

REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

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

Conselho de Redacção:

João Figueiredo, Conselheiro da 1ª Secção

António Mira Crespo, Conselheiro da 2ª Secção

Carlos 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: Rainho e Neves, Lda

N.º 52 – Julho a Dezembro de 2009

Tiragem: 500 exemplares

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

6²7³3⁴4⁵5⁹

160 ANOS

1849~2009

TRIBUNAL
DE CONTAS

2⁴3²4¹7⁸

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

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

DOUTRINA

<i>O Controlo financeiro num contexto de democratização e desestatização.</i>	21
Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes	
<i>As reformas na Administração Pública de 2005 a 2008: alguns aspectos fundamentais.</i>	43
João Figueiredo	
<i>Fiscalização pelo Tribunal de Contas – da observância dos requisitos legalmente exigidos para as construções anti-sísmicas.</i>	77
Carlos Correia e Henrique Tavares	

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS	125
1ª SECÇÃO	
CONTROLO PRÉVIO	141
2ª SECÇÃO	
CONTROLO SUCESSIVO	173
3ª SECÇÃO	
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	179
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES	193

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA.....	199
---------------------------------	-----

NOTÍCIAS

Relações externas do Tribunal de Contas — Julho a Dezembro de 2009	207
--	-----

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 pro-

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

porcionar 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 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 seleccionada.

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, reading "Guilherme d'Oliveira Martins". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

(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 CONTROLO FINANCEIRO NUM CONTEXTO DE DEMOCRATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO¹

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes²

¹ Intervenção no Congresso da CLAD – Salvador da Bahia - Brasil, Outubro de 2009

² Juíza Conselheira do Tribunal de Contas.

1. Introdução

Nas últimas décadas produziram-se, à escala global, profundas alterações nos modelos de provisão, organização e gestão do sector público.

O desenvolvimento económico, social e cultural, as dinâmicas sociais e empresariais fortemente pressionadas pelos avanços científicos e tecnológicos, a crescente abertura dos mercados à livre concorrência e o aumento da capacidade crítica, elevaram o nível de exigência relativamente aos Governos e às Administrações Públicas, por sua vez afectados pelos aspectos negativos imputados ao modelo administrativo burocrático. As novas exigências impuseram aos Estados a necessidade de orientar a sua actividade para a satisfação das necessidades dos cidadãos através da qualidade dos serviços públicos.

As restrições orçamentais e as crises financeiras criaram, por seu turno, a necessidade de garantir apoio social, mas contendo o esforço fiscal dos contribuintes e, portanto, priorizando e optimizando a eficiência e eficácia das políticas públicas.

Nos anos oitenta iniciou-se um movimento internacional de redução do papel do Estado na vida económica e social, assente na promoção da privatização de sectores económicos controlados pelo Estado, na diminuição e simplificação da intervenção económica pública, na redução da dimensão das Administrações Públicas e na intensificação da actividade reguladora pública.

O aprofundamento destas reformas caracterizou-se ainda pela multiplicação de subjectividades jurídicas, pelo recurso a regimes de direito privado na realização de tarefas públicas, pela empresarialização e delegação de serviços públicos, pelo favorecimento de processos de descentralização e desconcentração, pela implementação de políticas de desregulamentação e flexibilização dos procedimentos e dos instrumentos jurídicos adoptados, conduzindo a uma significativa fragmentação da organização administrativa. À multiplicação dos centros de decisão e de produção acresceu o reforço da utilização dos mecanismos contratuais na actividade da Administração Pública e o desenvolvimento de múltiplas parcerias público-privadas.

Os modelos de gestão das instituições públicas orientaram-se para a adopção de novos paradigmas de gestão por objectivos e resultados e de avaliação e responsabilização pelo desempenho. As organizações públicas que-

rem-se hoje crescentemente baseadas na inovação tecnológica, no conhecimento e na informação.

As relações entre a Administração e os cidadãos sofreram também uma significativa evolução, envolvendo maior transparência e informação sobre as actividades públicas, o reforço da participação dos cidadãos nos processos de decisão política e administrativa e a introdução e aprofundamento do governo, da administração e da comunicação electrónicas.

Sem prejuízo dos ganhos obtidos, as modificações referidas originaram uma proliferação dos modelos e centros de decisão e de provisão de serviços públicos, uma multiplicação dos padrões de procedimento e de valorização das condutas e o enfraquecimento dos valores associados ao interesse público face à prevalência dos valores económicos.

Em consequência, colocam-se hoje questões complexas, nomeadamente em termos das relações e equilíbrios entre interesse público, interesse do Estado, interesse dos indivíduos e interesses dos grupos e respectiva ponderação (Mozzicafredo, 2007, Salis Gomes, 2007, e José Tavares, 2007).

Por outro lado, a realização de tarefas tendentes à satisfação do interesse público por um elenco cada vez mais diverso de entidades, no qual se incluem hoje também entidades supranacionais e entidades de direito privado e mesmo entidades privadas, suscita um conjunto alargado de questões ligadas ao seu financiamento e ao respectivo controlo.

Como bem sublinhou José F. F. Tavares, *“as sociedades modernas e desenvolvidas devem, ao nível da gestão pública, dispor, em cada momento, de um conjunto de valores, princípios e de «árbitros» que garantam o equilíbrio, a justiça e a proporcionalidade na ponderação da prossecução do interesse público com os demais interesses dignos de protecção.”*

As instituições superiores de controlo financeiro (instituições públicas que, em cada Estado, exercem, nos termos da lei, e ao mais alto nível, o controlo externo e independente das finanças públicas^{3 4}) são entidades que se afirmam e justificam nessa direcção, como baluartes e guardiões do interesse público, em tempos em que ele se torna mais complexo e fragmentado.

Vejamos como.

³ Cfr. artigo 2.º dos Estatutos da INTOSAI.

⁴ Estas instituições têm designações, estruturas e mandatos variáveis, prevalecendo dois modelos básicos: auditores gerais ou tribunais de contas.

2. As instituições superiores de controlo financeiro (ISC) acompanham a multiplicação dos centros de decisão e de provisão.

As necessidades públicas são, hoje, satisfeitas por uma variedade grande de entidades, que, para o efeito, gerem dinheiros públicos.

Os serviços e os orçamentos estaduais ou nacionais estão longe de ser a única ou principal via de realização dos bens de interesse público.

Os dinheiros dos contribuintes são atribuídos também a entidades supranacionais, regionais, locais, empresariais, sociais, cooperativas e particulares, quer directamente por transferência financeira, quer ao abrigo de instrumentos contratuais, quer por consignação de receitas.

A transferência de missões e de recursos públicos para essas entidades é frequentemente acompanhada de alteração do regime jurídico, financeiro e de fiscalização aplicável, o que pode prejudicar a transparência e o controlo da actuação e do gasto público envolvido.

Não pertencendo os meios utilizados aos gestores, a sua maior autonomia ou diferente estatuto jurídico não dispensam, antes acentuam, a necessidade de garantir o conhecimento e a transparência dos seus actos e a obrigação de prestação de contas aos contribuintes, tal como acontece com a administração das empresas perante os seus accionistas.

Para acompanhar esta evolução, é necessário que as ISC tenham poderes de intervenção que lhes permitam verificar qualquer utilização de dinheiros públicos, independentemente do tipo de entidade que procede a essa utilização, assim seguindo o rasto desse dinheiro.

Nem sempre isso acontece. Algumas ISC têm poderes limitados ao controlo dos orçamentos nacionais ou estaduais, não podendo auditar as autoridades locais ou empresariais ou os particulares que recebem e utilizam fundos públicos.

A INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) é a organização mundial que congrega as instituições superiores de controlo financeiro. Um dos principais documentos unificadores produzidos por esta organização é “*Declaração de Lima*”, que estabeleceu os princípios básicos da fiscalização financeira, contendo os critérios que devem presidir às instituições superiores de controlo financeiro externo. Este documento, de 1977, recomenda, há largos anos, que o controlo incida sobre toda a actividade financeira. Estabelece essa Declaração, nos seus artigos 18.º, 19.º, 23.º, 24.º e 25.º, que:

“Todas as operações financeiras, estejam ou não reflectidas no orçamento nacional, devem estar sujeitas à fiscalização das instituições superiores de controlo. A não inclusão de determinadas actividades de gestão financeira nesse orçamento não pode conduzir a que elas não sejam auditadas pela instituição superior de controlo”

“Por princípio, as autoridades públicas e outras entidades estabelecidas no estrangeiro são também auditadas pela instituição superior de controlo.”

“A expansão das actividades económicas do governo resulta frequentemente no estabelecimento de empresas de direito privado. Estas empresas devem também estar sujeitas à fiscalização da instituição superior de controlo, quando o governo tenha uma participação significativa no seu capital ou exerça sobre elas uma influência dominante.”

“As instituições superiores de controlo devem poder auditar o uso de subsídios atribuídos com fundos públicos”

“As organizações internacionais e supranacionais cujas despesas sejam cobertas por contribuições dos países membros devem ser sujeitas a auditorias externas e independentes tal como sucede com as organizações nacionais.”

Para assegurar um adequado acompanhamento da multiplicação de centros de actuação pública e financeira e para que se possam considerar conformes às normas internacionais de controlo financeiro, os governos dos países devem, pois, assegurar que as suas instituições superiores de controlo financeiro asseguram a fiscalização de todo o universo financeiro.

De forma a poder acompanhar as reformas introduzidas, e na linha das referidas recomendações, o Tribunal de Contas Português dispõe hoje de um quadro legal de competência, constante da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁵, que veio proporcionar um avanço significativo no que respeita à abrangência dos seus poderes de controlo.

Assim, para além dos poderes de fiscalização sobre o tradicional sector público administrativo, em que se incluem as regiões autónomas e as autarquias locais, sobre a administração indirecta e sobre associações com participação pública, alargou-se o controlo financeiro às empresas públicas, sociedades de capitais públicos, sociedades de economia mista controladas e participadas, empresas concessionárias de serviços públicos, bem como a todas as entidades que, independentemente da sua natureza pública ou

⁵ Aperfeiçoada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

privada, sejam beneficiárias e utilizadoras, a qualquer título, de dinheiros ou valores de proveniência pública.

Sucede que, consoante os modelos de controlo financeiro adoptado pelos países, vários tipos de instituições de controlo podem intervir no processo de auditoria aos fundos públicos. Atente-se no exemplo da União Europeia, em que os fundos europeus gastos nos Estados Membros são auditados pelo Tribunal de Contas Europeu e também pelas instituições de controlo nacionais. Ou no caso dos Estados Federais, em que fundos federais podem ser transferidos para os Estados, passando para a esfera de controlo dos tribunais estaduais. Ou, ainda, no caso das empresas públicas, quando estão sujeitas à fiscalização da instituição superior de controlo e, simultaneamente, vêem as suas contas auditadas por um revisor de contas privado.

Os diversos níveis a que se desenvolve a satisfação do interesse público, nos planos supranacionais, nacionais, estaduais, locais e institucionais, implica, assim, uma necessidade de maior coordenação dos correspondentes níveis de controlo financeiro, de forma a assegurar que os controlos sejam coerentes, não se sobreponham, não se desperdicem, não sejam demasiado onerosos nem se revelem insuficientes ou lacunares.

3. As instituições superiores de controlo financeiro são garantes de uma boa gestão pública

As instituições superiores de controlo financeiro têm como missão controlar e avaliar, de forma externa e independente, a gestão financeira pública, ou seja, a forma como são geridos os fundos e valores públicos.

Num contexto de mudança, estas instituições devem estar atentas ao mundo que as rodeia, observando, num plano privilegiado, as constantes mudanças políticas, culturais, sociais e económicas que influenciam o âmbito da actividade que controlam mas sobretudo, no acompanhamento dessas mutações e à luz do que delas esperam os cidadãos, repensando a maneira como conduzem as suas actividades. Assim, as formas por que hão-de assegurar o cumprimento rigoroso da sua missão tiveram e têm de evoluir, acompanhando a significativa evolução que, como vimos, se vem verificando na gestão pública.

Para tal é necessário que o controlo não se baste com a apreciação da mera legalidade das receitas e das despesas (o que se justificava por correspondência com um sistema de gestão burocratizada, muito procedimentalizada e regulamentada) e passe a incidir, também, sobre a qualidade da gestão

praticada, em correspondência com as novas dimensões do interesse público a relevar.

Neste sentido, a INTOSAI recomenda que o controlo financeiro incida tanto sobre a regularidade e legalidade das operações financeiras como sobre a sua economia, eficiência e eficácia, cabendo-lhe, assim, simultaneamente, e com igual importância, zelar pelo cumprimento de regras e procedimentos e avaliar a realização de objectivos e resultados.

O interesse último das ISC é contribuir para uma melhor gestão dos recursos públicos, o que significa, hoje, desempenhar também um papel de apoio aos gestores públicos, através de recomendações, e considerar, nas suas análises, as perspectivas e expectativas dos utilizadores dos serviços públicos.

De acordo com os princípios de controlo financeiro público internacionalmente consagrados, as instituições superiores de controlo financeiro devem, pela sua natureza e razão de ser, dispor do poder de formular e divulgar recomendações tendo em vista a melhoria da gestão administrativa e financeira. Reconhece-se, assim, que o objectivo do controlo da gestão financeira é, hoje, também, demonstrar aos organismos auditados maneiras de fazer poupanças financeiras ou reduzir custos, fornecer melhor qualidade de serviço, fortalecer os seus processos administrativos, organizacionais e de gestão e alcançar os seus objectivos de forma menos dispendiosa.

É importante ainda realçar, no âmbito de uma actuação orientada para a melhoria dos sistemas de gestão, a relevância dada à avaliação dos sistemas de controlo interno das entidades auditadas.

Os sistemas de controlo interno são conjuntos de planos de organização, métodos e procedimentos de funcionamento, destinados a assegurar a confiança e a integridade da informação, a salvaguarda dos activos, a utilização eficiente dos recursos, o cumprimento das políticas, planos e normas e a realização dos objectivos estabelecidos.

A importância dada à implementação de adequados e eficazes sistemas de controlo e decisão está presente em toda a actividade das ISC, salientando-se que as auditorias devem analisar a existência e fiabilidade desses sistemas, no plano geral da entidade ou no plano específico de determinada área, como a contratação pública, tesouraria ou gestão de pessoal, para identificação dos respectivos pontos fortes ou deficiências, formulando recomendações a esse respeito. O que se pretende é fazer funcionar os mecanismos de controlo e prevenção ao nível mais próximo da actividade

financeira, que é o próprio serviço executor, reduzindo, assim, na origem, os riscos de desvios às regras e aos objectivos.

A constatação do grau de fiabilidade desses sistemas funciona, ainda, como critério de avaliação do risco e de selecção de entidades e/ou áreas a auditar

Nos seus relatórios, o Tribunal de Contas Português aprecia a legalidade e regularidade das operações analisadas, avalia a fiabilidade dos sistemas de controlo interno do serviço auditado, ajuíza sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das contas, e/ou aprecia a economia, eficiência ou eficácia da gestão financeira, formulando recomendações em ordem a serem supridas as deficiências encontradas e evidenciando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras e seus responsáveis, se for caso disso.

A consagração da auditoria como instrumento prioritário de controlo e de avaliação da gestão da actividade financeira pública, coloca o Tribunal de Contas num plano privilegiado para conhecer o funcionamento dos serviços e entidades que prosseguem, de uma ou outra forma, as missões públicas e constitui-o na obrigação de detectar eventuais falhas e recomendar medidas no sentido da racionalização e modernização da Administração.

4. As instituições de controlo financeiro promovem a observância dos valores e do interesse público

A noção de interesse público tem, recentemente, vindo a ser reconstruída com recurso à ideia de “boa governação” ou “boa governança”.

Esta ideia faz apelo a um conjunto de princípios que devem subjazer às estruturas, mecanismos e processos de tomada de decisão e à forma como as decisões são ou não implementadas, e que se considera condicionarem o desenvolvimento das sociedades e dos países.

As Nações Unidas definem um conjunto de oito valores de boa governação: aplicação imparcial da lei, transparência, responsabilidade, equidade, eficácia e eficiência, serviço aos cidadãos, participação e consensualidade.

No quadro da evolução de uma Administração burocrática para uma Administração gestonária constatam-se disfunções na interiorização e equilíbrio daqueles valores.

A relevância dada aos princípios, instrumentos e sujeitos da gestão privada, como forma de flexibilização, agilização e rentabilização de processos e de partilha de riscos, recursos e interesses, conduziu à valorização da eficácia

e da eficiência e a uma necessária confrontação, relativização e ponderação do interesse público com os interesses particulares dos agentes envolvidos.

As instituições superiores de controlo financeiro têm a responsabilidade de promover o equilíbrio dos interesses e a prossecução do interesse público, estando numa posição privilegiada para o fazer. Podem e devem, na sua actuação, fiscalizar, alertar e corrigir as entidades auditadas e os seus responsáveis e agentes, no sentido de que:

- Os valores de boa governação assinalam, de forma clara, que a eficiência e eficácia da gestão pública não pode ser valorada de forma absoluta, esperando-se que a intervenção pública seja de equidistância e favoreça o funcionamento livre dos mercados, o que pressupõe o respeito pela igualdade, legalidade e transparência. Por isso, devem as ISC manter atenção aos aspectos de regularidade e pontual prestação de contas.
- A salvaguarda dos valores da concorrência, igualdade, legalidade e transparência aponta para que a procedimentalização na actividade administrativa, considerada frequentemente como um dos elementos da burocracia, não possa desaparecer, já que grande parte das vezes visa garantir aqueles valores essenciais de boa governação. A procedimentalização fornece também protecção jurídica aos particulares contra arbitrariedades, sendo, de resto, estas preocupações garantísticas as responsáveis pelos mais elevados graus de formalização⁶. Assim, devem as ISC fiscalizar a adequada documentação dos processos e o respeito pelos procedimentos fixados, quando se reportem a formalidades essenciais.
- Na cultura administrativa da gestão empresarial, em que os valores de serviço do interesse público se dissipam muito rapidamente (Rainer Pitschas, 2007), existe, hoje, a necessidade de dar uma atenção redobrada à questão dos comportamentos éticos e aos procedimentos de salvaguarda de impedimentos e de conflitos de interesses e de segrega-

⁶ Como afirma Maria João Estorninho, em “*A Fuga para o Direito Privado, Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*”: “Curiosamente, à medida que a Administração Pública passa a ter uma liberdade jurídica tendencialmente igual à dos privados, a necessidade de evitar a todo o custo o arbítrio e as necessidades de controlo passam a exigir, cada vez mais, esquemas pormenorizados de regras procedimentais.” No mesmo sentido a autora cita Zezschwitz: “Quanto mais livres forem as possibilidades de constituição contratual na prossecução de tarefas administrativas, tanto mais fortes devem ser as precauções jurídico-procedimentais contra uma má utilização de tais possibilidades de conformação”.

ção e rotação de funções. Devem, pois, as ISC assegurar procedimentos de controlo nesta matéria.

- Nas democracias modernas, em que o grau de autonomia dos gestores públicos é elevado, importa prevenir e combater a fraude e a corrupção, dando atenção a áreas de risco e contrariando ambientes de pouca transparência, fraca concorrência, elevado grau de discricionariedade e baixa responsabilização. A análise dos riscos e as verificações e recomendações das ISC são um importante contributo neste domínio.
- A boa gestão dos recursos públicos envolve opções eficientes e obtenção de bons resultados na consecução dos objectivos fixados, mas não pode também deixar de ser equitativa, assegurando uma justa repartição dos custos e dos benefícios, inclusive entre as gerações. As ISC dão, por isso, cada vez mais atenção às questões da previsão e avaliação dos impactos, da qualidade dos serviços prestados, da adequada repartição dos riscos nas parcerias público-privadas, do endividamento, da eficácia das políticas e da sustentabilidade financeira.

5. As instituições de controlo financeiro asseguram responsabilização

As ISC são instituições criadas para promover a responsabilização.

A “*Declaração de Lima*” da INTOSAI, a que já acima nos referimos, refere, logo no seu artigo 1.º, que o controlo financeiro externo é parte integrante e imprescindível de um mecanismo regulador que tem por finalidade evidenciar, com oportunidade e actualidade, os desvios normativos e as violações dos princípios da legalidade, rentabilidade, utilidade e racionalidade das operações financeiras, visando a adopção de medidas correctivas convenientes em cada situação, a determinação do grau de responsabilidade dos infractores, a exigência da correspondente indemnização e a adopção dos meios preventivos da repetição futura das infracções.

A responsabilidade é uma garantia da vida social e, no plano público, uma garantia para a realização do interesse público.

Os novos sistemas assentam em princípios de flexibilização, eficiência e eficácia, confiança e autonomia.

Uma gestão mais ágil e eficiente que assenta na atribuição aos gestores de orçamentos globais, a gerir com autonomia e o mínimo de constrangimentos processuais, há-de ter necessariamente como contrapartida uma maior responsabilização desses gestores e uma alteração do perfil da sua responsabilidade.

Estando em causa a prossecução de objectivos de maior eficiência na rentabilização dos recursos públicos, num contexto menos regulamentado, impõe-se que se reforce a avaliação da eficiência dos sistemas, da *performance* e dos resultados e o controlo da qualidade dos serviços prestados. Isto porque os gestores, mais libertos de regras, devem ser responsabilizados sobretudo pelos resultados da sua acção.

Assim, a maior autonomia e a menor importância das regras não significa ausência de controlo ou de responsabilização, mas sim uma importância acrescida da prestação de contas e um relevo maior dos mecanismos de responsabilidade pelo respeito de princípios e pelos resultados alcançados.

Refira-se que na evolução dos sistemas nem sempre se tem persistido nesta preocupação. Como vimos, a desintervenção do Estado no sector económico tem sido acompanhada da concessão de serviços públicos a agentes privados, da empresarialização dos serviços públicos sob diversas formas e da criação de diferentes tipos de organismos públicos de direito privado e com natureza empresarial, muitos deles concorrendo entre si. A esta nova realidade, estimulada pelos vários governos, são invocadas as virtudes de estimular a autonomia, o mercado e a participação da sociedade civil, simplificar os métodos de gestão, captar gestores qualificados, realizar economias de custos, flexibilizar as relações contratuais, diversificar as fontes de financiamento e favorecer ganhos de eficiência e eficácia. É, no entanto, importante notar que esta evolução se faz, por vezes, procurando rejeitar ou ignorar procedimentos essenciais aos valores democráticos, dificultando o controlo público e prejudicando a transparência e a prestação de contas.

Ora, na gestão pública, não pode haver autonomia sem transparência, prestação de contas e responsabilidade⁷. Se mesmo na vida privada “as boas contas fazem os bons amigos”, não é, de todo, concebível que quem gere algo que não é seu se não sujeite a um forte e público escrutínio.

As instituições superiores de controlo financeiro asseguram a concretização desse princípio. O controlo que exercem é uma actividade/função ao serviço da responsabilização, acrescentando credibilidade a quem presta contas e fornecendo informação a quem confia e apura responsabilidades.

Para que o façam de forma completamente credível, as ISC são órgãos de controlo externo, independentes dos responsáveis públicos que auditam. A independência, a imparcialidade, a integridade, a transparência e o profissionalismo são valores que intransigentemente prosseguem na sua actividade e que promovem sejam observados na gestão pública.

⁷ A conhecida “*accountability*”.

A independência e imparcialidade das ISC impõem requisitos exigentes quanto ao seu estatuto constitucional e organizativo, quanto ao código de conduta dos seus membros e colaboradores, quanto à auto-determinação dos seus planos de fiscalização, quanto aos direitos de acesso irrestrito à informação, quanto à liberdade de divulgação dos seus resultados e quanto às metodologias e aos rigorosos *standards* a observar no seu trabalho. Todas estas vertentes têm sido pormenorizadamente trabalhadas e promovidas pela INTOSAI e estão hoje firmemente consolidadas nos estatutos e práticas das ISC.

Neste âmbito importa sublinhar que os resultados das auditorias, fiscalizações e juízos das ISC são, por natureza e princípio, públicos. Isso é próprio da especificidade e utilidade da sua missão e é isso que as diferencia dos órgãos de controlo e apoio à gestão. Se bem que assumam também uma função de orientação e disciplina, as ISC são, essencialmente, instituições que visam *evidenciar* como são gastos os dinheiros públicos e *denunciar* os desvios, com vista a habilitar à respectiva responsabilização⁸ e prevenção.

Assim, uma actividade de gestão pública que não se subordine à prossecução do interesse público, cedendo a outro tipo de interesses ou prioridades, pode e deve ser apontada publicamente pela ISC como uma actividade ilegítima, irracional e prejudicial, daí devendo ser retiradas as devidas consequências.

Aos diferentes modelos de ISC correspondem diversos tipos de mandatos.

Há ISC, como é o caso dos tribunais de contas, que têm poderes para, elas próprias, aplicarem sanções, em caso de infracções financeiras detectadas. É o que sucede no caso português, em que o Tribunal de Contas pode aplicar multas e ordenar reposições de verbas, caso conclua pela prática de ilegalidades ou por gasto indevido de verbas. Algumas têm também o poder de cassação dos cargos públicos.

Estas instituições têm a vantagem de poder, de forma imediata, dar sequência às evidências de irregularidades detectadas nas suas acções de fiscalização, moralizando a acção de disciplina financeira.

Outras ISC, diríamos até a maioria delas, e tipicamente as do tipo de auditor geral, têm apenas poderes de auditoria e de aprovação e divulgação de relatórios. As consequências a tirar das evidenciações deles constantes são do foro de outras entidades, em especial os parlamentos e as tutelas.

⁸ Seja ela de natureza social, política, administrativa, jurídica ou, mesmo, penal.

A este respeito, importa citar José Tavares, em trabalho sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas, quando afirma que não obstante estas “*não configurarem actos de natureza jurisdicional, representam o corolário do exercício de uma função de controlo com igual dignidade e, porventura, com exigências acrescidas*”, envolvendo uma maior responsabilização de todas as entidades intervenientes.

Isto porque quem, tendo autonomia, não cumpre recomendações, é responsável por, apesar de alertado, não adoptar as melhores práticas. Ora, esta é uma atitude que não se pode aceitar num gestor público, que administra o que é de outrem.

Por isso, as ISC têm-se preocupado em instituir mecanismos adequados ao acompanhamento da implementação das suas recomendações e ao apuramento das responsabilidades inerentes.

6. As instituições de controlo financeiro reforçam a participação dos cidadãos

Por último, e não menos importante, as instituições superiores de controlo financeiro exercem uma função profundamente democrática e impulsora da participação cidadã na promoção e defesa do interesse público.

O controlo das ISC deve ser externo e independente porque se destina a informar os cidadãos e os seus representantes do estado da gestão das finanças públicas, habilitando-os, através de um trabalho em eles possam confiar, a exercer o seu juízo e a sua acção responsabilizadora.

Nas suas relações com o Estado, o cidadão evoluiu de administrado para utente, para cliente/consumidor e, mais recentemente, para parceiro (Salis Gomes, 2007). Mas as ISC consideram-no como aquilo que ele efectivamente é: detentor, proprietário, accionista, o maior interessado em saber o que é feito com os seus próprios bens. O cidadão é o contribuinte, o titular dos dinheiros públicos cuja gestão foi entregue aos responsáveis públicos.

É em nome, no interesse, em benefício e para os cidadãos que as ISC desenvolvem a sua missão de informar, evidenciar e denunciar.

Como refere Edna Delmondes, Ouvidora do Tribunal de Contas do Estado da Bahia: “*Todo o controle que transita na órbita entre Estado e sociedade tem um objectivo final que é o controle social, o qual, além da participação da sociedade na definição e acompanhamento das políticas públicas, tem o seu epílogo na aprovação ou reprovação da continuidade dos gesto-*

res governamentais enquanto agentes públicos no exercício dos respectivos mandatos políticos, por via do instrumento do sufrágio universal.”

Por isso a publicidade e a transparência são essenciais ao desenvolvimento da acção fiscalizadora das ISC.

Por isso, as ISC têm concentrado esforços e desenvolvido estratégias para a simplificação da linguagem dos seus relatórios, para uma divulgação activa dos resultados da sua acção fiscalizadora e para uma maior interacção com os cidadãos.

Neste âmbito, gostaria de terminar referindo, precisamente, a iniciativa de criação de Ouvidorias nos Tribunais de Contas, como sucedeu no Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 2008.

A Ouvidoria foi criada como um órgão vinculado à Presidência do Tribunal de Contas, ao qual compete receber as queixas formuladas pelos cidadãos, sociedade civil e jurisdicionados, orientar e acompanhar o ingresso das denúncias perante o Tribunal, prestar as informações necessárias aos denunciadores quanto à tramitação e resultado, e manter canais de comunicação directa com os cidadãos e a sociedade civil, no que tange ao exercício do controle externo da aplicação de recursos públicos e eficiência administrativa.

As denúncias recebidas podem dar origem a auditorias ou inspecções, ou ser nelas consideradas, e constituem informação permanente de bases de dados sobre as entidades sujeitas a controlo.

Mas, mais do que isso, a Ouvidoria tem a missão específica de *“estretar o relacionamento com o cidadão e com a sociedade civil organizada, objectivando maior transparência das acções do Tribunal, na perspectiva de contribuir para a ampliação do controle social e o fortalecimento da cidadania”,* nomeadamente *“mantendo instalações físicas e meios de comunicação electrónica, postal e telefónica necessários ao atendimento das demandas e informações recebidas”* e *“recebendo e registando comunicações pertinentes a demandas relativas a reclamações, críticas, sugestões e solicitações de informações sobre serviços prestados pelo Tribunal de Contas”*.

7. Conclusão

Como afirmou Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, as instituições superiores de controlo financeiro desempenham uma função insubstituível no Estado de Direito moderno.

Cabe-lhes não apenas um controlo de legalidade, mas também uma fiscalização substancial sobre a utilização dos dinheiros e valores públicos e sobre a eficiência, eficácia e equidade da respectiva utilização, promovendo uma correcta e adequada prestação de contas e a responsabilização de quem é chamado a realizar o *interesse público*.

Elas têm adaptado, e necessitam de continuar a adaptar, a sua actuação ao evoluir da gestão financeira pública, contribuindo activamente para o reforço dos instrumentos de responsabilização e transparência, que permitem aos cidadãos exercer um real controlo quanto à prestação de contas.

Tal representa para as ISC um enorme desafio em termos de mandato, âmbito e conteúdo da sua actuação e perfil de recursos e competências necessários.

Para além do alargamento da sua fiscalização a um conjunto muito vasto e diversificado de entidades, a cada vez maior diversidade e complexidade jurídica e financeira, a desmaterialização dos procedimentos e a análise do mérito tornam necessário que as ISC adoptem novos métodos de auditoria e dominem novas áreas de especialização.

Mas a sua evolução tem de fazer-se em interacção crescente com a sociedade, já que a sua intervenção se caracteriza, a final, no quadro da democratização das sociedades e dos interesses, como uma acção de reforço da relação legitimadora entre o Estado e os cidadãos-contribuintes, no sentido inabalável da defesa e promoção do *interesse público*.

BIBLIOGRAFIA

- Campbell, Colin, (2000), “Modelos e Valores da Moderna Gestão Pública”, em *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*, Instituto Nacional de Administração, Oeiras
- Delmondes, Edna, (2005), “Por que criar Ouvidorias nos Tribunais de Contas?”, Tribunal de Contas do Estado da Bahia
- Demmke, Christophe, (2004), *European Civil Services between Tradition and Reform*, EIPA
- Estorninho, Maria João, (1996), *A Fuga para o Direito Privado, Contributo Para o Estudo da Actividade de Direito Privado da Administração Pública*, Almedina, Coimbra
- Gomes, João Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea”, em *Interesse Público, Estado e Administração*, Celta Editora, Oeiras
- INTOSAI, *The Lima Declaration Of Guidelines On Auditing Precepts*, em <http://www.intosai.org>
- Lopes, Helena Abreu, (2004), “Como reduzir a burocracia e melhorar a gestão. O papel do Tribunal de Contas”, Lisboa
- Martins, Guilherme d’Oliveira, (2006), “A Reforma do Tribunal de Contas em 2006”, em *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse Público e Funções do Estado, Dinâmica conflitual de mudança”, em *Interesse Público, Estado e Administração*, Celta Editora, Oeiras
- Pitchas, Rainer, (2007), “Gestão do valor público”, em *Interesse Público, Estado e Administração*, Celta Editora, Oeiras
- Sousa, Alfredo José de, (1997), “Controlo Externo das Finanças Públicas: o Tribunal de Contas”, em *Boletim de Ciências Económicas*, 1997, Coimbra.
- Sousa, Alfredo José de, (2002), “O Papel das Instituições Supremas de Controlo na Melhoria da Gestão Pública”, em *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 37, Lisboa
- Tavares, José F. F., (2000), “As Responsabilidades na Gestão Pública, Seu Enquadramento”, Lisboa.
- Tavares, José F. F., (2000), *Reflexões sobre o Conceito, a Natureza e o Regime das Recomendações do Tribunal de Contas*, Lisboa.

