de Sistemas de Gestão da Qualidade**
- 2. A experiência do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação da DGTC**
- 3. A adopção da NP 4433: 2005 - Metodologia**
- 4. Modelo de Procedimento Geral**
- 5. Modelo de Instrução de Trabalho**
- 6. Normalização e controlo da elaboração da documentação de procedimentos**
- 7. Procedimentos normalizados**
- 8. Divulgação na Intranet dos procedimentos e instruções e dos modelos e impressos**
- 9. Documentação de procedimentos e sistema de avaliação do desempenho**
- 10. Documentação de procedimentos e descrição de funções em Gestão documental**
- 11. Conclusão**

Partilhar a nossa experiência na elaboração de documentação de procedimentos do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação (DADI) da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) e proporcionar elementos para uma reflexão sobre a relação da documentação de procedimentos com a avaliação do desempenho e com a gestão documental, constitui o propósito fundamental do presente estudo.

Numa primeira abordagem, o objectivo de garantir a melhoria contínua dos produtos e procedimentos do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação da DGTC, foi orientado simultaneamente para duas vertentes:

- A documentação dos procedimentos elaborada no DADI, através da aplicação da NP 4433: 2005 *Linhas de orientação para a documentação de sistemas de gestão da qualidade*;
- O estabelecimento e normalização da exploração dum conjunto de indicadores de desempenho, aplicados a cada processo desenvolvido no DADI⁴.

Nesta perspectiva, procuraremos apresentar aspectos práticos e exemplificativos da nossa experiência na elaboração da documentação de procedimentos nas duas valências de intervenção do DADI: Arquivo e Biblioteca.

1. A DOCUMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E A NP – 4433:2005 – LINHAS DE ORIENTAÇÃO PARA A DOCUMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE GESTÃO DA QUALIDADE

A documentação de procedimentos é um dos elementos-chave dos sistemas de qualidade, constituindo, a par da adopção da abordagem por processos, um dos requisitos para o desenvolvimento e implementação dos sistemas

⁴ Os estudos e aplicação de indicadores de desempenho no DADI, foram objecto de dois artigos das autoras:

- Algumas reflexões sobre a qualidade em serviços de documentação, informação e arquivo. Revista do Tribunal de Contas, n.º 44 (Jul.-Dez. 2005), p 631-707.

- Indicadores de desempenho em serviços de documentação, informação e arquivos: uma experiência [comunicação apresentada no 9º Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, Ponta Delgada, 2007]

Disponível no URL <http://badinfo.apbad.pt/Congresso9/COM95.pdf>

de gestão da qualidade, regulados pela família de Normas internacionais ISO 9000.

Todavia, a documentação de procedimentos pode ser aplicada independentemente de uma adopção global de qualidade pela organização, pois contribui indubitavelmente para um melhor desempenho da organização.

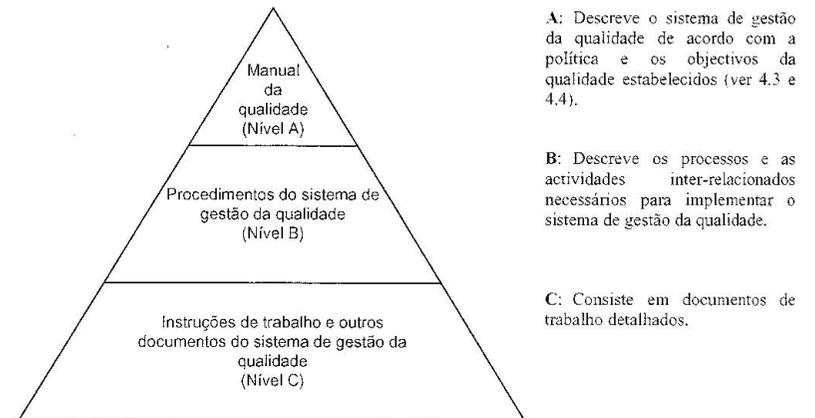
O que é a documentação de procedimentos? Sob esta terminologia, enquadra-se a descrição de acções e tarefas constituintes de um processo/actividade, com um grau maior ou menor de pormenorização e abrangendo a totalidade das actividades de uma organização ou apenas uma parte.

Muitas vezes a documentação de procedimentos surge sob outras denominações: guião de procedimentos, manual de procedimentos, norma procedimental, entre outras, sendo desconhecida a expressão “documentar procedimentos ou processo” ou mesmo sendo-lhe atribuído outro significado.

Para o desenvolvimento e a manutenção da documentação necessária para assegurar um sistema de gestão da qualidade eficaz, ajustado às necessidades específicas da organização foi desenvolvida uma norma específica: NP4433:2005: *Linhas de orientação para a documentação de sistemas de gestão da qualidade* (correspondente à ISO/TR 10013:2001, harmonizada e resultante da revisão da NP ISO 10013:1999).

A NP4433:2005 defende uma hierarquização da documentação, partindo da visão geral do sistema da qualidade, emanada da gestão de topo (Manual de gestão), passando pela definição de processos internos e responsabilidades (Procedimentos) e finalizando na descrição das tarefas específicas da actividade (Instruções de trabalho):

Hierarquia típica da documentação do sistema de gestão da qualidade



Fonte: *Norma Portuguesa 4433: 2005 - Linhas de orientação para a documentação de sistemas de gestão da qualidade*

O grau de desenvolvimento da documentação depende da dimensão da organização, da complexidade dos processos e da competência do pessoal.

De acordo com a *ISO 9001:2000 - Sistemas de Gestão da Qualidade: requisitos*, devem ser documentados os seguintes procedimentos:

- Controlo de documentos
- Controlo de registos
- Controlo do produto não conforme
- Auditoria interna
- Acções correctivas
- Acções preventivas

2. A EXPERIÊNCIA DO DEPARTAMENTO DE ARQUIVO, DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DA DGTC

Adequar os procedimentos técnicos específicos de cada procedimento nas áreas do Arquivo e da Biblioteca às normas internacionais e dispor de manuais que permitam a padronização de serviços e facilitem a fixação de conhecimentos e práticas, tem sido uma preocupação do DADI. Neste sentido, e correspondendo também ao preconizado na norma *ISO*

9001:2000 – *Sistemas de gestão da qualidade: requisitos*, foram sendo elaborados ao longo dos anos, vários documentos de procedimentos que forneciam informação acerca da forma de realizar actividades e processos de forma consistente.

De destacar nesta experiência – que conta já com alguns anos – que o acto de documentar e de desenhar fluxos de procedimentos nos permitiu detectar os pontos a melhorar em cada processo, através da redução ou eliminação de redundâncias, de perda de informações e de tempo. Processos eficientes proporcionam uma optimização dos custos e uma potencialização dos resultados.

Pretendeu-se fixar os conhecimentos e as práticas dos intervenientes directos nos processos, aliando-os à teoria e às definições formais já estabelecidas, procurando-se que todos os colaboradores tenham um entendimento comum de como as coisas são feitas o que, por sua vez, permite que as melhorias sejam implementadas com maior rapidez.

A publicação da norma *NP4433:2005: Linhas de orientação para a documentação de sistemas de gestão da qualidade*, deu-nos o “pretexto” e, sobretudo, a orientação para a sistematização e uniformização da documentação de procedimentos já produzida pelo nosso Departamento.

3. A ADOÇÃO DA NP 4433: 2005 - METODOLOGIA

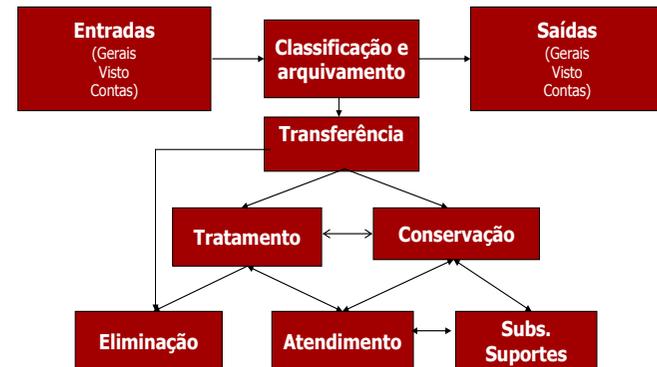
O primeiro passo para a documentação de procedimentos teve, portanto, lugar com a identificação dos vários processos/actividades desenvolvidos.

Teve-se presente a definição das normas ISO 9000, em que se entende por processo o conjunto de procedimentos que transformam as entradas em resultados ou impactos (saídas), e deste modo acrescentam valor.

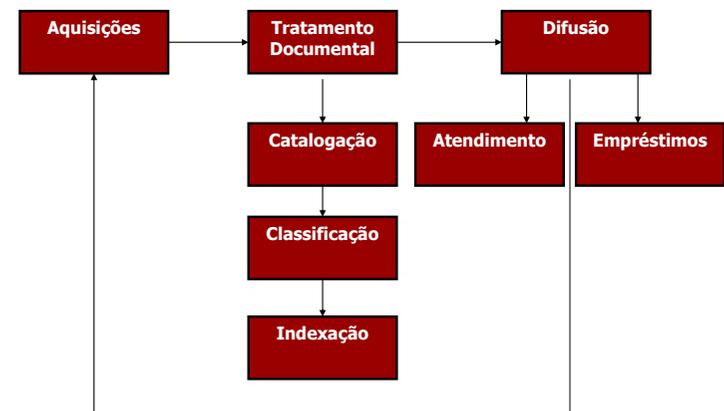
Neste ponto, não podemos deixar de fazer uma associação imediata com a gestão arquivística: também o desenvolvimento de um sistema arquivístico tem início com a identificação das actividades, podendo-se, igualmente utilizar uma abordagem macro ou micro.

Para efeitos de normalização da documentação foram identificados e definidos no DADI os seguintes procedimentos no Arquivo e na Biblioteca/CDI:

PROCEDIMENTOS GERAIS DE ARQUIVO



PROCEDIMENTOS GERAIS DE BIBLIOTECA



Atendeu-se ao facto de numa organização os processos não serem estanques e uma saída de um processo ser muitas vezes uma entrada de outro(s) processo(s).

Optou-se por uma perspectiva dinâmica de múltiplos caminhos, cruzamentos, ao invés de uma linha sequencial, de não retorno.

Fundamental para a concretização destas acções, foi a realização prévia de uma acção de formação, em 2006, na DGTC sobre “Normas gerais e específicas para a elaboração e manuais de procedimentos” que versou sobre a *NP4433: 2005 - Linhas de orientação para a documentação de sistemas de gestão da qualidade*.

Considerando os conhecimentos adquiridos e o nível de implementação do sistema de qualidade na DGTC, decidiu-se aplicar a *NP4433: 2005* ao DADI, nos níveis Documentação de Procedimentos e Instruções de Trabalho.

Decidiu-se ainda que, na fase inicial, apenas seria documentado o procedimento geral de controlo de documentos, desenvolvendo-se os demais na continuidade do processo de implementação do sistema de gestão da qualidade na DGTC.