Tavares, José F. F., (2003), “Reflexões sobre a Gestão Pública”, em *Revista da Administração Pública*, Lisboa

Tavares, José F. F., (2007), “A ponderação de interesses na gestão pública versus gestão privada”, em *Interesse Público, Estado e Administração*, Celta Editora, Oeiras

United Nations, *What is Good Governance?, Good Governance- and sustainable human development*, <http://www.unescap.org> e <http://magnet.undp.org>

RESENHA BIOGRÁFICA

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes, Juíza Conselheira, Tribunal de Contas, Portugal, Avenida da República, 65, Lisboa, Telef: +351 217945140, helena.lopes@tcontas.pt

Licenciada em Direito (Ciências Jurídico-Políticas) pela Universidade de Lisboa.

Diplomada com o Curso de Alta Direcção em Administração Pública (CADAP).

Juíza Conselheira do Tribunal de Contas desde 24 de Outubro de 2007.

Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas entre 12 de Março de 1996 e 24 de Outubro de 2007

Contadora-Chefe na Direcção Geral do Tribunal de Contas de 1 de Janeiro de 1990 a 12 de Março de 1996, nas áreas da fiscalização prévia de despesas de contratação pública e de actos e contratos das autarquias locais.

Contadora, Técnica Superior e Auditora da Direcção Geral do Tribunal de Contas entre 1981 e 2007.

Membro do Comité de Formação da EUROSAI e de Grupos de Trabalho no âmbito da Cooperação Técnica entre Instituições de Controlo Financeiro externo e da Auditoria da Contratação Pública.

Representante da Direcção Geral do Tribunal de Contas junto do Sistema Nacional de Controlo Interno (SCI).

Consultora da OCDE/SIGMA para a área do controlo financeiro externo.

Comissária de Contas da União da Europa Ocidental para o exercício de 2006.

Formadora certificada nas áreas do direito financeiro e administrativo, do controlo financeiro externo, da contratação pública, da responsabilidade e dos valores e da ética pública, tendo desenvolvido inúmeras acções de formação e conferências junto de várias entidades.

RESUMO

As Instituições Superiores de Controlo Financeiro (ISC) são entidades que se afirmam e justificam como guardiões do interesse público, nestes tempos em que ele se apresenta mais complexo e fragmentado. Assim,

- Considerando que os dinheiros públicos já não são geridos exclusivamente por entidades estaduais, é necessário que as ISC tenham poderes de intervenção que lhe permitam verificar qualquer utilização de dinheiros públicos, independentemente do tipo de entidade que procede a essa utilização, seguindo o rasto desse dinheiro;
- Os diversos níveis a que se desenvolve a satisfação do interesse público implica uma necessidade de maior coordenação dos correspondentes níveis de controlo financeiro, de forma a assegurar que os controlos sejam coerentes, não se sobreponham, não se desperdicem, não sejam demasiado onerosos nem se revelem insuficientes ou lacunares;
- Atendendo à valorização dos resultados sobre os procedimentos, a que o parâmetro de actuação das entidades em causa é frequentemente um padrão não administrativo e a que algumas operam com um escasso ou equívoco enquadramento normativo, importa que as ISC possam, devam e consigam pronunciar-se também sobre aspectos ligados à boa gestão dos recursos públicos, à ética pública, à qualidade dos serviços prestados, à satisfação das necessidades públicas e dos objectivos comprometidos, à equidade na distribuição dos recursos públicos e à sustentabilidade das finanças públicas;
- As instituições superiores de controlo financeiro podem e devem, na sua actuação, fiscalizar, alertar e corrigir as entidades auditadas e os seus responsáveis e agentes no sentido de observar valores de serviço público;
- Na gestão pública não pode haver autonomia sem transparência, prestação de contas e responsabilidade. O controlo exercido pelas instituições superiores de controlo é uma função ao serviço da responsabilização, acrescentando credibilidade a quem presta contas, fornecendo informação a quem confia responsabilidades e apurando e efectivando *accountability*.

- A democratização das sociedades e dos interesses e a participação cidadã exigem que as ISC utilizem modelos de comunicação e estratégias de interacção com a sociedade, uma vez que os destinatários finais da sua acção são os cidadãos-contribuintes e a finalidade da mesma é reforçar os mecanismos de legitimação democrática.

**AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE 2005 A 2008:
ALGUNS ASPECTOS FUNDAMENTAIS**

*João Figueiredo**

* Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas.

1. **As reformas introduzidas na Administração Pública a partir de 2005.**
2. **Alguns dos pressupostos subjacentes à política de reformas na Administração Pública.**
3. **Os principais domínios das reformas.**
4. **A reorganização da Administração do Estado.**
 - 4.1. **A reavaliação estrutural.**
 - 4.2. **O reforço das funções de apoio à governação.**
 - 4.3. **A reorganização dos serviços desconcentrados do Estado.**
 - 4.4. **Soluções estruturais para a gestão dos recursos.**
5. **A reforma dos regimes do emprego público.**
 - 5.1. **A reforma dos vínculos, das carreiras e das remunerações.**
 - 5.2. **O contrato de trabalho em funções públicas.**
 - 5.3. **A reforma do regime disciplinar.**
6. **Os sistemas de avaliação dos serviços públicos, dirigentes e trabalhadores.**
7. **A reforma dos sistemas de protecção social.**
8. **Diálogo, trabalho e comunicação na complexidade.**

- 1. As reformas introduzidas na Administração Pública a partir de 2005.** Uma recente colectânea editada com a mais relevante legislação¹ a que se subordina actualmente a organização, a gestão e o funcionamento da Administração Pública em Portugal, permite-nos perceber que esta obedece a regimes que, no essencial, foram produzidos nas últimas três décadas. Contudo, o movimento legislativo que a colectânea reflecte, parece² ter sofrido um impulso acelerador a partir de 2005: não só pelo número de diplomas produzido a partir de então, como pelo seu carácter diversificado e estruturante da organização e funcionamento dos serviços públicos em Portugal.

Concorde-se ou não com as soluções adoptadas, este é um facto observável. Basta analisar o índice cronológico da referida colectânea para verificar que de um total de 200 entradas³, 113 correspondem ao período que se inicia em 2005 e observa-se ainda que nas anteriores 87 entradas (a primeira das quais é de 1968), 31 contam com alterações introduzidas a partir daquele ano. Isto é: mais de metade dos textos normativos, considerados por aquela colectânea como sendo dos mais importantes na vida administrativa pública actual, foi produzida depois de 2005. Não quer dizer-se com isso que medidas legislativas não foram tomadas anteriormente com a maior relevância⁴: foram e muitas se mantêm. Mas, há muito tempo que, em Portugal, não se assistia a um movimento

¹ Refiro-me à colectânea “Regime Geral da Função Pública” de Maria Laura Veríssimo Dias e de Paulo Guilherme Fernandes Lajoso, editada em Julho de 2009.

² O autor deste texto reconhece não poder ser um “jugador” imparcial neste domínio, dado que, entre Março de 2005 e Junho de 2008, exerceu as funções de Secretário de Estado da Administração Pública, no XVII Governo Constitucional, no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública, sendo Ministros de Estado e das Finanças, até Julho de 2005, o Professor Doutor Luís Campos e Cunha e, a partir de então, o Professor Doutor Fernando Teixeira dos Santos. Também por essa razão, o presente texto debruça-se sobre o período entre 2005 e 2008, pois só nesse período pode o autor testemunhar pessoalmente sobre as motivações que subjazem às reformas empreendidas. Mas, o rigor manda referir que as reformas, nos seus aspectos essenciais, foram prosseguidas, até ao fim da legislatura, em Outubro de 2009, pelo novo titular do cargo, o Mestre em Direito Gonçalo Castilho dos Santos.

³ Cada entrada corresponde a um diploma legal ou regulamentar.

⁴ Destaque-se, por exemplo, pela sua natureza estruturante, o Código do Procedimento Administrativo (aprovado em 1991, com alterações em 1996 e em 2008), o Código do Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais e o Estatuto destes Tribunais (aprovados em 2002).

de reformas tão vasto e tão profundo, como o que se verificou a partir de 2005⁵.

Passados cinco anos após o início desse movimento, o presente texto pretende fazer uma abordagem de conjunto, sintetizadora e necessariamente superficial das reformas que tiveram um impacto em toda a Administração Pública. Não se abordam pois reformas administrativas sectoriais, embora algumas da maior importância e de grande impacto tenham sido desenvolvidas, designadamente nos sectores da educação, da saúde, da agricultura e do ensino superior.

- 2. Alguns dos pressupostos subjacentes à política de reformas na Administração Pública.** As reformas concretizaram, como não podia deixar de ser, por razões constitucionais e de legitimidade política, o Programa do Governo então em funções⁶. Contudo, não só é necessário explicitar pressupostos subjacentes aos enunciados do programa de acção governativa, como apresentar desenvolvimentos que, com base naqueles enunciados, necessariamente tiveram de ser feitos.

De entre os pressupostos, destaque-se o entendimento de que a Administração Pública constitui um instrumento fundamental para a satisfação das necessidades colectivas e de crescimento sustentado da economia e de desenvolvimento integrado do País. E tal entendimento incidia sobre todas as Administrações Públicas: a do Estado, mas também a autónoma, e as administrações das Regiões e das autarquias locais.

Consciente dessa importância, fazia-se contudo uma constatação: tendo sido objecto, ao longo das últimas décadas, de inúmeras iniciativas de reforma, em quase todos os seus domínios, e algumas da maior importância, a situação existente em 2005 era, em muitos aspectos, paradoxal, com regimes por vezes contraditórios – mer-

⁵ Deve, contudo, relembra-se o programa de reforma administrativa do II Governo Constitucional, protagonizado pelo então Ministro da Reforma Administrativa, Doutor Rui Pena. Amplo e profundo programa esse, mas infelizmente não executado, pois o Governo não perdurou o tempo suficiente.

⁶ O XVII Governo Constitucional. O Programa de Governo, também por razões de legitimidade política, por sua vez reproduzia o programa eleitoral com que o Partido Socialista se apresentara a eleições, que venceu, e cujo Grupo Parlamentar apoiava parlamentarmente e em maioria o Governo.

cê de concepções e impulsos políticos divergentes e da influência de grupos de pressão com interesses contraditórios e, inúmeras vezes, opostos a interesses gerais – alguns consagrando soluções pontuais e, em alguns domínios essenciais, reflectindo concepções claramente desfasadas no tempo, mantendo matrizes fundamentais inalteradas há longas décadas.

Assim, por exemplo, no domínio da organização administrativa da Administração do Estado, a par de um movimento constante de crescimento estrutural, sem orientação definida, tinha-se assistido à descaracterização das opções organizativas fundamentais.

No domínio da gestão dos recursos humanos, mantinham-se modelos radicalmente diferentes dos consagrados no direito laboral comum, reféns de um pensamento e concepções com décadas de existência e claramente ultrapassados, mantendo-se uma fractura demasiado vincada entre o sector público administrativo e o sector empresarial, público e privado, que só contribuía para a rigidez do mercado de trabalho e inibia a possibilidade de trocas entre os dois sectores e as vantagens que mutuamente daí podem resultar⁷, para além de, em alguns aspectos, traduzirem verdadeiras desigualdades entre trabalhadores, sem qualquer justificação. Em matéria de carreiras e remunerações detectava-se extrema complexidade e rigidez, com mais de 1500 carreiras profissionais diferentes, com conteúdos funcionais muitas vezes idênticos⁸, mas com estruturas remuneratórias por vezes diferentes. No sistema de carreiras e correspondentes remunerações imperavam mecanismos automáticos de progressão, incluindo a salarial, inúmeras vezes sem relação de facto com os níveis de desempenho profissional e com as capacidades orçamentais do Estado.

Mantinham-se soluções manifestamente injustas, por vezes iníquas e incoerentes entre si, nomeadamente nas matérias relativas à protecção social.

⁷ Refira-se, por exemplo, que as reformas introduzidas, neste domínio, no final de década de 80 e início de 90 do século passado, incidindo sobretudo sobre a questão das carreiras e remunerações – em que, aliás, as soluções anteriormente em vigor estavam completamente esgotadas – não abordaram a questão dos vínculos laborais, mantendo-se no essencial inalteradas as soluções vigentes há décadas, perdendo-se aliás uma oportunidade excelente, face às positivas soluções adoptadas em matéria de remunerações que a situação financeira do Estado permitiu consagrar.

⁸ Muitas delas então chamadas carreiras adjectivadas.

A problemática da avaliação dos desempenhos, pese embora tenha sido objecto de uma reforma então recente⁹ – muito contestada, apesar de se subordinar a opções válidas – não tinha soluções para a questão da avaliação dos dirigentes máximos e a sua articulação com a avaliação das organizações.

Refira-se ainda que havia um grande desconhecimento em matéria de dados quantitativos sobre a Administração e os seus efectivos, a par de um discurso recorrente sobre excesso de efectivos, sobre desequilíbrios na sua distribuição e rigidez nos mecanismos de reafectação e mobilidade, não em função de opções individuais, mas em função de opções globais de gestão dos serviços públicos.

A par destes aspectos relacionados com a gestão de recursos afectos às Administrações Públicas, era geral o diagnóstico de excessiva burocratização na relação dos cidadãos e empresas com os serviços públicos e nas dificuldades de acesso à prestação de serviços.

Finalmente, o diagnóstico sobre a Administração, não podia desligar-se da situação das finanças públicas que, em 2005, apresentava um défice projectado para esse ano de 6,2 % do PIB¹⁰ e as despesas com pessoal nas Administrações Públicas representavam 14,4 % do PIB¹¹, valor muito superior à média observada nos países da União Europeia e da OCDE. Como se sabe, as despesas com pessoal constituem uma das componentes fundamentais da despesa pública – juntamente com as prestações sociais – e por

⁹ Referimo-nos à introduzida pela Lei n.º 10/2004 de 22 de Março, correntemente conhecida já então por SIADAP.

¹⁰ Valor referido no Relatório do Orçamento de Estado para 2006 (vide <http://www.dgo.pt/oe/2006/Proposta/Relatorio/Rel-2006.pdf>). No “Programa de Estabilidade e Crescimento de 2005-2009 – Actualização de Dezembro” pág. 2 (vide http://www.min-financas.pt/inf_economica/progest2005_09_act.pdf), prevê-se já um défice nesse ano de 6%. Este valor veio a ser reafirmado no “Relatório do Orçamento de Estado” para 2007 (vide http://www.min-financas.pt/documentos/rel_oe_2007_definitivo.pdf). Contudo, no Relatório do Orçamento para 2009, na pág. 48, refere-se como valor do saldo orçamental de 2005 - 6,1% (vide <http://www.dgo.pt/oe/2009/Proposta/Relatorio/rel-2009.pdf>). Vide igualmente Quadro 6.3.1 in Relatório Anual 2008 do Banco de Portugal, a p. 176.

¹¹ Vide Boletim do Observatório do Emprego Público, n.º 2, de Setembro de 2009, em http://www.dgaep.gov.pt/upload//OBSEP/BOEP_02/BOEP_02_Set2009.pdf

isso qualquer política de reformas na Administração Pública não podia, nem pode, ignorar tal vertente¹².

Tais constatações não ignoravam contudo os inúmeros sucessos conseguidos nas últimas décadas, por acção dos poderes públicos e das suas administrações, na construção do Estado de Direito Social, e em domínios tão diferenciados como, por exemplo, o da universalização do acesso aos cuidados de saúde e dos sistemas de ensino, da construção de infra-estruturas, do desenvolvimento dos sistemas de protecção social, de integração nas Comunidades Europeias...

É perante tais pressupostos – muito sinteticamente agora enunciados – que se posiciona o Programa de Governo. Daí que inserida logo no Capítulo I sobre *“Uma estratégia de crescimento para a próxima década”*, a parte relativa à Administração Pública intitulava-se *“Modernizar a Administração Pública para um país em crescimento”* e enunciava três ideias fundamentais: *“facilitar a vida aos cidadãos e às empresas”*, *“qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho”* e *“adequar a Administração aos objectivos de crescimento”*. Uma análise mais detalhada de todo o texto permite destacar algumas preocupações fundamentais.

Desde logo, a referência de que a *“modernização da Administração Pública é uma peça essencial da nossa estratégia de crescimento para o País”* e o reconhecimento de que *“[n]ão se trata de fazer uma mítica grande reforma da Administração Pública”, mas de conduzir um processo reformador feito de passos positivos, firmes, e consequentes (...)*.

Assim, naquele período – a partir de 2005 – em regra, rejeitou-se a ideia de uma “Reforma da Administração Pública” e sempre se advogou a necessidade de “reformas na Administração Pública”. É que a reforma administrativa deve ser entendida como uma dinâmica de reformas. Feita uma, inicia-se outra. E, por vezes, feita

¹² Note-se que a explicitação desta preocupação ao nível da estrutura política do Estado se evidenciou pela consagração da Secretaria de Estado da Administração Pública no âmbito do Ministério das Finanças, então designado por Ministério das Finanças e da Administração Pública. Tal solução, já adoptada nas soluções governativas imediatamente anteriores, contrasta com a adoptada noutros períodos em que a mesma Secretaria de Estado, quando existente, se inseria na Presidência do Conselho de Ministros ou, em períodos mais recuados e pontualmente, no Ministério da Administração Interna.

uma, aprofunda-se a seguir. E, naturalmente, feitas algumas, devem ser aperfeiçoadas ou mesmo corrigidas. A percepção da realidade varia, as necessidades colectivas evoluem e as exigências de uma melhor gestão e administração aumentam constantemente: mais e melhores serviços públicos, financeiramente sustentados e com redução de encargos é um lema por quase todos proclamado.

Para além daqueles enunciados gerais, o Programa apresentava inúmeras medidas que concretizavam as seguintes ideias fundamentais: simplificação administrativa e desburocratização, melhoria dos mecanismos de acesso à prestação de serviços públicos, reorganização dos serviços do Estado e sua redução, promoção de uma cultura de gestão por objectivos, avaliação de desempenhos e recompensa do mérito, redução de efectivos e reforço das condições da sua mobilidade, aproximação ao regime laboral comum, desenvolvimento da administração electrónica.

3. Os principais domínios das reformas. Naquele período, assistiu-se pois a um conjunto de reformas que incidiriam sobre os mais relevantes aspectos da vida administrativa. Fazendo uma análise do que então se de facto se passou, pode dizer-se que as reformas tiveram como objecto os seguintes domínios fundamentais:

- A reorganização da Administração do Estado;
- A reforma dos regimes do emprego público;
- Os sistemas de avaliação dos serviços públicos, dirigentes e trabalhadores;
- A reforma dos sistemas de protecção social;
- O recrutamento e a mobilidade dos recursos humanos;
- A simplificação administrativa e o desenvolvimento da administração electrónica;
- A reforma dos regimes de obras públicas e aquisição de bens e serviços;
- Um novo regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado.

Nestes domínios produziram-se novos regimes jurídicos, mas adoptaram-se igualmente muitas medidas de gestão. A Administração Pública não se resume ao Direito e as reformas administra-

tivas não se bastam com alterações jurídicas. Assim, por exemplo, se na reforma dos regimes de obras públicas e de aquisição de bens e serviços, foi adoptado um novo Código dos Contratos Públicos (veja-se o Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, que o aprovou e toda a sua regulamentação) que constituirá um marco na gestão pública e na sua relação com a vida económica, também foram dados passos muito importantes na gestão das compras públicas, designadamente com o desenvolvimento das unidades ministeriais de compras, dos mecanismos electrónicos associados à celebração dos contratos e a criação da Agência Nacional das Compras Públicas. Igualmente, no domínio da simplificação administrativa, nunca antes se tinha assistido em Portugal a um movimento de reformas, algumas pontuais, outras de largo alcance, como as que corporizaram no que ficou conhecido por “Programa Simplex”.

No domínio do recrutamento e da redução de pessoal das Administrações Públicas, concretizou-se a regra de “2 por 1”¹³, através de mecanismos regulamentares adequados¹⁴ que, devidamente activados, permitiram cumprir o objectivo de redução de efectivos¹⁵.

Diga-se igualmente que as soluções jurídicas adoptadas correspondem a novos modelos de organização e gestão da Administração Pública que, em certos domínios, como a seguir se verá, foram particularmente inovadores, especialmente na organização administrativa, na gestão de recursos humanos e na avaliação dos desempenhos.

¹³ Com tal regra pretendia-se proceder ao recrutamento externo de um efectivo por cada dois efectivos saídos, como *ratio* e mecanismo de redução de efectivos.

¹⁴ Vide a Resolução do Conselho de Ministros nº 38/2006, publicada em 18 de Abril, que estabeleceu os procedimentos a seguir pelos serviços da Administração do Estado para se obter aquele *ratio* de substituição.

¹⁵ A evolução dos efectivos das Administrações Públicas pode evidenciar-se com os seguintes dados até 2008 (ano/nº de efectivos): 1935/25.588; 1968/196.755; 1979/372.086; 1988/485.368; 1996/638.938; 2005/747.880; 2007/708.507; 2008/692.279). Veja-se, designadamente o Relatório do Orçamento de Estado para 2010, pág. 31 in <http://www.dgo.pt/oe/2010/Proposta/Relatorio/rel-2010.pdf>. Note-se que nos dados relativos a 2005 e anos posteriores continuaram a ser contabilizados os efectivos que tinham relação jurídica de emprego público e que exerciam funções nos hospitais empresarializados.

Destaque-se ainda outro aspecto que só uma análise muito atenta das reformas empreendidas permite perceber: a da estreita articulação entre elas, apesar de incidirem sobre domínios muito diferentes, suportadas por um pensamento comum: assim, por exemplo, e como abaixo em alguns aspectos se verá, há soluções na reorganização dos serviços do Estado que se articulam com as que foram consagradas na reforma dos sistemas de avaliação; esta tem uma estreita relação com as soluções adoptadas na reforma do regime de vínculos, carreiras e remunerações e nela há também aspectos que têm conexão com soluções adoptadas na reforma do regime disciplinar; a reforma dos vínculos, carreiras e remunerações, por sua vez, é fundamento de muitas das soluções estabelecidas no regime do contrato de trabalho em funções públicas, e ambas se articulam também com aspectos do novo regime disciplinar, com a reforma da protecção social e com soluções dos regimes de mobilidade.

Só o facto de se ter empreendido um conjunto de reformas de largo espectro, no mesmo período temporal, permitiu obter coerência no conjunto, com algumas falhas – há que se reconhecer – que o tempo e correcções não deixarão de colmatar.

Sobre este conjunto de reformas, a OCDE no seu relatório, produzido em 2008, sobre “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal” refere (a pág. 27): “[e]stão em curso reformas estruturais significativas em várias áreas. O Governo lançou uma impressionante reforma da Administração Pública, que inclui as iniciativas adiante discutidas”.

Mas vejamos, em maior pormenor, os quatro primeiros domínios acima referidos.

- 4. A reorganização da Administração do Estado.** É útil relembrar que nas últimas décadas se assistiu a um constante crescimento da dimensão da Administração do Estado, traduzido pela criação de novos serviços públicos ou pelo seu desenvolvimento estrutural interno. Tal crescimento, contudo, nem sempre se traduziu em maior racionalidade da organização, nem em melhores serviços prestados, mas quase sempre se verificou impacto no aumento da despesa pública. E correspondeu, quase sempre, a impulsos reorganizadores pontuais ou sectoriais, o que aliás contribuiu forte-

mente para a fragilização progressiva ou desaparecimento de um “racional” da organização administrativa do Estado. Deve igualmente dizer-se que, se é verdade que quase todos os Governos anteriores tentaram proceder a movimentos mais gerais de reorganização, sempre se mostraram tímidos e os resultados obtidos foram muito limitados.

Impunha-se pois inverter essas tendências, visando precisamente uma melhor e mais racional organização. Pode-se seguramente afirmar que a reorganização do Estado que se concretizou através do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) não tem qualquer paralelo anterior.

4.1. A reavaliação estrutural. Relembre-se que foram identificados e avaliados 518 organismos públicos¹⁶, tendo-se consagrado no final do programa 331¹⁷, após opções de criação, fusão e extinção de órgãos e serviços públicos¹⁸. E se aqueles organismos, antes da reforma, contavam com 5254 estruturas internas¹⁹, no final englobavam 3947²⁰. Contudo, não se tratou só de reduzir a dimensão organizativa da Administração do Estado²¹ mas, como se disse, também de a subordinar a maior racionalidade. Tal objectivo, que é patente nas Resoluções do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto, e nº 39/2006, de 21 de Abril, assentou na definição de um modelo fundamental para todos os ministérios²², respeitando as suas especificidades e verificou-se sobretudo

¹⁶ 170 direcções-gerais, 93 institutos públicos e 255 outras macroestruturas (conselhos, comissões, estruturas de missão, etc.).

¹⁷ 124 direcções-gerais, 70 institutos públicos e 137 outras macroestruturas.

¹⁸ Ao nível das grandes estruturas do Estado procedeu-se pois a uma redução da ordem dos 26,2% no que respeita a direcções-gerais e institutos públicos e de 46,3% nas outras macroestruturas. No total a redução foi de 36,1%.

¹⁹ Direcções de Serviços e Divisões ou unidades equiparadas.

²⁰ Ao nível das microestruturas do Estado procedeu-se pois a uma redução da ordem dos 24,9%.

²¹ Deve igualmente referir-se que a redução das estruturas teve naturalmente impacto na redução do número de cargos dirigentes: assim antes do PRACE foram identificados 5984 cargos e depois da sua execução ficaram consagrados 4516, significando pois uma redução de 24,5%.

²² O modelo definia em cada ministério vários tipos de órgãos e serviços cuja concreta natureza jurídica variava, em função das suas especificidades: órgãos consultivos, serviços de apoio à governação (de estratégia, planeamento, relações internacionais, avaliação e inspecção, controlador financeiro...), serviços instrumentais de gestão (secretarias gerais, serviços de finanças e património, serviços de tecnologias de informação, centros de formação...) e serviços operacionais, centrais e desconcentrados.

em três domínios: no reforço das funções de apoio à governação, na reorganização da administração desconcentrada e na reorientação das funções de gestão de recursos.

4.2. O reforço das funções de apoio à governação. Relembre-se que as funções de apoio à governação tiveram relevância no interior da Administração, sobretudo a partir do final da década de 60, mas a partir da década de 90 foram progressivamente descaracterizadas. A Administração perdeu capacidades de planeamento de médio e longo prazo e de avaliação e de controlo. O seu reforço, no PRACE, traduziu-se sobretudo na consagração em todos os ministérios de organismos com atribuições em matéria de estratégia, planeamento, avaliação e relações internacionais²³. Nas suas atribuições, surge, pois, relacionadas a função de definição da estratégia para o sector ou sectores que constituem o objecto da acção de cada ministério com o planeamento que o concretiza, como também a função de avaliação, na sua vertente avaliativa da estratégia e dos resultados obtidos na execução do planeado, como também de avaliação dos órgãos e serviços públicos de cada ministério. Surgia pois, através destes serviços, o suporte orgânico à realização da avaliação dos serviços públicos, que encontraria consagração noutra reforma: a dos sistemas de avaliação (em particular o que ficou por ser designado SIADAP 1)²⁴. À definição da estratégia, ao planeamento e à avaliação, surge igualmente associada a função de relações internacionais – salvaguardadas as necessárias articulações com o Ministério dos Negócios Estrangeiros - por ser bem claro que, num contexto de integração europeia e de globalização, aquelas funções devem contar com os dados relevantes no contexto internacional. O reforço das funções de apoio à governação passou igualmente pela conformação, em todos os ministérios, de serviços de inspecção e auditoria, subordinados ao mesmo modelo de atribuições e competências (vide o Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de Julho, que fixou esse modelo). Há pois uma

²³ Em vários ministérios adoptaram a mesma designação: Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEAR). Noutros ministérios foi feita opção por designação mais conforme às suas especificidades: por exemplo, a Direcção-Geral da Administração Interna no Ministério da Administração Interna, a Direcção-Geral da Política de Justiça no Ministério da Justiça, o Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, no Ministério respectivo. A OCDE no seu relatório acima referido sobre “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal”, 2008, veio sublinhar a importância da criação destes departamentos para o futuro de uma moderna gestão orçamental.

²⁴ Veja-se abaixo o nº 6 onde se aborda tal reforma.

intencionalidade e racionalidade específicas na estruturação destes organismos. Tratou-se, pois, de concretizar nestas tão importantes funções, um específico pensamento sobre a organização do Estado. Assim, se cada um daqueles departamentos, nos vários ministérios, apresenta especificidades, todos obedecem a uma lógica comum.

4.3. A reorganização dos serviços desconcentrados do Estado.

No que respeita à Administração desconcentrada do Estado, tenha-se presente que durante décadas se constatou que cada ministério tinha uma organização própria – e, por vezes, mais do que uma – correspondendo a uma determinada divisão territorial do país. Antes do PRACE registou-se a existência de 30 soluções diferentes de organização dos serviços desconcentrados do Estado. Esta situação de irracionalidade estrutural teve, como se sabe, grandes consequências nas dificuldades encontradas na coordenação da formulação e execução de políticas, sobretudo na sua dimensão regional, e no estabelecimento de mecanismos de articulação entre os vários sectores da Administração do Estado, mas também entre esta e as instâncias supra-municipais e autárquicas. Ao longo de décadas – e repita-se: décadas – este diagnóstico foi várias vezes realizado²⁵ e várias foram as tentativas de ordenar racionalmente este “caos”, mas sem sucesso. Com o PRACE – e porque toda a Administração do Estado então esteve sob avaliação – foi possível consagrar dois modelos básicos, aos quais todos os Ministérios se conformaram: o das “regiões - plano” (NUT’S II) e o dos distritos. De trinta modelos passou-se pois para dois.

4.4. Soluções estruturais para a gestão dos recursos. No que respeita às funções de gestão dos recursos, a par da manutenção das Secretarias-Gerais, sublinhe-se a criação dos “controladores financeiros” (vide o Decreto-Lei nº33/2006, de 17 de Fevereiro)²⁶ e a concretização de uma ideia que pode ter, na Administração Pública, a importância que já revelou nas administrações privadas: o início de experiências de serviços partilhados. Concebidos como entidades prestadoras de serviços nos domínios da gestão financeira, contabilidade, gestão e administração de recursos humanos e de recursos materiais – a Empresa de Gestão Partilhada de Recur-

²⁵ Relembre-se o relatório sobre “Serviços Desconcentrados”, anexo ao primeiro “Livro Branco da Regionalização”, elaborado no início da década de 80 do século passado.

²⁶ A criação destes cargos estava expressamente prevista no Programa de Governo.

dos da Administração Pública (GeRAP)²⁷ e a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP)²⁸ - não podiam deixar de ter forma empresarial, de forma a reflectir nos seus instrumentos de gestão a sua actividade e os seus resultados, por essa via obter as suas receitas e, no futuro, tão próximo quanto possível, em concorrência com entidades privadas que queiram competir nesse mercado de serviços públicos, após uma primeira fase que deve ser de fixação de regras e de modelos que todos os serviços públicos devem seguir, para coerência da acção pública e dos sistemas de informação.

Todo este movimento de reestruturação foi conduzido no quadro de diplomas legais, vindos do período legislativo anterior, que se entendeu dever manter como traves mestras - a lei da administração directa do Estado e a dos institutos públicos²⁹ - e do Decreto-Lei nº 200/2006, de 25 de Outubro, que estabeleceu uma disciplina coerente das operações de reorganização de serviços públicos e das regras a seguir em matéria de recursos a eles afectos.

5. **A reforma dos regimes do emprego público.** Foi este um dos domínios em que as reformas foram mais significativas, quer pela sua extensão, quer pela sua novidade. Como se sabe, e já se referiu, no início da década de 90 operou-se uma importante reforma neste domínio, em particular nas carreiras e nas remunerações. Contudo, nela não foi praticamente tocada a problemática dos vínculos, o que significa que a natureza do emprego público ficou, nos seus aspectos essenciais, inalterada. E, tanto as alterações introduzidas em matéria de carreiras e de remunerações como o modelo então em vigor de avaliação de desempenho deram origem ao que, na linguagem comum, ficou conhecido por “mecanismos automáticos” de evolução nas carreiras, também já acima referenciados.

Tais mecanismos foram uma das causas para que as despesas com pessoal das administrações públicas tivessem estado fora de con-

²⁷ Veja-se o Decreto-Lei nº 25/2007, de 7 de Fevereiro.

²⁸ Veja-se o Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro.

²⁹ As Leis nºs 3 e 4/2004, de 15 de Janeiro, mas que foi necessário alterar posteriormente, por exigência das reformas (vide a Lei nº 51/2005, de 30 de Agosto, os Decretos-Lei nº 200/2006, de 25 de Outubro, e nº 105/2007, de 3 de Abril, e a Lei nº 64-A/2008, de 31 de Dezembro).

trol: refira-se, por exemplo, que em cada ano os competentes organismos centrais, em matéria de orçamentação, não conseguiram fazer previsões, com rigor, de quanto seria a despesa total com pessoal, em anos económicos futuros. Assim se chegou a uma situação em que aquelas despesas representaram, em 2005, como já se referiu, um valor correspondente a 14,4% do PIB.

As reformas operadas a partir de 2005 incidiram pois sobre essas dimensões – os vínculos, as carreiras e as remunerações - e, por ser matéria estritamente conexa, sobre o regime disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas. Pela sua importância, justifica-se igualmente, em matéria de vinculação, fazer uma referência mais desenvolvida ao regime do contrato de trabalho em funções públicas.

5.1. A reforma dos vínculos, das carreiras e das remunerações.

Em matéria de vínculos, carreira e remunerações, a reforma aprovada – que é a mais importante e estruturadora destes domínios – assentou nas seguintes constatações:

- Reconhecimento de desnecessária complexidade do sistema de modalidades e submodalidades de constituição da relação jurídica de emprego público e, sobretudo, progressiva descaracterização das situações às quais eram até então legalmente aplicáveis. Era já então praticamente impossível estabelecer uma distinção conceptual clara entre as situações em que devia ser constituída uma relação de emprego na modalidade de nomeação, aquelas em que devia utilizar-se o contrato individual de trabalho por tempo indeterminado e as demais em que se podia fazer uso das restantes modalidades;
- Relação muito fraca entre os mecanismos de gestão dos recursos humanos e as necessidades da gestão global dos serviços e muito deficiente a relação entre os mecanismos de gestão dos recursos humanos e as capacidades orçamentais do Estado, contribuindo para a impossibilidade de controlo da evolução da despesa com pessoal e para os desequilíbrios das finanças públicas;
- Reconhecimento da rigidez das regras aplicáveis ao pessoal em regime de nomeação, largamente maioritário na Administração Pública, de que decorriam dificuldades de gestão

e pouca flexibilidade na relação com as necessidades dos serviços e no ajustamento aos níveis de desempenho revelados;

- Elevado número de carreiras com conteúdos funcionais idênticos e proliferação de carreiras de regime especial e de corpos especiais, muitas vezes sem clara justificação funcional;
- Dinâmica das carreiras muito baseada na antiguidade e em níveis de avaliação de desempenho generalizadamente obtidos, o que lhe conferia natureza quase automática, ou baseada em concursos com procedimentos muito burocratizados;
- Existência de várias escalas remuneratórias contribuindo para a pouca transparência do sistema de remunerações e um número excessivo de posições salariais diferentes. Contribuindo para a complexidade dos sistemas remuneratórios, constatava-se ainda a existência de inúmeros suplementos consagrados frequentemente com o objectivo exclusivo de assegurar acréscimos à remuneração base. Por outro lado, estavam pouco desenvolvidos os mecanismos remuneratórios verdadeiramente relacionados com os níveis de desempenho;

A reforma empreendida transporta fortes inovações inspiradas pelas seguintes opções:

- Aproximação ao regime laboral comum, mantendo-se contudo uma intuição fundamental: as relações de emprego com instituições públicas devem subordinar-se aos interesses públicos que são prosseguidos. Assim, devem manter sempre uma natureza pública;
- Consagração de um novo modelo da gestão de recursos humanos, com uma relação mais forte com a gestão orçamental, de forma que esta, nas dimensões em que se relaciona com a primeira, não fique dela prisioneira. Isto é: a gestão de pessoal passou a estar mais condicionada pelas capacidades orçamentais públicas;
- Gestão dos recursos humanos desenvolvendo-se a partir da identificação das actividades e dos postos de trabalho necessários à prossecução de objectivos e obtenção de resultados dos serviços, através de mapas de pessoal de

- atualização anual ou plurianual, e progressivamente assente na definição de perfis de competências;
- Simplificação das modalidades de vinculação;
 - Emprego público baseado num “modelo de carreira” mas flexibilizado com soluções próprias dos “modelos de emprego”³⁰;
 - Mais forte relação entre evolução nas carreiras e remunerações e a avaliação do desempenho e a compensação do mérito;
 - Simplificação do sistema de carreiras;
 - Simplificação e transparência nos sistemas remuneratórios.

Estas opções foram concretizadas pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro³¹, que estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR)³² e a sua regulamentação posterior; pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, que aprovou o regime do contrato de trabalho em funções públicas e o seu regulamento e pelo Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de Julho, que procedeu à extinção e fusão de carreiras.

³⁰ Como se sabe, a organização do emprego na administração portuguesa tem-se baseado no modelo de carreira. Neste modelo, cada trabalhador deve integrar-se numa carreira, com conteúdo funcional específico, e a carreira tem um conjunto de posições funcionais, em princípio diferenciadas, a que correspondem posições remuneratórias. A mudança de posição funcional e de posição remuneratória depende em regra de requisitos de tempo, de avaliação de desempenho, da prestação de provas ou de processos de selecção. É um modelo em regra muito regulamentado, rígido nos seus aspectos essenciais, não dando espaço a decisões de gestão. Os gestores estão estritamente vinculados, no essencial, ao cumprimento de regras. É um modelo particularmente difundido a partir dos países da Europa continental. O modelo de emprego apoia-se sobretudo na noção de posto de trabalho, no recrutamento para esse posto de trabalho e numa remuneração adequada às suas exigências. Naturalmente, os gestores estão sujeitos a regras na gestão dos recursos humanos, mas existe muito maior flexibilidade e há um espaço maior para a sua decisão, tal como existe igualmente um espaço maior para o trabalhador negociar a sua relação de trabalho. É neste modelo que surge inicialmente a questão de componentes remuneratórias em função do mérito. É um modelo particularmente difundido nos países de tradição anglo-saxónica. A reforma realizada em Portugal manteve o modelo de carreira, mas introduziu nele, com algumas cautelas, alguns elementos do modelo de emprego (veja-se, por exemplo, a negociação de posição salarial entre o serviço integrador e o trabalhador recrutando).

³¹ Para melhor percepção das soluções adoptadas ver a exposição de motivos na Proposta de Lei n.º 152/X em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=14962>

³² Lei dos vínculos, carreiras e remunerações.

Destaque-se nesses diplomas – em particular na LVCR e no diploma de extinção e fusão de carreiras - as seguintes soluções:

- A consagração de duas modalidades de vinculação³³: a nomeação, para funções envolvendo o exercício de poderes de autoridade e o contrato para as demais funções³⁴. Esta solução constituirá um marco na evolução da Administração Pública portuguesa, rompendo com tradições de longas décadas, em que a nomeação teve um papel central e as soluções contratuais eram meramente residuais. Com as duas modalidades de vinculação ultrapassou-se igualmente a confusão previamente existente de várias modalidades e submodalidades de vinculação, utilizadas, de facto, sem critério claramente definido. Sublinhe-se que, para o exercício das funções sujeitas ao regime de nomeação, não se poderá recorrer ao regime de contratação, tal como, para o início de funções sujeitas ao regime de contrato, não se poderá recorrer ao regime de nomeação;
- Sujeição ao mesmo regime em domínios fundamentais da relação de emprego público, independentemente do tipo de vínculo: integração em carreiras e respeito pelas regras legais da sua organização, respeito pelas regras de recrutamento, figuras de mobilidade geral e respeito pelas regras gerais enformadoras do sistema remuneratório;
- A nomeação continuou a seguir, no essencial, o anterior regime. Todavia introduziram-se alterações em matéria de cessação da vinculação, consagrando-se a cessação por mútuo acordo, mediante justa compensação³⁵;
- Aplicação a todos os trabalhadores, vinculados por nomeação e por contrato, de um corpo comum de impedimentos e incompatibilidades, sem prejuízo de maiores exigências a prever em carreiras em que se justifiquem, independentemente da modalidade de vinculação³⁶;
- As nomeações e contratações de carácter definitivo passaram a ter um regime claro de publicitação em Diário da República. As demais contratações e nomeações passa-

³³ Vide artigo 9º da LVCR.

³⁴ Vide artigos 10º e 20º da LVCR.

³⁵ Vide alínea c) do nº 1 do artigo 32º da LVCR.

³⁶ Vide artigo 25º e seguintes da LVCR.

ram a ser objecto de publicitação adequada, designadamente através de afixação em locais próprios dos serviços públicos³⁷;

- Consagraram-se carreiras gerais e especiais³⁸ e estas passariam a substituir, em regra, as anteriores carreiras de regime especial e corpos especiais;
- As carreiras devem ter as categorias que as exigências funcionais impuserem³⁹. No caso de haver várias categorias a cada uma deve corresponder uma especificidade funcional própria, ainda que abranja o conteúdo da categoria inferior. Cada categoria integrará diferentes posições remuneratórias;
- Em matéria de carreiras, reduziu-se o seu número, dando origem a carreiras com designações e conteúdos funcionais mais abrangentes. Assim, foram consagradas três carreiras gerais⁴⁰ nas quais se integraram as cinco anteriores e mais de 1 700 outras carreiras, muitas meramente “adjectivadas”⁴¹, mas muitas também com conteúdos funcionais e estruturas remuneratórias próprias e muito específicas, o que se traduzia em obstáculos a uma mais eficiente gestão. Tal redução foi acompanhada pela consagração de mecanismos que permitem maior flexibilidade para os trabalhadores na mudança entre carreiras⁴²;
- A dinâmica das carreiras passou a estar relacionada com a gestão dos recursos humanos em cada serviço e tal gestão passou a articular-se naturalmente com as necessidades de gestão global, estando também mais condicionada pelas capacidades orçamentais existentes e com a dinâmica de avaliações de desempenho⁴³;

³⁷ Vide artigos 37º e 38º da LVCR.

³⁸ Vide artigo 41º e 101º da LVCR.

³⁹ Vide artigo 42º da LVCR.

⁴⁰ Vide artigo 49º da LVCR. Veja-se ainda o Decreto Regulamentar nº 14/2008, de 31 de Julho, que estabeleceu as posições remuneratórias dessas carreiras.

⁴¹ Vide o referido Decreto-Lei n.º121/2008, de 11 de Julho, que procedeu à extinção e fusão de carreiras.

⁴² Vide artigos 50º a 52º da LVCR.

⁴³ Vide artigos 4º a 7º e 46º a 48º da LVCR.

- Consagração de uma tabela remuneratória única⁴⁴, em substituição de 22 pré-existentes, com 115 posições remuneratórias que substituiriam 522;
- Consagração dos prémios de desempenho⁴⁵;
- Fixação dos princípios de reforma do regime dos suplementos remuneratórios⁴⁶.

5.2. O contrato de trabalho em funções públicas. Deve fazer-se uma especial referência ao Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) e respectivo regulamento⁴⁷, cuja elaboração se traduziu numa tarefa de grande dimensão, sobretudo face ao pouco tempo de que se dispunha para a concretizar. Relembre-se que o contrato passou a ser a modalidade de vinculação para o exercício da maior parte das funções públicas. Através daquele regime foi estabelecida a disciplina fundamental da relação laboral de centenas de milhares de trabalhadores. Aquele regime deveria traduzir a preocupação de aproximação ao regime laboral comum, mas ao mesmo tempo considerar as especificidades da Administração Pública. Daí que se tenha estabelecido a natureza administrativa do contrato, encontrando-se uma solução equilibrada que protege os interesses públicos e previne desequilíbrios que a “privatização” das relações de emprego poderia gerar, como se tem observado noutros países. Tratou-se pois de adaptar os, então vigentes, Código do Trabalho e seu Regulamento à realidade da prestação de trabalho nas instituições públicas. Analisaram-se os princípios, os conceitos, todas as normas daquele Código e Regulamento e, feita a sua avaliação, decidiu-se o seu afastamento, a sua adaptação ou a sua directa inserção no regime aplicável na Administração Pública. Não bastava pois a consagração de princípios gerais, pois prevendo-se ser um instrumento legal aplicável a tantas situações, não se poderia deixar à Administração a tarefa de, a cada passo, por via interpretativa, aplicar directamente, adaptar ou afastar um regime que foi concebido para outra

⁴⁴ Veja-se a Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.

⁴⁵ Veja-se a alínea c) do artigo 67.º e artigo 74.º e seguintes da referida Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

⁴⁶ Veja-se o artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

⁴⁷ Aprovados pela já referida Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro. Para melhor percepção das soluções adoptadas ver a exposição de motivos na Proposta de Lei n.º 209/X em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=15180>

realidade. Foi esse o trabalho – de grande dimensão, aliás - que foi feito. Refira-se ainda que, por disposição legal específica⁴⁸, todos os trabalhadores que não exercessem funções de autoridade⁴⁹ transitaram para a modalidade de vinculação contratual, mantendo, por questões de conformidade constitucional, o seu regime anterior em matéria de cessação da relação jurídica de emprego, de protecção social e de colocação em situação de mobilidade especial.

O RCTFP inspira-se nas seguintes preocupações fundamentais:

- Aproximação ao regime laboral comum, como já se referiu;
- Combate às situações de precariedade no domínio do emprego público;
- Manutenção e reforço dos direitos dos trabalhadores;
- Criação de condições para o desenvolvimento da contratação colectiva na Administração Pública;
- Consagração de um quadro jurídico claro da intervenção das associações sindicais e da acção dos seus dirigentes.

Sublinhem-se apenas alguns aspectos do RCTFP. Com o novo regime consagram-se como fonte de direito, aplicáveis aos contratos de trabalho agora “em funções públicas”, os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho - mas não os usos laborais - , o que consubstanciou uma importante alteração no domínio das relações jurídicas de emprego público, até então caracterizadas pela sua natureza exclusivamente estatutária e, logo, imunes a formas convencionais de auto-composição colectiva das condições de trabalho. Ora, tendo-se adoptado o contrato de trabalho como a modalidade-regra de vinculação na Administração Pública, passou a garantir-se aos trabalhadores que exercem funções públicas, na modalidade de contrato, o exercício do direito de contratação colectiva.

Foi, todavia, alterada a tipologia de instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho prevista no Código de Trabalho. Assim, por exemplo, quanto aos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho negociais, no lugar de convenções colectivas foram previstos acordos colectivos de trabalho – que, por sua vez, podem

⁴⁸ Veja-se o n.º 4 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

⁴⁹ As referidas no artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

ser acordos colectivos de carreira, quando aplicáveis a uma carreira ou a um conjunto de carreiras, independentemente dos órgãos ou serviços onde os trabalhadores nelas integrados exerçam funções, ou acordos colectivos de entidade empregadora pública, quando aplicáveis a uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica - mantendo-se os demais instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho negociais previstos no Código do Trabalho, o acordo de adesão e a decisão de arbitragem voluntária. Relativamente aos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho não negociais, foi mantido apenas o regulamento de extensão e a decisão de arbitragem necessária.

No que respeita às relações entre a lei e os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, optou-se por afirmar a regra de que os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho podem afastar as normas do RCTFP, desde que aqueles estabeleçam condições mais favoráveis para o trabalhador e do RCTFP não resulte que as mesmas não podem ser afastadas.

Como já estabelecia a Lei sobre vínculos, carreiras e remunerações, o contrato de trabalho é, por regra, celebrado por tempo indeterminado. O contrato a termo resolutivo é a excepção. Assim, mantiveram-se as regras especiais aplicáveis ao contrato de trabalho a termo resolutivo já anteriormente previstas, que visam, no essencial, adequar o regime de contratação a termo no âmbito da Administração Pública às exigências de interesse público e, sobretudo, conformar aquele regime com o direito constitucional de *“acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso”*⁵⁰. Assim, o contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo só pode ser utilizado nas situações expressamente previstas no RCTFP, tem exigências qualificadas de forma, não está sujeito a renovação automática, caducando no termo do prazo estipulado, e não se converte, em caso algum, em contrato por tempo indeterminado. Contudo, neste domínio, deram-se dois passos de maior relevo no combate à precariedade no emprego público. Por um lado, o contrato a termo certo passou a ter a duração máxima de três anos, incluindo renovações, sem prejuízo do disposto em lei especial, para situações muito específicas que nestas se venham a consagrar. Por outro, estabeleceu-se, em norma transitória, que para os contratos em

⁵⁰ Artigo 47º n.º 2 da Constituição.

vigor cuja renovação implique duração superior a cinco anos, em certas situações, são os serviços obrigados a publicitação de procedimento concursal para ocupação de postos de trabalho a que corresponda relação de emprego por tempo indeterminado.

O contrato a termo não pode, em caso algum, converter-se em contrato por tempo indeterminado, como acima se disse. Contudo, prevê-se que o trabalhador contratado a termo que se candidate a procedimento concursal de recrutamento, publicitado durante a execução do contrato, ou até 90 dias após a cessação do mesmo, tem preferência em caso de igualdade de classificação.

Deve sublinhar-se que se manteve o regime de acidentes de trabalho e de doenças profissionais anteriormente em vigor na Administração Pública⁵¹, mas o RCTFP introduziu uma alteração fundamental: tal regime passou a abranger, não apenas os então designados funcionários e agentes, mas todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da respectiva modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público. De facto, não existiam razões que justifiquem a atribuição às entidades empregadoras públicas da responsabilidade pela reparação dos danos emergentes dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, no caso dos trabalhadores nomeados, e a transferência da responsabilidade para entidades seguradoras, no caso dos trabalhadores contratados. A opção pela manutenção do princípio da não transferência da responsabilidade para entidades seguradoras – como princípio geral, pois mantém-se a possibilidade de transferência da responsabilidade em casos devidamente justificados, desde que tal se revele mais vantajoso - é ainda justificada pelo número reduzido, sobretudo se comparado com outros sectores de actividade, de acidentes de trabalho ocorridos no âmbito da Administração Pública. É pois uma solução mais favorável para os trabalhadores e mais favorável para as entidades empregadoras públicas.

Finalmente, no domínio das causas de cessação do contrato, afastaram-se as disposições do Código do Trabalho relativas ao despedimento por facto imputável ao trabalhador, aplicando-se aos trabalhadores contratados, como aos trabalhadores nomeados, o Estatuto Disciplinar. Garantiu-se, assim, que todos os trabalhadores que exercem funções públicas, qualquer que seja a modalidade

⁵¹ O Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de Novembro.

de constituição da sua relação jurídica de emprego público, ficam sujeitos aos mesmos deveres e, no essencial, aos mesmos procedimentos disciplinares e sanções.

Em matéria de despedimento colectivo e de despedimento por extinção de posto de trabalho, manteve-se o regime em vigor nesta matéria, já previsto na Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho⁵².

5.3. A reforma do regime disciplinar. Em matéria disciplinar, relembre-se que estavam em vigor dois regimes disciplinares diferentes: um para os nomeados (o anterior estatuto disciplinar da função pública) e outro para os contratados (o do Código do Trabalho). Relembre-se igualmente que havia situações – resultantes da confusão já vivida no domínio dos vínculos – em que, nos mesmos serviços e para as mesmas funções, podiam coexistir trabalhadores com diferentes regimes disciplinares. O novo estatuto disciplinar – aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro⁵³ - seguiu pois a opção de um só estatuto para os trabalhadores que exercem funções públicas, fundando-se no facto de que todos estão ao serviço de interesses públicos e, por isso, consagrou um elenco de deveres comuns para todos, independentemente da modalidade da vinculação. Esta passou a ser só relevante para certas especificidades, quanto aos procedimentos e quanto às sanções aplicadas.

Relembre-se igualmente que o novo estatuto disciplinar, para além de fazer a adequação dessa disciplina ao novo regime de vinculação e de carreiras, teve preocupações de simplificação e de celeridade na tramitação dos procedimentos disciplinares – vejam-se as novas regras em matéria de instauração, prescrição e de conclusão dos procedimentos - e, também aqui, de aproximação ao regime laboral comum. Registe-se ainda que é com este novo estatuto que desaparece do elenco dos deveres o dever de sigilo, substituído pelo dever de informação, conforme exigência da Constituição. Desaparecem também sanções notoriamente obsoletas, como a

⁵² Vide o artigo 7º do diploma que aprovou o RCTFP.

⁵³ Para melhor percepção das soluções adoptadas ver a exposição de motivos na Proposta de Lei n.º 197/X em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=15175>

aposentação compulsiva. Finalmente, reforçou-se a posição do advogado constituído no procedimento disciplinar.

A entrada em vigor daqueles diplomas legais teve igualmente um efeito “saneador” da ordem jurídica. Efectivamente, aqueles 4 diplomas⁵⁴ revogaram expressa e integralmente 110 diplomas anteriores onde se concentravam as correspondentes matérias e muitas centenas de outras disposições.

As reformas no domínio de emprego público transportaram a Administração Pública portuguesa para um novo nível de desenvolvimento, mais consentâneo com os desafios que o País está a enfrentar neste novo século. Certamente que será necessário fazer ajustamentos. Mas não ter realizado esta reforma teria significado a cristalização irracional de soluções do passado e um perigo para a evolução das instituições públicas portuguesas.

- 6. Os sistemas de avaliação dos serviços públicos, dirigentes e trabalhadores.** Não se pode dizer que as preocupações relativas ao desempenho dos serviços públicos e à sua avaliação sejam novas. Mas como se sabe, nos tempos mais recentes, tais preocupações ganharam especial importância no âmbito dos movimentos de reforma inspirados no pensamento da “Nova Gestão Pública” e da “Reinvenção Governativa”. A abordagem tradicional da avaliação dos serviços centrava-se nos processos e na sua conformidade com as leis e os regulamentos. Acontece que a tradicional “Administração dos meios” deu lugar, cada vez mais, à “Administração por resultados”. De uma “lógica de conformidade” passámos para uma “lógica de economia, eficácia e eficiência”. Na Administração, desenvolveram-se princípios e práticas de “gestão por objetivos” e a avaliação passou a ser uma das suas fases, baseada nos resultados obtidos.

O sistema de gestão e avaliação de desempenho estabelecido pela Lei n.º 66-B/2007, de 22 de Dezembro, e pela regulamentação que se lhe seguiu⁵⁵ (Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – SIADAP), insere-se neste movimento, apresentando três características fundamentais:

⁵⁴ Referimo-nos às Leis n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, n.º 58/2008, de 9 de Setembro, n.º 59/2008, de 11 de Setembro, e ao Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de Julho.

⁵⁵ Veja-se a Portaria n.º 1633/2007, de 31 de Dezembro.

articula-se com o ciclo de gestão, está centrado em objectivos e em resultados e exige o estabelecimento prévio de indicadores de desempenho.

Mas apresenta ainda uma característica muito inovadora (tanto no plano nacional, como no internacional): é um sistema integrado, pois aponta para a relação entre a avaliação de desempenho das organizações, a dos dirigentes e a dos demais trabalhadores⁵⁶. E a articulação entre estes três domínios de avaliação traduz-se em mecanismos previstos pela lei que actuam, particularmente, em dois momentos:

- No da fixação de objectivos, na medida em que os que são prosseguidos pela organização produzem impactos nos que devem ser definidos para os dirigentes e para os trabalhadores;
- No da avaliação, já que os resultados obtidos pelo serviço se reflectem na avaliação dos dirigentes e na avaliação dos trabalhadores.

Sublinha-se que é a primeira vez que se estabeleceu, em geral, mecanismos de avaliação dos serviços e dos dirigentes superiores: aquela baseada no Quadro de Avaliação e Responsabilização, definida pela lei e pelo serviço; esta baseada na Carta de Missão que o dirigente recebe quando toma posse.

Refira-se ainda que o sistema concebido consagra uma larga margem de flexibilidade que permite a sua adaptação, com respeito pelos seus princípios fundamentais, às especificidades dos serviços, com a consciência de que a Administração Pública integra realidades muito diversas.

Deve igualmente referir-se que, no que respeita à avaliação de desempenho dos trabalhadores, no essencial adoptou-se o regime já anteriormente aprovado, embora com simplificações que a experiência aconselhou. E esta opção não foi fácil, face às pressões que se exerceram em sentido contrário e às quais foi preciso resistir e que pretendiam que se voltasse ao passado, em que a avaliação redundava em atribuição de classificações máximas, em

⁵⁶ Daí que o sistema (SIADAP) consagre três subsistemas: o SIADAP 1 (avaliação dos serviços), SIADAP 2 (avaliação dos dirigentes) e SIADAP 3 (avaliação dos trabalhadores).

larga escala. Neste plano, não deve deixar de se referir a consagração de “quotas” para classificações, muitas vezes denunciadas como um mecanismo injusto, na medida em que condiciona o processo avaliativo. Sendo um mecanismo imperfeito, as quotas justificam-se inteiramente: por um lado tem de se aceitar que os trabalhadores não têm todos os mesmos níveis de desempenho. Há os excelentes, há os bons, há os medianos e - não se fugindo à questão - há os medíocres. Deve ser feita diferenciação, pois não sendo assim cometem-se injustiças, penalizam-se os melhores e estimula-se a mediocridade. Por outro, duas décadas de experiência em Portugal de avaliação na Administração sem quotas, deram resultados bem conhecidos: todos – ou quase todos – eram classificados nos níveis máximos. Tal situação redundava no absoluto descrédito da avaliação, no desprestígio do exercício de funções públicas e, como as carreiras estavam associadas a esses mecanismos, na constante e descontrolada subida da despesa pública. Sendo um “mal”, as quotas são um “mal menor”. E lembre-se que as “quotas” que se fixaram foram só para as classificações mais elevadas.

Refira-se ainda que, nesta reforma, não se ignoraram dificuldades. Por exemplo, estabeleceu-se um regime transitório para certas categorias de pessoal, para os quais a avaliação se baseia temporariamente sem apelo à definição de objectivos. Fez-se tal opção, por se conhecer que, para esses grupos de pessoal, a Administração tem revelado particulares dificuldades nessa tarefa.

Destaque-se ainda um outro aspecto, porque suscitou grande polémica: a previsão, no novo estatuto disciplinar⁵⁷, de instauração de processo de averiguações quando um titular de cargo dirigente ou outro trabalhador obtenha duas avaliações de desempenho negativas consecutivas. Visa tal processo averiguar se, subjacente a tal avaliação, ocorreu a violação de deveres funcionais e, se tal tiver acontecido e verificados os demais pressupostos, desencadeando-se as consequências legalmente previstas. Visou-se com essa solução vincar a seriedade dos processos de avaliação e fazer face aos desempenhos com avaliação negativa que, até então, pelo menos legalmente, não acarretavam consequências gravosas em termos de manutenção da relação de emprego. Apesar das cautelas e quase timidez com que tal solução foi consagra-

⁵⁷ Vide o artigo 69º do Estatuto Disciplinar (Lei nº 58/2008, de 9 de Setembro).

da, a polémica suscitada foi das mais agrestes, pois rompeu com fundas tradições da vida administrativa⁵⁸.

Esta reforma, difícil de conceber e mais difícil ainda de executar face à sua complexidade, mas também enfrentando resistências bem conhecidas, visou reforçar uma cultura de gestão por objectivos, de avaliação, de responsabilização e de prestação de contas.

7. A reforma dos sistemas de protecção social. Passado já algum tempo sobre as medidas tomadas neste domínio das reformas, tão importante para a concretização dos valores da justiça e da igualdade numa sociedade, haverá muitas pessoas que ainda se lembram de que, até elas serem tomadas:

- Em regra, os trabalhadores que exerciam funções públicas se podiam aposentar cinco anos mais cedo (aos 60 anos) do que os restantes trabalhadores (aos 65)?
- Para além deste regime geral mais favorável – que só irresponsavelmente se poderia alargar aos demais trabalhadores ou mesmo manter, como certos sectores reivindicavam – existiam 32 regimes especiais mais favoráveis, que permitiam a aposentação de certos grupos profissionais, nuns casos a partir dos 50/51 anos, noutros aos 55 anos e noutros aos 57 anos de idade?
- Para além de regimes especiais relacionados com o requisito da idade, havia igualmente regimes especiais relativos ao tempo de serviço necessário, com bonificações entre 20% e 25%, que conduziam à atribuição de pensões por inteiro a carreiras reais inferiores a 30 anos?
- Para além dos regimes relativos à velhice, invalidez e morte, a protecção social nas demais eventualidades (doença, maternidade, acidentes de trabalho, doenças profissionais e desemprego) dos trabalhadores que exerciam funções públicas, seguia basicamente dois regimes – o da função pública e o da segurança social – em função da data e do título de vinculação e, em algumas situações, não havia protecção alguma? E, em algumas situações ainda, o mesmo trabalhador tinha um regime de protec-

⁵⁸ Refira-se que em Administrações de outros países, mesmo com a mesma tradição administrativa fundamental, a atribuição de avaliações negativas acarreta de imediato consequências gravosas na manutenção da relação de emprego.

ção, numas eventualidades e outro regime, noutras? E que havia soluções diferentes, igualmente em matéria de organização da protecção social e dos sistemas de financiamento? E que estas situações podiam coexistir no mesmo serviço público?

Pergunta-se ainda se, para além da protecção social propriamente dita, alguém se lembrará ainda de que:

- A par do sistema de protecção de saúde que a ADSE traduz para a generalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas, e que o Estado, como entidade empregadora, deliberadamente quis manter, existiam subsistemas de protecção da saúde, em regra muito mais favoráveis, para certos grupos profissionais e que financeiramente eram insustentáveis?
- Existia uma acção social complementar dispersa por seis serviços sociais diferentes, cobrindo todos os ministérios, mas cada um oferecendo benefícios diferentes, sem qualquer coerência?

Provavelmente muitas pessoas se lembrarão destes factos, tanto mais que rara é a semana que passa que não surjam vozes, mais ou menos veladamente, a advogar o regresso a essas situações anteriores.

A situação era de facto caótica, e seria risível, se não fosse injusta e insustentável. Por isso, se produziram as reformas da protecção social que envolveram em especial:

- A fixação de um quadro geral de disciplina e evolução da protecção social que, por razões diversas, só viu a luz em 2009 com a Lei n.º 4/2009, de 29 de Janeiro⁵⁹;
- As alterações ao estatuto de aposentação desencadeadas sobretudo a partir da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezem-

⁵⁹ Para melhor percepção das soluções adoptadas ver a exposição de motivos na Proposta de Lei n.º 207/X em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=15247>

- bro⁶⁰, e a reforma dos regimes especiais de aposentação concretizada também em 2005, através dos Decretos-Lei n.ºs 157, 159, 166, 219, 220, 221, 229 e 235;
- A reforma dos subsistemas de saúde concretizada, em especial, pelos Decretos-Lei n.ºs 158, 167 e 212, todos de 2005;
 - A aprovação do novo regime de acção social complementar pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril e a fusão dos seis serviços anteriores de acção social complementar nos Serviços Sociais da Administração Pública, operada pelo Decreto Regulamentar n.º 49/2007, de 27 de Abril.

Refira-se finalmente que é, neste período que, pela primeira vez, se consagra, para toda e qualquer situação, a protecção no desemprego de quem tenha exercido funções públicas, o que se fez através da Lei n.º11/2008, de 20 de Fevereiro, e que se permite a todos os trabalhadores que exercem funções públicas a inscrição na ADSE, independentemente da modalidade de vinculação. Todas estas reformas inspiraram-se em preocupações de convergência de regimes, progressividade, salvaguarda de direitos e de reforço de sustentabilidade financeira da protecção social e prosseguindo valores de justiça e de igualdade.

8. Diálogo, trabalho e comunicação na complexidade. O que agora se disse pretende ajudar à interpretação do movimento de reformas na Administração Pública empreendido a partir de 2005, num contexto muito difícil de necessária redução do défice orçamental público⁶¹. Crê-se que é patente a complexidade de situação

⁶⁰ Ver a exposição de motivos na Proposta de Lei n.º 38/X em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=5895>

⁶¹ Refira-se que o défice do Orçamento de Estado em 2008 foi fixado em 2,7% do PIB e as despesas com pessoal nesse ano passaram a representar 11,1 % do PIB (em 2005, os valores verificados foram, respectivamente, de 6,1% e 14,4 %, como acima se referiu). Contudo, este valor de 11,1% deve ser colocado em perspectiva e sujeito a correcção face ao movimento de empresariação dos hospitais. Veja-se o Relatório do Banco de Portugal 2007, onde se refere, no quadro 3 a p. 151, que o valor das despesas com pessoal em 2007, corrigido do efeito da empresariação dos hospitais, foi de 12,8 %, representando mesmo assim, em dois anos, uma redução de 1,6 pp. Vide igualmente o Relatório do Banco de Portugal 2008, em que no Quadro 6.3.1., se refere que as despesas de pessoal, corrigidas do mesmo efeito, em 2008, constituíram 12,9 % do PIB. Repita-se contudo que, na contabilização de efectivos que ao longo dos anos foi sendo feita e publicitada, sempre se incluíram

de partida e das reformas empreendidas. Das que foram já sumariamente apresentadas, mas sem esquecer muitas outras, nos mais diversos domínios: as relativas ao estatuto do pessoal dirigente⁶², aos mecanismos de mobilidade geral e especial⁶³ que permitem aos serviços racionalizar os seus efectivos e aos trabalhadores encontrar novos postos de trabalhos, dentro ou fora da Administração – incluindo a possibilidade de os activar por opção voluntária e a sua aplicação também ao pessoal em regime de contrato – à formação de dirigentes, aos regimes de faltas, férias e licenças e de duração e horário de trabalho, em matéria de reforço de competências de autarquias locais, no regime de finanças regionais e locais, no acesso aos documentos administrativos, no património do Estado, na regulamentação do sector empresarial, em matéria de responsabilidade civil extra-contratual do Estado... Perante tal complexidade e dimensão, três palavras importa registar:

- Trabalho, esforçado mas exaltante, para melhorar a Administração e bem servir o País, por todos aqueles que prepararam, impulsionaram e decidiram as reformas e por todos aqueles que depois as aplicam num esforço quotidiano e que nunca finda, dos níveis mais altos da Administração do Estado, aos locais mais recônditos da administração autárquica;
- Diálogo, naturalmente difícil, entre o Estado empregador e as associações sindicais mais amplamente representativas dos trabalhadores, mas que obteve resultados positivos em importantíssimas matérias, com a construção de soluções de compromisso entre as partes negociadoras. Passada a “espuma dos dias” relembre-se que foi possível celebrar onze acordos sindicais em seis domínios: na reforma dos vínculos, carreiras e remunerações, nos sistemas de avaliação, no regime de contrato de trabalho em

os efectivos que, nos hospitais empresarializados, mantinham relação de emprego público (vide acima nota 15).