A elaboração da documentação dos procedimentos obedeceu às seguintes etapas:

1. Frequência de acção de formação na DGTC sobre a *NP4433: 2005*,
2. Identificação dos processos/actividades desenvolvidos no DADI a documentar;
3. Determinação dos procedimentos a documentar;
4. Criação de uma dinâmica de grupo com envolvimento e participação de todos os membros da unidade orgânica na elaboração da documentação de procedimentos, no âmbito da avaliação do desempenho;
5. Constituição de uma equipa de trabalho com participantes das 2 Divisões (Arquivo e Biblioteca) que integram o DADI, com os objectivos de uniformização metodologias e ministrar formação interna aos intervenientes na elaboração da documentação de procedimentos;

6. Reuniões entre os responsáveis da unidade orgânica e a equipa de trabalho para partilha da informação recebida na acção de formação acima referida e para definição das formas de aplicação da *NP 4433: 200 5- Linhas de orientação para a documentação de sistemas de gestão da qualidade* à documentação de procedimentos do DADI;
7. Apresentação pela equipa de trabalho de:
 - a. Modelo de Procedimento Geral e modelo de Instruções de Trabalho a serem utilizados;
 - b. Proposta de Procedimento Documentado para Controlo de Documentos, elemento base para a uniformização;
8. Avaliação, reformulação e aprovação dos modelos de Procedimento Geral e modelo de Instruções de Trabalho e elaboração da Instrução de trabalho “*Elaboração da documentação de procedimentos*”;
9. Realização de acção de formação interna, na qual a equipa de trabalho apresentou os modelos de documentos e a metodologia a seguir por todos os intervenientes na elaboração dos documentos;
10. Normalização da documentação de procedimentos já existente e elaboração de nova documentação de procedimentos;
11. Acompanhamento do processo;
12. Revisão e aprovação da documentação de procedimentos;
13. Divulgação e publicação na Intranet na página do DADI, directoria “*Documentação de Procedimentos*”.

Posteriormente, os intervenientes em cada processo /actividade – e também responsáveis pela elaboração da documentação de procedimentos – realizaram acções de formação interna com o objectivo de obter uma maior partilha da informação.

Foram, ainda, criadas na Intranet na página do *DADI* duas outras directorias; uma para os Modelos e Impressos e outra para as Normativas e Directivas.

Na directoria Modelos e Impressos constam o inventário de modelos e também todos os modelos referenciados na documentação de procedimentos, devidamente codificados.

Na directoria Normativas e Directivas constam os documentos de referência mencionados na documentação de procedimentos.

4. MODELO DE PROCEDIMENTO GERAL

Com base no estipulado pela *NP 4433: 2005- Linhas de orientação para a documentação de sistemas de gestão da qualidade* desenvolveu-se um modelo esquemático para a apresentação do Procedimento Geral.

Definiram-se como elementos constituintes do Procedimento Geral:

- **Cabeçalho:** identificação do Departamento (canto superior esquerdo); Identificação do procedimento (parte central); Código, Edição, data e paginação (canto superior direito).
- **Objectivo:** definição do objectivo do procedimento documentado.
- **Âmbito de aplicação:** descrição do campo de aplicação do procedimento documentado, referindo as áreas incluídas e as excluídas.
- **Responsável pelo procedimento:** identificação da responsabilidade e da autoridade das pessoas e/ou das funções organizacionais no procedimento.
- **Documentos de referência** - documentos normativos/orientações, internos ou externos. Ex: Despacho conjunto nº 340/04, 05-06; Regras portuguesas de catalogação.
- **Registos:** definição dos registos referentes às actividades descritas. Fazer uma remissiva para o anexo respectivo, ou seja, todos os formulários produzidos.
- **Cliente:** pessoa que requer serviços; identifica o público-alvo deste procedimento – se é interno ou se é externo.
- **Indicador(es)**- valor de referência a partir do qual se pode estabelecer uma comparação entre as metas planeadas e o desempenho alcançado. Contém as seguintes subdivisões a preencher: Designação do Indicador (identifica o indicador empregue para controlar este procedimento); Unidade de medida (Ex.: %); Fórmula (Ex: A/B, A= nº de registos mensais, B= nº total de registos); Periodicidade (mensal, anual...)

- **Instruções de trabalho relacionadas** – identificação das instruções de trabalho dependentes deste procedimento.
- **Definições** - lista explicativa de termos fundamentais para a compreensão do procedimento.
- **Fluxograma do procedimento** – representação gráfica das diferentes actividades realizadas no procedimento.
- **Descrição do procedimento** – identificação das Entradas (qualquer tipo de recursos ou necessidade na origem de um processo) e Saídas (resultado imediato da produção, que pode incluir bens ou serviços); Actividades (descrição das etapas do procedimento actividade, de forma sequencial, definindo aquilo que é para fazer, porquê, quando, onde e como); Intervenientes (identificação do/os responsável/eis e participantes em cada actividade); Registo/s (designação o/s registo/s que acompanham cada actividade).
- **Anexos** - documentos de suporte, tais como tabelas, gráficos e formulários/modelos.
- **Aprovação** – preencher quadro com os campos: Aprovação (identificação de quem aprovou e respectiva data de aprovação) e Alterações em relação à edição anterior (identificação das alterações efectuadas em relação à anterior edição).

Modelo de Procedimento Geral utilizado:

DADI	PROCEDIMENTO GERAL		Código:
			Edição:
			Data:
			Pag:
1. Objectivo		2. Âmbito de aplicação	
3. Responsável pelo procedimento		4. Documentos de referência	
5. Registos		6. Clientes	
7. Indicador/es			
Designação do Indicador	Unidade de medida	Fórmula	Periodicidade

8. Instruções de trabalho relacionadas

9. Definições

10. Fluxograma do procedimento

11. Descrição do procedimento

Entradas

Nº	Actividades	Intervenientes	Registo/s
----	-------------	----------------	-----------

Saídas

12. Anexos

13. Aprovação

Aprovação	Alterações em relação à edição anterior
-----------	---

5. MODELO DE INSTRUÇÃO DE TRABALHO

Igualmente, com base no estipulado pela NP 4433: 2005 *Linhas de orientação para a documentação de sistemas de gestão da qualidade*, desenvolveu-se um modelo esquemático para a apresentação da Instrução de Trabalho.

Definiram-se como elementos constituintes da Instrução de Trabalho:

- **Cabeçalho:** identificação do Departamento (canto superior esquerdo); Identificação da instrução de trabalho (parte central); Código, Edição, data e paginação (canto superior direito).
- **Objectivo:** definição do objectivo da instrução de trabalho.
- **Âmbito de aplicação:** descrição do campo de aplicação da instrução de trabalho.
- **Documentação de procedimentos associados** – identificação da documentação de procedimentos associada a esta tarefa.
- **Documentos de referência** - deve ser incluída referência a documentos normativos/orientações, internos ou externos. **Indicador/es** - valor de referência a partir do qual se pode estabelecer uma comparação entre as metas planeadas e o desempenho alcançado. Contém as seguintes subdivisões a preencher: Designação do Indicador (identifica o indicador empregue para controlar este procedimento); Unidade de medida (Ex.: %); Fórmula (Ex: A/B, A= nº de registos mensais, B= nº total de registos); Periodicidade (mensal, anual...)
- **Fluxograma** - representação de forma gráfica as diferentes actividades realizadas no procedimento. Deve ser utilizada a seguinte simbologia:
- **Modo de proceder** – descrição das etapas e identificados os registos associados a cada uma delas
- **Anexos** - documentos de suporte, tais como tabelas, gráficos e formulários/modelos.

Modelo de Instrução de Trabalho utilizado:

DADI	INSTRUÇÃO DE TRABALHO		Código:
			Edição:
			Data:
			Pag:
1. Objectivo		2. Âmbito de aplicação	
3. Documentação de procedimentos associados		4. Documentos de referência	
5. Indicador/es			
Designação do Indicador	Unidade de medida	Fórmula	Periodicidade

6. Fluxograma Modo de proceder

Entradas

Etapa a descrever	Registo/s
-------------------	-----------

7. Anexos

8. Aprovação

Aprovação	Alterações em relação à edição anterior
-----------	---

6. NORMALIZAÇÃO E CONTROLO DA ELABORAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

Tendo em vista a definição do processo de preparação, revisão, aprovação, controlo, e divulgação através da Intranet de documentação de procedimentos do DADI, elaboraram-se em primeiro lugar os documentos que permitem normalizar e controlar todo o processo:

- **Procedimento Geral de Controlo de Documentos** (ao qual foi atribuído o código PG-DADI-01);
- **Instrução de Trabalho Elaboração de documentos de procedimentos e instruções de trabalho** (à qual foi atribuído o código IT-DADI-01).

O *Procedimento Geral de Controlo de Documentos* visa o estabelecimento de requisitos de controlo para:

- Aprovar os documentos;
- Codificar e registar os documentos;
- Rever e actualizar os documentos quando necessário e para os reaprovar;
- Assegurar que as alterações e o estado actual de revisão dos documentos são identificados;
- Assegurar que as versões actualizadas dos documentos aplicáveis estão disponíveis nos locais de utilização;
- Prevenir a utilização indevida de documentos obsoletos e para os identificar de forma apropriada se forem retidos para qualquer propósito.

Subsidiariamente a *Instrução de Trabalho: elaboração de documentos de procedimentos e instruções de trabalho* visa a normalização da elaboração de documentos de procedimentos e instruções de trabalho, estabelecendo o formato e elementos constituintes e, conseqüente, o modelo de Procedimento Geral e de Instrução de Trabalho.

Em anexo apresenta-se o **Procedimento Geral de Controlo de Documentos** (ANEXO I) e a **Instrução de Trabalho Elaboração de documentos de procedimentos e instruções de trabalho** (ANEXO II).