⁶² Vide a Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 51/2005, de 30 de Agosto, e n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

⁶³ Vide a Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro. Sobre as motivações relativas à consagração de novas soluções em matéria de mobilidade vide a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 81/X in <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=14557>

funções públicas, no diploma de fusão de carreiras, no estatuto disciplinar e na lei - quadro da protecção social⁶⁴;

- Comunicação, finalmente, com o País, através dos órgãos de comunicação social, cujos profissionais quase sempre perceberam a complexidade e dimensão dos trabalhos e que, sem quebra da sua independência, seguiram, em regra com generosidade, o esforço desenvolvido.

Finalmente, diga-se que se está convicto que as reformas referidas corresponderam a necessidades do País e da sua Administração Pública. Mas tem-se consciência de que não há trabalhos nem reformas perfeitas. A todo o momento devem ser aperfeiçoadas e sobretudo deve haver perseverança no seu desenvolvimento⁶⁵, mantendo espírito de inovação, respeito pelas matrizes fundamentais da nossa ordem administrativa, atenção à evolução das Administrações mais avançadas e prosseguindo sempre uma melhor gestão pública. Foi com esse espírito que se conceberam, concretizaram e aprovaram as reformas.

Março de 2010

⁶⁴ Refira-se que ainda recentemente foi celebrado pela primeira vez um acordo colectivo de trabalho para trabalhadores que antes tinham o vínculo de nomeação – aqueles a que com rigor se chamava funcionários públicos -e que será um marco na evolução das relações de trabalho na Administração Pública. Mas sobre esta matéria, muito haveria a dizer sobre o modelo de contratação colectiva que a nova legislação criou na Administração, criando direitos, mas seguindo soluções que, a se manterem, permitirão que em Portugal não se cometam os erros em que outros países incorreram nessa matéria.

⁶⁵ No relatório da OCDE acima referido sobre “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal” refere-se: “(...) é essencial que as reformas – no domínio do processo orçamental e no conjunto da administração pública – continuem o seu percurso e sejam integralmente implementadas na prática, especialmente considerando o actual clima económico menos favorável. A inacção não é uma opção para Portugal, sendo vital o apoio político à continuação das reformas”.

FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Da observância dos requisitos legalmente exigidos para as construções anti-sísmicas¹

Carlos Correia²

Henrique Tavares³

¹ Estudo 6/09 — DCP (Departamento de Consultadoria e Planeamento)

² Jurista do Tribunal de Contas (DCP – Departamento de Consultadoria e Planeamento)

³ Auditor do Tribunal de Contas (DCP – Departamento de Consultadoria e Planeamento)



Lisboa após o sismo de 1755

SUMÁRIO

- I. Nota de Apresentação.
- II. Introdução.
- III. Regulamentação anti-sísmica em Portugal.
- IV. Alguns problemas apontados pelos especialistas na área relativamente à prevenção sísmica.
- V. O Papel que o Tribunal de Contas poderá/deverá desempenhar neste domínio.
 - V.1. No âmbito da fiscalização prévia: da obrigatoriedade ou não do caderno de encargos mencionar as exigências anti-sísmicas em matéria de construções.*
 - V.2. O papel que o Tribunal de Contas poderá ou deverá desempenhar no âmbito do controlo concomitante e sucessivo.*
- VI. Conclusão.

NOTA DE APRESENTAÇÃO

Com vista a dar resposta ao solicitado pelo Senhor Conselheiro Presidente, através do Despacho n.º 19/09-GP, elaborou-se o presente estudo adoptando a metodologia a seguir apresentada.

A fim de introduzir o tema “Fiscalização pelo Tribunal de Contas da observância dos requisitos legalmente exigidos para as construções anti-sísmicas”, optou-se por apresentar, como introdução, uma breve descrição da sismicidade em Portugal para, de seguida, se abordarem os tópicos concretos solicitados no referido despacho:

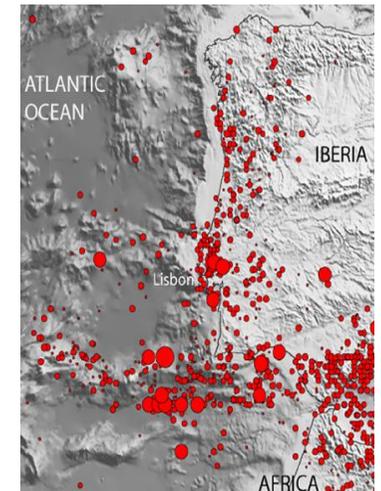
1. Legislação reguladora da construção anti-sísmica;
2. Obrigatoriedade de os cadernos de encargos mencionarem tais exigências;
3. Papel que o Tribunal poderá/deverá desempenhar neste domínio.

II

INTRODUÇÃO

A sismicidade em Portugal não é, normalmente, nem muito intensa, nem muito frequente. No entanto, o território português tem sido atingido por diversos sismos com elevada magnitude e intensidade, tendo sido detectados eventos desde há mais de dois milénios.

Os eventos mais fortes de que há conhecimento correspondem a sismos históricos ocorridos em diversas áreas do território, nomeadamente na região do vale inferior do Tejo (sismos em 1531 e 1909), na plataforma continental a sul de Setúbal (sismo em 11 NOV. 1858; $M=7,1$), e na plataforma continental do Algarve, ao largo de Portimão (sismo em 6 MAR. 1719) e de Tavira (sismo em 27 DEZ. 1722). Estima-se que todos estes eventos tiveram magnitude próxima de 7 (escala de Richter). Destaca-se o sismo de 1755 por ter sido o mais destruidor que afectou o território nacional, sendo considerado como um dos mais energéticos a nível mundial, com uma magnitude estimada em 8,75.



Sismicidade da zona oeste-ibérica, com base no catálogo sísmico do IGIDL e do IM

O último grande sismo que provocou danos no território continental português foi o de 28 de Fevereiro de 1969, com uma magnitude estimada (de acordo com os diferentes autores) entre 6,5 e 7,5.

A região dos Açores, devido à sua localização numa região vulcânica, é caracterizada por sismicidade assinalável tendo, o último sismo catastrófico, ocorrido em 1 de Janeiro de 1980 com uma magnitude de 7.2.

Estes eventos históricos são bem reveladores de uma sismicidade de grande relevância em território português levando-nos a considerar que Portugal pode, com grande probabilidade, vir a ser afectado, no futuro, por sismos de grande potencial destrutivo.

Perante a impossibilidade de travar estas manifestações sísmicas, a única forma de minimizar os impactos passa pelo desenvolvimento e adopção de apertadas medidas de prevenção.

A prevenção anti-sísmica deve começar pelo cumprimento das normas de construção para a área. A prática de regras adequadas de construção anti-sísmica fará com que os estragos causados pelos sismos possam ser substancialmente mitigados.

A este respeito (prevenção/risco sísmico), Carmen Diego Gonçalves, no V.º Congresso Português de Sociologia, referiu:

“Sendo o risco um desafio para calcular no presente um futuro desconhecido, a linguagem do risco reflecte, portanto, uma nova incerteza social, que toma a forma duma percepção consciente sobre o futuro que é, contudo, contingente no presente.”

III

REGULAMENTAÇÃO ANTI-SÍSMICA EM PORTUGAL

A primeira regulamentação anti-sísmica em Portugal data do tempo do Marquês de Pombal e foi desenvolvida na sequência do sismo de 1755. Foi rigidamente aplicada na reconstrução de Lisboa durante o século XVIII, mas foi progressivamente abandonada durante o século XIX, dando lugar a construções com fraca resistência sísmica.

A progressiva introdução do betão armado nas décadas de 1930-1950, representa uma melhoria na solidez e na resistência sísmica das construções, apesar de não haver, nessa época, regulamentação anti-sísmica para este tipo de estrutura.

O primeiro regulamento de estruturas que obrigava ao cálculo dos efeitos dos sismos nas construções foi o Regulamento de Segurança das Construções contra os Sismos (RSCCS), aprovado pelo Decreto 41658 de 31 de Maio de 1958, e está associado ao nascimento em Portugal da engenharia sísmica moderna com bases científicas na década de 1950. Esta data marca assim o início de um período de construção que, embora de qualidade muito variável devido à falta de fiscalização efectiva de projectos e obras, representa em média uma melhoria significativa da segurança no que diz respeito à resistência sísmica das construções.

Esta tendência acentuou-se a partir de 1985, devido à entrada em vigor do Regulamento de Segurança e Acções para Estruturas de Edifícios e Pontes (RSA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 235/83 de 31 de Maio¹, onde estão explicitadas as actuais normas mínimas de construção anti-sísmica, por região, em Portugal. Complementarmente, para aplicação em conjunto com o RSA, foi aprovado o Regulamento de Estruturas de Betão Armado e Pré-esforçado (REBAP), Decreto-Lei n.º 349-C/83 de 30 de Julho² e, posteriormente, o Regulamento de Estruturas de Aço para Edifícios (REAE), Decreto-Lei n.º 211/86 de 31 de Julho³. Juntamos ainda a legislação sobre o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com a última alteração e republicação efectuada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro⁴, e ainda a Portaria 216-E/2008, de 3 de Março que enuncia todos os elementos que devem instruir os pedidos de emissão dos alvarás de licença ou autorização de utilização das diversas operações urbanísticas.⁵

A fim de ilustrar a evolução da regulamentação na área da construção em Portugal, apresenta-se de seguida um quadro com a legislação/regulamentos produzida a nível nacional, organizada cronologicamente.

¹ Anexo 1.

² Anexo 2.

³ Anexo 3.

⁴ Anexo 4.

⁵ Anexo 5.

Data	Regulamento	Decreto	Observações
1897	Regulamento dos projectos, provas e vigilância das pontes metálicas	...	Revogado
1903	Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas (RSEU)	...	Revogado
1918	Regulamento para o emprego de betão armado	Decreto n.º 4036 de 28 de Março	Revogado
1929	Regulamento de Pontes Metálicas (RPM)	Decreto n.º 16781 de 10 de Abril	Revogado
1935	Regulamento do betão armado (RBA)	Decreto n.º 25948 de 16 de Outubro	Revogado
1951	Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU)	Decreto n.º 38382 de 7 de Agosto	Revogado
1958	Regulamento de Segurança das Construções contra os Sismos (RSCCS)	Decreto n.º 41658 de 31 de Maio	Parcialmente revogado
1961	Regulamento de Solicitações em Edifícios e Pontes (RSEP)	Decreto n.º 44041 de 18 de Novembro	Revogado
1965	Regulamento de Estruturas de Aço para Edifícios (REAE)	Decreto n.º 46160 de 19 de Janeiro	Revogado
1967	Regulamento de Estruturas de Betão Armado (REBA)	Decreto n.º 47723 de 20 de Maio	Revogado
1983	Regulamento de Segurança e Acções para Estruturas de Edifícios e Pontes (RSA)	Decreto-Lei n.º 235/83 de 31 de Maio	Vigente
1983	Regulamento de Estruturas de Betão Armado e Pré-esforçado (REBAP)	Decreto-Lei n.º 349-C/83 de 30 de Julho	Aplicado em conjunto com o RSA
1986	Regulamento de Estruturas de Aço para Edifícios (REAE)	Decreto-Lei n.º 211/86 de 31 de Julho	Aplicado em conjunto com o RSA

A regulamentação antiga contém instruções específicas sobre a quantificação das acções a considerar no dimensionamento das construções, sendo o RSCCS o primeiro regulamento que define expressamente a acção sísmica a considerar no dimensionamento de estruturas em Portugal, complementando o enunciado genérico do RGEU. Na realidade apesar do RGEU ter sido parcialmente revogado, ainda hoje em dia contém disposições válidas aplicáveis a estruturas de alvenaria de pequeno porte.

Fonte: Núcleo de Engenharia Sísmica e Dinâmica de Estruturas do LNEC

Em 1975, a Comissão da Comunidade Europeia lançou um programa na área da construção que, com colaboração de uma Comissão Directiva com representantes dos Estados-membros, desenvolveu o programa dos Eurocódigos Estruturais. Daí resultou, na década de 80, a primeira geração de regulamentos europeus para a unificação de critérios e normativas de cálculo e dimensionamento de estruturas.

Em 1989 estes Eurocódigos foram publicados pelo European Committee for Standardization (CEN) para que fossem considerados Normas Europeias (EN) ficando organizados em dez normas assim numeradas:

EN 1990 - Eurocódigo 0 — Bases de projecto estrutural
EN 1991 - Eurocódigo 1 — Acções em estruturas
EN 1992 - Eurocódigo 2 — Projecto de estruturas de betão
EN 1993 - Eurocódigo 3 — Projecto de estruturas de aço
EN 1994 - Eurocódigo 4 — Projecto de estruturas de mistas de aço-
betão
EN 1995 - Eurocódigo 5 — Projecto de estruturas de madeira
EN 1996 - Eurocódigo 6 — Projecto de estruturas de alvenaria
EN 1997 - Eurocódigo 7 — Projecto geotécnico
EN 1998 - Eurocódigo 8 — Projecto de estruturas em regiões sísmicas
EN 1999 - Eurocódigo 9 — Projecto de estruturas de alumínio

A entrada em vigor destas dez normas europeias de estruturas implicará, por parte dos engenheiros civis nacionais, habituados a projectar ou a verificar a segurança de estruturas com base no RSA, no REBAP ou no REAE, uma adaptação a estes regulamentos europeus.

Segundo opinião de vários especialistas, no caso do RSA e do REBAP, excelentes regulamentos nacionais, a vantagem técnica não é muito significativa com a introdução dos eurocódigos correspondentes, respectivamente EC 1 e EC 2. Já no caso das estruturas metálicas (EC 3), estruturas mistas (EC 4), estruturas de madeira (EC 5), estruturas de alvenaria (EC 6), geotecnica (EC 7), sísmica (EC 8) e estruturas de alumínio (EC 9), a introdução dos eurocódigos vem preencher lacunas ou completos vazios, constituindo um contributo significativo para uma regulamentação completa no domínio do projecto das estruturas.

Em 1991, o Instituto Português da Qualidade (IPQ), enquanto entidade responsável pelas Comissões Técnicas Portuguesas de Normalização, dele-

gou no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) a responsabilidade da coordenação e do desenvolvimento dos trabalhos de tradução dos Eurocódigos para português e da elaboração dos Anexos Nacionais. No âmbito desta responsabilidade, o LNEC constituiu uma Comissão Técnica designada por CT115 organizada em dez grupos de trabalho, um para cada Eurocódigo.

Segundo comunicação do Presidente da CT115 (Eng.º Vitor Monteiro) no Encontro Nacional de Engenharia de Estruturas, realizado em 26/11/2008, o calendário previsto para publicação pelo Instituto Português da Qualidade (IPQ) da “EN 1998 - Eurocódigo 8 — Projecto de estruturas em regiões sísmicas” é a seguinte:

• EN 1998-1: Sismos - Regras Gerais	-->	Final do 1º semestre de 2009
• EN 1998-5: Sismos - Fundações	-->	Final do 1º semestre de 2009
• EN 1998-2: Sismos - Pontes	-->	Final de 2010

Ainda segundo a mesma comunicação, 2013 será o ano para a entrada em vigor do novo contexto normativo, passando a regulamentação portuguesa, na área da construção/estruturas, a ser constituída pelos regulamentos nacionais (RSA, REBAP e REAE) e pelas normas europeias correspondentes aos dez Eurocódigos.

ALGUNS PROBLEMAS APONTADOS PELOS ESPECIALISTAS NA ÁREA RELATIVAMENTE À PREVENÇÃO SÍSMICA

Sob o título «Fiscalização não garante reforço anti-sísmico» *in* Público de 19 de Abril de 2009, o Secretário da Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica (SPES), Mário Lopes, engenheiro e docente na área da engenharia sísmica no instituto superior técnico (IST), dizia, em entrevista a este órgão de comunicação, que, apesar de Portugal ter desenvolvido uma regulamentação anti-sísmica bastante cedo, que remonta ao tempo do Marquês de Pombal (embora não se conheçam hoje vestígios escritos dela), não está preparado para resistir a um sismo como o que aconteceu recentemente em Itália.

Para obviar a este problema ninguém sabe se a legislação anti-sísmica está ou não a ser cumprida, porque, nas palavras do especialista, a fiscalização é inexistente. Para agravar ainda a situação, e uma vez que a primeira lei conhecida data de 1958, mesmo que a legislação estivesse a ser cumprida, sobejava sempre o problema do edificado projectado antes da década de 60, que não foi projectado para resistir aos sismos, e representa cerca de 60% do edificado da cidade de Lisboa e cerca de 40% do edificado a nível nacional, de acordo com os censos de 1991.

Existem assim, para o especialista, dois níveis de preocupação: (1) a inexistência de uma política de reabilitação consistente e alargada; e (2) a possi-

bilidade de a actual lei não estar a ser cumprida. Acusando ainda o Autor que «impera a lei da selva, em que cada um pode fazer o que quer», e que apesar da lei existir, ninguém verifica, «nas câmaras, basta a assinatura do engenheiro civil que assina um termo de responsabilidade em conjunto com o projecto de estruturas».

No mesmo sentido já se tinha pronunciado o autor em 2003⁶, afirmando que “em Portugal não há mecanismos sistemáticos de controlo da qualidade de projectos e obras, o que garante impunidade a quem poupar nos custos sacrificando a resistência sísmica das construções, pois as consequências só se tornarão visíveis depois do próximo sismo intenso.”

E ainda, que o Estado tem neste processo um papel de regulação e fiscalização do bom funcionamento do mercado. Entre outras tarefas provavelmente será útil que o Estado promova alguma fiscalização por amostragem, tanto técnica como financeira, para inibir empresas menos escrupulosas de vender gato por lebre. Para executar essa tarefa, no domínio técnico o Estado tem ao seu dispor as Universidades e os Laboratórios de investigação.

Já Raimundo Delgado, especialista em Engenharia Sísmica na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, e presidente do Instituto da Construção, também admite que pode haver problema na aplicação da lei, mas afirmando que a fonte do problema reside na qualidade do projecto, colocando ainda as culpas no software informático utilizado para fazer os cálculos de resistência aos sismos, dizendo que «na minha experiência, nas

⁶ *In:* http://www.ge.ps.pt/data/obras_p/op2.pdf

muitas verificações que fiz, demonstra que o erro de utilização do software está na maior parte das causas dos erros de projectos que correram mal».

Ou ainda, para o presidente do Instituto Nacional da Conservação e do Imobiliário (INCI)⁷, Ponce Leão, afirmando que, não pode ser o projectista a ter estas preocupações, mas toda a cadeia de intervenientes: o dono da obra, o projectista, o construtor e o utilizador. Embora não tendo resposta para a questão de como e quem deveria fazer a fiscalização, para ver se a lei é aplicada e se está a haver construção com qualidade, embora defenda que se deve seguir o caminho da responsabilização das empresas e isso passa pela regulação do sector.

Por outro lado, tem havido algumas propostas ou soluções para este problema da segurança anti-sísmica. Como é o caso do **certificado de segurança estrutural anti-sísmica**, que tem sido defendido desde 1994 por Carlos Sousa Oliveira, da Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica, ideia proposta também por outras individualidades como é o caso do Presidente da Câmara de Benavente, que reitera que deve ser criada legislação que exija esta garantia à semelhança do que acontece com o certificado que atesta a qualidade no plano energético do edifício.

Também sobre a prevenção e defesa contra os sismos têm-se debruçado algumas estruturas associativas como é bom exemplo a Sociedade Portu-

⁷ O INCI tem por missão regular e fiscalizar o sector da construção e do imobiliário, dinamizar, supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector, produzir informação estatística e análises sectoriais e assegurar a actuação coordenada do Estado no sector.

guesa de Engenharia Sísmica (SPES), a funcionar no Laboratório Nacional de Engenharia Civil, IP,

Esta Sociedade tem elaborado alguns documentos com recomendações concretas para a prevenção deste problema da segurança e qualidade estrutural do edificado. Como exemplo juntamos em *(anexo 6)*⁸ um documento, elaborado em conjunto com o Grémio das Empresas de Conservação e Restauro do Património Arquitectónico (GECORPA), na sequência de um Encontro realizado em Abril de 2001, na Ordem dos Engenheiros, para discutir e melhorar um Programa para Mitigação do Risco Sísmico, intitulado “Contribuição para a elaboração de um Programa Nacional de Redução da Vulnerabilidade Sísmica do Edificado”. O documento contém um Programa que pretendeu, de acordo com o entendimento de Mário Lopes, lançar o debate sobre um conjunto de ideias cujo desenvolvimento conduza a um verdadeiro Programa global mobilizador do Estado e da sociedade portuguesa, com o objectivo de criar em Portugal um parque edificado com muito maior resistência sísmica que o actual. E ainda um Memorando também da SPES, de 11 de Novembro de 2003, em que esta entidade propõe ao Governo um conjunto de medidas concretas com vista à “redução das consequências de futuros sismos que certamente ocorrerão no território nacional”, também em anexo (6A).

Resumidamente, de acordo com o especialista Mário Lopes⁹, em 2003, o programa supra referido propõe um conjunto de sete tarefas e respectiva

⁸ Versão integral em <http://www.spes-sismica.org/pDownload.htm>

⁹ *In*: http://www.ge.ps.pt/data/obras_p/op2.pdf

calendarização. Refere-se apenas ao parque edificado, recomendando que se desenvolvam programas equivalentes para o sector industrial, as redes de infra-estruturas e os monumentos e edifícios históricos. Relevamos apenas algumas dessas tarefas:

4. Criação de enquadramento legislativo: é uma tarefa em várias frentes. Por exemplo, é **preciso colmatar o vazio de legislação técnica aplicável a obras de reforço de edifícios**. Também é **necessário criar o enquadramento legal adequado, nomeadamente a definição tão clara quanto possível das responsabilidades de todos os intervenientes no processo construtivo**. Estas influenciam fortemente a forma como todos decidem e agem.

5. A formação técnica também é fundamental, não só porque o conhecimento técnico é inferior ao desejável como porque o número de pessoas com conhecimentos técnicos sobre reforço estrutural seria insuficiente para aplicar o Programa em larga escala.

6. Elaboração de planos-directores de reabilitação sísmica: trata-se essencialmente de planeamento a nível municipal. (Sublinhados nossos).

Podendo concluir-se, dando ouvidos aos especialistas, que as preocupações essenciais que impedem a resolução do problema da construção anti-sísmica em Portugal são:

- A legislação essencial existe, apenas não é cumprida;

- Existem algumas lacunas ao nível da intervenção nos edifícios antigos;
- É necessária uma maior fiscalização relativamente ao cumprimento da legislação em vigor;
- É necessário o controlo e fiscalização do acesso a determinados tipos de trabalhos e actividades profissionais por parte de profissionais e empresas (tarefa da entidade reguladora)¹⁰;
- É necessário melhorar a formação dos diversos profissionais ligados ao sector do projecto e construção;
- É necessário criar um quadro legislativo que de forma clara estabeleça as responsabilidades de todos os intervenientes no processo construtivo, (em fase de aprovação).

Lembramos, contudo, que desde que as considerações que aqui referenciamos foram proferidas alguma coisa tem vindo a ser feita, nomeadamente a última alteração ao Regime da Urbanização e da Edificação em 2007, que já contemplou algumas das preocupações, e a recente Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho, que vem estabelecer o quadro de competências, deveres e responsabilidades dos intervenientes no processo construtivo, que falaremos mais adiante.

Também a nível Europeu, mais concretamente ao nível institucional, para além dos Eurocódigos e todo o seu processo de elaboração, que já referimos, tem surgido pontualmente alguma preocupação sobre esta matéria ultimamente. Nesse sentido, pode ver-se a proposta de resolução do Parla-

¹⁰ Instituto da Construção e do Imobiliário (INCI).

mento Europeu, de 7 de Abril de 2009, apresentada por Cristiana Muscardini sobre a coordenação da legislação anti-sísmica dos Estados-Membros, em (*anexo 7*).¹¹

Nesta proposta solicita-se à comissão, entre outras coisas, que adopte medidas legislativas que confirmem carácter obrigatório à utilização de tecnologias anti-sísmicas nas zonas de risco aplicáveis à construção de novos edifícios, tanto públicos como privados;

Solicita ainda à Comissão que proponha a criação de uma espécie de censo imobiliário, que registre a segurança efectiva em termos anti-sísmicos dos edifícios públicos e privados em todas as zonas de risco e preveja medidas que, em caso de sismo, permitam evitar a derrocada de hospitais, escolas, prédios e moradias, como aconteceu recentemente nos Abruzos;

Refere-se ainda o Projecto de Relatório também do Parlamento Europeu, de 18 de Julho de 2007, sobre o impacto dos sismos a nível regional, da Comissão do Desenvolvimento Regional, em que o seu relator considera uma série de medidas regulamentares e financeiras com o objectivo de reforçar as acções de prevenção, resposta e reparação de danos provocados por sismos (*anexo 8*).¹²

Existem também, por fim, por parte de algumas Instituições Superiores de Controlo, alguns trabalhos de acompanhamento de programas específicos

¹¹ Doc: PE 423.067 B6-0184/2009, *in*:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2009-0184+0+DOC+XML+V0//PT>

¹² *In*:
www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/am/684/684796/684796pt.pdf

sobre esta matéria. Nomeadamente o US-GAO (Government Accountability Office)¹³, que já em 1992, com o objectivo de proporcionar ao Congresso, informação que lhe permita identificar as prioridades e afectar recursos para a reconversão dos edifícios federais mais vulneráveis aos sismos, fez um estudo do qual resultou um relatório com o título “*FEDERAL BUILDINGS - Many Are Threatened by Earthquakes, but Limited Action Has Been Taken*”. O relatório divide-se em três partes:

- A primeira, visa identificar os edifícios federais, próprios e alugados, mais vulneráveis aos sismos, assim como os custos associados às medidas adoptadas e a adoptar para redução dos riscos;
- A segunda parte relata o esforço desenvolvido por entidades federais vocacionadas para o estudo e investigação na área da sismologia e construção anti-sísmica;
- Finalmente, a terceira parte (anexos), são apresentados os comentários das entidades, objecto do estudo, onde estas comentam a informação relatada pelo GAO sobre a sua actividade.

Em resposta a pedidos do Congresso e com a preocupação de minimizar o risco decorrente dos efeitos sísmicos, muitos outros documentos, relatando o resultado de inquéritos, investigações e avaliação de programas federais, têm vindo a ser produzidos pelo US-GAO nesta área.

¹³ Pode ser descarregado em: <http://archive.gao.gov/d32t10/146399.pdf>

PERANTE A SITUAÇÃO QUE DESCRIVEMOS, E ESPECIALMENTE O INCUMPRIMENTO DA LEI E A FALTA DE FISCALIZAÇÃO NESTA MATÉRIA, DEVEREMOS RESPONDER À QUESTÃO DE SABER SE O TRIBUNAL PODERÁ OU DEVERÁ DESEMPENHAR ALGUM PAPEL NESTE DOMÍNIO.

V.1. – No que respeita à fiscalização prévia: Questão essencial a responder é a da obrigatoriedade ou não do caderno de encargos mencionar as exigências anti-sísmicas em matéria de construções.

Ora, o caderno de encargos é a peça fundamental do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar. Contém desse modo os aspectos essenciais da execução do contrato.

Nos termos do novo Código dos Contratos Públicos (CCP)¹⁴, o caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas deve ser integrado, salvo as excepções aí previstas, pelos **Programa e Projecto de execução** que constituem os elementos da solução da obra a realizar.¹⁵

¹⁴ DL 78/2008, de 29 de Janeiro.

¹⁵ Arts. 40.º e ss. do CCP.

Estas peças do caderno de encargos, de acordo com o n.º 7 do art. 43.º do CCP, têm um conteúdo obrigatório que foi fixado pela Portaria 701-H/2008, de 29 de Julho. A não observação desse conteúdo, para além de outros, torna o caderno de encargos nulo, nos termos do n.º 8, al. d) do art. 43.º CCP.

Nessa medida, perpassa obrigatoriamente por todo o conteúdo do projecto de execução e, portanto, do caderno de encargos a final, o cumprimento das normas técnicas relativamente à segurança anti-sísmica. Vejamos algumas, a título de exemplo.

Na Portaria supra citada, referimos as disposições gerais relativas ao projecto de execução, cujo art. 7.º dispõe «o Projecto de execução desenvolve o Projecto base aprovado, sendo constituído por um conjunto coordenado das informações escritas e desenhadas de fácil e inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na execução da obra, obedecendo ao disposto na legislação e regulamentação aplicável.», sublinhado nosso.

Ou, no mesmo preceito, quando se refere que, se outras exigências não forem fixadas ou exigíveis em regulamentação aplicável, o projecto de execução inclui as seguintes peças: al. a) «... descrição genérica da solução adoptada com vista à satisfação das disposições legais e regulamentares em vigor; indicação das características dos materiais, dos elementos da construção, dos sistemas, equipamentos e redes associadas às Instalações Técnicas.» ou ainda al. b) «Cálculos relativos às diferentes partes da obra apresentados de modo a definirem, pelo menos, os elementos referidos na regu-

lamentação aplicável a cada tipo de obra e a justificarem as soluções adoptadas;» e al. f) «as condições técnicas, gerais e especiais, do caderno de encargos.».

Ou ainda, relativamente aos **Edifícios** em especial, na Secção I, o artigo 19.º, também relativo ao projecto de execução, quando se refere no n.º 3 que são elementos do Projecto de estruturas, al. a) «Memória descritiva e justificativa da escolha do tipo de fundações e de estrutura e respectivas verificações de cálculo, de acordo com os regulamentos em vigor.», ou al. c) «Pormenores de todos os elementos da estrutura que evidenciem a sua forma e constituição e permitam a sua execução sem dúvidas ou ambiguidades, nas escalas 1:50 1:20, 1:10 ou superior.»

Podemos, portanto, concluir que o caderno de encargos e os elementos que o integram, o programa e o projecto de execução, devem obrigatoriamente mencionar, reflectir, as exigências da regulamentação anti-sísmica nos termos dos regulamentos em vigor. Refira-se ainda que são estes regulamentos específicos, que em capítulos próprios sobre a aferição da garantia de qualidade das obras, dispõem directamente que estas normas se destinam a fornecer orientações para a elaboração do caderno de encargos das obras, como veremos mais adiante.

Neste sentido, tanto por estarem sujeitos ao cumprimento da lei específica sobre a construção anti-sísmica, como também por razões de interesse público – de prevenção de danos materiais e humanos avultadíssimos – o controlo prévio do Tribunal de Contas, quanto a nós, é o

tempo e o controlo mais eficaz nesta matéria, porque é o mais apto a prevenir construção sem garantias de qualidade no que diz respeito ao risco sísmico, podendo mesmo desempenhar um papel fundamental no aspecto da prevenção e do cumprimento, ou a falta dele, da legislação anti-sísmica, ou da garantia da qualidade do edificado de obras públicas.

O problema para a fiscalização prévia, pelo Tribunal de Contas, do projecto de execução será sempre a grande especificidade técnica da matéria, especialmente no que diz respeito à engenharia de estruturas, que é a base da segurança anti-sísmica, o que pressupõe sempre formação técnica específica na área para as poder compreender e aferir se estão ou não de acordo com as disposições legais. O que torna o controlo prévio, e parece que a própria fiscalização da obra em geral, difícil, sendo este um dos problemas apontados para o incumprimento da lei, que urge resolver.

Para obviar a este problema, talvez seja de considerar, face às competências do Tribunal para emitir instruções indispensáveis ao exercício das suas competências de controlo, e neste caso de aferição da legalidade, propor o envio, pelo dono da obra, do *termo de responsabilidade assinado pelo responsável pelo projecto*, até então obrigatório – e que, como veremos de seguida, já foi densificado no sentido de referir com maior clareza os deveres a que os vários técnicos estão obrigados no exercício da sua função –, e ainda dos *termos de responsabilidade do coordenador de projecto, do director de fiscalização de obra, do director da obra e do empresário ou representante legal da empresa*, bem como dos *comprobativos da contra-*

tação de seguro de responsabilidade civil extracontratual válido, dos técnicos, que passam todos a ser obrigatórios por força da publicação da Lei 31/2009, de 3 de Julho, (cfr. artigos 21.º a 24.º).

Talvez se devesse averiguar ainda da possibilidade de pedir ao dono da obra *declaração dos autores do projecto de que o respectivo projecto de execução da obra cumpre todas as disposições legais técnicas sobre construção anti-sísmica*, face à ineficácia que o termo de responsabilidade dos autores do projecto tem mostrado nos últimos tempos. Embora, como veremos de seguida, hoje já existe um catálogo de deveres e responsabilidades dos intervenientes no processo construtivo, o que poderá trazer alguma alteração positiva nesse domínio.

Refira-se que até aqui era ao autor do projecto a quem competia legalmente subscrever essas declarações e os termos de responsabilidade, devendo nos projectos que elaborasse assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis. Neste sentido, a referida Portaria 701-H/2008, de 29 de Julho, já veio atribuir maior responsabilização aos autores dos projectos, *cfr. art. 1.º, al. d) das instruções para a realização dos projectos de obras.*

Todavia, a questão da responsabilidade dos técnicos e, nomeadamente, os seus deveres e a sua qualificação para a elaboração e execução dos projectos tem sido ainda uma das falhas apontadas na legislação.

V.1.1. – O novo regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projectos, pela fiscalização e direcção de obra, (Lei 31/2009, 3 de Julho).

Neste âmbito, para além da já referida Portaria, e também da última alteração ao regime da urbanização e edificação (RJUE), através da Lei 60/2007, de 4 de Setembro, já foi publicada a nova Lei 3/2009, de 3 de Julho¹⁶, que vem estabelecer a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projectos, pela fiscalização de obra e pela direcção da obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e ainda os deveres que lhes são, respectivamente, aplicáveis.

Este novo diploma, que entrará em vigor em 1 de Novembro de 2009, vem trazer uma maior exigência e responsabilização dos técnicos intervenientes no sector da construção, uma vez que são agora definidas claramente as áreas de competência, as qualificações, os deveres e as responsabilidades dos técnicos.

É agora definido o âmbito das funções, competências e responsabilidades, do Coordenador do Projecto, do Director de Fiscalização da Obra, do Director da Obra, com respectivo catálogo de deveres e consequente responsabilidade civil. Dá-se agora maior ênfase, no exercício da sua função, quer de projecto, quer de execução da obra, quer no âmbito da fiscalização,

¹⁶ Juntamos em (anexo 9).

ao respeito pelo cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Vem ainda o diploma, para o que nos importa, clarificar o conteúdo do termo de responsabilidade a que os técnicos estão obrigados, e alargar o seu âmbito.

Este termo de responsabilidade, que é uma originalidade Portuguesa, constitui a base do sistema de fiabilidade da construção, contudo, como sabemos, não foi suficiente para travar a falta de cumprimento da lei, vindo agora a ser densificado também.

Define-se agora no novo diploma, como já referimos, que não só os autores do projecto, mas também o coordenador do projecto, o director de fiscalização da obra, o director da obra e mesmo o empresário ou representante legal de empresa de construção, detentora de título de registo, estão obrigados a termos de responsabilidade, quer pela correcta execução dos projectos, quer pela sua execução e fiscalização e conformidade com as disposições legais do sector.

Manda ainda a nova Lei que a Administração Pública e os donos de obra pública dotem os seus quadros de funcionários e trabalhadores com qualificação adequada para apreciar e analisar um projecto no âmbito de uma obra sujeita a licenciamento, comunicação prévia ou procedimento pré-contratual.

Parece-nos assim que este diploma é fundamental, e constitui uma tentativa de resposta aos problemas sentidos na área, tanto no sentido de instigar ao cumprimento das normas legais aplicáveis ao processo construtivo, como instrumento facilitador para a acção de fiscalização, quer das entidades directamente responsáveis pela garantia da qualidade da construção, como para o Tribunal de Contas como entidade fiscalizadora externa que deve ser o garante do cumprimento da lei, no âmbito da sua missão, de controlo da boa governança na prossecução do interesse público.

V.2. – O papel que o Tribunal de Contas poderá ou deverá desempenhar no âmbito do controlo concomitante e sucessivo.

Como nota prévia diga-se que o âmbito material de actuação do Tribunal de Contas não consta, naturalmente, a possibilidade de fiscalização de obras. O papel do Tribunal enquanto órgão de fiscalização externa incidirá sempre na fiscalização a entidades que tenham a seu cargo a gestão de dinheiros ou valores públicos, onde se inclui o património, com vista a assegurar a conformidade do exercício da actividade de administração daqueles recursos com a ordem jurídica nacional.

V.2.1. – Com este pressuposto do âmbito material de actuação do Tribunal de Contas, é necessário então saber a que entidades públicas cabem garantir a qualidade na construção das obras,

enquanto actividade de gestão e administração de dinheiros públicos, no respeito pelo princípio da legalidade.

Ora, a garantia de qualidade ou de conformidade das obras assenta, essencialmente, na declaração de responsabilidade dos autores do projecto, do coordenador do projecto, da direcção técnica das obras e ainda na fiscalização¹⁷ realizada pelas Câmaras Municipais ou pelos donos das obras, para o nosso caso os Contraentes Públicos.

Apresentaremos algumas normas essenciais onde poderemos verificar isso.

- No **regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE)**, DL 555/99, de 16 de Dezembro¹⁸.

No licenciamento¹⁹, que acontece na fase do “controlo prévio”, deve constar do requerimento o *termo da responsabilidade dos autores dos projectos*²⁰ «do qual conste que foram observadas na elaboração dos mesmos as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as normas

¹⁷ Com a entrada em vigor da Lei 31/2009, de 3 de Julho, passa a ser obrigatório a existência de um director de fiscalização de obra, consagrando-se ainda os seus deveres e responsabilidades nessa função.

¹⁸ Com as subsequentes alterações. Veja-se por todas a Lei 60/2007, de 4 de Setembro, que procede à sua sexta alteração e à respectiva republicação.

¹⁹ Algumas das operações urbanísticas estarem isentas de licenciamento, sendo também o caso de algumas das operações promovidas pela Administração Pública. Todavia as operações urbanísticas cujo projecto careça de aprovação da administração central, nos termos de legislação especial aplicável, estão sujeitas a licença ou comunicação prévia nos termos do diploma. Cfr. arts. 4.º, 6.º, 7.º e 37.º do DL 555/99 com a redacção que lhe foi dada pela Lei 60/2007.

²⁰ Cfr. art. 10.º RJUE. Refira-se ainda a obrigatoriedade de apresentação de termos de responsabilidade também por outros intervenientes no processo construtivo, a partir de 1 de Novembro de 2009, por força da publicação da nova Lei 31/2009, de 3 de Julho.

técnicas de construção em vigor, e do *coordenador dos projectos*, que ateste a compatibilidade entre os mesmos.

Destas declarações deve constar referência à conformidade do projecto com os planos municipais de ordenamento do território aplicáveis à pretensão, bem como com a licença de loteamento, quando exista. E, salvo o disposto em contrário, só os técnicos legalmente habilitados que se encontrem inscritos em associação pública de natureza profissional e que façam prova da validade da sua inscrição aquando da apresentação do requerimento inicial, podem subscrever projectos.

Ou, no âmbito das condições especiais de licenciamento, nomeadamente no âmbito das obras de edificação e da utilização de **edifícios**, carece de **autorização de utilização**, cujo procedimento tem como objectivo a verificação da conformidade da obra concluída com o projecto aprovado e com as condições de licenciamento ou da comunicação prévia.²¹

O referido pedido de autorização de utilização deve ser «instruído *com termo de responsabilidade subscrito pelos autores de projecto de obra e do director de fiscalização de obra*, na qual aqueles devem declarar que a obra foi executada de acordo com o projecto aprovado e com as condições da licença ou da comunicação prévia e, se for caso disso, que as alterações efectuadas ao projecto estão em conformidade com as normas legais e regulamentares que lhe são aplicáveis.»²²

²¹ Cfr. art. 62.º RJUE.

²² Cfr. art. 63.º RJUE.

Por outro lado, a Câmara Municipal, nos termos do art. 64.º e 65.º do referido diploma, deve proceder a **vistoria**, a realizar por uma comissão composta, no mínimo, por três técnicos, a designar pela câmara municipal, dos quais pelo menos dois devem ter habilitação legal para ser autor de projecto, correspondente à obra objecto de vistoria, segundo o regime da qualificação profissional dos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projectos, quando se verificarem algumas das situações seguintes:

«a) O pedido de autorização de utilização não estar instruído com os termos de responsabilidade previstos no artigo anterior;

b) Existirem indícios sérios, nomeadamente com base nos elementos constantes do processo ou do livro de obra, a concretizar no despacho que determina a vistoria, de que a obra se encontra em desconformidade com o respectivo projecto ou condições estabelecidas;

c) Tratando-se da autorização prevista no n.º 2 do artigo 62.º, existam indícios sérios de que o edifício, ou sua fracção autónoma, não é idóneo para o fim pretendido.» (sublinhado nosso).

Numa outra fase, especialmente a da **conclusão e recepção dos trabalhos**, a Câmara volta a ter um papel preponderante no controlo da qualidade da obra. Veja-se o art. 87.º RJUE:

Recepção provisória e definitiva das obras de urbanização

«1 — É da competência da câmara municipal deliberar sobre a recepção provisória e definitiva das obras de urbanização após a sua conclusão e o

decurso do prazo de garantia, respectivamente, mediante requerimento do interessado.

2 — A recepção é precedida de vistoria, a realizar por uma comissão, da qual fazem parte o interessado ou um seu representante e, pelo menos, dois representantes da câmara municipal.

3 — À recepção provisória e definitiva, bem como às respectivas vistorias, é aplicável, com as necessárias adaptações, o regime aplicável à recepção provisória e definitiva das empreitadas de obras públicas.

4 — Em caso de deficiência das obras de urbanização, como tal assinaladas no auto de vistoria, se o titular das obras de urbanização não reclamar ou vir indeferida a sua reclamação e não proceder à sua correcção no prazo para o efeito fixado, a câmara municipal procede em conformidade com o disposto no artigo 84.º» (sublinhado nosso).

E por fim a **Fiscalização** em que a Câmara **deve** realizar inspecções e/ou vistorias a quaisquer operações urbanísticas, *independentemente da sua sujeição a prévio licenciamento, comunicações prévia, autorização de utilização ou isenção de controlo prévio*, sem prejuízo da competências atribuídas a outras entidades.

A fiscalização tem por objectivo assegurar a conformidade das operações urbanísticas com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e a prevenir os perigos que da sua realização possam resultar para a saúde e segurança das pessoas.²³

²³ Cfr. arts. 93.º e ss. do RJUE.

- **E o mesmo se passa no caso específico do regime substantivo dos contratos administrativos em geral (Código dos Contratos Públicos):**

Relativamente aos poderes do Contraente Público, arts. 302.º e s. CCP, podemos ver que ele é o garante em primeira linha das garantias de segurança da obra e do interesse público.

«o contraente público pode, nos termos do disposto no contrato e no presente Código:

- a) Dirigir o modo de execução das prestações;
- b) Fiscalizar o modo de execução do contrato;
- c) Modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público;
- d) Aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato;
- e) Resolver unilateralmente o contrato.»

No âmbito dos **poderes de direcção e fiscalização**, cabe ainda ao contraente público assegurar a funcionalidade da execução do contrato quanto à realização do interesse público visado pela decisão de contratar.²⁴

Quanto à fiscalização do modo de execução do contrato, refere a lei que «O contraente público dispõe de poderes de fiscalização técnica, financeira e jurídica do modo de execução do contrato de forma a poder determinar as

²⁴ Cfr. art. 303.º, n.º 1 do CCP.

necessárias correcções e aplicar as devidas sanções.²⁵ E mais adiante «a fiscalização deve limitar-se a aspectos que se prendam imediatamente com o modo de execução do contrato, podendo realizar-se, designadamente, através de inspecção de locais, equipamentos, documentação, registos informáticos e contabilidade ou mediante pedidos de informação»²⁶.

E no n.º 3 do mesmo preceito legal dispõe-se que o exercício do poder de fiscalização deve ficar documentado em autos, relatório ou livros próprios. (sublinhados nossos).

Sendo que o incumprimento das ordens, directivas ou instruções relativas à direcção e à fiscalização da obra pelo co-contratante, para além de outras, constitui causa de resolução sancionatória do contrato pelo contraente público.²⁷

Cabe ainda ao Dono da Obra garantir a qualidade da obra antes do pagamento, especificamente, nos contratos de obras públicas, na fase de **recepção provisória** da obra que é precedida de vistoria. A **vistoria** tem por finalidade verificar se todas as obrigações contratuais e legais do empreiteiro estão cumpridas de forma integral e perfeita.²⁸

Esta fase da recepção provisória, nomeadamente a vistoria, é lavrada em auto que atesta se a obra tem ou não condições de ser recebida. Do auto devem constar informações sobre o modo como se encontram cumpridas as

²⁵ Cfr. art. 305.º, n.º 1 do CCP.

²⁶ Cfr. art. 305.º, n.º 2 do CCP

²⁷ Cfr. art. 333.º do CCP.

²⁸ Cfr. art. 394.º, n.º 2 do CCP.

obrigações contratuais e legais do empreiteiro, identificando, nomeadamente, os defeitos da obra.²⁹

Sendo que no caso de defeitos, e consequente não recepção da obra, o contraente público tem poderes para exigir a correcção pelo empreiteiro desses defeitos, sob pena de os executar directamente ou por intermédio de terceiro, ficando o empreiteiro em situação de incumprimento contratual.³⁰

Refira-se, por fim, que a necessidade de fiscalização competente é ainda mais importante uma vez que após o prazo de garantia da obra, e após vistoria para a sua **recepção definitiva**, o empreiteiro fica exonerado da responsabilidade pelos defeitos da obra que sejam verificados após a recepção definitiva, ficando o dono da obra com o ónus da prova de que os defeitos lhe são culposamente imputados.³¹

Vimos desta forma a quem cabe garantir a qualidade na construção das obras e os meios legais que tem ao seu dispor para o fazer.

*V.2.2 – E, especialmente, no que concerne à construção que promove a segurança anti-sísmica, o controlo da qualidade tem de ser afe-
rido à luz dos regulamentos técnicos de construção, aplicáveis nesta
área da engenharia sísmica, que são:*

²⁹ Cfr. arts. 395.º, n.º 2, al. a) do CCP.

³⁰ Cfr. art. 396.º do CCP.

³¹ Cfr. art. 398.º, n.º 7 do CCP.

- **O Regulamento de Segurança e Acções para Estruturas de Edifícios e Pontes (RSA)**, DL 235/83, de 31 de Maio de 1983.

Que estabelece as regras gerais para a verificação da segurança das estruturas dos edifícios e das pontes, bem como a definição e quantificação das acções a considerar nessa verificação. Podem ainda estes critérios, nos termos do diploma, ser aplicados a outros tipos de construções, quer directamente quer através dos necessários ajustamentos.

- **O Regulamento de Estruturas de Betão Armado e Pré-Esforçado (REBAP)**, DL 349-C/83, de 30 de Julho de 1983.

Que estabelece as regras a observar no projecto e na execução de estruturas de betão armado e de betão pré-esforçado, tendo como base os critérios gerais de segurança definidos no Regulamento de Segurança e Acções para Estruturas de Edifícios e Pontes.

- **O Regulamento de Estruturas de Aço para Edifícios (REAE)**, DL 211/86, de 31 de Julho de 1986.

Estabelece as regras que devem ser observadas no projecto e na execução de estruturas de aço para edifícios e obras análogas, cujos elementos sejam de aço laminado a quente.

Chamamos a atenção para a Quarta parte, especialmente o Capítulo XIV, do REBAP e para o Capítulo VI do REAE, que tratam ambos das garantias de qualidade, como o método destinado a assegurar a aptidão da obra para

a utilização que foi prevista, no que se refere à segurança e durabilidade das estruturas.

São apresentados nestes capítulos os critérios gerais relativos aos controlos preliminares, aos controlos de produção e de conformidade da obra, o acto de recepção e a sua manutenção.

Também nos precisos termos dos regulamentos, o sistema de qualidade deve envolver, em princípio, todos os participantes no processo construtivo (dono da obra, projectista, construtor, utilizador, autoridades, etc.), e estende-se a todas as suas fases (concepção, projecto, construção e utilização).

Estabelece, por fim, o diploma que a matéria da garantia de qualidade tem em vista, fundamentalmente, estabelecer alguns conceitos gerais sobre a garantia de qualidade e respectiva terminologia, fornecendo assim **orientações para a elaboração dos cadernos de encargos das obras**. Cfr. arts. 171.º e ss. do REBAP e art. 69.º e ss. do REAE.

Parece-nos assim, identificadas as entidades responsáveis pela garantia da qualidade técnica das obras, os documentos que devem produzir nessa fiscalização e os regulamentos técnicos que são aptos e suficientes para os fins a que se destinam, que o Tribunal tem todas as condições para proceder ao controlo da observância dos requisitos legalmente exigidos para as construções anti-sísmicas, nomeadamente o cumprimento da lei e, especialmente, o exercício da competente fiscalização pelas entidades responsáveis, também em sede de controlo concomitante e sucessivo.

CONCLUSÃO

Embora exista em Portugal regulamentação de estruturas anti-sísmica, considerada legislação avançada por especialistas da área, da qual alguns excertos fazem parte do código europeu em matéria de normas anti-sísmicas (Eurocódigos), o risco sísmico não tem constituído uma preocupação de relevante interesse político, pelo que, a aplicação destas normas não tem sido devidamente fiscalizada, com consequências directas na qualidade das construções.

As entidades que têm o dever, no estrito cumprimento da lei, de garantir a qualidade do edificado, especialmente quanto ao seu aspecto de segurança anti-sísmica, são, ao nível local, as Câmaras Municipais enquanto órgão fiscalizador ou enquanto dono da obra e ao nível da administração central o contraente público. Sendo que, com o novo diploma, a Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho, os técnicos vão ficar sujeitos a uma maior responsabilização em todo o processo.

Este facto vai fazer com que o papel da fiscalização seja mais fácil, uma vez que cabe aos técnicos em primeira linha cumprir a lei e os regulamentos em vigor. Para isso, passa a haver um maior número de responsáveis pelas garantias da qualidade da obra, todos eles com a obrigação de subcreverem termos de responsabilidade nesse sentido.

O Tribunal de Contas pode e deve desempenhar um papel importante ao nível da fiscalização e controlo, principalmente numa área em que o principal problema parece ser o do incumprimento da lei pelas entidades envolvidas, tanto na concepção e construção como na fiscalização.

Não ao nível técnico naturalmente, embora face à importância que nos parece que a fiscalização prévia podia ter no âmbito da prevenção do risco sísmico, nomeadamente na construção de obras públicas, não fosse despreciando a existência de um técnico com competências para averiguar da correcção técnica, à luz dos regulamentos em vigor, das peças do caderno de encargos, nomeadamente do projecto de execução.

Todavia, mesmo sem entrar nos aspectos da legalidade especialmente técnica, o Tribunal tem condições para o controlo prévio da legalidade de alguns dos documentos exigíveis, como é o caso dos termos de responsabilidade na fase do Projecto, e que futuramente terão uma maior densificação dos deveres e responsabilidades dos vários intervenientes no processo construtivo.

Pode ainda, se necessário, e para uma maior eficácia na verificação do caderno de encargos, emitir instruções no sentido da clarificação dos aspectos considerados importantes, nomeadamente os da segurança anti-sísmica, sendo esta uma das competências do Tribunal para o cabal exercício das suas funções.

As peças que integram o caderno de encargos estão vinculadas à descrição das normas técnicas de construção em vigor, onde se enquadram as de segurança anti-sísmica, sob pena de nulidade do caderno de encargos, o que constitui fundamento para a recusa do visto.

Em sede de Fiscalização Concomitante, à execução dos contratos visados, e em sede de fiscalização sucessiva, através da Auditoria a determinados actos e procedimentos e da sua conformação com a ordem jurídica, relativamente às entidades licenciadoras e aos contraentes públicos, o Tribunal pode verificar não só a existência dos termos de responsabilidade exigíveis, nos termos legais, como também fazer o controlo dos procedimentos de fiscalização realizados, obrigatoriamente, por essas entidades, que devem ser fundamentados em autos ao longo das várias fases da execução dos contratos.

À consideração superior,

Henrique Tavares
(Auditor)

Carlos Correia
(Jurista)

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 Julho e Dezembro de 2009 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

ABSTENÇÃO	
Acórdão nº 004/2009 - 3ª S/PL	184
ACÇÃO DE ACOMPANHAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 053/2009 - 2ª S/ PL	177
ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES	
Acórdão nº 030/2009 - 1ª S/PL	160
ACTIVO FINANCEIRO	
Relatório de Auditoria nº 020/2009 - FS/SRA	197
ADIANTAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 053/2009 - 2ª S/ PL	177
ADJUDICAÇÃO	
Acórdão nº 031/2009 - 1ª S/PL	161
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA	
Relatório de Auditoria nº 048/2009 - 2ª S/SS	177
AJUSTE DIRECTO	
Acórdão nº 004/2009 - 3ª S/PL	184
Acórdão nº 035/2009 - 1ª S/PL	166
Acórdão nº 135/2009 - 1ª S/SS	143
Acórdão nº 170/2009 - 1ª S/SS	156
Decisão nº 008-FP/2009 – SRM	201
Sentença nº 005/2009 - 3ª S	181
ALTERAÇÃO DE CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA	
Acórdão nº 004/2009 - 3ª S/PL	184
Sentença nº 005/2009 - 3ª S	181
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE	
Acórdão nº 030/2009 - 1ª S/PL	160
Acórdão nº 157/2009 - 1ª S/SS	148
Acórdão nº 161/2009 - 1ª S/SS	152
Acórdão nº 169/2009 - 1ª S/SS	154
Acórdão nº 173/2009 - 1ª S/SS	159
Decisão nº 008-FP/2009 - SRM	201
ALVARÁ	
Acórdão nº 033/2009 - 1ª S/PL	164
ANÚNCIO	
Decisão nº 010-B/2009 - SRA	195

APRECIACÃO DAS PROPOSTAS	
Acórdão n° 161/2009 - 1ª S/SS	152
APRESENTAÇÃO DE CONTAS COM DEFICIÊNCIAS QUE IMPOSSIBILITEM A SUA VERIFICAÇÃO	
Acórdão n° 006/2009 - 3ª S/PL	186
Acórdão n° 007/2009 - 3ª S/PL	187
AQUISIÇÃO DE BENS	
Acórdão n° 171/2009 - 1ª S/SS	157
Relatório de Auditoria n° 042/2009 - 2ª S/SS	176
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão n° 143/2009 - 1ª S/SS	144
Acórdão n° 171/2009 - 1ª S/SS	157
ARRENDAMENTO	
Relatório de Auditoria n° 015/2009 - FS/SRM	204
ARTIGO 136.º, N.º 1, ALÍNEA C) DO DECRETO-LEI N.º 59/99, DE 2 DE MARÇO	
Acórdão n° 035/2009 - 1ª S/PL	166
ASSUNÇÃO DE DESPESA	
Acórdão n° 009/2009 - 3ª S/PL	189
ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	
Relatório de Auditoria n° 025/2009 - 2ª S/SS	175
Relatório de Auditoria n° 052/2009 - 2ª S/SS	177
AUDIÇÃO E DEFESA DO RECORRENTE	
Acórdão n° 010/2009 - 3ª S/PL	190
AUDITORIA FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria n° 025/2009 - 2ª S/SS	175
AUDITORIA OPERACIONAL	
Relatório de Auditoria n° 019/2009 - 2ª S/PL	175
AUDITORIA ORIENTADA	
Relatório de Auditoria n° 015/2009 - FS/SRM	204
Relatório de Auditoria n° 020/2009 - FS/SRA	197
Relatório de Auditoria n° 041/2009 - 2ª S/SS	176
Relatório de Auditoria n° 048/2009 - 2ª S/SS	177
Relatório de Auditoria n° 052/2009 - 2ª S/SS	177
Relatório de Auditoria n° 053/2009 - 2ª S/ PL	177
Relatório de Auditoria n° 054/2009 - 2ª S/ PL	178
AUDITORIA TEMÁTICA	
Relatório de Auditoria n° 026/2009 - 2ª S/PL	175
AUTARQUIA LOCAL	
Acórdão n° 002/2009 - 3ª S/PL	182
Acórdão n° 004/2009 - 3ª S/PL	184

Acórdão n° 005/2009 - 3ª S/PL	185
Acórdão n° 037/2009 - 1ª S/PL	168
Sentença n° 005/2009 - 3ª S	181
AUTENTICAÇÃO DE DOCUMENTOS	
Acórdão n° 160/2009 - 1ª S/SS	151
Acórdão n° 161/2009 - 1ª S/SS	152
Acórdão n° 169/2009 - 1ª S/SS	154
BASE DE DADOS	
Relatório de Auditoria n° 041/2009 - 2ª S/SS	176
CAPITAL ESTATUTÁRIO	
Relatório de Auditoria n° 020/2009 - FS/SRA	197
CAPITAL PRÓPRIO	
Relatório de Auditoria n° 020/2009 - FS/SRA	197
CAPITAL SOCIAL	
Relatório de Auditoria n° 019/2009 - 2ª S/PL	175
CARGOS PÚBLICOS	
Acórdão n° 005/2009 - 3ª S/PL	185
CENTRAL DE COMPRAS	
Acórdão n° 171/2009 - 1ª S/SS	157
CESSÃO DE CRÉDITOS	
Relatório de Auditoria n° 015/2009 - FS/SRM	204
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA	
Acórdão n° 035/2009 - 1ª S/PL	166
CIRCUNSTÂNCIA NÃO IMPUTÁVEL AO DONO DA OBRA	
Acórdão n° 035/2009 - 1ª S/PL	166
CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão n° 033/2009 - 1ª S/PL	164
COBERTURA DE PREJUÍZO	
Relatório de Auditoria n° 020/2009 - FS/SRA	197
COBRANÇA COERCIVA	
Relatório de Auditoria n° 048/2009 - 2ª S/SS	177
CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	
Acórdão n° 143/2009 - 1ª S/SS	144
Acórdão n° 154/2009 - 1ª S/SS	146
COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO	
Acórdão n° 030/2009 - 1ª S/PL	160
CONCESSÃO	
Relatório de Auditoria n° 015/2009 - FS/SRM	204
CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO	
Acórdão n° 135/2009 - 1ª S/SS	143
CONCURSO PÚBLICO	

Acórdão nº 031/2009 - 1ª S/PL	161
Acórdão nº 035/2009 - 1ª S/PL	166
Acórdão nº 135/2009 - 1ª S/SS	143
Acórdão nº 143/2009 - 1ª S/SS	144
Acórdão nº 154/2009 - 1ª S/SS	146
Acórdão nº 159/2009 - 1ª S/SS	149
Acórdão nº 170/2009 - 1ª S/SS	156
CONSOLIDAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 052/2009 - 2ª S/SS	177
CONSTRUÇÃO DE FOGOS A CUSTOS CONTROLADOS	
Acórdão nº 031/2009 - 1ª S/PL	161
CONTA ANUAL E CONSOLIDADA	
Relatório de Auditoria nº 054/2009 - 2ª S/SS	178
CONTA DE GERÊNCIA	
Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS	175
CONTABILIDADE NACIONAL	
Relatório de Auditoria nº 015/2009 - FS/SRM	204
CONTAGEM DE PRAZO	
Acórdão nº 008/2009 - 3ª S/PL	188
CONTRATAÇÃO <i>IN HOUSE</i>	
Acórdão nº 143/2009 - 1ª S/SS	144
Acórdão nº 154/2009 - 1ª S/SS	146
Acórdão nº 159/2009 - 1ª S/SS	149
CONTRATAÇÃO PÚBLICA	
Acórdão nº 143/2009 - 1ª S/SS	144
Acórdão nº 154/2009 - 1ª S/SS	146
Acórdão nº 159/2009 - 1ª S/SS	149
Acórdão nº 160/2009 - 1ª S/SS	151
Acórdão nº 161/2009 - 1ª S/SS	152
Acórdão nº 169/2009 - 1ª S/SS	154
Acórdão nº 171/2009 - 1ª S/SS	157
CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO	
Acórdão nº 002/2009 - 3ª S/PL	182
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS	
Acórdão nº 032/2009 - 1ª S/PL	163
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão nº 034/2009 - 1ª S/PL	165
Acórdão nº 170/2009 - 1ª S/SS	156
CONTRATO DE COMPRA E VENDA	
Acórdão nº 031/2009 - 1ª S/PL	161
CONTRATO DE CONCESSÃO	

Acórdão n° 157/2009 - 1ª S/SS	148
Relatório de Auditoria n° 026/2009 - 2ª S/PL	175
CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO PARA HABITAÇÃO	
Acórdão n° 031/2009 - 1ª S/PL	161
CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão n° 004/2009 - 3ª S/PL	184
Acórdão n° 032/2009 - 1ª S/PL	163
Decisão n° 008-FP/2009 - SRM	201
Decisão n° 010-B/2009 - SRA	195
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO	
Acórdão n° 002/2009 - 3ª S/PL	182
Acórdão n° 037/2009 - 1ª S/PL	168
Acórdão n° 144/2009 - 1ª S/SS	145
CONTRATO DE EXECUÇÃO PERIÓDICA	
Relatório de Auditoria n° 025/2009 - 2ª S/SS	175
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Acórdão n° 154/2009 - 1ª S/SS	146
CONTRATO DE SUBCONCESSÃO	
Acórdão n° 160/2009 - 1ª S/SS	151
Acórdão n° 161/2009 - 1ª S/SS	152
Acórdão n° 169/2009 - 1ª S/SS	154
CONTRATO MISTO	
Acórdão n° 032/2009 - 1ª S/PL	163
CONTRATO-PROGRAMA	
Acórdão n° 034/2009 - 1ª S/PL	165
CONTRATO-PROMESSA	
Acórdão n° 031/2009 - 1ª S/PL	161
CONTROLO DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria n° 048/2009 - 2ª S/SS	177
CULPA	
Acórdão n° 004/2009 - 3ª S/PL	184
CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES	
Relatório de Auditoria n° 053/2009 - 2ª S/ PL	177
DAÇÃO EM PAGAMENTO	
Relatório de Auditoria n° 041/2009 - 2ª S/SS	176
DECISÃO DE ÓRGÃO COLEGIAL	
Acórdão n° 004/2009 - 3ª S/PL	184
DECLARAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL	
Acórdão n° 160/2009 - 1ª S/SS	151
Acórdão n° 169/2009 - 1ª S/SS	154
DECRETO-LEI N.º 165/93, DE 7 DE MAIO	

Acórdão n° 031/2009 - 1ª S/PL	161
DECRETO-LEI N.º 411/91, DE 17 DE OUTUBRO	
Sentença n° 005/2009 - SRM	202
DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	
Relatório de Auditoria n° 052/2009 - 2ª S/SS	177
DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria n° 052/2009 - 2ª S/SS	177
Relatório de Auditoria n° 054/2009 - 2ª S/SS	178
DESPESA PÚBLICA	
Acórdão n° 009/2009 - 3ª S/PL	189
DEVER DE REPOR	
Acórdão n° 008/2009 - 3ª S/PL	188
DIREITO COMUNITÁRIO	
Acórdão n° 157/2009 - 1ª S/SS	148
DISPENSA DE PENA	
Sentença n° 005/2009 - SRM	202
DÍVIDA A FORNECEDORES	
Relatório de Auditoria n° 025/2009 - 2ª S/SS	175
DÍVIDAS	
Acórdão n° 002/2009 - 3ª S/PL	182
Relatório de Auditoria n° 041/2009 - 2ª S/SS	176
DOCUMENTO DE DESPESA	
Relatório de Auditoria n° 042/2009 - 2ª S/SS	176
DOCUMENTOS	
Acórdão n° 030/2009 - 1ª S/PL	160
ECONOMIA EFICÁCIA E EFICIÊNCIA	
Relatório de Auditoria n° 026/2009 - 2ª S/PL	175
ELEITO LOCAL	
Acórdão n° 005/2009 - 3ª S/PL	185
ELEMENTO ESSENCIAL	
Acórdão n° 035/2009 - 1ª S/PL	166
Acórdão n° 135/2009 - 1ª S/SS	143
Acórdão n° 143/2009 - 1ª S/SS	144
Acórdão n° 159/2009 - 1ª S/SS	149
Acórdão n° 171/2009 - 1ª S/SS	157
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
Acórdão n° 030/2009 - 1ª S/PL	160
Acórdão n° 041/2009 - 1ª S/PL	169
Acórdão n° 135/2009 - 1ª S/SS	143
Acórdão n° 157/2009 - 1ª S/SS	148
Acórdão n° 173/2009 - 1ª S/SS	159

Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS	175
EMPRESA PÚBLICA	
Acórdão nº 154/2009 - 1ª S/SS	146
EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL	
Relatório de Auditoria nº 019/2009 - 2ª S/PL	175
EMPRÉSTIMO BANCÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 020/2009 - FS/SRA	197
EMPRÉSTIMOS	
Relatório de Auditoria nº 053/2009 - 2ª S/ PL	177
ENCARGO FINANCEIRO	
Acórdão nº 034/2009 - 1ª S/PL	165
ENCARGOS PLURIANUAIS	
Relatório de Auditoria nº 015/2009 - FS/SRM	204
ENDIVIDAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 015/2009 - FS/SRM	204
ENDIVIDAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZO	
Acórdão nº 037/2009 - 1ª S/PL	168
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
Acórdão nº 037/2009 - 1ª S/PL	168
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	
Acórdão nº 002/2009 - 3ª S/PL	182
ENTIDADE ADJUDICANTE	
Acórdão nº 171/2009 - 1ª S/SS	157
ENTIDADE BENEFICIÁRIA	
Relatório de Auditoria nº 053/2009 - 2ª S/ PL	177
ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL	
Acórdão nº 171/2009 - 1ª S/SS	157
ENVIO DE CONTAS EM FICHEIRO INFORMÁTICO	
Acórdão nº 006/2009 - 3ª S/PL	186
Acórdão nº 007/2009 - 3ª S/PL	187
ERRO E OMISSÃO	
Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS	175
ESCRITURA PÚBLICA	
Acórdão nº 031/2009 - 1ª S/PL	161
Acórdão nº 041/2009 - 1ª S/PL	169
ESTATUTO ORGÂNICO	
Relatório de Auditoria nº 019/2009 - 2ª S/PL	175
Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS	175
ESTUDO DE COMPARADOR PÚBLICO	
Acórdão nº 160/2009 - 1ª S/SS	151
Acórdão nº 169/2009 - 1ª S/SS	154