7. PROCEDIMENTOS NORMALIZADOS

Na área de Arquivo procedeu-se à documentação dos seguintes Procedimentos Gerais e correspondentes Instruções de Trabalho:

PROCEDIMENTOS GERAIS		INSTRUÇÕES DE TRABALHO	
PG-DADI-02-DA	Procedimento Geral de Classificação e Arquivamento	IT-DADI-02-DA	Registo de processos
PG-DADI-03-DA	Procedimento Geral de Transferência	IT-DADI-03-DA	Transferência para arquivo intermédio
		IT-DADI-04-DA	Transferência para arquivo histórico
PG-DADI-04-DA	Procedimento Geral de Tratamento de Documentação em Arquivo Histórico	IT-DADI-05-DA	Organização de documentação em Arquivo Histórico
		IT-DADI-06-DA	Descrição genérica de documentação em Arquivo Histórico
		IT-DADI-07-DA	Descrição sumária de processos de contas em Arquivo
		IT-DADI-08-DA	Descrição de informação jurídico-administrativa
		IT-DADI-09-DA	Descrição de entidades
PG-DADI-05-DA	Procedimento Geral de Conservação Física de Documentação em Arquivo Histórico	IT-DADI-10-DA	Cotação de documentação em Arquivo Histórico
		IT-DADI-11-DA	Condições ambientais e de segurança dos depósitos de Arquivo Histórico

PROCEDIMENTOS GERAIS		INSTRUÇÕES DE TRABALHO	
		IT-DADI-12-DA	Restauro de documentação em Arquivo Histórico
PG-DADI-06-DA	Procedimento Geral de Substituição de Suportes	IT-DADI-13-DA	Utilização da microfílmadora planetária
		IT-DADI-14-DA	Microfilmagem
		IT-DADI-15-DA	Revelação de microfilmes
		IT-DADI-16-DA	Controlo de qualidade dos microfilmes
		IT-DADI-17-DA	Duplicação de microfilmes
		IT-DADI-18-DA	Utilização do leitor digitalizador de microfilmes
PG-DADI-07-DA	Procedimento Geral de Eliminação de Documentos		
PG-DADI-08-DA	Procedimento Geral de Atendimento em Arquivo Histórico	IT-DADI-19-DA	Reprodução em Arquivo Histórico
		IT-DADI-20-DA	Pesquisa em Arquivo Histórico
		IT-DADI-21-DA	Consulta em Arquivo Histórico
		IT-DADI-22-DA	Empréstimo em Arquivo Histórico
		IT-DADI-23-DA	Empréstimo em Arquivo Intermédio
PG-DADI-09-DA	Procedimento Geral de Entrada de Correspondência Geral	IT-DADI-24-DA	Registo - Aplicação Informática
		IT-DADI-25-DA	Consultas - Aplicação Informática

PROCEDIMENTOS GERAIS		INSTRUÇÕES DE TRABALHO	
PG-DADI-10-DA	Procedimento Geral de Saída de Correspondência Geral		
PG-DADI-11-DA	Procedimento Geral de Entrada de Correspondência - Visto	IT-DADI-26-DA	Actualizações/Correcções - Aplicação Informática
PG-DADI-12-DA	Procedimento Geral de Saída de Correspondência - Visto		
PG-DADI-13-DA	Procedimento Geral de Entrada de Contas	IT-DADI-27-DA	Períodos de Maior Fluxo de Entrada
		IT-DADI-28-DA	Arquivo
PG-DADI-14-DA	Procedimento Geral de Saída de Contas		
PG-DADI-15-DA	Procedimento Geral de Processos de Prorrogação de Prazo	IT-DADI-29-DA	Registo - Aplicação Informática

Na área da Biblioteca/CDI procedeu-se à documentação dos seguintes Procedimentos Gerais e correspondentes Instruções de Trabalho:

PROCEDIMENTOS GERAIS		INSTRUÇÕES DE TRABALHO	
PG-DADI-16-DB	Procedimento Geral de Aquisições	IT-DADI-30-DB	Registo e carimbagem
		IT-DADI-31-DB	Controlo de Existências de Publicações Periódicas

PROCEDIMENTOS GERAIS		INSTRUÇÕES DE TRABALHO	
PG-DADI-17-DB	Procedimento Geral de Catalogação	IT-DADI-32-DB	Catologação de Monografias
		IT-DADI-33-DB	Catologação de Publicações Periódicas
		IT-DADI-34-DB	Catologação de Analíticos
		IT-DADI-35-DB	Catologação de Material Não-Livro
		IT-DADI-36-DB	Tratamento Documental de Material Fotográfico
		IT-DADI-37-DB	Tratamento Documental de Livro Antigo
PG-DADI-18-DB	Procedimento Geral de Classificação	IT-DADI-38-DB	Atribuição de cota
PG-DADI-19-DB	Procedimento Geral de Indexação		
PG-DADI-20-DB	Procedimento Geral de Atendimento	IT-DADI-39-DB	Pedidos de legislação
PG-DADI-21-DB	Procedimento Geral: Empréstimos		
		IT-DADI-40-DB	Digitalização de sumários de publicações periódicas
		IT-DADI-41-DB	Cooperação PORBASE - envio de registos à Biblioteca Nacional
		IT-DADI-42-DB	Controlo estatístico da Biblioteca/CDI

8. DIVULGAÇÃO NA INTRANET DOS PROCEDIMENTOS E INSTRUÇÕES E DOS MODELOS E IMPRESSOS

A documentação de procedimentos e instruções de trabalho pode ser consultada na Intranet, em área própria da página do DADI - designada Documentação de Procedimentos.

A documentação de procedimentos pode ser consultada a partir de:

- Folha de identificação dos Procedimentos Gerais do Arquivo;
Ou
- Folha de identificação dos Procedimentos Gerais da Biblioteca;
- Inventário de documentos de procedimentos e de instruções de trabalho;
- Por acesso directo ao documento (ordem sequencial de código).

The screenshot shows the 'Documentação de Procedimentos' page. The table below lists the procedures:

Localização actual	Código	Tipo	Nome	Nº Edição	Data aprovação	Estado	Área
▼ Home page			Procedimentos Gerais do Arquivo				
▼ Tópicos			Inventário de documentos de procedimentos			Final	
▼ Departamentos			Inventário de instruções de trabalho			Final	
▼ SEDE			Procedimentos Gerais da Biblioteca				
▼ Departamento							
Arquivo, Documentação e Informação (DADI)	IT-DADI-01	IT	Elaboração de documentação de procedimentos e instruções de trabalho	1	2006-07-06	Em vigor	
Documentação de Procedimentos	IT-DADI-02-DA	IT	Registo de processos	1		Em vigor	Arquivo
Acções	IT-DADI-03-DA	IT	Transferência para Arquivo Intermediário	1		Em vigor	Arquivo
Adicionar listagem	IT-DADI-04-DA	IT	Transferência para Arquivo Histórico	1		Em vigor	Arquivo
Adicionar pessoa	IT-DADI-05-DA	IT	Organização de documentação em Arquivo Histórico	1		Em vigor	Arquivo
Criar subárea	IT-DADI-06-DA	IT	Descrição de documentação em Arquivo Histórico	1		Em vigor	Arquivo
Transferir documento	IT-DADI-07-DA	IT	Descrição de Processos de Contas	1		Em vigor	Arquivo
Alterar definições	IT-DADI-08-DA	IT	Descrição de Informação Jurídico-Administrativa	1		Em vigor	Arquivo
Gerir segurança	IT-DADI-09-DA	IT	Descrição de entidades	1		Em vigor	Arquivo
Gerir conteúdo							
Gerir portal							
Adicionar a 'As minhas hiperligações'							

Em paralelo e no âmbito da documentação de procedimentos, definiram-se os modelos e impressos utilizados, procedeu-se ao seu registo, inventariação e divulgação através da Intranet.

Os modelos e impressos podem ser consultados igualmente a partir da página do DADI, em página específica - designada Modelos e Impressos -. A sua pesquisa e acesso efectuaem-se por:

- Inventário de modelos;
- Ordem sequencial de código.

Localização actual	Código	Tipo	Nome	Estado	Área
▼ Home page			Inventário de Modelos	Em vigor	DADI
▼ Tópicos			Modelo de Instrução de Trabalho explicado	Em vigor	DADI
▼ Departamentos			Modelo de Procedimento Geral explicado	Em vigor	DADI
▼ SEDE					
▼ Departamento Arquivo, Documentação e Informação (DADI)					
Modelos e Impressos	MD-DADI-01		Modelo de Procedimento Geral	Em vigor	DADI
	MD-DADI-02		Modelo de Instrução de Trabalho	Em vigor	DADI
	MD-DADI-03		Modelo de Inventário de Documentos de Procedimento	Em vigor	DADI
	MD-DADI-04		Modelo de Inventário de Instruções de Trabalho	Em vigor	DADI
	MD-DADI-05		Modelo de Inventário de Modelos	Em vigor	DADI
	MD-DADI-06-DA		Guia de remessa para Arquivo Intermédio	Em vigor	Arquivo
	MD-DADI-07-DA		Guia de remessa para Arquivo Histórico	Em vigor	Arquivo
	MD-DADI-08-DA		Formulário de solicitação da remessa para Arquivo	Em vigor	Arquivo
	MD-DADI-09-DA		Cota AHTC	Em vigor	Arquivo
	MD-DADI-		Ofício solicitando esclarecimentos acerca da falta	Em vigor	Arquivo

9. DOCUMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

A melhoria da qualidade dos produtos e procedimentos de todas as unidades orgânicas constituiu um dos grandes objectivos estratégicos definidos a nível institucional no âmbito da avaliação de desempenho.

No caso do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação este objectivo foi orientado, como referimos, para a elaboração e normalização da documentação de procedimentos (de acordo com a *NP 4433:2005*) e para o desenvolvimento de grelhas de indicadores de desempenho aplicados aos vários processos da unidade orgânica (adoptando-se como modelo central a *NP ISO 11620: 2004 - Indicadores de desempenho em bibliotecas*).

A utilização dos indicadores de desempenho como ferramenta de auto-diagnóstico possibilitou a identificação dos pontos fortes e fracos dos processos. A partir desta avaliação foram traçadas as acções correctivas e as acções de melhoria a desenvolver a curto e médio prazo, enquadradas nos Planos de Acção, e foram igualmente traçados objectivos individuais e do serviço ao nível da avaliação do desempenho.

Para o sucesso destas acções foi necessário rever procedimentos e intervir ao nível da sua documentação.

A utilização destes procedimentos documentados torna possível que estes sejam executados de acordo com um padrão estabelecido, garantindo assim a qualidade dos serviços e segurança nos resultados.