ESTUDOS	
Acórdão n° 161/2009 - 1ª S/SS	152
Relatório de Auditoria n° 019/2009 - 2ª S/PL	175
EXCEPCIONAMENTO AO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO	
Acórdão n° 037/2009 - 1ª S/PL	168
EXCLUSÃO ILEGAL DE PROPOSTAS	
Decisão n° 008-FP/2009 - SRM	201
EXECUÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria n° 042/2009 - 2ª S/SS	176
FALTA DE CABIMENTO ORÇAMENTAL	
Acórdão n° 009/2009 - 3ª S/PL	189
FALTA DE PRÉVIA VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE CONTRIBUTIVA DO BENEFICIÁRIO DO PAGAMENTO	
Sentença n° 005/2009 - SRM	202
FALTA DE REGISTO DO CABIMENTO PRÉVIO	
Sentença n° 005/2009 - SRM	202
FALTA INJUSTIFICADA DE REMESSA DE CONTAS	
Acórdão n° 006/2009 - 3ª S/PL	186
Acórdão n° 007/2009 - 3ª S/PL	187
FINALIDADE DA PERMUTA	
Acórdão n° 041/2009 - 1ª S/PL	169
FINANÇAS LOCAIS	
Acórdão n° 037/2009 - 1ª S/PL	168
FINANCIAMENTO	
Relatório de Auditoria n° 026/2009 - 2ª S/PL	175
Relatório de Auditoria n° 053/2009 - 2ª S/ PL	177
FISCAL ÚNICO	
Relatório de Auditoria n° 052/2009 - 2ª S/SS	177
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
Acórdão n° 034/2009 - 1ª S/PL	165
FLUXOS FINANCEIROS	
Relatório de Auditoria n° 054/2009 - 2ª S/SS	178
FORMALIDADE ESSENCIAL	
Acórdão n° 170/2009 - 1ª S/SS	156
FRAUDE À LEI	
Acórdão n° 002/2009 - 3ª S/PL	182
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	
Acórdão n° 171/2009 - 1ª S/SS	157
FUNDO DE MANEIO	
Relatório de Auditoria n° 025/2009 - 2ª S/SS	175
GARANTIA DO ESTADO	

Relatório de Auditoria nº 053/2009 - 2ª S/ PL	177
GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	
Relatório de Auditoria nº 026/2009 - 2ª S/PL	175
HABILITAÇÃO A CONCURSO	
Acórdão nº 033/2009 - 1ª S/PL	164
Acórdão nº 173/2009 - 1ª S/SS	159
HABILITAÇÕES	
Decisão nº 010-B/2009 - SRA	195
INDICADORES DE GESTÃO	
Relatório de Auditoria nº 048/2009 - 2ª S/SS	177
INFRACÇÃO CONTINUADA	
Sentença nº 005/2009 - SRM	202
INFRACÇÃO SANCIONATÓRIA	
Acórdão nº 009/2009 - 3ª S/PL	189
Acórdão nº 010/2009 - 3ª S/PL	190
INTERESSE PÚBLICO	
Acórdão nº 041/2009 - 1ª S/PL	169
INTERRUPÇÃO DO CONCURSO	
Acórdão nº 135/2009 - 1ª S/SS	143
INVENTÁRIO	
Relatório de Auditoria nº 042/2009 - 2ª S/SS	176
JUÍZO DE CENSURA	
Acórdão nº 005/2009 - 3ª S/PL	185
JURO BONIFICADO	
Relatório de Auditoria nº 041/2009 - 2ª S/SS	176
JURO COMPENSATÓRIO	
Relatório de Auditoria nº 041/2009 - 2ª S/SS	176
JUROS DE MORA	
Acórdão nº 008/2009 - 3ª S/PL	188
LIMITE DE ENDIVIDAMENTO	
Acórdão nº 037/2009 - 1ª S/PL	168
Relatório de Auditoria nº 015/2009 - FS/SRM	204
LIQUIDAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 041/2009 - 2ª S/SS	176
MARCAS E PATENTES	
Acórdão nº 030/2009 - 1ª S/PL	160
MINUTA	
Acórdão nº 031/2009 - 1ª S/PL	161
Acórdão nº 041/2009 - 1ª S/PL	169
MULTA	
Acórdão nº 005/2009 - 3ª S/PL	185

Acórdão n° 006/2009 - 3ª S/PL	186
Acórdão n° 007/2009 - 3ª S/PL	187
MÚTUO BANCÁRIO	
Relatório de Auditoria n° 015/2009 - FS/SRM	204
NORMA FINANCEIRA	
Acórdão n° 171/2009 - 1ª S/SS	157
NORMA INTERNACIONAL DE SEGURANÇA	
Relatório de Auditoria n° 048/2009 - 2ª S/SS	177
NULIDADE	
Acórdão n° 035/2009 - 1ª S/PL	166
Acórdão n° 135/2009 - 1ª S/SS	143
Acórdão n° 143/2009 - 1ª S/SS	144
Acórdão n° 154/2009 - 1ª S/SS	146
Acórdão n° 159/2009 - 1ª S/SS	149
Acórdão n° 170/2009 - 1ª S/SS	156
Acórdão n° 171/2009 - 1ª S/SS	157
OBRA PÚBLICA	
Acórdão n° 154/2009 - 1ª S/SS	146
OMISSÃO DE PRONÚNCIA	
Acórdão n° 009/2009 - 3ª S/PL	189
OPERAÇÃO ESPECÍFICA DO TESOIRO	
Relatório de Auditoria n° 041/2009 - 2ª S/SS	176
ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA	
Relatório de Auditoria n° 052/2009 - 2ª S/SS	177
PARCERIA PÚBLICO PRIVADA	
Acórdão n° 157/2009 - 1ª S/SS	148
Acórdão n° 160/2009 - 1ª S/SS	151
Acórdão n° 161/2009 - 1ª S/SS	152
Acórdão n° 169/2009 - 1ª S/SS	154
Relatório de Auditoria n° 026/2009 - 2ª S/PL	175
PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA	
Relatório de Auditoria n° 025/2009 - 2ª S/SS	175
Relatório de Auditoria n° 052/2009 - 2ª S/SS	177
PEDIDO DE ANULAÇÃO DE SENTENÇA	
Acórdão n° 004/2009 - 3ª S/PL	184
PERMUTA DE BENS	
Acórdão n° 041/2009 - 1ª S/PL	169
PESSOA COLECTIVA DE UTILIDADE PÚBLICA	
Acórdão n° 159/2009 - 1ª S/SS	149
PLANEAMENTO DE OBJECTIVOS	
Relatório de Auditoria n° 048/2009 - 2ª S/SS	177

PLANO DE ACÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 054/2009 - 2ª S/SS	178
POC EDUCAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS	175
POCAL	
Acórdão nº 005/2009 - 3ª S/PL	185
Sentença nº 005/2009 - SRM	202
PRAZO	
Relatório de Auditoria nº 041/2009 - 2ª S/SS	176
PRAZO LEGAL PARA ENVIO DE CONTAS	
Acórdão nº 006/2009 - 3ª S/PL	186
Acórdão nº 007/2009 - 3ª S/PL	187
PREÇOS	
Acórdão nº 030/2009 - 1ª S/PL	160
Acórdão nº 160/2009 - 1ª S/SS	151
Acórdão nº 161/2009 - 1ª S/SS	152
Acórdão nº 169/2009 - 1ª S/SS	154
PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO	
Acórdão nº 008/2009 - 3ª S/PL	188
PRESTAÇÃO DE CONTAS	
Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS	175
PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria nº 041/2009 - 2ª S/SS	176
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 154/2009 - 1ª S/SS	146
Acórdão nº 157/2009 - 1ª S/SS	148
Relatório de Auditoria nº 026/2009 - 2ª S/PL	175
PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE DAS REGRAS CONCURSAIS	
Acórdão nº 157/2009 - 1ª S/SS	148
PRINCÍPIO DA IGUALDADE	
Acórdão nº 157/2009 - 1ª S/SS	148
Relatório de Auditoria nº 048/2009 - 2ª S/SS	177
PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE	
Acórdão nº 030/2009 - 1ª S/PL	160
Relatório de Auditoria nº 048/2009 - 2ª S/SS	177
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	
Acórdão nº 002/2009 - 3ª S/PL	182
Acórdão nº 005/2009 - 3ª S/PL	185
PRINCÍPIO DA SUBSTÂNCIA	
Relatório de Auditoria nº 015/2009 - FS/SRM	204
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	

Acórdão n° 157/2009 - 1ª S/SS	148
Sentença n° 005/2009 - 3ª S	181
PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA	
Relatório de Auditoria n° 025/2009 - 2ª S/SS	175
PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	
Acórdão n° 007/2009 - 3ª S/PL	187
Acórdão n° 010/2009 - 3ª S/PL	190
PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO E DA ESTABILIDADE ORÇAMENTAL	
Acórdão n° 002/2009 - 3ª S/PL	182
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	
Relatório de Auditoria n° 025/2009 - 2ª S/SS	175
PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL	
Acórdão n° 157/2009 - 1ª S/SS	148
Acórdão n° 161/2009 - 1ª S/SS	152
PROGRAMA DE CONCURSO	
Acórdão n° 161/2009 - 1ª S/SS	152
Acórdão n° 169/2009 - 1ª S/SS	154
Decisão n° 010-B/2009 - SRA	195
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO	
Acórdão n° 144/2009 - 1ª S/SS	145
PROGRAMA ORÇAMENTAL	
Relatório de Auditoria n° 053/2009 - 2ª S/ PL	177
PROJECT FINANCE	
Relatório de Auditoria n° 026/2009 - 2ª S/PL	175
PROJECTO	
Relatório de Auditoria n° 025/2009 - 2ª S/SS	175
PROPINA	
Relatório de Auditoria n° 025/2009 - 2ª S/SS	175
PROTOCOLO	
Acórdão n° 143/2009 - 1ª S/SS	144
Acórdão n° 159/2009 - 1ª S/SS	149
Acórdão n° 171/2009 - 1ª S/SS	157
PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA	
Acórdão n° 041/2009 - 1ª S/PL	169
PUBLICIDADE DE CONCURSO	
Acórdão n° 143/2009 - 1ª S/SS	144
Acórdão n° 154/2009 - 1ª S/SS	146

PUBLICITAÇÃO DO PROCEDIMENTO NO JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA (JOUE)	
Acórdão nº 032/2009 - 1ª S/PL	163
RECEITA PRÓPRIA	
Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS	175
RECOMENDAÇÃO	
Decisão nº 010-B/2009 - SRA	195
RECOMENDAÇÃO ANTERIOR	
Acórdão nº 033/2009 - 1ª S/PL	164
RECURSO	
Acórdão nº 010/2009 - 3ª S/PL	190
RECURSO AO CRÉDITO	
Acórdão nº 002/2009 - 3ª S/PL	182
RECUSA DE VISTO	
Acórdão nº 033/2009 - 1ª S/PL	164
Acórdão nº 035/2009 - 1ª S/PL	166
Acórdão nº 041/2009 - 1ª S/PL	169
Acórdão nº 135/2009 - 1ª S/SS	143
Acórdão nº 143/2009 - 1ª S/SS	144
Acórdão nº 144/2009 - 1ª S/SS	145
Acórdão nº 154/2009 - 1ª S/SS	146
Acórdão nº 157/2009 - 1ª S/SS	148
Acórdão nº 159/2009 - 1ª S/SS	149
Acórdão nº 160/2009 - 1ª S/SS	151
Acórdão nº 161/2009 - 1ª S/SS	152
Acórdão nº 169/2009 - 1ª S/SS	154
Acórdão nº 170/2009 - 1ª S/SS	156
Acórdão nº 171/2009 - 1ª S/SS	157
Acórdão nº 173/2009 - 1ª S/SS	159
Decisão nº 008-FP/2009 – SRM	201
REEMBOLSO	
Relatório de Auditoria nº 041/2009 - 2ª S/SS	176
REFORMA DO ACÓRDÃO	
Acórdão nº 009/2009 - 3ª S/PL	189
REGIME JURÍDICO	
Acórdão nº 041/2009 - 1ª S/PL	169
Acórdão nº 157/2009 - 1ª S/SS	148
Acórdão nº 160/2009 - 1ª S/SS	151
Acórdão nº 169/2009 - 1ª S/SS	154
RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 042/2009 - 2ª S/SS	176

RELATÓRIO DE ACTIVIDADES	
Relatório de Auditoria nº 054/2009 - 2ª S/SS	178
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Acórdão nº 004/2009 - 3ª S/PL	184
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	
Acórdão nº 008/2009 - 3ª S/PL	188
RESTRICÇÃO DE CONCORRÊNCIA	
Acórdão nº 030/2009 - 1ª S/PL	160
Acórdão nº 135/2009 - 1ª S/SS	143
REVISÃO DE PREÇOS	
Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS	175
SEC 95	
Relatório de Auditoria nº 015/2009 - FS/SRM	204
SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO	
Acórdão nº 154/2009 - 1ª S/SS	146
Relatório de Auditoria nº 015/2009 - FS/SRM	204
Relatório de Auditoria nº 054/2009 - 2ª S/SS	178
SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	
Relatório de Auditoria nº 020/2009 - FS/SRA	197
Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS	175
Relatório de Auditoria nº 048/2009 - 2ª S/SS	177
SISTEMA DE INFORMAÇÃO	
Relatório de Auditoria nº 048/2009 - 2ª S/SS	177
Relatório de Auditoria nº 052/2009 - 2ª S/SS	177
Relatório de Auditoria nº 054/2009 - 2ª S/SS	178
SISTEMA DE PLANEAMENTO, GESTÃO E CONTROLO	
Relatório de Auditoria nº 042/2009 - 2ª S/SS	176
SISTEMA DE SAÚDE	
Acórdão nº 171/2009 - 1ª S/SS	157
Relatório de Auditoria nº 054/2009 - 2ª S/SS	178
SISTEMA INFORMÁTICO	
Relatório de Auditoria nº 048/2009 - 2ª S/SS	177
SUBARRENDAMENTO	
Relatório de Auditoria nº 015/2009 - FS/SRM	204
TAXA DE COBRANÇA	
Relatório de Auditoria nº 048/2009 - 2ª S/SS	177
TAXA DE REFERÊNCIA PARA O CÁLCULO DAS BONIFICAÇÕES	
Relatório de Auditoria nº 041/2009 - 2ª S/SS	176
TIPO DE NEGÓCIO	
Acórdão nº 002/2009 - 3ª S/PL	182

TRABALHOS A MAIS	
Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS	175
Sentença nº 005/2009 - 3ª S	181
TRABALHOS DE CONCEPÇÃO	
Acórdão nº 170/2009 - 1ª S/SS	156
TRANSMISSÃO ELECTRÓNICA DE DADOS	
Decisão nº 008-FP/2009 - SRM	201
URGÊNCIA IMPERIOSA	
Acórdão nº 035/2009 - 1ª S/PL	166
VENDA DE CRÉDITOS FUTUROS	
Relatório de Auditoria nº 015/2009 - FS/SRM	204
VENDAS	
Relatório de Auditoria nº 048/2009 - 2ª S/SS	177
VISTO COM RECOMENDAÇÕES	
Acórdão nº 030/2009 - 1ª S/PL	160

1ª SECÇÃO
CONTROLO PRÉVIO

Sumário:

1. O disposto no n.º 3 e na al. b) do n.º 1 do art.º 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, permite que o dono da obra de uma obra pública interrompa um concurso quando todas as propostas, ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso.
2. O estabelecido na al. a) do n.º 1 do art.º 136.º do mesmo diploma permite-lhe, nesse caso, optar por lançar um procedimento por ajuste directo, desde que o contrato se celebre em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos do concurso inicial.
3. No caso, verifica-se que foram introduzidas alterações significativas ao projecto inicial, não podendo, assim, dar-se por verificada a identidade de condições exigida, como requisito para a possibilidade de recorrer a um procedimento por ajuste directo, pela al. a) do n.º 1 do referido art.º 136.º.
4. Não sendo possível o recurso ao ajuste directo, e face ao valor da adjudicação (€ 4.450.000,00), a mesma deveria ter sido precedida de concurso público ou de concurso limitado por prévia publicação, nos termos do art.º 19.º, al. b), do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.
5. A realização de concurso, quando obrigatório, é um elemento essencial do procedimento de adjudicação, pelo que a sua falta origina a nulidade do acto procedimental, nos termos do art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, e, consequentemente, a nulidade do contrato, nos termos do art.º 283.º, n.º 1 do CCP, o que constitui fundamento de recusa de visto, como estabelece a al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

AJUSTE DIRECTO / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / ELEMENTO ESSENCIAL / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / INTERRUPÇÃO DO CONCURSO / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Acórdão n.º 143/2009 - 1.ª S/SS

Processo n.º: 349/2009

1.ª Secção em Subsecção – 22/07/2009

Sumário:

1. Em face do disposto no n.º 2 do art.º 5.º do Código dos Contratos Públicos, da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e dos princípios que enformam as regras de contratação pública, em especial o da concorrência, não pode considerar-se que a relação entre o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH) e o Hospital de Faro, seja uma relação “interna” equiparada à que é estabelecida pela entidade adjudicante com os seus próprios serviços, pelo que não se pode aplicar ao caso a excepção à aplicação das regras de contratação pública prevista no referido artigo.
2. Sendo o protocolo em causa um contrato público de aquisição de serviços, sendo a contratação efectuada após a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, sendo o contrato celebrado por um hospital E.P.E. e de valor superior ao referido na al. b) do art.º 7.º da Directiva n.º 2004/18/CE (€ 206.00.00) e não estando abrangido por qualquer excepção à aplicação do regime da contratação pública é-lhe aplicável o regime previsto no referido Código, incluindo a sua parte II (cfr. arts. 1.º, n.º 2, 2.º, n.º 2, al. a) e 5.º, n.º 3, al. b) do Código dos Contratos Públicos).
3. Nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. b) do mesmo Código, o contrato deveria ter sido precedido de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).

4. A falta de realização dos procedimentos referidos, designadamente, a ausência de concurso público, quando obrigatório, implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, o que determina a nulidade do contrato (cfr. art.º 133.º do Código do Procedimento Administrativo e art.º 283.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos).
5. A nulidade é fundamento de recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONCURSO PÚBLICO / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATAÇÃO *IN HOUSE* / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / ELEMENTO ESSENCIAL / PROTOCOLO / PUBLICIDADE DE CONCURSO / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Acórdão n.º 144/2009 - 1.ª S/SS

Processo n.º: 676/2009 e 677/2009

1.ª Secção em Subsecção – 07/08/2009

Sumário:

1. O Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE) é um instrumento de garantia dos pagamentos a credores privados de dívidas certas, líquidas, exigíveis e vencidas dos municípios.
2. Tendo em conta que, com os empréstimos contraídos o município pretendia solver créditos de entidades públicas, não sendo os mesmos elegíveis para efeitos de financiamento no âmbito do PREDE, decide-se recusar o visto solicitado para os contratos (art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: António Santos Carvalho

Sumário:

1. De acordo com o disposto no art.º 5.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, constituem pressupostos para a verificação de uma relação *in house*, o controlo da entidade contratada pela entidade adjudicante em termos análogos ao controlo que exerce sobre os seus próprios serviços e a destinação do essencial da actividade da entidade controlada em benefício da entidade adjudicante.
2. A sociedade “Parque EXPO 98, S.A.”, é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, detida pelo Estado em 99,43%, cujo Conselho de Administração tem estatutariamente uma ampla autonomia decisória, tanto em matéria de gestão ordinária como de gestão extraordinária, cabendo-lhe definir a sua estratégia negocial. Nem as orientações estratégicas nem as orientações específicas dadas pelo accionista Estado interferiram, de forma concretizada, com a esfera de gestão daquele Conselho, respeitando a sua ampla autonomia decisória.
3. Analisada a actividade económica da Parque Expo, constata-se que nem a mesma depende exclusivamente do Estado e das suas decisões nem beneficia exclusivamente o Estado. A Parque Expo desenvolve, directa e indirectamente, actividades em diversos mercados, nos quais dispõe de liberdade de acção, concorrendo com as demais empresas que actuam nos mesmos.
4. A Parque Expo tem, assim, uma significativa autonomia empresarial para destinar livremente ao mercado os seus próprios produtos, podendo exercer uma parte importante da sua actividade económica junto de outros operadores, que não os seus accionistas.
5. Não se mostram, pois, preenchidos os pressupostos de uma relação *in house*, por não estarem verificados os dois requisitos previstos no n.º 2 do art.º 5.º do CCP.
6. Tratando-se de uma empresa pública concorrencial e de serviços abrangidos pela liberdade de prestação de serviços consagrada no

Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, os ajustes directos a favor da Parque Expo consubstanciam uma relação privilegiada com o Estado, que desvirtua a concorrência e constitui uma violação ao disposto no art.º 8.º, n.ºs 1 e 2 do Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado (RJSEE).

7. Assim, não é possível excluir o contrato submetido a fiscalização prévia da aplicação dos procedimentos e dos princípios relativos à contratação pública (Parte II do CCP).
8. Atento o valor e, de acordo com o estipulado no art.º 20.º, n.º 1, al. b) do CCP, o contrato deveria ter sido precedido de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, com publicação dos respectivos anúncios no Jornal Oficial da União Europeia.
9. O presente contrato inclui também a encomenda e pagamento de uma obra pública, a realizar por conta do Estado. À contratação da obra em causa é, pois, aplicável o regime dos contratos de empreitada de obras públicas, constante do CCP, o qual dispõe, no art.º 19.º, al. a), que o referido contrato deveria ter sido precedido da realização de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação.
10. A ausência de concurso, obrigatório no caso, implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, que determina a nulidade do contrato, nos termos dos arts. 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo e 283.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.
11. A nulidade é fundamento de recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATAÇÃO *IN HOUSE* / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONCURSO PÚBLICO / EMPRESA PÚBLICA / NULIDADE / OBRA PÚBLICA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PUBLICIDADE DE CONCURSO / RECUSA DE VISTO / SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Sumário:

1. As parcerias público-privadas institucionalizadas de âmbito municipal (PPPI) asseguram, em regra, com o envolvimento de parceiros privados, o que resulta da celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, de fornecimento de bens e serviços, de concessão de obras públicas ou de serviços e de recurso ao crédito.
2. Tendo em conta o direito comunitário e o direito nacional, é legalmente admissível, na criação de uma PPPI, a celebração de um contrato de concessão ou outro, entre uma entidade pública e a entidade que resulta da PPPI, sem que tenha sido lançado procedimento concursal específico para a sua formação. Importa, sim, analisar se o procedimento para a constituição da entidade de capitais mistos (no âmbito da PPPI) foi equitativo, transparente e concorrencial, se foi legalmente conforme e se o contrato celebrado, na sua decorrência, respeitou os resultados daquele procedimento.
3. Estando em causa um contrato de empreitada de obras públicas, ainda que atípico, a avaliação do seu teor e do procedimento que deu origem à criação da entidade parceira que o subscreve deve ser feita à luz do Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (RJEOP), com as devidas adaptações exigidas pelo processo de constituição da parceria, com respeito pelos princípios atinentes consagrados nos instrumentos do Direito Comunitário e na Constituição.
4. Em aspectos essenciais, nos quais se fundou a avaliação e a decisão de escolha dos parceiros privados, o contrato celebrado não correspondeu aos pressupostos e ao resultado do procedimento, ou seja, o procedimento conduzido para a constituição da PPPI e subsequente contrato não foi equitativo, transparente e concorrencial, traduzindo-se em violação ao disposto nos arts. 10.º e 63.º, n.º 4 do RJEOP, no n.º 5.3 dos Termos de Referência e nos

arts. 8.º, n.º 1, 9.º, n.º 1, 10.º e 14.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

5. As violações referidas foram susceptíveis de alterar, com muito forte probabilidade, o resultado financeiro do procedimento e do consequente contrato, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
CONTRATO DE CONCESSÃO / DIREITO COMUNITÁRIO /
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PARCERIA PÚBLICO PRI-
VADA / PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE DAS REGRAS CONCUR-
SAIS / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPA-
RÊNCIA / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / RECUSA DE VIS-
TO / REGIME JURÍDICO

Conselheiro Relator: João Figueiredo

Acórdão n.º 159/2009 - 1ª S/SS

Processo n.º: 1045/2009

1ª Secção em Subsecção – 29/10/2009

Sumário:

1. O regime de contratação pública estabelecido no Código dos Contratos Públicos é tendencialmente aplicável à formação de todo e qualquer contrato público, entendendo-se por tal todo aquele que, independentemente da sua designação e natureza, seja celebrado pelas entidades adjudicantes referidas no Código.
2. A ARS Norte, Instituto Público, é uma entidade adjudicante, nos termos da al. d) do n.º 1 do art.º 2.º do Código dos Contratos Públicos, pelo que os contratos por ele celebrados são contratos públicos.
3. O SUCH, pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, considerada pela doutrina dominante como pessoa colectiva de direito privado, é uma organização empresarial sofisticada, que, para além de ser privada, conjuga meios próprios com parcerias de

negócio, nas quais participam empresas privadas de carácter mercantil.

4. Em face do disposto no n.º 2 do art.º 5.º do Código dos Contratos Públicos, da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e dos princípios que enformam as regras de contratação pública, em especial o da concorrência, a relação entre o SUCH e os seus associados públicos, e, em particular, entre o SUCH e a ARS Norte, não pode ser considerada uma relação “*interna*” equiparada à que é estabelecida pela entidade adjudicante com os seus próprios serviços.
5. Sendo o protocolo em apreço um contrato de aquisição de serviços celebrado por um instituto público e de valor superior ao estipulado na al. b) do art.º 7.º da Directiva n.º 2004/18/CE, não está abrangido por qualquer excepção à aplicação do regime da contratação pública, sendo-lhe aplicável o Código dos Contratos Públicos, incluindo a sua parte II, nos termos do disposto nos arts. 1.º, n.º 2, 2.º, n.º 2, al. a) e 5.º, n.º 3, al. b) do referido Código.
6. Nos termos do art.º 20.º, n.º 1. al. b) do Código dos Contratos Públicos, o contrato deveria ser precedido de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, com publicação dos respectivos anúncios no Jornal Oficial da União Europeia.
7. A ausência de concurso, quando obrigatório, implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, que determina a nulidade da adjudicação e do contrato, nos termos do art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo e do art.º 283.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos, respectivamente.
8. A nulidade é fundamento de recusa de visto, nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / PESSOA COLECTIVA DE UTILIDADE PÚBLICA / CONTRATAÇÃO *IN HOUSE* / PROTOCOLO / CONCURSO PÚBLICO / NULIDADE / ELEMENTO ESSENCIAL / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares

Sumário:

1. As parcerias público-privadas promovidas por empresas públicas sob a forma societária devem observar, com as devidas adaptações as exigências materiais e os princípios constantes do Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas (RJPPP), designadamente os resultantes dos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 14.º-C e 14.º-F, sendo o respectivo acompanhamento e controlo exercidos através da função accionista do Estado.
2. É, ainda, aplicável, face à data em que foi desencadeado o procedimento e à natureza da entidade adjudicante e do contrato, o Decreto-Lei n.º 59/99, de 9 de Março, e o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
3. A ausência de declaração de impacto ambiental para um troço do trajecto, antes do lançamento do procedimento para a constituição da parceria público-privada, viola o disposto na al. d) do n.º 1 e no n.º 4 do art.º 6.º do RJPPP, provocando a alteração do objecto da subconcessão, com impacto na realização física do projecto e na sua dimensão financeira.
4. A ausência do estudo que a lei exige demonstrando que a modalidade de parceria público-privada é mais adequada que as soluções alternativas para atingir os mesmos fins, designadamente as tradicionais para a realização de obras públicas (estudo de comparador público), viola o disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 6.º do RJPPP.
5. A degradação das condições oferecidas ao concedente na fase final de negociações, contrariando as regras que a própria concedente estabeleceu no programa de concurso e os princípios fundamentais da contratação pública, viola o disposto no n.º 28 do programa de concurso, dos n.ºs 1 e 2 do art.º 100.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e do n.º 2 do art.º 9.º, do n.º 2 do art.º 10.º e do n.º 1 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

6. De acordo com o disposto no n.º 4 do art.º 62.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, o preço da disponibilização das peças concursais deve corresponder apenas ao custo das cópias autenticadas dos correspondentes documentos.
7. Ao contrário da violação referida no ponto 6, cuja possibilidade de restrição da concorrência e, conseqüente, possibilidade de alteração do resultado financeiro do contrato, atento o montante envolvido, é muito ténue, as violações de lei mencionadas nos pontos 3, 4 e 5 provocaram, com forte probabilidade, a alteração efectiva do resultado financeiro do procedimento, o que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do disposto na al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AUTENTICAÇÃO DE DOCUMENTOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE SUBCONCESSÃO / DECLARAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL / ESTUDO DE COMPARADOR PÚBLICO / PARCERIA PÚBLICA PRIVADA / PREÇOS / RECUSA DE VISTO / REGIME JURÍDICO

Conselheiro Relator: João Figueiredo

Acórdão n.º 161/2009 - 1ª S/SS

Processo n.º: 32/2009

1ª Secção em Subsecção – 02/11/2009

Sumário:

1. As parcerias público-privadas promovidas por empresas públicas sob a forma societária devem observar, com as devidas adaptações, as exigências materiais e os princípios constantes do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas – RJPPP), designadamente os resultantes dos seus artigos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 14.º - C e 14.º - F, sendo o respectivo acompanhamento e controlo exercido através da função accionista do Estado. É igualmente aplicável o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, atenta a data do procedimento e a natureza da entidade adjudicante e do contrato.
2. A EP, SA inclui-se no universo definido na segunda parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC),

estando os seus actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

3. O lançamento e a contratação da parceria público-privada pressupõem a configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no n.º 2 do art.º 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental, sob pena de violação do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 6.º do RJPPP.
4. A fase das negociações tem por finalidade melhorar as propostas dos concorrentes, não sendo admissíveis condições menos vantajosas para a entidade adjudicante do que as que resultaram da fase de avaliação das propostas.
5. Tal regra impede que, através de juízos subjectivos, a entidade adjudicante possa escolher propostas objectivamente menos favoráveis do que as inicialmente apresentadas, como também impede o estabelecimento de uma inadmissível incerteza jurídica, incompatível com a garantia do bem público que aquela regra visa assegurar, além de garantir o princípio da imparcialidade.
6. A diminuição das pontuações atribuídas à proposta da subconcessionária na fase de negociações, relativamente às obtidas na fase de avaliação das propostas, viola o programa de concurso, e ainda os princípios da estabilidade, da concorrência e da igualdade, consequenciando, para a concedente, um agravamento do resultado financeiro do contrato celebrado.
7. O preço das cópias a fornecer aos interessados é, apenas, o seu preço de custo, não se incluindo nele factores exteriores à sua produção, designadamente, o custo relativo à busca, preparação e elaboração dos documentos a copiar, sob pena de violação do art.º 62.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
8. As violações de lei mencionadas ferem o núcleo central dos valores que devem ser observados na constituição das parcerias público-privadas, bem como nos procedimentos de negociação e de avaliação de propostas, no âmbito da contratação pública, a que acresce a forte probabilidade de terem tido por consequência a alteração do resultado financeiro do contrato, fundamento da recu-

sa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE SUBCONCESSÃO /
PARCERIA PÚBLICO PRIVADA / PROCEDIMENTO PRÉ-
CONTRATUAL / ESTUDOS / APRECIÇÃO DAS PROPOSTAS /
PROGRAMA DE CONCURSO / PREÇOS / AUTENTICAÇÃO DE
DOCUMENTOS / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR
ILEGALIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares

Acórdão nº 169/2009 - 1ª S/SS

Processo nº: 585/2009

1ª Secção em Subsecção – 23/11/2009

Sumário:

1. O contrato de subconcessão em apreço, que tem por objecto a concepção, construção, aumento do número de vias, beneficiação, financiamento, exploração e conservação de diversos lanços de auto-estrada e de vias, é um contrato abrangido pelo disposto no art.º 46.º, n.º 1, al. b) da Lei de Organização de Processo do Tribunal de Contas, do qual emergem encargos directos para a entidade sujeita a fiscalização prévia, superiores ao limiar fixado na Lei do Orçamento para efeitos de submissão a visto, e, portanto, sujeito àquela forma de fiscalização.
2. Tendo o referido contrato como objecto uma subconcessão em regime de parceria público-privada, é-lhe aplicável – e ao procedimento que lhe deu origem – o Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas (RJPPP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril. É-lhe, ainda, aplicável, face à data em que foi desencadeado o procedimento, bem como à natureza da entidade adjudicante e do contrato, o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, por força dos seus n.º 2 do art.º 2.º e al. g) do n.º 1 do art.º 3.º, e o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, nos termos do seu art.º 4.º.

3. O lançamento e a contratação da parceria público-privada pressupõem a configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no n.º 2 do art.º 19.º da Lei do Enquadramento Orçamental (estudo de comparador público), bem como a obtenção das autorizações e pareceres administrativos de natureza ambiental e urbanísticos, dos quais dependa o desenvolvimento do projecto (declaração de impacte ambiental).
4. A ausência dos estudos exigidos pela lei - estudo de comparador público - demonstrando que a modalidade de parceria público-privada é mais adequada que as soluções alternativas para atingir os mesmos fins, designadamente as tradicionais para a realização de obras públicas, e a não obtenção prévia da declaração de impacte ambiental, com posterior e ilegal alteração do objecto da subconcessão e das propostas dos concorrentes à 2.ª fase do concurso, viola o disposto no art.º 6.º, n.º 1, als. c) e d) do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.
5. As regras concursais constantes, designadamente, do Programa de Concurso, não podem ser modificadas nem desrespeitadas pelos intervenientes no procedimento.
6. A degradação das condições oferecidas à subconcedente na fase final de negociações, contraria as regras que a própria concedente estabeleceu no Programa de Concurso, nomeadamente no n.ºs 26.1.b) e 28 do Programa de Concurso, e viola os princípios fundamentais da contratação pública, fixados no art.º 100.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e nos arts. 9.º, n.º2, 10.º e 14.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
7. O preço das cópias a fornecer aos interessados em processos de concurso é, nos termos do art.º 62.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 3 de Março, apenas o preço de custo dessas cópias, não se incluindo nele factores exteriores à produção das cópias, designadamente o custo relativo à busca, preparação e elaboração dos documentos a copiar.
8. Não estando demonstrado que o valor fixado para a aquisição das peças concursais correspondeu, apenas, ao custo de reprodução e

certificação das respectivas cópias, e, evidenciando o elevado valor fixado que essa correspondência foi ultrapassada, verifica-se a violação do disposto no n.º 4 do art.º 62.º do referido diploma legal.

9. As violações de lei mencionadas provocaram, com forte probabilidade, a alteração do resultado financeiro do procedimento, constituindo fundamento da recusa de visto nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
10. A gravidade das referidas violações, que ferem o núcleo central dos valores que devem ser observados na constituição das parcerias público-privadas e nos procedimentos de negociação e de avaliação de propostas no âmbito da contratação pública, e a forte probabilidade de por elas ter sido alterado o resultado financeiro do contrato, não permitem o uso da faculdade concedida pelo n.º 4 do art.º 44 da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
AUTENTICAÇÃO DE DOCUMENTOS / ESTUDO DE COMPARADOR
PÚBLICO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE SUBCON-
CESSÃO / DECLARAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL / PARCERIA
PÚBLICO PRIVADA / PREÇOS / PROGRAMA DE CONCURSO /
RECUSA DE VISTO / REGIME JURÍDICO

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Acórdão n.º 170/2009 - 1.ª S/SS

Processo n.º: 1359/2009

1.ª Secção em Subsecção – 04/12/2009

Sumário:

1. Os procedimentos para trabalhos de concepção, designados por concursos de ideias, pretendem estimular a criatividade com vista a encontrar a solução mais adequada para um empreendimento ou uma actividade a levar a cabo.

2. Quando a entidade adjudicante pretende adquirir, por ajuste directo, adoptado ao abrigo do disposto na al. g) do n.º 1 do art.º 27.º, planos ou projectos que consistam na concretização ou no desenvolvimento dos trabalhos de concepção, deve previamente adoptar um concurso de concepção (art.º 219.º do Código dos Contratos Públicos).
3. Todavia, se a entidade adjudicante, no momento em que vai obter o projecto/ideia, pretende desde logo executá-lo, deve ter em conta a totalidade da despesa decorrente do projecto e do contrato de aquisição de serviços que o vai concretizar, não podendo nessa conformidade escolher o procedimento por ajuste directo, mas antes adoptar um concurso de concepção, na modalidade de concurso público.
4. A falta de concurso público, quando obrigatório, torna nulo o procedimento, por preterição de uma formalidade essencial (arts. 133.º, n.º 1 e 185.º do Código do Procedimento Administrativo), nulidade que se transmite aos respectivos contratos de aquisição de serviços.
5. A nulidade constitui fundamento de recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei n.º 96/97, de 26 de Agosto.

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / TRABALHOS DE CONCEPÇÃO / AJUSTE DIRECTO / CONCURSO PÚBLICO / FORMALIDADE ESSENCIAL / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares

Acórdão n.º 171/2009 - 1ª S/SS

Processo n.º: 1615/2009

1ª Secção em Subsecção – 04/12/2009

Sumário:

1. Nos termos do art.º 260.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos (CCP), as entidades adjudicantes podem constituir centrais de compras para centralizar a contratação de empreitadas de obras

públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços.

2. Podem assumir a função de centrais de compras quaisquer entidades, públicas ou privadas, as quais são consideradas como entidades adjudicantes para os efeitos previstos no CCP, sujeitas às regras da contratação pública no exercício da sua actividade.
3. A instituição do Sistema Comum de Compras para o Serviço Nacional de Saúde, consubstanciando a criação de uma nova central de compras, extravasa o âmbito do disposto no n.º 3 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de Outubro, e carece de fundamento legal, violando o princípio da legalidade consagrado no art.º 3.º do Código do Procedimento Administrativo e no art.º 266.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.
4. A obrigatoriedade da utilização do Sistema Comum de Compras para todos os estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde, independentemente da sua natureza jurídica, viola o disposto no art.º 10.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 200/2008, que só prevê a possibilidade de serem tornadas obrigatórias as aquisições efectuadas ao abrigo dos contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), o que não é o caso. Essa obrigatoriedade é, ainda, ilegal por, carecendo de fundamento legal, violar a autonomia decisória das entidades inseridas no sector empresarial do Estado.
5. As ilegalidades mencionadas traduziram-se na ausência de elementos essenciais exigidos por lei, e na prática de actos que não se contêm nas atribuições das entidades subscritoras do protocolo, o que configura nulidade nos termos do art.º 133.º, n.º 1 e n.º 2, al. b), do Código do Procedimento Administrativo.
6. A nulidade é fundamento de recusa de visto, nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
7. A despesa inerente ao funcionamento do Sistema Comum de Compras é, ainda, ilegal, face ao disposto no art.º 42.º, n.º 6, al. a) da Lei n.º 91/2001, na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, que estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que o facto gerador dessa obrigação de despesa respeite as

normas legais aplicáveis. Esta norma é de inquestionável natureza financeira.

8. A violação de normas financeiras constitui também 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.

AQUISIÇÃO DE BENS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CENTRAL DE COMPRAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / ELEMENTO ESSENCIAL / ENTIDADE ADJUDICANTE / ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / SISTEMA DE SAÚDE / PROTOCOLO / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Acórdão n.º 173/2009 - 1ª S/SS

Processo n.º: 1961/2009

1ª Secção em Subsecção – 21/12/2009

Sumário:

1. Os requisitos de habilitação técnica dos concorrentes nos documentos que disciplinam os concursos de obras públicas devem reflectir, de forma clara, as possibilidades a que se referem as disposições do art.º 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, devendo, em regra, fazer-se constar do programa de concurso a exigência constante do n.º 1 daquele preceito legal ou as duas hipóteses resultantes dos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo.
2. Assim, nos termos do art.º 31.º, n.º 1 do referido diploma legal deve ser exigida uma única subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo, a qual deve ser em classe que cubra o valor global da obra.
3. A violação do preceito legal citado é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sem prejuízo do uso da faculdade prevista no n.º 4 do referido preceito legal.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / HABILITAÇÃO A CONCURSO / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Figueiredo

Acórdão n.º 030/2009 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 34/2008

Processo n.º: 868/2008

1.ª Secção em Subsecção – 14/07/2009

Sumário:

1. As comissões de acompanhamento do concurso devem ser designadas por referência a um procedimento em concreto, e não para quaisquer procedimentos concursais (art.º 60.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).
2. A designação daquelas comissões com carácter de permanência permite, em abstracto, que se consolidem laços de cumplicidade perniciosos em sede de procedimentos concursais, o que, em abstracto, poderá potenciar o favorecimento/desfavorecimento de alguns concorrentes em detrimento de outros e, conseqüentemente, violar o princípio da imparcialidade (art. 6.º do Código do Procedimento Administrativo e art.º 11.º, n.º 1 do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho).
3. A referência, no mapa de quantidades, a marcas comerciais, sem a menção “*tipo*” ou “*ou equivalente*”, viola a proibição contida no art.º 65.º, n.º 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
4. O preço das cópias a fornecer aos interessados é o seu preço de custo, o que exclui o custo inerente à preparação e elaboração dos documentos a fotocopiar; e isto porque os documentos a fotocopiar são documentos já produzidos, estando, por isso, excluído de tal preço o custo de concepção, organização e elaboração dos documentos a fotocopiar e já produzidos (art.º 62.º, n.º 4 do Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de Março, e ponto 3.1.4. do POCAL).

5. As ilegalidades apontadas são susceptíveis de restringir o universo concorrencial e, conseqüentemente, susceptíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento da recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
6. No entanto, não estando adquirida a efectiva ocorrência de uma alteração do resultado financeiro do contrato, não tendo havido, em rigor, desacatamento de recomendações anteriores e o valor relativo dos itens em causa em relação ao montante da adjudicação terem uma relevância material diminuta, mostra-se justificado o condicionalismo que permite o uso da faculdade prevista no art.º 44, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO / DOCUMENTOS / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / MARCAS E PATENTES / PREÇOS / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Conselheiro Relator: Carlos Moreno

Acórdão n.º 031/2009 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 11/2009

Processo n.º: 19/2009

1ª Secção em Subsecção – 14/07/2009

Sumário:

1. A construção de fogos por encomenda e de acordo com as especificações da entidade adjudicante, que, desde logo, assume o compromisso de os comprar, impõe a aplicação do regime pré-contratual do contrato de empreitada de obras públicas;
2. Tendo sido efectuada a adjudicação da construção de fogos a custos controlados, bem como o contrato-promessa de compra e venda desses fogos, a celebração de um aditamento a este contrato - através do qual se pretende transmitir a propriedade de outros

fogos, não contemplados na proposta do adjudicatário, - configura uma alteração substancial das condições da adjudicação;

3. A construção de fogos para além dos que haviam sido adjudicados, por ter um valor de 1.484.971,41 €, deveria ter sido precedida da realização de concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio, nos termos do disposto no artigo 48º, nº2, do DL nº 59/99 de 2 de Março;
4. A omissão da realização de um destes procedimentos pré-contratuais, ofende, entre outros, os princípios da legalidade, da transparência e da prossecução do interesse público, e acarreta a nulidade do procedimento, nulidade essa que se transmite ao contrato, nos termos dos artigos 133º, nº1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo, e constitui fundamento de recusa de visto, de acordo com o artigo 44º, nº3, alínea a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.
5. O DL nº 165/93, de 7 de Maio, não regula os procedimentos pré-contratuais conducentes à celebração de contratos de compra e venda de fogos, em regime de custos controlados, mas, como decorre do seu artigo 1º, a concessão de financiamentos a empresas privadas de construção civil para construção de habitação de custos controlados, ao abrigo de contratos de desenvolvimento para habitação;
6. O contrato de desenvolvimento para habitação (CDH) é, nos termos do artigo 2º, nº1, do DL nº 165/93 de 7 de Maio, um contrato celebrado entre instituições financiadoras, por si ou em associação, e as empresas privadas que se dediquem à construção civil, com vista à construção de habitação de custos controlados para venda, destinados a habitação própria ou a arrendamento para habitação.

CONSTRUÇÃO DE FOGOS A CUSTOS CONTROLADOS / CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO PARA HABITAÇÃO / ESCRITURA PÚBLICA / MINUTA / CONTRATO-PROMESSA / CONTRATO DE COMPRA E VENDA / ADJUDICAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / DECRETO-LEI N.º 165/93, DE 7 DE MAIO

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares

Sumário:

1. Ao contrato misto (comportando prestações de aquisição de bens ou serviços e empreitada de obras públicas) aplica-se o regime legal previsto para a componente de maior expressão financeira;
2. Representando o valor dos trabalhos de construção civil, uma percentagem de 16,42%, relativamente ao valor total da adjudicação, viola o disposto no artigo 5.º, n.º1, do DL n.º 59/99 de 2 de Março o Município que, para o procedimento pré-contratual relativo a um contrato misto, não aplica o regime previsto no DL n.º 197/99 de 8 de Junho;
3. Sendo o valor estimado do contrato, bem como o valor da adjudicação, superiores ao limiar estabelecido na alínea b) do artigo 7.º, da Directiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1422/2007, da Comissão, de 4 de Dezembro, era obrigatória a publicitação do anúncio da abertura do procedimento pré-contratual no JOUE, nos termos do disposto nos artigos 194.º, n.º1 e 87.º, n.º2, do DL n.º 197/99 de 8 de Junho, aplicáveis ex vi dos artigos 190.º, al. b) e 191.º, n.º1, al. b), do mesmo diploma legal;
4. A publicitação, referida no ponto anterior, aplica os princípios da concorrência e da publicidade, valores fundamentais dos procedimentos de contratação pública e, simultaneamente, dá resposta a imperativos de direito interno e de direito comunitário.
5. Pelos riscos que adviriam para o Estado Português de uma situação de incumprimento do Direito Comunitário, a omissão da publicitação do procedimento no JOUE - quando legalmente imposta - não permite o uso da faculdade prevista no n.º4, do artigo 44.º, da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto (Lei de organização e Processo do Tribunal de Contas).

6. As ilegalidades referidas em II e III, implicando a violação dos princípios da legalidade, da concorrência e da publicidade, são susceptíveis de poder consequenciar a alteração do resultado financeiro do contrato, pelo que preenchem o fundamento de recusa de visto estabelecido no artigo 44.º, n.º3, al. c) da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto.

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS / CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / CONTRATO MISTO / PUBLICITAÇÃO DO PROCEDIMENTO NO JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA (JOUE)

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares

Acórdão n.º 033/2009 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 18/2009

Processo n.º: 44/2009

1.ª Secção em Subsecção – 14/07/2009

Sumário:

1. Num concurso público de empreitada de obras públicas, viola o disposto no n.º 1 do art.º 31.º do Decreto-lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, a exigência feita aos concorrentes, no Programa de Concurso, de que estes deveriam ser titulares de alvará de empreiteiro de obras públicas, contendo as seguintes autorizações:
 - a 3.ª Subcategoria (Estruturas de madeira), a 5.ª Subcategoria (Estuques, pinturas e outros revestimentos) e a 10.ª Subcategoria (Restauro em bens imóveis histórico-artísticos) da 1.ª Categoria (Edifícios e património construído, edifícios de construção tradicional), em classe que cubra o valor global da proposta;
 - as Subcategorias da Categoria seguinte, na classe correspondente à parte dos trabalhos a que respeite, caso o concorrente não recorra à faculdade conferida no n.º 6.3 do Programa de Concurso;
 - a 11.ª subcategoria (impermeabilizações e isolamentos) da 5.ª Categoria (Outros Trabalhos).

2. Não se justifica a concessão do visto, com a formulação de nova recomendação, quando, tendo sido formuladas duas recomendações, pelo Tribunal de Contas, no sentido do rigoroso cumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, a recorrente não procurou organizar os seus serviços por forma a cumprir a lei e a acatar a jurisprudência deste Tribunal, transmitindo a ideia de que agiu de forma deliberada ou, no mínimo, com grosseira negligência, bem sabendo que o Tribunal - enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas, nos termos dos artigos 1.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do art.º 214.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa - não poderia deixar de reprovar tal actuação.
3. A recusa do visto, nas circunstâncias apontadas no ponto anterior, não é uma decisão desproporcionada, nem desadequada.

HABILITAÇÃO A CONCURSO / RECOMENDAÇÃO ANTERIOR / RECUSA DE VISTO / ALVARÁ / CLASSIFICAÇÃO DE EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares

Acórdão n.º 034/2009 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º

Processo n.º: 927/2009

1ª Secção em Subsecção – 14/07/2009

Sumário:

1. O regime jurídico do sector empresarial autárquico, constante da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, impõe que quaisquer transferências financeiras para as empresas municipais, destinadas ao respectivo financiamento, estejam necessariamente associadas a contrapartidas de serviço público, obrigatoriamente sujeitas a contratualização.
2. Uma das formas possíveis para essa contratualização são os contratos-programa previstos no art.º 23.º daquela Lei, os quais devem ser qualificados como contratos interadministrativos de prestação de serviços.

3. Os contratos de aquisição de serviços e obras, mesmo que titulados por acordos, protocolos ou outros instrumentos, e independentemente da sua designação, enquadram-se no disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), em articulação com o estipulado no n.º 2.
4. Assim, e ainda porque o contrato-programa em apreço foi outorgado por uma entidade incluída no elenco do n.º 1 do art.º 2.º da LOPTC e dele resultam encargos financeiros para o município de valor superior a € 350.000,00, está o mesmo sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO-PROGRAMA / ENCARGO FINANCEIRO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes

Acórdão n.º 035/2009 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 22/2008

Processo n.º: 308/2008

1ª Secção em Subsecção – 15/09/2009

Sumário:

1. São pressupostos necessários para o recurso ao procedimento por ajuste directo por motivos de urgência imperiosa, nos termos do art.º 136.º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março:
 - motivos de urgência imperiosa;
 - resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra;
 - não imputáveis, em caso algum, às entidades adjudicantes.
2. Nos termos da referida disposição legal, estabelece-se ainda que o recurso ao ajuste directo só é admissível:
 - na medida do estritamente necessário; e
 - quando não possam ser cumpridos os prazos previstos para os processos de concurso público.

3. Os pressupostos referidos nos números anteriores devem verificar-se cumulativamente.
4. São motivos de urgência imperiosa os que se impõem à entidade administrativa de uma forma categórica, a que não pode deixar de responder com rapidez.
5. Existem motivos de urgência imperiosa quando, por imposição do interesse público, se deve proceder à realização de uma empreitada com a máxima rapidez sem se realizar, quando a lei o prevê, concurso público que garante, de alguma forma, a concorrência. E recorre-se a tal solução, sob pena de, não o fazendo com a máxima rapidez, os danos daí decorrentes causarem ou poderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.
6. Mas não basta que se conclua que o interesse público em realizar a empreitada com a máxima urgência seja superior ao interesse público em a realizar através de procedimento concursal, sendo ainda necessário que essa urgência imperiosa seja resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, e as circunstâncias que a condicionam ou rodeiam não sejam, em caso algum, a ela imputáveis.
7. Acontecimentos imprevisíveis são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto. Estão, portanto, fora do conceito de acontecimentos imprevisíveis, os acontecimentos que aquele decisor público podia e devia ter previsto.
8. Se perante um acontecimento que o decisor público podia e devia prever - acontecimento previsível - este optar por procedimento não concursal, isso significa que ele não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz, tendo, por isso, incorrido em erro sobre os pressupostos do tipo de procedimento adoptado.
9. Os motivos de urgência imperiosa resultantes de acontecimentos imprevisíveis, em circunstâncias em caso algum imputáveis ao dono da obra, só são atendíveis, para efeitos de admissibilidade do recurso ao ajuste directo, se o objecto deste se contiver dentro dos limites do "estritamente necessário" ao fim em vista e não possam

ser cumpridos os prazos previstos para os procedimentos de concurso público.

10. Quando o procedimento a adoptar para a formação de um contrato deva ser o concurso público, a sua ausência constitui ausência de elemento essencial do acto administrativo de adjudicação.
11. A falta de elemento essencial é geradora de nulidade do acto de adjudicação, nos termos do art.º 133.º, n.º 1, do CPA e constitui fundamento de recusa de visto de acordo com o disposto na alínea a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

AJUSTE DIRECTO / URGÊNCIA IMPERIOSA / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CIRCUNSTÂNCIA NÃO IMPUTÁVEL AO DONO DA OBRA / CONCURSO PÚBLICO / ELEMENTO ESSENCIAL / NULIDADE / ARTIGO 136.º, N.º 1, ALÍNEA C) DO DECRETO-LEI N.º 59/99, DE 2 DE MARÇO / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Figueiredo

Acórdão n.º 037/2009 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 01/2009

Processo n.º: 1512/2008

1ª Secção em Subsecção – 29/09/2009

Sumário:

1. A contratação pelos Municípios de empréstimos a médio e longo prazo para aplicação em investimentos pressupõe a demonstração de que os mesmos têm capacidade de endividamento para o efeito, como resulta do disposto no n.º 6 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 14/2007, publicada no D.R. de 15 de Fevereiro de 2007, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, e 67-A/2007, de 31 de Dezembro.
2. A referida capacidade de endividamento é calculada com base nos critérios estabelecidos nos arts. 36.º, 37.º, n.º 1, e 39.º, n.º 2, da mesma Lei, com referência à data da contratação dos empréstimos.

3. A falta de demonstração dessa capacidade de endividamento constitui fundamento de recusa de visto aos contratos, nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.
4. Contudo, no caso de violação dos limites de endividamento, se houver despacho de excepcionamento proferido ao abrigo dos n.ºs 5 e 6 do art.º 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, na interpretação dada pelos n.ºs 3 e 4 do art.º 51.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, o contrato de empréstimo pode ser visado pelo Tribunal de Contas.

AUTARQUIA LOCAL / FINANÇAS LOCAIS / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / ENDIVIDAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZO / ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / EXCEPCIONAMENTO AO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO

Conselheiro Relator: João Figueiredo

Acórdão n.º 041/2009 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º

Processo n.º: 204/2009

1.ª Secção em Subsecção – 20/12/2009

Sumário:

1. A minuta da escritura do contrato submetido a fiscalização prévia consubstancia-se, no essencial, na obrigação do Município transmitir, no imediato, à sociedade adjudicada determinadas parcelas de terreno, sua propriedade, tendo a sociedade adjudicada como contrapartida dessa transmissão a obrigação, entre o mais, de construir nessas parcelas, determinados imóveis/equipamentos, voltando a propriedade dessas parcelas, após a conclusão das obras, a ser transferida para o Município, sem qualquer custo adicional;

2. A sociedade adjudicada, por sua vez, será “remunerada” através da alienação a terceiros dos imóveis construídos em duas dessas parcelas, destinadas à habitação;
3. Este contrato visa, no essencial, assegurar a realização de obras municipais, para os quais a Câmara não dispõe de meios financeiros, estando, por isso, afecto a fins de interesse público.
4. Estamos, assim, perante um contrato que, formalmente, podemos denominar como um contrato de permuta de bens presentes – as parcelas de terreno - por bens futuros - a construção de determinados imóveis/equipamentos nas parcelas cedidas – seguida de uma retransmissão dessas parcelas com as respectivas construções, sem qualquer custo adicional para a entidade adjudicante, sendo a entidade adjudicada “remunerada” através da alienação a terceiros dos imóveis construídos em duas parcelas de terreno, destinadas a habitação e comércio;
5. O procedimento pré-contratual que precedeu o presente contrato teve o seu início e o seu *terminus* em 2006, e consubstanciou-se num convite a 5 empresas previamente identificadas do ramo imobiliário;
6. Quer isto dizer que ao procedimento pré-contratual é aplicável a legislação anterior à data de entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos.
7. Dos pontos 1., 3. e 4 deste Sumário, resulta, claramente, que a permuta e posterior retransmissão das parcelas cedidas (com as respectivas construções) constituem apenas o modo/meio pelo qual o Município pretende efectivar a empreitada, e para a qual não dispõe de meios financeiros;
8. Daí que ao contrato em análise lhe seja aplicável o procedimento pré-contratual do regime das empreitadas de obras públicas.
9. Assim, e atendendo ao valor do contrato (6 milhões de euros) e de harmonia com o disposto nos artigos 48.º, n.º 2, 52.º, n.º 2, do DL 59/99, de 2/03, com as alterações introduzidas pela Lei 163/99, de 14/09, e pelo DL 159/2000 de 27/07, e no artigo 6.º da Directiva n.º 93/37/CE, com as alterações da Directiva n.º 97/52/CE, as

obras em causa deveriam ter sido precedidas da realização de concurso público, com publicitação no JOUE, o que não ocorreu no presente caso (cfr. ponto 5 do sumário);

10. Estamos, por isso, perante um dos fundamentos de recusa do visto ao contrato: o do art.º 44.º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 98/97, de 26/08;
11. Está fundamentada a ordem de publicação do Acórdão recorrido, ínsita neste, quando aí se faz referência à norma legal aplicável; in casu o art.º 9.º, n.º 2, alínea f), da Lei 98/97, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

PERMUTA DE BENS / FINALIDADE DA PERMUTA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / INTERESSE PÚBLICO / MINUTA / ESCRITURA PÚBLICA / REGIME JURÍDICO / RECUSA DE VISTO / PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA

Conselheira Relatora: Helena Ferreira Lopes

2ª SECÇÃO
CONTROLO SUCESSIVO

Relatório de Auditoria nº 019/2009 - 2ª S/PL

Processo nº: 53/2007-AUDIT

04.06.2009

ASSUNTO: Auditoria à Baixa Pombalina, RU – Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M. Exercício de 2006.

AUDITORIA OPERACIONAL / CAPITAL SOCIAL / EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL / ESTATUTO ORGÂNICO / ESTUDOS

Conselheiro Relator: António Manuel Fonseca da Silva

Relatório de Auditoria nº 025/2009 - 2ª S/SS

Processo nº: 36/2008-AUDIT

14.07.2009

ASSUNTO: Auditoria à Universidade de Minho. Gerência de 2007.

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / AUDITORIA FINANCEIRA / CONTA DE GERÊNCIA / CONTRATO DE EXECUÇÃO PERIÓDICA / DÍVIDA A FORNECEDORES / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / ERRO E OMISSÃO / ESTATUTO ORGÂNICO / FUNDO DE MANEIO / PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA / POC EDUCAÇÃO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA / PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO / PROJECTO / PROPINA / RECEITA PRÓPRIA / REVISÃO DE PREÇOS / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / TRABALHOS A MAIS

Conselheiro Relator: António José Avérous Mira Crespo

Relatório de Auditoria nº 026/2009 - 2ª S/PL

Processo nº: 16/2009-AUDIT

14.07.2009

ASSUNTO: Auditoria à “Gestão das Concessões/PPP Portuárias”. Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) – Porto de Lisboa.

AUDITORIA TEMÁTICA / CONTRATO DE CONCESSÃO / ECONOMIA EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / FINANCIAMENTO / GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS / PARCERIA PÚBLICO PRIVADA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PROJECT FINANCE

Conselheiro Relator: Carlos Manuel Botelho Moreno

Relatório de Auditoria nº 041/2009 - 2ª S/SS

Processo nº: 41/2009-AUDIT

12.11.2009

ASSUNTO: Auditoria às despesas do capítulo 60 – “Despesas excepcionais”, do Orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública (ANO 2008)

AUDITORIA ORIENTADA / BASE DE DADOS / DAÇÃO EM PAGAMENTO / DÍVIDAS / JURO BONIFICADO / JURO COMPENSATÓRIO / LIQUIDAÇÃO / OPERAÇÃO ESPECÍFICA DO TESOURO / PRAZO / PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL / REEMBOLSO / TAXA DE REFERÊNCIA PARA O CÁLCULO DAS BONIFICAÇÕES

Conselheiro Relator: José Manuel Monteiro da Silva

Relatório de Auditoria nº 042/2009 - 2ª S/SS

Processo nº: 17/2009-AUDIT

12.11.2009

ASSUNTO: Acompanhamento permanente à Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança: Sistemas de Gestão e de Controlo.

AQUISIÇÃO DE BENS / DOCUMENTO DE DESPESA / EXECUÇÃO FINANCEIRA / INVENTÁRIO / RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO / SISTEMA DE PLANEAMENTO, GESTÃO E CONTROLO

Conselheiro Relator: João Manuel Macedo Ferreira Dias

Relatório de Auditoria nº 048/2009 - 2ª S/SS

Processo nº: 14/2009-AUDIT

10.12.2009

ASSUNTO: Auditoria à Venda de Bens Penhorados pela Direcção Geral dos Impostos.

ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA / AUDITORIA ORIENTADA / COBRANÇA COERCIVA / CONTROLO DE GESTÃO / INDICADORES DE GESTÃO / NORMA INTERNACIONAL DE SEGURANÇA / PLANEAMENTO DE OBJECTIVOS / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SISTEMA INFORMÁTICO / TAXA DE COBRANÇA / VENDAS

Conselheiro Relator: Raul Jorge Correia Esteves

Relatório de Auditoria nº 052/2009 - 2ª S/SS

Processo nº: 40/2009-AUDIT

15.12.2009

ASSUNTO: Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / AUDITORIA ORIENTADA / CONSOLIDAÇÃO / DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / FISCAL ÚNICO / ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA / PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA / SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Conselheiro Relator: Manuel Henrique de Freitas Pereira

Relatório de Auditoria nº 053/2009 - 2ª S/PL

Processo nº: 30/2009-AUDIT

15.12.2009

ASSUNTO: Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia.

ACÇÃO DE ACOMPANHAMENTO / ADIANTAMENTO / AUDITORIA ORIENTADA / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / EMPRÉSTIMOS / ENTIDADE BENEFICIÁRIA / FINANCIAMENTO / GARANTIA DO ESTADO / PROGRAMA ORÇAMENTAL

Conselheiro Relator: José Luís Pinto de Almeida

Relatório de Auditoria nº 054/2009 - 2ª S/SS

Processo nº: 32/2009-AUDIT

15.12.2009

ASSUNTO: Auditoria Orientada à Situação Económico-Financeira do SNS 2008.

AUDITORIA ORIENTADA / CONTA ANUAL E CONSOLIDADA / DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / FLUXOS FINANCEIROS / PLANO DE ACÇÃO / RELATÓRIO DE ACTIVIDADES / SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO / SISTEMA DE SAÚDE

Conselheiro Relator: Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

3ª SECÇÃO

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Sumário:

1. Os demandados, faziam parte de um executivo municipal, na Gerência de 2007 quando votaram favoravelmente a autorização dos trabalhos que constituíram objecto de um terceiro adicional, adjudicados à empreiteira inicial por ajuste directo, invocando a necessidade técnica de serem levados a cabo por não estarem previstos no projecto ou por razão de as quantidades previstas terem sido ultrapassadas face às medições. Contudo, da totalidade destes trabalhos apenas uma parte, foi considerada como verdadeiros *trabalhos-a-mais*, motivados ou justificados na imprevisibilidade legal. Com efeito, não teve lugar, quanto aos restantes, qualquer ocorrência ou incidente estranho ao decurso normal da obra, nem circunstância inesperada, que um decisor público comum não pudesse, nem devesse ter previsto, antes do lançamento do concurso, como exige a jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas.
2. A boa razão desta jurisprudência restritiva remete para a transparência do lançamento e condução das obras públicas, onde a prática de adicionais, por imprevisão incongruente, oculta, no limite, as regras competitivas do mercado.
3. Os demandados, Presidente e um dos Vereadores sendo decisores públicos experientes *num sector de actividades especificamente regulado* não levaram a cabo os esforços ponderados informativos, nem demonstraram ter persistido em remover o equívoco de conformidade ao direito da solução que aceitaram. Já o terceiro demandado, tem um período de exercício das funções públicas de pouca experiência significativa. Assim, convocando a referência matricial do art.º 17º/2 C. Penal, os dois primeiros arguidos não podem deixar de ser condenados, mas com atenuação especial da multa. Enquanto isto, o segundo demandado deverá ser absolvido.

AUTARQUIA LOCAL / TRABALHOS A MAIS / AJUSTE DIRECTO /
ALTERAÇÃO DE CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / PRINCÍPIO DA
TRANSPARÊNCIA

Conselheiro Relator: António Santos Carvalho

Acórdão n° 002/2009 - 3ª S/PL

Processo n°: 2/2008-JRF

Plenário da 3ª Secção – 06/07/2009

Sumário:

1. O endividamento municipal está rigorosamente delimitado pelos princípios e procedimentos da legalidade, do equilíbrio e da estabilidade orçamental e apenas é possível nos casos previstos na lei.
2. No caso em apreço, houve um recurso a instrumentos contratuais inominados, bastando uma alteração da denominação legal para se prejudicar o controlo da legalidade, consubstanciando uma típica fraude à lei. É jurisprudência firme e pacífica deste Tribunal que o intérprete não está obrigado à qualificação adoptada pelas partes, importando indagar, em especial pela análise da intenção das mesmas subjacente à contratação e pelo clausulado adoptado, qual é o tipo de negócio realmente celebrado.
3. Pela matéria factual provada não surgem dúvidas estarmos perante negócios jurídicos que visavam a obtenção, pela Câmara Municipal, de crédito junto de Instituições Financeiras que lhe assegurasse o pagamento das dívidas já vencidas que tinha para com diversos fornecedores. Sendo que alguns desses negócios jurídicos, implicavam a existência de um acordo com vista à definição das facturas emitidas pela Câmara Municipal que seriam cedidas à Instituição Financeira bem como o plano de pagamento das mesmas. Esta obtenção de crédito consubstancia-se no preceituado do artigo 23º da Lei 42/98, sendo irrelevante a denominação que os outorgantes lhes atribuíram de “*negócios jurídicos conexos a contratos de factoring*”.
4. Assim, julga-se procedente o recurso quanto ao pedido de revogação da decisão absolutória, e, em consequência, decide-se caracterizar os contratos celebrados nos autos como contratos de empréstimo e de abertura de crédito.