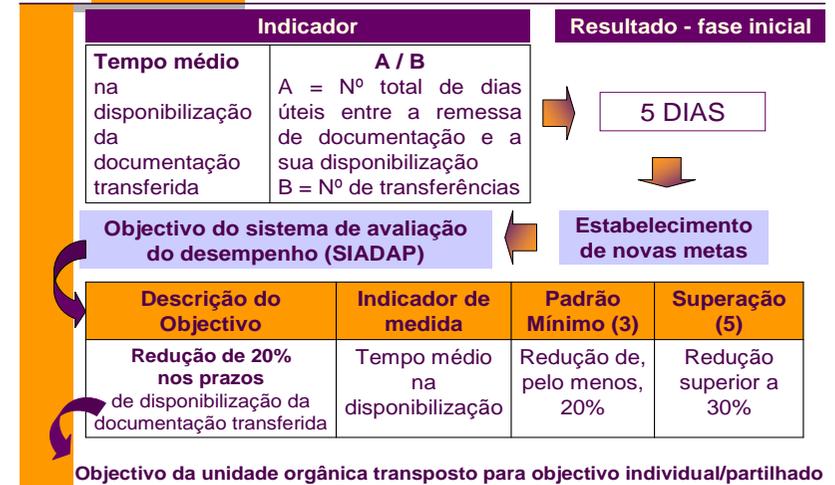
Simultaneamente, a documentação de procedimentos permite estabelecer o modo como deverão ser calculados os indicadores, através da fixação de:

- Designação do Indicador
- Unidade de medida
- Fórmula
- Periodicidade

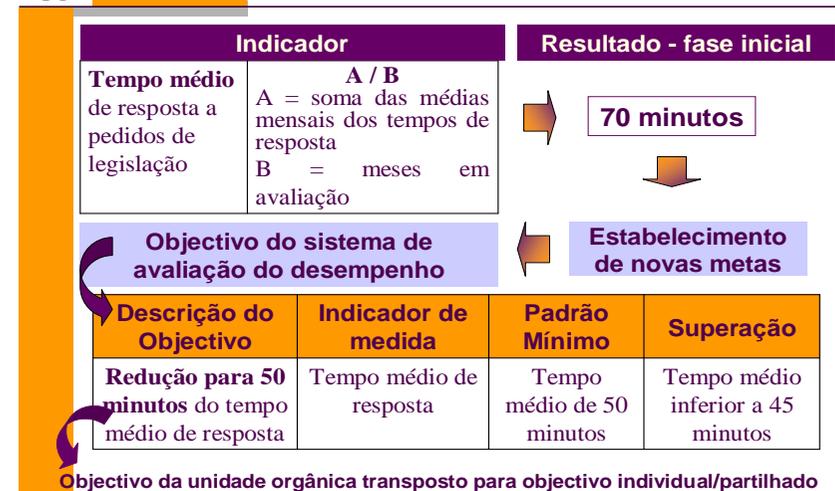
Estabelecido o indicador de desempenho, o mesmo é aferido e os resultados da fase inicial permitem o estabelecimento de novas metas em termos de prazos, custos e qualidade passíveis de serem integradas como objectivos no sistema de avaliação do desempenho.



Exemplificação - Prazos



Exemplificação - Prazos



A grelha de indicadores tem vindo a ser progressivamente acrescentada em função das estratégias de actuação e dos objectivos de avaliação que a unidade orgânica tem vindo a estabelecer, levando, conseqüentemente, a uma alteração da documentação de procedimentos.

Documentam-se procedimentos e, ao mesmo tempo, estabelece-se a forma como os mesmos podem ser medidos. A documentação de procedimentos é considerada um instrumento de orientação, avaliação e desenvolvimento para a obtenção de resultados e demonstração de competências profissionais.

10. DOCUMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E DESCRIÇÃO DE FUNÇÕES EM GESTÃO DOCUMENTAL

Tendencialmente associada à implementação de sistemas de qualidade, a documentação de procedimentos constitui também um componente de valor acrescentado para a área da arquivística, sendo múltiplas as complementaridades entre estas abordagens.

A norma para a concepção e implementação de sistemas de arquivo (NP4438: 2005 - *Informação e Documentação. Gestão de documentos de Arquivo*) é disso testemunha ao veicular a necessidade de articular a gestão de documentos com as normas de qualidade (NP ISO 9001).

Vivendo-se um momento em que a gestão é de cariz essencialmente funcional, naturalmente a metodologia utilizada nas duas áreas é de cariz funcional.

A documentação de procedimentos – quer esteja ou não integralmente imbuída num sistema de gestão de qualidade – implica a determinação dos processos⁵ desenvolvidos pela unidade (individualmente, em partilha, transversalmente...) e os registos⁶ produzidos no âmbito desses processos. Igualmente, o desenvolvimento de um sistema de gestão arquivística implica a identificação das funções desenvolvidas pela entidade e a documentação produzida no âmbito dessas funções.

⁵ Nesta acepção deve ser entendido como actividade.

⁶ Nesta acepção deve ser entendido como documentos.

Refira-se que as palavras processo e registo na terminologia arquivística possuem definições completamente distintas.

Com processos de descrição aparentemente distintos a NP4433:2005 e a Norma Internacional para a Descrição de Funções (ISDF), do Conselho Internacional de Arquivos, visam a identificação de processos funcionais e a sua decomposição, identificando, também, as sub partes.

É importante não se perder de vista que estas funções são as mesmas, quer sejam enquadradas para descrever funções e actividades como unidades num sistema de descrição arquivístico, para controlar a criação e uso de pontos de acesso em descrições arquivísticas, para documentar relações entre funções/actividades e os documentos que geraram e as entidades colectivas envolvidas no exercício das funções/actividades, na perspectiva da ISDF; quer na perspectiva mais actuante e intervencionista da qualidade tendo em vista fixar conhecimentos e as práticas dos intervenientes directos nos processos.

Encontramo-nos, assim perante operações idênticas, com resultados que se pretendem semelhantes, mas com abordagens e denominações distintas e para fins aparentemente distintos.

Estando a decorrer processos paralelos de gestão da qualidade e de gestão documental, muitas vezes atribuídos a serviços diferentes, que se ignoram, é de toda a conveniência a convergência de trabalhos e a partilha de informação. Ambas as partes têm vantagens neste procedimento de cooperação e o resultado final pode ser de valor acrescentado.

11. CONCLUSÃO

Com esta experiência pretende-se chamar a atenção para as vantagens da documentação de procedimentos e para o facto de não ser forçoso que uma organização se envolva globalmente num sistema de gestão da qualidade, para que a documentação se possa desenvolver. Sendo, sem dúvida, mais vantajoso, não é condição básica, podendo os resultados ser igualmente úteis.

Documentar procedimentos constitui uma mais valia para a actuação qualificada de qualquer serviço. Tendencialmente associada à implementação de sistemas de qualidade, a documentação de procedimentos constitui também um componente de valor acrescentado para a área da arquivística.

ANEXO I

**PROCEDIMENTO GERAL
CONTROLO DE DOCUMENTOS**

DADI	PROCEDIMENTO GERAL		Código: PG-DADI-01
			Edição: 1
	CONTROLO DOS DOCUMENTOS		Data: 2006-07-06
		Pag:	
1. Objectivo Definir o processo de preparação, revisão, aprovação, controlo, e divulgação através da Intranet de documentação de procedimentos		2. Âmbito de aplicação Este procedimento aplica-se à documentação de procedimentos do DADI	
3. Responsável pelo procedimento Directora de Serviços do DADI		4. Documentos de referência NP EN ISO 9001: 2000 – Sistemas de gestão da qualidade: requisitos NP 4433: 2005 - Linhas de orientação para a documentação de sistemas de gestão de qualidade	
5. Registos MD-DADI-03 – Inventário de documentos de procedimentos; MD-DADI-04 – Inventário de instruções de trabalho; MD-DADI-05 – Inventário de modelos		6. Clientes DADI	
7. Indicador/es			
Designação do Indicador	Unidade de medida	Fórmula	Periodicidade
Taxa de divulgação na intranet de documentos de procedimentos	%	A/B x 100% A= Documentos de procedimentos publicados na Intranet B= Total de documentos de procedimentos	Anual

8. Instruções de trabalho relacionadas

IT-DADI-01: Elaboração de documentos de procedimentos e instruções de trabalho

9. Definições

CLIENTE: pessoa que requer serviços.

DOCUMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS: descrevem actividades que envolvem várias funções.

DOCUMENTO DE REFERÊNCIA: referência a documentos normativos/orientações, internos ou externos ou outros documentos disponíveis para o utilizador do procedimento documentado.

DOCUMENTO OBSOLETO: documento que em consequência de uma alteração/modificação/eliminação deixa de estar em vigor.

ELABORAÇÃO: acto ou efeito de elaborar; preparação e produção de um trabalho.

ENTRADA: qualquer tipo de recursos ou necessidade na origem de um processo.

FLUXOGRAMA: representação gráfica da definição, análise, e solução de um problema, na qual são utilizados símbolos geométricos e notações simbólicas.

INDICADOR: fornece um valor de referência a partir do qual se pode estabelecer uma comparação entre as metas planeadas e o desempenho alcançado.

INSTRUÇÕES DE TRABALHO: descrição mais detalhada sobre a realização de uma tarefa enunciada num procedimento que poderia ser prejudicada pela falta de tais instruções.

MODELOS: todos os tipos de documentos estruturados no âmbito das actividades desenvolvidas.

OBJECTIVO: Aquilo que se pretende alcançar; fim; propósito; alvo.

PROCEDIMENTO: Forma específica de levar a cabo uma actividade ou um processo.

PROCESSO: Conjunto de procedimentos que transformam as entradas em resultados ou impactos, e deste modo acrescentam valor.

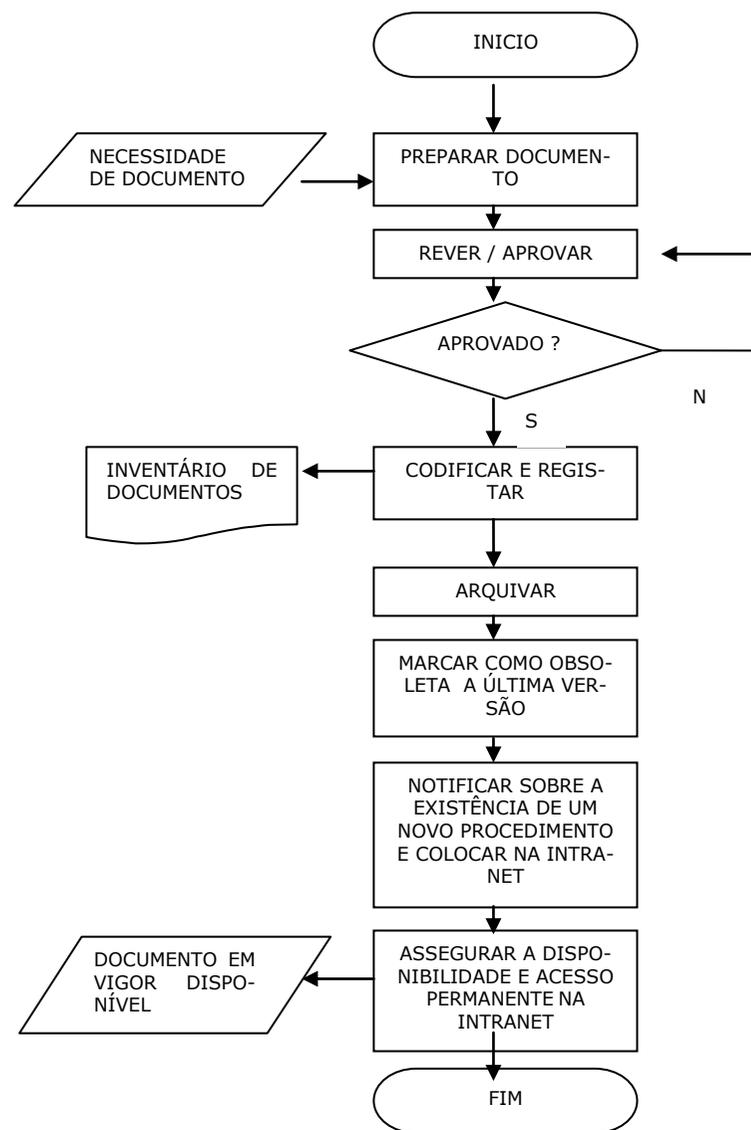
RECURSO: meio para atingir um fim.

REGISTO: documento que expressa os resultados obtidos ou fornecem evidências de que as actividades referidas nos procedimentos documentados e nas instruções de trabalho foram realizadas.

SAÍDA: É o resultado imediato da produção, que pode incluir bens ou serviços.

VERIFICAÇÃO: acto ou efeito de verificar; exame; averiguação.

10. Fluxograma do procedimento



11. Descrição do procedimento

11.1 Descrição das actividades

Entradas

Necessidade de criar ou modificar e/ou actualizar um documento de procedimentos

Nº	Actividades	Interveniente/s	Registo/s
1	Prepara a pré-proposta conforme o modelo de documento (Procedimento Geral – MD-DADI-01 ou Instrução de Trabalho MD-DADI-02) e remete para o responsável pelo procedimento corrigir	Técnico(s) vinculado(s) a cada área	
2	Revê e remete, se necessário, para o técnico que fez a proposta proceder a eventuais alterações/rectificações	Responsável pelo procedimento	
3	Rectificação da proposta, se necessário	Técnico(s) vinculado(s) a cada área	Proposta
4	Aprova a proposta	Responsável pelo procedimento	Despacho
5	Codifica e regista a documentação de procedimentos no inventário de procedimentos documentados ou instruções de trabalho e actualiza inventário disponível na intranet	Apoio à gestão interna	Inventário de documentos de procedimentos (MD-DADI-03) ou Inventário de instruções de trabalho (MD-DADI-04)

6	Arquiva o original	Apoio à gestão interna	
7	Marca como obsoleta a última versão em papel existente em arquivo, bem como o respectivo registo no inventário	Apoio à gestão interna	
8	Coloca o documento em vigor na intranet, substituindo a edição anterior (quando existente)	Técnico(s) vinculado(s) a cada área	
9	Notifica sobre a existência de nova documentação de procedimento. As cópias efectuadas a partir da Intranet são consideradas como não controladas.	Responsável pelo procedimento	Email para todos os colaboradores
10	Assegura a disponibilidade e acesso permanente da página da intranet	DSTI	

Saídas Um novo ou actualizado documento

11.2 Identificação de documentos

11.2.1 Codificação dos Procedimentos Gerais

As primeiras 2 letras correspondem à identificação do Procedimento Geral:

Exemplo: PG

As seguintes 4 letras correspondem à identificação do Departamento:

Exemplo: PG-DADI

Os seguintes 2 dígitos identificam a sequência de elaboração da documentação de procedimento:

Exemplo: PG-DADI-01

O código deve compreender mais 2 letras correspondentes à Divisão de Arquivo (DA) ou à Divisão de Biblioteca (DB), se se tratar de um procedimento específico dessas áreas: Exemplo: PG-DADI-01-DB

Cada um dos conjuntos anteriores é separado pelo sinal de pontuação - (travessão), sem qualquer espaço.

11.2.2 Codificação das Instruções de trabalho

As primeiras 2 letras correspondem à Instrução de Trabalho:
Exemplo: IT

As seguintes 4 letras correspondem à identificação do Departamento:
Exemplo: IT-DADI

Os seguintes 2 dígitos identificam a sequência de elaboração da Instrução de trabalho:
Exemplo: IT-DADI-01

O código deve compreender mais 2 letras correspondentes à Divisão de Arquivo (DA) ou à Divisão de Biblioteca (DB), se se tratar de uma instrução específica dessas áreas:
Exemplo: IT-DADI-01-DB

Cada um dos conjuntos anteriores é separado pelo sinal de pontuação - (travessão), sem qualquer espaço

12. Anexos

Nº Anexo	Modelo	Título
Anexo 1	MD-DADI-03	Inventário de Documentos de Procedimentos
Anexo 2	MD-DADI-04	Inventário de Instruções de Trabalho
Anexo 3	MD-DADI-05	Inventário de Modelos

13. Aprovação

Aprovação	Alterações em relação à edição anterior

ANEXO 1

DADI	INVENTÁRIO DE DOCUMENTOS DE PROCEDIMENTOS			
Cod.	Designação	Nº Edição	Data de Aprovação	Estado (Em vigor, cancelado, substituído por)

MD-DADI-03

ANEXO 2

DADI	INVENTÁRIO DE INSTRUÇÕES DE TRABALHO			
Cod.	Designação	Nº Edição	Data de Aprovação	Estado (Em vigor, cancelado, substituído por)

MD-DADI-04

ANEXO 3

DADI	INVENTÁRIO DE INSTRUÇÕES DE TRABALHO		
Cod.	Designação	Data de Aprovação	Estado (Em vigor, cancelado, substituído por)

MD-DADI-05

ANEXO II

**INSTRUÇÃO DE TRABALHO
ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS DE PROCEDIMENTOS
E INSTRUÇÕES DE TRABALHO**

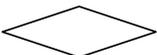
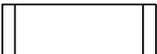
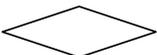
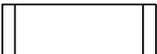
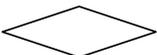
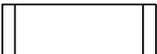
DADI	INSTRUÇÃO DE TRABALHO		Código: IT-DADI-01
			Edição: 1
	ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS DE PROCEDIMENTOS E INSTRUÇÕES DE TRABALHO		Data: 2006-07-06
		Pag:	
1. Objectivo Normalização da elaboração de documentos de procedimentos e instruções de trabalho		2. Âmbito de aplicação Aplica-se à elaboração de todos os documentos de procedimentos e instruções de trabalho do DADI	
3. Documentação de procedimentos associados MD-DADI-01 - Procedimento Geral de Controlo de Documentos		4. Documentos de referência	
5. Indicador/es			
Designação do Indicador	Unidade de medida	Fórmula	Periodicidade

6. Fluxograma

7. Modo de proceder

Etapa a descrever	Registos
1. Toda a documentação de procedimentos deve ser elaborada no estilo de letra verdana 10, excepto os títulos que deverão utilizar o mesmo tipo de letra a negrito, tamanho 12.	
2. Todos os documentos de procedimentos devem conter a seguinte estrutura: <ul style="list-style-type: none"> • Cabeçalho: identificação do Departamento (canto superior esquerdo); Identificação do procedimento 	Documento de procedimentos

Etapa a descrever	Registos
<p>(parte central); Código, Edição, data e paginação (canto superior direito).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objectivo: define o objectivo do procedimento documentado. • Âmbito de aplicação: descreve o campo de aplicação do procedimento documentado, referindo as áreas incluídas e as excluídas. • Responsável pelo procedimento: identifica a responsabilidade e a autoridade das pessoas e/ou das funções organizacionais no procedimento. • Documentos de referência - deve ser incluída referência a documentos normativos/orientações, internos ou externos. Ex: Despacho conjunto nº 340/04, 05-06; Regras portuguesas de catalogação. • Registos: define os registos referentes às actividades nele descritas. Fazer uma remissiva para o anexo respectivo, ou seja, todos os formulários produzidos. • Clientes: pessoa que requer serviços; identifica o público-alvo deste procedimento – se é interno ou se é externo. • Indicador/es - fornece um valor de referência a partir do qual se pode estabelecer uma comparação entre as metas planeadas e o desempenho alcançado. Contém as seguintes subdivisões a preencher: Designação do Indicador (identifica o indicador empregue para controlar este procedimento); Unidade de medida (Ex.: %); Fórmula (Ex: A/B, A= nº de registos mensais, B= nº total de registos); Periodicidade (mensal,anual...) • Instruções de trabalho relacionadas – identifica as instruções de trabalho dependentes deste procedimento. • Definições - lista explicativa de termos fundamentais para a compreensão do procedimento. • Fluxograma do procedimento - representa de forma gráfica as diferentes actividades realizadas no procedimento. Deve ser utilizada a seguinte simbolo- 	

Etapa a descrever	Registos																		
<p>gia:</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="165 328 322 352">Símbolo</th> <th data-bbox="398 328 573 352">Descrição</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="165 405 322 459"></td> <td data-bbox="398 416 689 440">INÍCIO OU FIM DO PROCESSO</td> </tr> <tr> <td data-bbox="152 491 322 561"></td> <td data-bbox="398 496 633 541">ENTRADAS E SAÍDAS DO PROCESSO</td> </tr> <tr> <td data-bbox="165 593 322 647"></td> <td data-bbox="398 608 589 632">ACÇÃO OU TAREFA</td> </tr> <tr> <td data-bbox="165 679 322 734"></td> <td data-bbox="398 687 739 732">DECISÃO, PONTO DE MEDIÇÃO OU DE VERIFICAÇÃO</td> </tr> <tr> <td data-bbox="165 766 322 836"></td> <td data-bbox="398 775 566 820">DOCUMENTO OU REGISTO</td> </tr> <tr> <td data-bbox="165 868 322 938"></td> <td data-bbox="398 877 689 922">REGISTO EM BASE DE DADOS INFORMÁTICA</td> </tr> <tr> <td data-bbox="165 986 322 1040"></td> <td data-bbox="398 1002 649 1026">PROCESSO PREDEFINIDO</td> </tr> <tr> <td data-bbox="219 1114 273 1168"></td> <td data-bbox="398 1118 719 1163">PONTO DE LIGAÇÃO DENTRO DO PROCESSO</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> • Descrição do procedimento – área em que deve preencher os campos relativos a Entradas (qualquer tipo de recursos ou necessidade na origem de um processo); e um quadro com N° (n° sequencial); Actividades (descrição das etapas do procedimento actividade, de forma sequencial, definindo aquilo que é para fazer, porquê, quando, onde e 	Símbolo	Descrição		INÍCIO OU FIM DO PROCESSO		ENTRADAS E SAÍDAS DO PROCESSO		ACÇÃO OU TAREFA		DECISÃO, PONTO DE MEDIÇÃO OU DE VERIFICAÇÃO		DOCUMENTO OU REGISTO		REGISTO EM BASE DE DADOS INFORMÁTICA		PROCESSO PREDEFINIDO		PONTO DE LIGAÇÃO DENTRO DO PROCESSO	
Símbolo	Descrição																		
	INÍCIO OU FIM DO PROCESSO																		
	ENTRADAS E SAÍDAS DO PROCESSO																		
	ACÇÃO OU TAREFA																		
	DECISÃO, PONTO DE MEDIÇÃO OU DE VERIFICAÇÃO																		
	DOCUMENTO OU REGISTO																		
	REGISTO EM BASE DE DADOS INFORMÁTICA																		
	PROCESSO PREDEFINIDO																		
	PONTO DE LIGAÇÃO DENTRO DO PROCESSO																		