AUTARQUIA LOCAL / CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATOS INOMINADOS / DÍVIDAS / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FRAUDE À LEI / PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO E DA ESTABILIDADE ORÇAMENTAL / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / RECURSO AO CRÉDITO / TIPO DE NEGÓCIO

Conselheiro Relator: Carlos Morais Antunes

Acórdão nº 003/2009 - 3ª S/PL

Processo nº: 2-SRM/2009

Plenário da 3ª Secção – 16/07/2009

Sumário:

1. Nos termos do disposto no artº 659º nº 3 do C.P.C., o Juiz deve fazer a análise e o exame crítico das provas em ordem a fixar os factos com relevância para a matéria em discussão, aferindo a credibilidade da prova testemunhal pelo maior ou menor conhecimento directo dos factos, pela clareza, convicção e isenção do testemunho.

Constatando-se que a matéria de facto que integra o despacho previsto no artº 791º - nº 3 do C.P.C. (aplicável à audiência de julgamento nos termos do artº 93º da L.O.P.T.C.) está expressamente fundamentada e, nem sequer, foi objecto de reclamação, improcede a invocada nulidade da sentença por alegada violação do artº 659º - nº 3 do C.P.C.

2. Improcede, igualmente, a invocada violação do artº 668º - nº 1 – d) do C.P.C. uma vez que a Demandada foi devidamente confrontada nos autos com a matéria objecto de análise e decisão na sentença da 1ª instância.
3. Na junção de documentos nos processos jurisdicionais da 3ª Secção não se aplica o artigo 100º nº 2 da L.O.P.T.C., mas o C.P.P., que no seu artigo 165º, estatui que a junção de documentos está delimitada, às fases do inquérito e da instrução ou, não sendo isso possível, até ao encerramento da audiência, pelo que o Tribunal

não podia tomar em consideração os documentos juntos pela Demandada na fase de recurso.

4. Julga-se, assim, improcedente o recurso, e, em consequência, confirma-se a sentença condenatória proferida em 1ª instância.

EXAME CRÍTICO DAS PROVAS / PROVA TESTEMUNHAL / NULIDADE / MATÉRIA NOVA / JUNÇÃO DE DOCUMENTOS / PROCESSO JURISDICIONAL

Conselheiro Relator: Carlos Morais Antunes

Acórdão nº 004/2009 - 3ª S/PL

Processo nº: 4-JRF/2009

Plenário da 3ª Secção – 26/10/2009

Sumário:

1. Improcede o pedido de anulação da decisão da 1ª instância formulado pelo M.P. ao abrigo do disposto no artº 712º - nº 4 do C.P.C. uma vez que a materialidade dada como provada permite, seguramente, uma decisão judicial fundada e ponderada sobre o litígio;
2. Tendo ficado provado que cada um dos trabalhos integrados no contrato adicional em causa nos autos apenas representou a introdução de melhorias ao projecto inicial que não as contemplava de todo e que não foi feita uma revisão dos projectos de especialidade, tais trabalhos não podem ser qualificados como “trabalhos a mais” na previsão do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, justificando-se a abertura de um procedimento concursal face ao disposto no artº 48º - nº 2 daquele diploma legal, pelo que o procedimento de ajuste directo é ilegal e a correspondente assunção da despesa consubstanciada na deliberação dos Demandados integra a materialidade infraccional estatuída no artº 65º - nº 1 – b) da L.O.P.T.C..
3. A abstenção não tem o efeito desresponsabilizador das decisões votadas nos órgãos dos municípios e freguesias, pois só o registo na acta do voto de vencido isenta o emissor deste da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação tomada, pelo que

não colhe o argumento da 1ª instância, ao ter desresponsabilizado quatro dos Demandados por estes se terem absterido.

4. Não é mais sustentável e aceitável que Responsáveis da Administração, quer local, quer nacional, desconheçam os princípios há muito clarificados em sede de efectivação de “trabalhos a mais”, no âmbito das empreitadas de obras públicas, pelo que a falta de consciência da ilicitude é injustificada e censurável e não isenta os Demandados de culpa nos termos do disposto no artº 17º - nº 2 do C. Penal.

PEDIDO DE ANULAÇÃO DE SENTENÇA / CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / TRABALHOS A MAIS / ALTERAÇÃO DE CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / AJUSTE DIRECTO / ABSTENÇÃO / DECISÃO DE ÓRGÃO COLEGIAL / AUTARQUIA LOCAL / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / CULPA

Conselheiro Relator: Carlos Morais Antunes

Acórdão nº 005/2009 - 3ª S/PL
Processo nº: 3-RO-SRM/2009
Plenário da 3ª Secção – 4/12/2009

Sumário:

O Tribunal de Contas decidiu manter a decisão recorrida pelos demandados, Presidente de uma Câmara e outros decisores públicos, por considerar que é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, que estes para se justificarem de decisões ilegais esquecem que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentos de impreparação técnica para o exercício de tais funções.

No caso, em análise, os Demandados só se confrontaram com questões como a dos autos porque livremente se decidiram a concorrer, em eleições, a cargos autárquicos. Não é, pois, aceitável que, uma vez eleitos, venham argumentar com o facto de estarem convencidos da legalidade das suas actuações para avalizá-las.

A impreparação/desconhecimento dos responsáveis pelas regras da gestão financeira da administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões. Pelo que o Tribunal de Contas decidiu manter as penas de multa cominadas aos demandados.

AUTARQUIA LOCAL / CARGOS PÚBLICOS / ELEITO LOCAL / MULTA / POCAL / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / JUÍZO DE CENSURA

Conselheiro Relator: António Santos Carvalho

Acórdão nº 006/2009 - 3ª S/PL

Processo nº: 1-ROM-2S/2009

Plenário da 3ª Secção – 15/12/2009

Sumário:

1. Dispõe a alínea a) do n.º 1 do artigo 66º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que “O Tribunal pode aplicar multas pela falta injustificada de remessa de contas, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação”, sendo certo que, nos termos do n.º 4 do artigo 52º da mesma Lei “As contas são remetidas ao Tribunal até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam”.
2. No caso em análise, o recorrente dentro do prazo legal, enviou por email e em ficheiro formato PDF, o Relatório de Contas do respectivo Centro Hospitalar. A lei não veda esta possibilidade e, conseqüentemente, assim, pode concluir-se, com segurança, que não se verificou o ilícito imputado ao recorrente e, logo, é manifestamente insubsistente o fundamento da decisão recorrida para integrar a infracção determinante da condenação. Pelo exposto, o recurso é procedente.

MULTA / FALTA INJUSTIFICADA DE REMESSA DE CONTAS / APRESENTAÇÃO DE CONTAS COM DEFICIÊNCIAS QUE IMPOS-

SIBILITEM A SUA VERIFICAÇÃO / PRAZO LEGAL PARA ENVIO DE CONTAS / ENVIO DE CONTAS EM FICHEIRO INFORMÁTICO

Conselheiro Relator: Manuel Mota Botelho

Acórdão n.º 007/2009 - 3.ª S/PL

Processo n.º: 2-ROM-2S/2009

Plenário da 3.ª Secção – 15/12/2009

Sumário:

1. Dispõe a alínea a) do n.º 1 do artigo 66º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que “O Tribunal pode aplicar multas pela falta injustificada de remessa de contas, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação”, sendo certo que, nos termos do n.º 4 do artigo 52º da mesma Lei “As contas são remetidas ao Tribunal até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam”.
2. No caso em análise, o Recorrente, dentro do prazo que lhe foi concedido, enviou por email e em ficheiro formato PDF, o Relatório de Contas do respectivo Centro Hospitalar. A lei não veda esta possibilidade pelo que se conclui que não se verificou o ilícito imputado ao Recorrente e, logo, é manifestamente insubsistente o fundamento da decisão recorrida para integrar a infração determinante da condenação, a qual, aliás, não foi precedida da fase do contraditório, a qual é obrigatória nos termos do artigo 13º da Lei n.º 98/97.

MULTA / FALTA INJUSTIFICADA DE REMESSA DE CONTAS / APRESENTAÇÃO DE CONTAS COM DEFICIÊNCIAS QUE IMPOSSIBILITEM A SUA VERIFICAÇÃO / PRAZO LEGAL PARA ENVIO DE CONTAS / ENVIO DE CONTAS EM FICHEIRO INFORMÁTICO / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Conselheiro Relator: Carlos Morais Antunes

Sumário:

1. À responsabilidade financeira reintegratória não corresponde a aplicação de uma pena ou sanção censória, mas dá lugar a uma cominação e dever de repor; nesta perspectiva aproxima-se da responsabilidade civil e, na verdade, não lhe cabe a lógica da continuação de infracções, indexada à censura do comportamento repetido e sucumbente como se de uma só infracção se tratasse.
2. Deste modo, terá de ser afastada a regra de uma contagem do prazo de prescrição a partir do último facto da série: o direito a haver cada uma das reposições conta das datas de uma a uma das despesas indevidas/série, aplicável o regime do art.º 70º/1.2, LOTC.
3. E, na verdade, porque não houve qualquer iniciativa da Câmara ou de outra entidade que se lhe pudesse substituir estatutariamente na cadeia de supervisão administrativa, na direcção de fazer repor a metade dos vencimentos críticos, continua em aberto a reposição, da qual não prescreveu o direito fundador, contados os 10 anos a partir de cada uma das datas das despesas autorizadas em contrariedade da lei (e consideradas as interrupções legais).
4. É que a permanência no cargo de Presidente da Câmara autorizava apenas metade do ordenado: o magistrado autárquico auferia outros rendimentos profissionais concomitantes – comerciante, vinha de, e continuou, um exercício profissional, tributado, em tudo paralelo ao das actividades liberais.
5. Aqui, onde o vencimento de Presidente de Câmara não corresponde a uma contrapartida profissional, mas a uma simples compensação de lei pela perda de benefícios em face de o eleito, para se dedicar à gestão da coisa pública, ter de diminuir uma actividade rendosa particular: o défice de cobertura, se o houver, não é mensurável, assim, no parâmetro conceptual e sobretudo do cálculo de um *enriquecimento sem causa da autarquia*,

6. Depois, a matéria de facto comprovada, não fornece instrumentos de atenuação da responsabilidade bastantes a relevar a reposição ou substituí-la por multa: nem se comprovou uma extrema dificuldade do visado na reposição, nem o caso era tão brumoso que induzisse a uma dúvida ou a um engano relevantes.
7. Mas no que respeita ao vencimento dos juros de mora, não contam logo a partir da data do primeiro percebimento excedentário, contam, pelos montantes das reposições, de cada uma das datas das despesas indevidas, afastado o modelo da continuação, no campo das infracções financeiras restitutivas.
8. E solução que decorre do mesmo modo da lógica normativa da mora delitual: artºs 804º /1.2 e 805º/2b.3 CC.

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / DEVER DE REPOR / PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO / CONTAGEM DE PRAZO / JUROS DE MORA

Conselheiro Relator: António Santos Carvalho

Acórdão nº 009/2009 - 3ª S/PL
Processo nº: 2-RO-SRM/2009
Plenário da 3ª Secção – 15/12/2009

Sumário:

1. O conceito legal de “omissão de pronúncia” não se confunde, como é jurisprudência pacífica, com a discordância dos fundamentos da decisão – no caso tomada pelo Plenário da 3ª Secção – pelo que, em conferência e nos termos do disposto no artº 716º - nº 2 do C.P.C. é de indeferir a arguida nulidade do Acórdão.
2. A Reclamante alegou, ainda que o Acórdão seria nulo por não ter sido analisada documentação apresentada em sede de recurso.

Os documentos não foram tomados em consideração por terem sido apresentados após o julgamento em 1ª instância, (artº 165º do C.P.Penal) pelo que são novos nos autos sendo irrelevante que

tenham sido produzidos em data anterior, sendo de indeferir a arguida nulidade do Acórdão reclamado.

3. Improcede, ainda, a questão da não punibilidade da infracção sancionatória em causa pelo artº 128º do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro – que aprovou o Código dos Contratos Públicos – e que foi aplicado à Região pelo Decreto Legislativo Regional nº 34/2008-M, de 14 de Agosto, uma vez que a factualidade em nos autos tem a ver com a insuficiência de cabimentação no momento da assunção de despesa, que tem a sua sede legal, no que respeita à Região Autónoma da Madeira, no artº 18º da Lei nº 28/92.
4. É de indeferir, finalmente, a requerida reforma do Acórdão pois, contrariamente ao alegado, a informação de cabimento documentada nos autos evidencia uma insuficiência do cabimento para o montante da despesa assumida.

OMISSÃO DE PRONÚNCIA / REFORMA DO ACÓRDÃO / INFRACÇÃO SANCIONATÓRIA / FALTA DE CABIMENTO ORÇAMENTAL / ASSUNÇÃO DE DESPESA / DESPESA PÚBLICA

Conselheiro Relator: Carlos Morais Antunes

Acórdão nº 010/2009 - 3ª S/PL

Processo nº: 3-ROM-2S-2009

Plenário da 3ª Secção – 15/12/2009

Sumário:

1. O Ministério público pode e deve, como fiscal do cumprimento da lei nos tribunais, pleitear pela inocência dos visados, e/ ou contra as falhas de processo, que correspondam à infracção das regras estruturantes e incontornáveis do ordenamento.
2. Neste caso, não há elementos para estabelecer, sem dúvidas, não ter havido cometimento de uma infracção sancionatória imputável ao recorrente e por desrespeito dos procedimentos relacionais da entidade que dirige com o Tribunal de Contas (matéria que, antes de mais, deve ser reponderada em primeira instância).

3. Mas há claramente motivo para o recurso em parte proceder, por razão de insuprível carência do processo: cabe no segundo aspecto do *munus* de fiscalização judicial do Ministério Público.
4. Com efeito, a infracção do contraditório, tratando-se de procedimentos que implicam censura jurídico-sancionatória do visado, releva, por um lado, da oficiosidade (por estar em causa o interesse e ordem pública), por outro, deve ser considerada no âmbito e alcance da aplicação directa da norma constitucional: artºs. 18.º/1 e 32.º/10 CRP.
5. Por isso mesmo, vai revogada a decisão recorrida, para que prossiga o processo de instrução sancionatória com a audição e defesa do recorrente.

INFRACÇÃO SANCIONATÓRIA / RECURSO / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / AUDIÇÃO E DEFESA DO RECORRENTE

Conselheiro Relator: António Santos Carvalho

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Sumário:

1. O programa do concurso contém as regras que presidem ao procedimento. O anúncio, por sua vez, publicita o concurso, sendo através dele que a Administração manifesta, exteriormente, a vontade de contratar e os moldes em que o tenciona fazer.
2. Em caso de divergência entre o programa do concurso e o anúncio, prevalecem as normas do programa do concurso, nos termos do n.º 6 do artigo 132.º Código dos Contratos Públicos.
3. Por aplicação do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, em sede de habilitação de adjudicatário em procedimento de formação de contrato de empreitada de obras públicas:
 - Deve ser exigida a titularidade de alvará contendo a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo a realizar na obra;
 - Esta subcategoria terá de ser de classe que cubra o valor global da proposta;
 - Podem ser exigidas outras subcategorias relativas aos restantes trabalhos a executar, nas classes correspondentes aos trabalhos a que respeitem;
 - Não podem ser exigidas subcategorias respeitantes a trabalhos que não fazem parte da obra.
4. A inobservância do disposto no n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 12/2004 mostra-se, no caso, susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, porquanto:
 - Ao serem pedidas habilitações correspondentes a tipos de trabalhos que não fazem parte da obra, poderão ter sido afastados potenciais concorrentes habilitados a executar a obra, mas sem os alvarás indevidamente exigidos;
 - Não tendo sido pedida a subcategoria relativa ao tipo de trabalhos mais expressivo, e em classe que cobrisse o valor global da obra, a entidade adjudicante correu o risco de admitir e adjudicar a obra a concorrente que, embora preenchesse os requisitos do programa do concurso, não

estaria legalmente habilitado a executar a obra, não assegurando, conseqüentemente, que a mesma seria realizada nas condições adequadas.

ANÚNCIO / CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS /
HABILITAÇÕES / PROGRAMA DE CONCURSO / RECOMENDAÇÃO

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Relatório de Auditoria nº 020/2009 - FS/SRA

Processo nº: 8/117.02-AUDIT

14.12.2009

ASSUNTO: Auditoria à Hortaludus – Gestão e Exploração de Equipamentos, EM

ACTIVO FINANCEIRO / AUDITORIA ORIENTADA / CAPITAL
ESTATUTÁRIO / CAPITAL PRÓPRIO / COBERTURA DE PREJUÍZO /
EMPRÉSTIMO BANCÁRIO / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Conselheiro Relator: Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Sumário:

1. O endereço de correio electrónico indicado no convite vincula a entidade adjudicante e os concorrentes quanto ao modo de apresentação das propostas, por força da norma da alínea g) do n.º 1 do artigo 115.º do Código dos Contratos Públicos.
2. Demonstrando os registos dos contactos electrónicos que duas empresas remeteram as respectivas propostas dentro do prazo fixado para o efeito, e que o problema da sua não recepção tempestiva ficou a dever-se ao limite imposto ao tamanho das mensagens que podiam ser recepcionadas no endereço electrónico, não existe o motivo de exclusão previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 146.º do citado Código.
3. A alteração efectiva do resultado financeiro do contrato posteriormente celebrado, em resultado do afastamento indevido de propostas que se encontravam em melhor posição para serem escolhidas, considerando o seu valor e o critério de adjudicação adoptado (o do mais baixo preço), integra o fundamento de recusa de visto enunciado na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / AJUSTE DIRECTO / TRANSMISSÃO ELECTRÓNICA DE DADOS / EXCLUSÃO ILEGAL DE PROPOSTAS / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Sumário:

1. O prazo de prescrição, cuja verificação extingue o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, é de cinco anos e conta-se desde a data da infracção, mas suspende-se com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder tal suspensão ultrapassar dois anos – art.ºs 69º, n.º 2, al. a), e 70º, n.ºs 1, 2 e 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
2. A realização de pagamentos de valor superior a 4.987, 98 €, exige a prévia verificação da regularidade da situação contributiva dos respectivos beneficiários perante a Segurança Social – Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro.
3. Não há lugar a imputação de infracção a um Presidente da Câmara quando profere um despacho de ratificação dos actos praticados por um Vereador, constatada a falta de competência deste para autorizar pagamentos, no âmbito de processos aos quais foram posteriormente juntas as declarações de regularidade da situação contributiva perante a Segurança Social dos adjudicatários.
4. O desencadeamento dos procedimentos para efeitos de aquisição de bens e serviços têm de ser precedidos de informação e registo do cabimento prévio, devidamente formalizados, tal como exigem os pontos 2.6.1 e 2.3.4.2, al. d), do POCAL, sem o que está verificada uma importante e evidente omissão.
5. Actua não com dolo, mas sim com negligência com um grau de culpa diminuto, o Presidente da Câmara que viole genericamente os deveres de zelo e de cuidado na administração de dinheiros públicos que aquele cargo exige, e não acate rigorosamente o determinado no POCAL, designadamente as normas legais que conhece, que regem a autorização, a assunção e o pagamento das despesas, nas suas diversas fases, autorizando procedimentos sem a informação expressa dos devidos cabimentos e registos, quando tais autorizações não tenham dado origem a despesas ou a pagamentos sem cabimento.

6. Não há lugar ao incumprimento de uma recomendação anterior do Tribunal sobre normas legais que regem a autorização, a assunção e o pagamento das despesas para as quais o demandado havia sido advertido em anterior Relatório de Auditoria, quando estão em causa diferentes situações de facto – falta de cabimento numa outra fase da despesa e não no momento da autorização do procedimento, isto não obstante o conhecimento das referidas normas fosse suficiente para o demandado actuar de forma mais cuidadosa, procedendo rigorosamente de acordo com o determinado no POCAL.
7. Para a avaliação da culpa, o Tribunal toma em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existências de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações – art. 67.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
8. Apesar de a Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, não prever no art. 65.º, em sede jurisdicional, a redução ou relevação da responsabilidade financeira sancionatória, contrariamente ao que sucede para a reintegratória – art. 64.º, n.º 2 – o certo é que, em matéria sancionatória, a que o legislador atribuiu natureza contravencional [cfr. art. 7.º, al. a), da Lei n.º 29/99, de 12 de Maio], sempre se deverá recorrer aos princípios que informam o direito penal nos casos em que a lei é omissa, para efeitos de determinação da medida da pena, nomeadamente quanto à possibilidade de atenuação especial ou mesmo de dispensa da pena – art.os 72.º e 73.º do Código Penal.
9. É justa e adequada a dispensa de pena e a não aplicação de qualquer multa quando o demandado, embora considerado culpado por ter cometido uma infracção na forma continuada, tenha procedido com diminuto grau de negligência, não exista dano efectivo e a tal não se oponham razões de prevenção, como acontece quando aquele já não é Presidente de Câmara, tudo nos termos dos art.os 65.º, n.º 1, al. b), e 5, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e 74.º, n.º 1, do Código Penal.

INFRACÇÃO CONTINUADA / POCAL / FALTA DE REGISTO DO CABIMENTO PRÉVIO / DECRETO-LEI N.º 411/91, DE 17 DE OUTUBRO / FALTA DE PRÉVIA VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE

CONTRIBUTIVA DO BENEFICIÁRIO DO PAGAMENTO / DISPENSA DE PENA

Conselheiro Relator: Nuno Lobo Ferreira

Relatório de Auditoria nº 015/2009 - FS/SRM

Processo nº: 4/2009-AUDIT

22.10.2009

ASSUNTO: Auditoria à PATRIRAM – 2007 (Análise ao contrato de compra e venda de créditos futuros).

AUDITORIA ORIENTADA / ARRENDAMENTO / CESSÃO DE CRÉDITOS / CONCESSÃO / CONTABILIDADE NACIONAL / ENCARGOS PLURIANUAIS / ENDIVIDAMENTO / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / MÚTUO BANCÁRIO / PRINCÍPIO DA SUBSTÂNCIA / SEC 95 / SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO / SUBARRENDAMENTO / VENDA DE CRÉDITOS FUTUROS

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

RELAÇÕES EXTERNAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

JUL/DEZ. 2009

1. ACTIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

1.1. Auditorias do Tribunal de Contas Europeu

No âmbito das relações comunitárias, o Tribunal de Contas português, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, exerce funções de controlo da aplicação em Portugal dos recursos financeiros comunitários.

No que se refere a este controlo, o Tribunal de Contas Europeu realizou, de Julho a Dezembro de 2008, 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. Workshops das ISC da União Europeia

Uma Delegação do Tribunal de Contas português participou nos Workshops *The Audit of Financial Sustainability and other Fiscal Policy Related Themes* e *The Audit of Lisbon Strategy Related Topics*”, que decorreram em Helsínquia, Finlândia, nos dias 23 e 24 de Setembro.

Os trabalhos decorreram sob a organização da ISC da Finlândia, tendo por principal objectivo a formalização e operacionalização de duas *networks* ao nível das ISCs da União Europeia sobre a implementação de uma *network* relativa a auditorias relacionadas com aspectos da política orçamental e a implementação de uma *network* relativa a auditorias relacionadas com a Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego.

1.3. Reunião dos Agentes de Ligação

Realizou-se no Luxemburgo, nos dias 15 e 16 de Outubro, a Reunião dos Agentes de Ligação dos Tribunais de Contas da União Europeia, na qual o Tribunal de Contas português esteve representado.

Os temas e assuntos objecto de análise e discussão foram os seguintes:

- Aprovação da Ordem de Trabalhos;
- Aprovação do projecto de Acta da reunião anterior;

Tema I: Troca de informações e desenvolvimentos recentes na área da gestão financeira da União Europeia

- Resultados da conferência “Avaliação do *PIFC – Public Internal Financial Control* na prática”, organizado pela DG BUDG em 28-29 de Setembro de 2009 em Bruxelas;

Tema II: Actividades do Comité de Contacto (CC) em 2008-2009

- Perspectiva sobre as *workshops* realizadas em Helsínquia em 23 e 24 de Setembro de 2009;
- Relatório sobre os trabalhos coordenados da auditoria de gestão sobre o TEN-T;
- Resultados do processo de selecção de actividades para o CC em 2010;

Tema III: Organização e Gestão do CC

- Introdução pelo Presidente da *Task Force*;
- Plano de Comunicação;
- Gestão corrente do CC;
- Plataforma na Internet;
- Análise do sistema de gestão do CC;
- Avaliação da cooperação existente;

Tema IV: Actividades dos Grupos de Trabalho (GT) do CC

- Aprovação do modelo informativo (*Status Outline*);
- GT sobre o controlo dos Fundos Estruturais (incluindo informação sobre a actividade na área dos “Custos do Controlo”);

- GT sobre os relatórios das ISC nacionais relativos à gestão de fundos comunitários;
- GT sobre actividades na área do IVA;
- GT sobre Normas Comuns de Auditoria;
- Grupo de actualização do tema Mercados Públicos;

Tema V: Preparação da reunião do CC de 2009 em Budapeste

- Projecto de Agenda e organização do CC (30 de Novembro-1 de Dezembro de 2009);

Tema VI: Rede de ISC de Estados candidatos e potenciais candidatos

- Actualização da informação sobre actividades da rede.

1.4. **Sessão do Tribunal de Contas Europeu para apresentação às autoridades portuguesas do Relatório anual relativo ao exercício de 2008**

No dia 12 de Novembro, uma Delegação do Tribunal de Contas Europeu, chefiada pelo seu Presidente, deslocou-se a Portugal para apresentação aos responsáveis da Administração Pública portuguesa, do relatório anual daquele Tribunal relativo ao exercício de 2008.

1.5. **Reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia**

Reuniu no Luxemburgo, nos dias 30 de Novembro e 1 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:

- Aprovação do projecto de *Ordem do dia*;
- Aprovação do projecto de acta da reunião de 2007;
- Análise e discussão do Tema I – *Seminário sobre o papel das ISC no contexto da crise económico-financeira*;
- Análise e discussão do Tema II – *Assuntos emergentes* – Independência das ISC; Últimos desenvolvimentos no NAO do Reino Unido; e entrada em vigor do Tratado de Lisboa;

- Análise e discussão do Tema III – Relatórios das ISC dos Estados Membro;
- Análise e discussão do Tema IV – Quadro de cooperação do Comité de Contacto;
- Análise e discussão do Tema V – Actividades do Comité de Contacto 2009-2010;
- Análise e discussão do Tema VI – Actividades dos Grupos de Trabalho do Comité de Contacto;
- Análise e discussão do Tema VII – Acções de cooperação com os Países candidatos e potencialmente candidatos.

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das acções desenvolvidas no domínio comunitário, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu, no domínio das relações internacionais, no 2.º semestre de 2009, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas da Eslovénia

Deslocou-se ao Tribunal de Contas, no dia 2 de Julho, o Presidente do Tribunal de Contas da Eslovénia, com vista a analisar a cooperação existente entre ambas as Instituições.

2.1.2. Cooperação com o Tribunal Administrativo de Moçambique

Visitou o Tribunal de Contas, no dia 1 de Outubro, o Senhor Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, com o objectivo de analisar a cooperação existente entre ambas as Instituições, nomeadamente no que respeita às acções a desenvolver no futuro.

De 6 a 16 de Outubro, 5 funcionários do Tribunal Administrativo de Moçambique, efectuaram um estágio no Tribunal de Contas na área do Arquivo e Documentação.

No dia 18 de Outubro, visitou o Tribunal de Contas, um assessor do Tribunal Administrativo de Moçambique, para troca de informações no âmbito do recurso contencioso de anulação de actos de adjudicação em processos de contratação pública.

2.1.3. **Visita ao Tribunal de Contas de um Auditor do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Brasil**

No âmbito das acções de cooperação decorrentes do Protocolo de Cooperação celebrado entre os Tribunais de Contas de Portugal e do Estado da Bahia, deslocou--se ao Tribunal de Contas, nos dias 6 de Outubro a 6 de Novembro, o Senhor Auditor Pedro Humberto Teixeira Barretto, para efectuar um estágio nas diversas áreas de actuação do nosso Tribunal.

2.1.4. **Visita à Câmara de Contas da Federação Russa**

O Presidente do Tribunal de Contas, acompanhado do Director-Geral, visitou a Câmara de Contas de Federação Russa no dia 7 de Outubro, a convite do Presidente desta Instituição.

Tratou-se de uma visita bilateral na qual foram tratados vários temas de interesse comum, a saber:

- Organização da ISC Russa;
- Delegações regionais/estaduais;
- Controlo das medidas de combate à crise actual;
- Congresso EUROSAI 2011;
- Cooperação futura – Estágio de Auditores;
- Convite para visitar o Tribunal de Contas – Assinatura de Protocolo de Cooperação;
- Conselho de Prevenção da Corrupção.

2.1.5. **Cooperação com o Tribunal de Contas de Angola**

Deslocaram-se ao Tribunal de Contas, de 19 a 22 de Outubro, 4 Conselheiros do Tribunal de Contas de Angola, para efectua-rem uma visita de estudo na área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

2.1.6. **Cabo Verde – Fórum Parlamentar 2009**

A convite do Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Tribunal de Contas português participou na Cidade da Praia, nos dias 13 e 14 de Outubro, no Fórum Parlamentar 2009, subordinado ao tema *Crise internacional, financiamento do desenvolvimento e controlo financeiro*, uma iniciativa conjunta da Assembleia Nacional, do Tribunal de Contas de Cabo Verde e da Embaixada de França.

2.2. **ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

2.2.1. ***EUROSAI – Reunião do Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação***

O Tribunal de Contas português organizou em Lisboa, nos dias 14 e 15 de Setembro, uma reunião do *Grupo de Trabalho da EUROSAI sobre as tecnologias de informação (EUROSAI IT Working Group, do Subgrupo 2)*, que teve como objectivo o desenvolvimento das suas actividades, nomeadamente as relativas ao subgrupo para o *Governo Electrónico*, cuja coordenação está a cargo Tribunal de Contas.

2.2.2. ***EUROSAI – Seminário sobre Developing an IT Audit programme based on COBIT***

O Tribunal de Contas português participou, nos dias 1 e 2 de Outubro, em Antuérpia, Bélgica, no Seminário subordinado ao tema *Developing an IT Audit programme based on COBIT*, organizado em conjunto pelo Comité de Formação e pelo Gru-

po de Trabalho sobre Tecnologias de Informação da EURO-SAI.

Este Seminário teve como objectivo propiciar aos participantes, no quadro da auditoria financeira e de desempenho, fazer uso da metodologia CobiT na avaliação da gestão dos processos TI, no contexto específico do governo electrónico.

2.2.3. XIX Assembleia Geral da OLACEFS

Realizou-se em Asunción, Paraguay, nos dias 5 a 10 de Outubro, a *XIX 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 a discussão dos seguintes 4 temas:

- Tema I – *Orçamento, respectiva execução e impacto enquanto expressão financeira dos planos de desenvolvimento;*
- Tema II – *Proposta de princípios sobre apresentação de contas para os países membros da OLACEFS;*
- Tema III – *As Convenções Regionais e Mundiais da Luta Contra a Corrupção e as Instituições Superiores de Controlo;*
- Tema IV – *Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Os desafios das Mudanças Climáticas e o Desenvolvimento Energético.*

Salienta-se que o Tribunal de Contas apresentou uma contribuição escrita no âmbito do Tema 3, delimitada aos seguintes “itens”:

- *Instrumentos legais contra a corrupção quer ao nível internacional quer ao nível regional e inter-regional;*
- *O papel das Instituições e Entidades Fiscalizadoras Superiores na luta contra a corrupção;*
- *A experiência do Tribunal de Contas bem como a recente instituição do Conselho de Prevenção da Corrupção.*

2.2.4. **Reunião do Grupo de Trabalho da Dívida Pública da INTOSAI**

O Grupo de Trabalho da Dívida Pública da INTOSAI (GTDP) é o sucessor da Comissão da Dívida Pública constituída em Outubro de 1991 e tem como missão “*To advance the highest standards in public debt auditing and promote sound practices for debt management and appropriate data disclosure standards by sharing knowledge and experiences among members*”.

O Tribunal de Contas de Portugal é membro da Comissão desde a sua constituição.

Em 7 e 8 de Outubro de 2009, teve lugar em Kiev a reunião anual do GTDP, na qual o Tribunal de Contas português participou. Estiveram representados 18 dos seus 22 membros e a IDI com o estatuto de observador.

Os trabalhos do GTDP desenvolveram-se em duas vertentes, a dos projectos de investigação em curso e a das questões procedimentais.

Na vertente das questões procedimentais, foram discutidos:

- As alterações aos Termos de Referência do GTDP;
- A actualização do Plano Estratégico do GTDP;
- A adopção de um Manual de Procedimentos do GTDP.

2.2.5. **XIV Congresso Internacional do CLAD – Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento**

O Tribunal de Contas português participou, nos dias 27 a 30 de Outubro, em S. Salvador da Bahia, Brasil, no XIV Congresso Internacional do CLAD – Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento, subordinado ao Tema A *reforma do Estado e da Administração Pública*.

2.2.6. **EUROSAI – Reunião da Task force sobre o plano estratégico**

Teve lugar em Potsdam, Alemanha, nos dias 5 e 6 de Novembro, a Reunião *Task force* sobre o plano estratégico da EUROSAI, na qual o Tribunal de Contas participou.