Etapa a descrever	Registos
<p>como); Intervenientes (identificação do/os responsável/eis e participantes em cada actividade); Registo/s (designação o/s registo/s que acompanham cada actividade).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anexos - documentos de suporte, tais como tabelas, gráficos e formulários/modelos. • Aprovação – preencher quadro com os campos: Aprovação (identificação de quem aprovou; é entendido que ao ser aprovado o documento entra em vigor, devendo a data figurar no cabeçalho, salvo especificações contrárias) e Alterações em relação à edição anterior (identificação das alterações efectuadas em relação à anterior edição). 	
<p>3. Os campos das instruções de trabalho devem ser preenchidos de acordo com a especificidade da tarefa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cabeçalho: identificação do Departamento (canto superior esquerdo); Identificação da instrução de trabalho (parte central); Código, Edição, data e paginação (canto superior direito). • Objectivo: define o objectivo da instrução de trabalho. • Âmbito de aplicação: descreve o campo de aplicação da instrução de trabalho. • Documentação de procedimentos associados – identifica a documentação de procedimentos associada a esta tarefa. • Documentos de referência - deve ser incluída referência a documentos normativos/orientações, internos ou externos. Ex: Despacho conjunto nº 340/04, 05-06; Regras portuguesas de catalogação. • Indicador/es - fornece um valor de referência a partir do qual se pode estabelecer uma comparação entre as metas planeadas e o desempenho alcançado. Contém as seguintes subdivisões a preencher: Designação do Indicador (identifica o indicador empregue para controlar este procedi- 	<p>Instrução de trabalho</p>

Etapa a descrever	Registos
<p>mento); Unidade de medida (Ex.: %); Fórmula (Ex: A/B, A= nº de registos mensais, B= nº total de registos); Periodicidade (mensal,anual...)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fluxograma - representa de forma gráfica as diferentes actividades realizadas no procedimento. Deve ser utilizada a seguinte simbologia: • Modo de proceder – devem ser descritas as etapas e identificados os registos associados a cada uma delas • Anexos - documentos de suporte, tais como tabelas, gráficos e formulários/modelos. • Aprovação – preencher quadro com os campos: Aprovação (identificação de quem aprovou; é entendido que ao ser aprovado o documento entra em vigor, devendo a data figurar no cabeçalho, salvo especificações contrárias) e Alterações em relação à edição anterior (identificação das alterações efectuadas em relação à anterior edição). 	

8. Anexos

Nº Anexo	Modelo	Título
Anexo 1	MD-DADI-01	Procedimento Geral
Anexo 2	MD-DADI-02	Instrução de Trabalho

9. Aprovação

Aprovação	Alterações em relação à edição anterior
-----------	---

“CONTAS COM HISTÓRIA”

Por ocasião da V Conferência EUROSAI-OLACEFS foi inaugurada, no átrio de exposições do Ministério das Finanças e da Administração Pública, na Praça do Comércio (Lisboa) a Exposição “Contas com História” subordinada ao lema “*O Tribunal de Contas age em nome dos Cidadãos*”.

Organizada pelo Tribunal de Contas, a Exposição que esteve patente ao público durante o mês de Maio de 2007, traçou o percurso de consolidação e actuação da instituição de controlo das finanças públicas em Portugal, em especial desde a revolução liberal de 1820, relacionando-o com os principais momentos da história portuguesa.

A Exposição integrou 10 módulos sobre os temas:

- **1820 – Representar os cidadãos:** Os cidadãos exigem ter voz activa na autorização dos impostos e no controlo da aplicação dos dinheiros públicos
- **Guerra Civil – A ferro e fogo:** Os defensores da causa da liberdade lutam pela efectivação dos direitos sobre os bens nacionais e pela independência de uma Instituição de controlo das finanças públicas
- **A afirmação das instituições liberais:** O constitucionalismo consagra a separação de poderes, onde se enquadra o princípio do julgamento imparcial das contas públicas
- **Os melhoramentos materiais:** O Tribunal de Contas, criado em 1849, é uma instituição essencial para garantir a boa utilização dos novos investimentos
- **Sob o signo da rotação:** As primeiras reformas da Contabilidade Pública reforçam a intervenção do Tribunal de Contas, designadamente através da emissão de um Visto Prévio sobre as ordens de pagamento
- **A esperança republicana:** A República nasceu da preocupação de reforçar o papel dos cidadãos no controlo das finanças públicas
- **Da ditadura nacional ao Estado Novo:** A reforma da Contabilidade Pública de 1929 e a recriação do Tribunal de Contas em 1930

contribuíram decisivamente para a obtenção do equilíbrio orçamental

- **O fim do isolamento:** Depois da 2ª Grande Guerra e dos novos desafios de internacionalização e de desenvolvimento, o Tribunal de Contas manteve as suas competências tradicionais
- **Democracia e Europa:** Com a Constituição de 1976, o Tribunal de Contas tornou-se um verdadeiro Tribunal, órgão supremo, independente, de controlo, auditoria e responsabilização financeira
- **Um Tribunal para o futuro:** O reforço da cidadania financeira e fiscal obriga a uma maior ligação às pessoas – sendo o Tribunal de Contas um factor activo de disciplina, de desenvolvimento e de democracia

Um último módulo, totalmente interactivo, foi dedicado à história do Tribunal de Contas desde os Contos que, remontando a finais do séc. XIII, são a mais antiga instituição antecessora do actual Tribunal de Contas.

Alusivo a este evento, encontra-se publicado o respectivo Catálogo que inclui, em CD-ROM, os momentos interactivos da Exposição.

A Exposição Virtual encontra-se disponível no sítio do Tribunal de Contas na Internet (www.tcontas.pt).



Acto de inauguração da Exposição, no dia 9 de Maio, coincidindo com o início das V Jornadas EUROSAI/OLACEFS. Da esquerda para a direita: Dieters Engels (Presidente da EUROSAI), Arpad Kovacs (Presidente da INTOSAI), Francisco Rodriguez (Secretário Executivo da OLACEFS), Rafael Contreras (Presidente da OLACEFS), Guilherme d' Oliveira Martins (Presidente do Tribunal de Contas de Portugal), Emanuel Santos (Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento), Luís Nazaré (Presidente dos CTT), Manuel Nuñez Perez (Secretário Geral da EUROSAI), Ernesto Cunha (Vice-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal), João Figueiredo (Secretário de Estado da Administração Pública) e José Tavares (Director-Geral do Tribunal de Contas).



Pormenor da Exposição



Pormenor da Exposição



Pormenor da Exposição



Pormenor da Exposição



O Presidente do Tribunal de Contas, Guilherme d' Oliveira Martins, apõe o carimbo do dia nos selos comemorativos de 200 anos de Tribunais de Contas da Europa, emitidos pelos CTT.



Selos comemorativos dos 200 anos de Tribunais de Contas na Europa, emitidos pelos CTT

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JAN/DEZ. 2007

1. ACTIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO DOMÍNIO COMUNITÁRIO

1.1. Auditorias do Tribunal de Contas Europeu

No âmbito das relações comunitárias, o Tribunal de Contas português, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, exerce funções de controlo da aplicação em Portugal dos recursos financeiros comunitários.

No que se refere a este controlo, o Tribunal de Contas Europeu realizou, de Janeiro a Dezembro de 2007, com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios de acordo com o n.º 3 do art.º 248.º do Tratado UE, as quais foram acompanhadas pela *UAT II do Departamento de Auditoria III*.

1.2. 1.ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais III

O Tribunal de Contas português participou em Bona, nos dias 17 e 18 de Abril, na primeira Reunião do *Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais III* (GT III).

Relativamente a esta terceira fase de actividades, o Grupo de Trabalho foi mandatado pelo Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia, através de Resolução adoptada em Varsóvia (na sua reunião de 11 e 12 de Dezembro de 2006), com vista à realização de uma análise sobre o tema *Desempenho (resultados/eficácia) dos programas dos fundos estruturais nas áreas do emprego e/ou ambiente*.

O Grupo de Trabalho é presidido pela ISC da Alemanha e conta com a participação das ISC de 15 Estados-Membros que integrarão o relatório final e de 2 Estados-Membros com o Estatuto de observador, e

do Tribunal de Contas Europeu, que, com o mesmo estatuto, participa na qualidade de orientador dos trabalhos.

1.3. 1.^a Reunião dos Agentes de Ligação

O Tribunal de Contas português participou na cidade de Haia, Holanda, nos dias 23 e 24 de Abril, na 1.^a Reunião dos Agentes de Ligação.

A ordem de trabalhos desta Reunião compreendeu a análise dos seguintes pontos:

- Aprovação da ordem de trabalhos;
- Aprovação do projecto de acta da reunião anterior;
- Seminário sobre o Controlo Interno dos Fundos Comunitários;
- Organização e funcionamento do Comité de Contacto;
- Avaliação da cooperação existentes entre as ISC;
- Desenvolvimento do *Website* do Tribunal de Contas Europeu;
- Exemplos de cooperação europeia;
- Desenvolvimentos recentes no âmbito da gestão financeira da União Europeia;
- A Presidência Alemã do Conselho da UE;
- Relatório de Progresso sobre o *Plano de acção da Comissão Europeia*;
- Resolução sobre a Quitação 2005 do Parlamento Europeu;
- Estabelecimento de uma ordem de prioridades das actividades futuras;
- Painel informal de análise das novas sugestões de temas a tratar;
- Painel informal de análise da incorporação dos novos temas no calendário futuro;
- Preparação do Comité de Contacto de 2007 de Helsínquia.

1.4. *Seminário sobre o Controlo Interno*

Organizado pelo Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português participou em Bruxelas, nos dias 25 e 26 de Junho, num *Seminário sobre o Controlo Interno*.

O objectivo global deste Seminário era o de promover a aplicação efectiva de normas de controlo interno no âmbito dos Fundos comuni-

tários, como um elemento importante para implementar uma maior responsabilização neste campo.

1.5. **Sétima reunião do Grupo de Trabalho do IVA**

Organizado pelo Tribunal de Contas polaco, o Tribunal de Contas português participou em Varsóvia, nos dias 24 e 25 de Setembro, na Sétima Reunião do Grupo de Trabalho do IVA.

Este Grupo de Trabalho foi constituído em 2002, como um fórum para troca de experiências sobre o papel dos auditores públicos no combate à fraude que envolve o IVA na União Europeia, bem como um meio de dar a conhecer aos vários participantes os mecanismos e procedimentos implementados em cada país para prevenir e detectar situações de evasão e fraude fiscais.

1.6. **2.ª Reunião dos Agentes de Ligação**

Realizou-se no Luxemburgo, nos dias 11 e 12 de Outubro, a 2.ª Reunião dos Agentes de Ligação dos Tribunais de Contas da União Europeia, na qual o Tribunal de Contas português esteve representado.

Esta reunião teve como principais objectivos a análise e discussão dos seguintes assuntos:

- Aprovação da ordem de trabalhos;
- Aprovação do projecto de acta da reunião anterior;
- Perspectiva geral dos trabalhos da Task Force dos Agentes de Ligação sobre cooperação, realizados em 2007, e apresentação de projectos de Resolução;
- Seminário sobre o Controlo Interno dos Fundos Comunitários;
- Primeira Declaração Nacional de um Estado membro da UE;
- Formação na ISC da Polónia sobre as missões de controlo no local do TCE;
- Última versão do Status Outline;
- Grupo de Trabalho sobre o controlo dos fundos estruturais
- Grupo de Trabalho sobre os relatórios das ISC nacionais relativos à gestão financeira da União Europeia;
- Grupo de Trabalho sobre as actividades no domínio do IVA;

- Grupo de Trabalho sobre mercados públicos;
- Grupo de Trabalho sobre normas de auditoria;
- Grupo de peritos sobre a qualidade da auditoria;
- Rede de peritos em matéria de agricultura;
- Rede das ISC dos países candidatos e potenciais candidatos;
- Grupo de Trabalho sobre auditorias conjuntas;
- Informações sobre as actividades do Comité de Formação da EUROSAI e da IDI.

1.7. **30.º Aniversário do Tribunal de Contas Europeu**

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, no dia 18 de Outubro, na Sessão Solene Comemorativo do 30.º Aniversário do Tribunal de Contas Europeu, tendo sido apresentado um texto subordinado ao tema O futuro da auditoria pública e da obrigação de prestação de contas na União Europeia.

1.8. **Reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia**

Reuniu no Luxemburgo, nos dias 3 e 4 de Dezembro, o Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia, no qual participou o Tribunal de Contas português.

Constaram da ordem de trabalho a análise das seguintes questões:

- Acta da reunião do Comité de Contacto de 2006, em Varsóvia;
- Seminário sobre Gestão do Risco, nível tolerável de risco de erro e sistema integrado de controlo interno na gestão dos fundos comunitários;
- Cooperação no âmbito do Comité de Contacto;
- Relatórios das ISC do Estados-Membros;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre auditoria dos Fundos Estruturais;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre relatórios nacionais no âmbito do controlo dos recursos financeiros comunitários;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre o IVA;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre contratação pública;
- Grupo de Trabalho sobre normas comuns de auditoria;

- Grupo de Trabalho sobre qualidade na auditoria;
- “Agriculture expert network”;
- Cooperação com os Países candidatos.

1.9. **2.ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais III**

Tribunal de Contas português participou em Praga, nos dias 10 e 11 de Dezembro, na segunda Reunião do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Estruturais III (GT III).

Relativamente a esta terceira fase de actividades, o Grupo de Trabalho foi mandatado pelo Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia, através de Resolução adoptada em Varsóvia (na sua reunião de 11 e 12 de Dezembro de 2006), com vista à realização de uma análise sobre o tema Desempenho (resultados/eficácia) dos programas dos fundos estruturais nas áreas do emprego e/ou ambiente.

O Grupo de Trabalho é presidido pela ISC da Alemanha e conta com a participação das ISC de 15 Estados-Membros que integrarão o relatório final e de 2 Estados-Membros com o Estatuto de observador, e do Tribunal de Contas Europeu, que, com o mesmo estatuto, participa na qualidade de orientador dos trabalhos.

1.10. **Sessão do Tribunal de Contas Europeu para apresentação às autoridades portuguesas do Relatório anual relativo ao exercício de 2006**

No dia 27 de Novembro, uma Delegação do Tribunal de Contas Europeu, chefiada pelo Membro português, deslocou-se a Portugal para apresentação aos responsáveis da Administração Pública portuguesa, do relatório anual daquele Tribunal relativo ao exercício de 2006.

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das acções desenvolvidas no domínio comunitário, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu, no domínio das relações internacionais, no 1.º semestre de 2007, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. **Visita a Portugal do Senhor Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, Brasil, Dr. Carlos Pinna de Assis**

No âmbito da visita que o Senhor Conselheiro Carlos Pinna de Assis efectuou a Portugal, foi realizada uma reunião de trabalho no Tribunal de Contas, no dia 3 de Janeiro, com o objectivo de serem discutidos diversos assuntos de interesse entre ambas as Instituições.

2.1.2. *Sessão Solene relativa ao Bicentenário do Tribunal de Contas francês*

A convite do Presidente do Tribunal de Contas francês, o Tribunal de Contas português participou em Paris, no dia 22 de Janeiro, na *Sessão Solene relativa ao Bicentenário do Tribunal de Contas francês*.

2.1.3. **Visita ao NAO – National Audit Office do Reino Unido**

A convite do Auditor-Geral do Reino Unido, o Tribunal de Contas português visitou o NAO, nos dias 5 e 6 de Fevereiro, tendo como objectivos fundamentais os seguintes aspectos:

- Reforço da capacidade técnica do Tribunal, em especial, no domínio das auditorias de desempenho/gestão (value for money -VFM);
- Reforço da cooperação aos níveis bilateral e multilateral, tendo em vista uma convergência de sistemas e métodos;

— Análise da metodologia do NAO para apurar os impactos da sua actividade.

2.1.4. Visita ao Tribunal de Contas do Senhor Presidente do Tribunal de Contas das Canárias

Visitou o Tribunal de Contas, no dia 26 de Março, o Senhor Presidente do Tribunal de Contas das Canárias, D. Rafael Medina Jáber, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.1.5. Cooperação com o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

No âmbito da cooperação entre os Tribunais de Contas de Portugal e da Guiné-Bissau, deslocou-se ao Tribunal de Contas, de 27 de Março a 2 de Abril, o Senhor Contador Geral do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Dr. Francelino Gaspar Lopes, para efectuar uma visita de estudo nos diversos departamento de controlo do nosso Tribunal.

2.1.6. Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas da Turquia

Deslocou-se ao Tribunal de Contas, no dia 9 de Maio, o Senhor Presidente do Tribunal de Contas da Turquia, com o objectivo de analisar a cooperação existente entre ambas as Instituições.

2.1.7. Conferência Euro-mediterrânica no âmbito do bicentenário do Tribunal de Contas francês

A convite do Presidente do Tribunal de Contas francês, o Tribunal de Contas português participou em Marselha, nos dias 25 e 26 de Junho, na Conferência Euro--mediterrânica, que se realizou no âmbito das comemorações do Bicentenário do Tribunal de Contas francês.

2.1.8. **Visita ao Tribunal de Contas de Cabo Verde**

Uma Delegação do Tribunal de Contas português chefiada pelo Conselheiro Presidente visitou o Tribunal de Contas de Cabo Verde, de 3 a 6 de Julho, no quadro da estreita cooperação existente entre ambos os Tribunais.

Do programa desta visita destaca-se o seguinte:

- Realização de sessões de trabalho no Tribunal de Contas;
- Celebração de Protocolo de Cooperação;
- Audiências com os seguintes órgãos do Estado:
 - Presidente da República;
 - Presidente da Assembleia Nacional;
 - Ministro da Cultura.
- Participação na Sessão Solene Comemorativa do 32.º Aniversário da Independência Nacional.

2.1.9. **Colóquio Internacional no âmbito do bicentenário do Tribunal de Contas francês**

A convite do Presidente do Tribunal de Contas francês, o Tribunal de Contas português participou em Paris, nos dias 24 e 25 de Setembro, no Colóquio Internacional que se realizou no âmbito das comemorações do Bicentenário do Tribunal de Contas francês subordinado ao tema *La Cour, un passé, un destin*.

2.1.10. **Fórum Parlamentar Cidadania e Responsabilidade na Luta Contra a Corrupção e o Branqueamento de Capitais**

A convite do Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Tribunal de Contas português participou na Cidade da Paria, nos dias 18 e 19 de Outubro, no Fórum Parlamentar Cidadania e Responsabilidade na Luta Contra a Corrupção e o Branqueamento de Capitais.

2.1.11. **Cooperação com o Tribunal de Contas de Angola**

No âmbito da cooperação com as Instituições congéneres dos Países de língua portuguesa, e a solicitação do Tribunal de Contas de Angola, 12 funcionários deste Tribunal deslocaram-se ao Tribunal de Contas, de 26 de Outubro a 3 de Novembro, para ficarem a conhecer a Rede Integrada de Gestão Orçamental e de Recurso do Estado (RIGORE).

2.1.12. **Conferência por ocasião do Dia Mundial da Poupança**

O Tribunal de Contas português organizou no seu Auditório, no dia 31 de Outubro, uma Conferência proferida pelo Senhor Professor Doutor Michel Bouvier, Professor da Universidade de Paris – Sorbone e Director da Revue Française de Finances Publiques, por ocasião do Dia Mundial da Poupança.

2.2. **ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

2.2.1. **IBERAUDIT – 1^{as} Jornadas Técnicas de Auditoria do Sector Público Local**

A convite da IBERAUDIT, o Tribunal de Contas português participou em Cáceres, nos dias 1 e 2 de Março, nas *1^{as} Jornadas Técnicas de Auditoria do Sector Público Local*.

2.2.2. **XV Reunião do Comité de Formação da EUROSAI**

O Tribunal de Contas português participou em Bona, nos dias 8 e 9 de Março, na XV Reunião do Comité de Formação da EUROSAI (ETC), o qual foi formalmente constituído na XXII reunião do Conselho Directivo da EUROSAI, realizada em Madrid, no dia 16 de Fevereiro de 2000.

2.2.3. **2.ª Reunião preparatória do VII Congresso da EUROSAI**

Realizou-se em Lisboa, no dia 30 de Março, organizado pelo Tribunal de Contas português, a 2.ª Reunião preparatória do VII Congresso da EUROSAI, a realizar em 2008.

Esta reunião contou com os países membros do Grupo de Trabalho do Tema 2 – *Auditoria a Programas Sociais – Auditoria da Educação*.

2.2.4. **EUROSAI – Seminário “Lessons learned”: EUROSAI training**

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, nos dias 17 e 18 de Abril, no Seminário “Lessons learned”: EUROSAI training, tendo sido apresentada pelo nosso Tribunal uma comunicação sobre a experiência do Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação relativa ao tema *Improve internal communication between users and IT*.

2.2.5. **4.ª Reunião do Conselho Directivo do Comité de Normas Profissionais da INTOSAI – Objectivo Estratégico 1**

O Tribunal de Contas português participou em Manama, Bahrain, nos dias 23 e 24 de Abril, na 4.ª Reunião do Conselho Directivo do Comité de Normas Profissionais da INTOSAI, que contou com a seguinte ordem de trabalhos:

- Resultados do estudo realizado sobre a utilização das normas de auditoria;
- Propostas destinadas ao Congresso (INCOSAI/2007) sobre a estrutura de enquadramento das normas e directrizes (“guidelines”);
- Implementação das ISSAI pelas ISC;
- Manutenção das ISSAI após 2010;
- Proposta de mandato para o PSC para o período 2007-2010;
- Sustentabilidade financeira – o papel das ISC neste contexto;

- Relatório e propostas do Subcomité de Auditoria Financeira;
- Relatório e propostas do Subcomité de Auditoria de Conformidade;
- Relatório e propostas do Subcomité de Auditoria de Gestão;
- Apresentação pela IFAC/IAASB dos primeiros resultados de uma consulta efectuada junto de organismos utilizadores das normas da IFAC/IAASB;
- Relatório e propostas do Subcomité sobre a Independência das ISC;
- Relatório e propostas do Subcomité de Controlo Interno;
- Relatório do Subcomité de Contabilidade;
- Projecto sobre Transparência e Responsabilidade (“Accountability”);
- Plano de actividades do PSC para 2007-2010;
- Memorando de Entendimento com o IIA – *Institute of Internal Auditors*.

Salienta-se que o Tribunal de Contas foi eleito Agente de Ligação do Objectivo 1 do Plano Estratégico da INTOSAI, na 53.ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI (reunião extraordinária), realizada em Budapeste, no dia 18 de Março de 2005.

2.2.6. **Reunião anual da F-16 SAI Conference**

Realizou-se em Bruxelas, no dia 9 de Maio, a reunião anual da *F-16 SAI Conference* – órgão de fiscalização composto pelas ISC dos Estados signatários do F-16 *MNFP* – *Multi-national Fighter Program* relativo à cooperação na produção e pós produção do avião de caça *F-16*, na qual o Tribunal de Contas participou.

Os trabalhos desta reunião centraram-se no exame dos montantes financeiros por acertar/recuperar decorrentes dos dispositivos financeiros contratuais relativos aos custos de desenvolvimento não recorrentes.

2.2.7. Reunião dos representantes das Instituições Supremas de Controlo Financeiro dos Países da NATO

Realizou-se em Bruxelas, no dia 10 de Maio, com a participação do Tribunal de Contas de Portugal, a Reunião dos representantes das Instituições Supremas de Controlo Financeiro dos Países da NATO que teve por objecto a apreciação e discussão do Relatório Anual de Actividades do IBAN – *International Board of Auditors for NATO*, relativo ao ano de 2006.

2.2.8. V Jornadas EUROSAI/OLACEFS

Realizou-se em Lisboa, nos dias 9 a 12 de Maio, organizado pelo Tribunal de Contas português, as *V Jornadas EUROSAI/OLACEFS*.

Estas Jornadas tiveram como principais tema e Subtemas:

Tema: *Sustentabilidade financeira, apresentação de contas e responsabilidade.*

Subtemas: — *Sustentabilidade financeira no Estado moderno;*
— *O Contributo das ISC, em especial das suas recomendações, para a sustentabilidade financeira dos sectores sociais (Educação, Saúde e Segurança Social);*
— *Prestação de contas e responsabilidade.*

2.2.9. Reunião do Conselho Directivo da Organização das ISC da CPLP

Realizou-se no Tribunal de Contas, no dia 9 de Maio, uma reunião do Conselho Directivo da Organização das ISC da CPLP, que teve como principal objectivo a preparação da próxima Assembleia Geral desta Organização, a realizar em Portugal, em Maio de 2008.

2.2.10. **Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação da Comissão de Orçamento e Finanças da República Eslovaca**

A solicitação da *Comissão de Orçamento e Finanças da República Eslovaca*, uma delegação desta *Comissão* visitou o Tribunal de Contas, no dia 5 de Junho, para se inteirar do funcionamento do Tribunal de Contas, no que diz respeito às áreas de Orçamento e Finanças.

2.2.11. ***EUROSAI – Reunião do Grupo de Trabalho sobre as tecnologias de informação***

O Tribunal de Contas português participou em Moscovo, nos dias 5 e 6 de Junho, na Reunião do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação (EUROSAI IT Working Group – Subgroup2)*.

2.2.12. ***Encontro Técnico sobre Auditoria de Obras Públicas para Tribunais de Contas da CPLP***

Decorrente do Programa de Actividades de Cooperação 2007/2008, aprovado na *IV Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP*, realizada na Cidade de Maputo, o Tribunal de Contas participou em Brasília, nos dias 18 a 28 de Junho, no *Encontro Técnico sobre Auditoria de Obras Públicas para Tribunais de Contas da CPLP*, organizado pela Secretaria-Geral desta Organização, e que contou com o patrocínio do Tribunal de Contas da União, do Brasil.

2.2.13. **Visita ao Tribunal de Contas do Presidente da Comissão Parlamentar de Contas Pública do Reino Unido**

O Presidente da Comissão Parlamentar de Contas Públicas do Reino Unido e um membro do National Audit Office visitaram o Tribunal de Contas, no dia 12 de Julho, para análise e troca de informações sobre o relacionamento entre os Tribunais de Contas e os respectivos parlamentos nacionais.

2.2.14. **XXXII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI**

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Berna, Suíça, no dia 13 de Setembro, na XXXII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI – European Organisation of Supreme Audit Institutions.

Neste reunião, o Presidente do Tribunal de Contas apresentou os resultados das V Jornadas EUROSAI/OLACEFS, que tiveram lugar em Lisboa, no mês de Maio de 2007, tendo proposto que esta Organização debata proximamente a questão das responsabilidades inerentes à gestão financeira pública e o novo papel que os Tribunais de Contas deverão desempenhar neste contexto.

2.2.15. **XVII Assembleia Geral da OLACEFS**

Realizou-se em Santo Domingo, República Dominicana, nos dias 2 a 5 de Outubro, a XVII Assembleia Geral da OLACEFS – Organização Latino-americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo Regional da INTOSAI, que contou com a presença do Tribunal de Contas, na sua qualidade de membro colaborador (de acordo com os novos Estatutos, membro aderente).

Esta Assembleia Geral contou com 6 Sessões Plenárias Técnicas subordinadas aos Temas:

- Tema I – O controlo da Gestão Estratégica nas EFS;
- Tema II – A Ética Pública e Actividade Controladora;
- Tema III – O Portal da OLACEFS como ferramenta para a implementação do Governo Electrónico e da transferência de conhecimentos;
- Tema IV – A capacitação virtual na Região da OLACEFS;
- Tema V – Para a Declaração de Princípios de Prestação de Contas;
- Tema VI – Biodiversidade.

De salientar que, como sempre acontece, o Tribunal de Contas português apresentou uma contribuição escrita relativamente ao tema I.

2.2.16. Visita ao Tribunal de Contas de funcionários públicos holandeses

Visitaram o Tribunal de Contas, no dia 26 de Outubro, 26 funcionários públicos holandeses, durante a qual foi feita uma exposição sobre o Tribunal de Contas português, a que se seguiu uma sessão de perguntas e respostas.

2.2.17. Reunião preparatória do VII Congresso da EUROSAI

O Tribunal de Contas português participou em Varsóvia, nos dias 29 e 30 de Outubro, numa reunião preparatória do VII Congresso da EUROSAI, a realizar em Cracóvia, nos dias 2 a 5 de Junho de 2008.

Esta reunião teve como objectivos:

- Discutir a metodologia para análise dos questionários remetidos;
- Acordar nas linhas gerais das apresentações a fazer pelos diferentes membros do Grupo de trabalho.

2.2.18. INTOSAI – 56.ª Reunião do Conselho Directivo

O Tribunal de Contas português participou, no dia 5 de Novembro, na Cidade do México, na 56.ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI.

Esta reunião foi a última do 2.º mandato de 6 anos do Tribunal de Contas como membro do Conselho Directivo da INTOSAI, tendo o 1.º mandato sido iniciado no Congresso do Cairo de 1995, expirado em 2001, no Congresso de Seul, em que o Tribunal foi reeleito para um 2.º mandato que agora expirou.

Tratou-se de um longo período em que o Tribunal interveio activamente na vida da INTOSAI, destacando-se:

- A aprovação da Língua Portuguesa como língua de trabalho da INTOSAI;
- Colaboração activa na elaboração do 1.º Plano Estratégico da INTOSAI 2005-2010, tendo o Objectivo 4 sido incluído por proposta do Tribunal;
- A inclusão do tema das funções jurisdicionais como tema central da INTOSAI;
- A eleição em 2004 do Tribunal de Contas como Agente de Ligação do Objectivo 1 do Plano Estratégico – Normas profissionais de auditoria;
- A participação como membro em várias Comissões, a saber:
 - Comissão de Normas Profissionais (Professional Standards Committee)
 - Subcomité para a Independência das ISC;
 - Comissão da Dívida Pública.

A partir desta reunião e do Congresso que se lhe segue, a participação activa do Tribunal de Contas na INTOSAI continuará, excepto no que se refere à qualidade de membro do Conselho Directivo e de Agente de Ligação do Objectivo I do Plano Estratégico 2005-2010 (função reservada aos membros do Conselho Directivo).

2.2.19. **XIX Congresso da INTOSAI (INCOSAI)**

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou na Cidade do México, de 5 a 10 de Novembro, no XIX Congresso da INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions, designado INCOSAI – International Congress of Supreme Audit Institutions.

Este Congresso contou com a discussão dos seguintes 2 temas:

Tema I – A dívida pública – Gestão, prestação de contas e controlo;

Tema II – Um sistema de avaliação do desempenho baseado em indicadores universalmente aceites.

O Tribunal de Contas, como habitualmente, apresentou contribuições escritas sobre ambos os temas.

2.2.20. **EUROSAI/Tribunal de Contas Europeu – Seminário Performance Audit**

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, nos dias 4 a 6 de Dezembro, no Seminário sobre Auditoria de Gestão, organizado conjuntamente pela EUROSAI e pelo Tribunal de Contas Europeu.

2.2.21. **150.º Aniversário do Public Accounts Committee do Reino Unido**

O Tribunal de Contas participou em Londres, no dia 6 de Dezembro, no Simpósio Internacional comemorativo dos 150.º Aniversário do Public Accounts Committee, subordinado ao tema Holding Government to Account: Lessons for the future.

Este Simpósio Internacional foi organizado conjuntamente pelo National Audit Office e pelo Public Accounts Committee.

O Simpósio incidiu sobre vários aspectos no contexto do tema geral Holding the Government to Account, a saber:

- A importância do controlo parlamentar das despesas públicas;
- A necessidade e a relevância de uma instituição de controlo externo e independente das finanças públicas;
- Relações Paramentos/ISC;
- A boa gestão/governança pública – Boas práticas e riscos de gestão;
- A importância das recomendações das ISC e a necessidade do seu acatamento;
- Questões actuais das finanças públicas: sustentabilidade, prestação de contas e responsabilidade;

- Desafios futuros, incluindo a necessidade de as Instituições envolvidas unirem esforços, bem como a importância de cooperação internacional.