

Despacho (extracto) n.º 14 196/2007

Florinda Furtado Gomes, técnica superior de 1.ª classe do quadro de pessoal da Delegação Regional da Cultura do Norte, foi nomeada, mediante concurso interno de acesso geral, na categoria de técnico superior principal do mesmo organismo. Pelo mesmo despacho foi

esta nomeação considerada de urgente conveniência de serviço, produzindo todos os efeitos legais a partir da sua data. (Isento de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.)

28 de Maio de 2007. — A Delegada Regional, *Helena Maria Gil Martins Ferreira Coutinho*.

**PARTE D****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL****Acórdão n.º 317/2007****Processo n.º 1135/2006**

Acordam na 2.ª Secção no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O presente recurso de constitucionalidade, em que figuram como recorrentes Hiburbe Prima — Recolha e Tratamento de Resíduos, ACA, e PROCESL — Engenharia Hidráulica e Ambiental, L.ª, e como recorrida a Região Autónoma da Madeira, foi interposto, ao abrigo dos artigos 280.º, n.º 1, alínea b), da Constituição e 70.º, n.º 1, alínea b), da Lei do Tribunal Constitucional, de Acórdão de 24 de Outubro de 2006 do Supremo Tribunal Administrativo.

Tal aresto foi prolatado no âmbito de uma acção em que a ora recorrida, na qualidade de «dona da obra», pretende ser indemnizada pelos prejuízos que as recorrentes alegadamente lhe causaram, por incumprimento de deveres emergentes de um contrato de empreitada. Nesta acção, o juiz do Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal rejeitou, com fundamento em caducidade do direito de acção, a mencionada acção declarativa ordinária para efectivação de responsabilidade civil.

A Região Autónoma da Madeira interpôs recurso da decisão do juiz do Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal para o Supremo Tribunal Administrativo. Este Tribunal concluiu, no acórdão agora impugnado, que não se aplica a caducidade estabelecida no artigo 226.º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro (e no artigo 255.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março), ao dono da obra, o qual pode accionar a responsabilidade do empreiteiro a todo o tempo, por força do artigo 71.º da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos.

As recorrentes identificaram como norma cuja constitucionalidade pretendem ver apreciada os artigos 226.º do Decreto-Lei n.º 405/93 e 255.º do Decreto-Lei n.º 59/99, sustentaram que tais normas violam o artigo 13.º da Constituição e referiram que suscitaram a questão no âmbito das contestações e das contra-alegações apresentadas perante o Supremo Tribunal Administrativo.

2 — Nas alegações apresentadas neste Tribunal, as recorrentes reafirmaram que as normas em crise são inconstitucionais por violarem o artigo 13.º da Constituição. Sustentaram, para tanto, que a aplicabilidade dos prazos de caducidade apenas aos empreiteiros — e não ao «dono da obra» — constitui uma discriminação inadmissível, tanto mais que na empreitada de obra pública «a parte forte» (politicamente dominante, economicamente mais poderosa, administrativamente condicionante) é o «dono da obra». Acrescentaram que o ressarcimento dos danos materiais sofridos pelo «dono da obra» não releva do interesse público por ter «a mesma natureza do correlativo interesse do empreiteiro». Reportando-se sempre ao artigo 13.º da Constituição, as recorrentes defenderam que as normas em crise contrariam os princípios do Estado do direito, da igualdade no acesso à justiça e da igualdade de armas.

Por seu turno, a recorrida sublinhou, nas suas contra-alegações, as diferenças entre as figuras do contrato administrativo e do contrato de direito privado, considerando que a prevalência do interesse público explica a diferença de tratamento. Por outro lado, salientou a dificuldade de as entidades públicas proporem acções em prazos curtos devido à dificuldade de formarem decisões válidas. Acrescentou ainda

que a diferença de tratamento se justifica por «tudo [. . .] desembocar num prejuízo económico corrente ressarcível, ou não» quanto ao empreiteiro, ao passo que, no caso do «dono da obra», «está em causa [. . .] um defeito de uma obra permanente, de interesse público e ao serviço público, não devendo a arguição de defeitos estar dependente de um prazo (deixando a ponte cair, o edifício ruir, a estrada abater)».

Cumpram agora apreciar e decidir.

II — Fundamentação

3 — A questão de constitucionalidade normativa que agora se aprecia resulta de uma desigualdade de tratamento concedido ao dono da obra e ao empreiteiro na empreitada de obras públicas. Nos termos do artigo 226.º do Decreto-Lei n.º 405/93, as acções relativas à execução do contrato devem ser propostas no prazo de 132 dias. Esse prazo deverá contar-se da ocorrência do facto gerador do direito que fundamenta o pedido (assim, Andrade e Silva, *Regime Jurídico das Empreitadas e Obras Públicas*, 4.ª ed., 2006, p. 637).

Ora, a violação do princípio da igualdade resultaria, precisamente, da diferença de regimes aplicáveis ao dono da obra e ao empreiteiro. As recorrentes entendem que é inconstitucional não se aplicar às acções propostas pelo dono da obra o referido prazo de 132 dias. Não põem em causa, especificamente, uma eventual inconstitucionalidade, resultante da inexistência de qualquer prazo, o que presuppõe já ser admissível uma diferença de regimes.

4 — A diferença de regimes é explicável, no entender da entidade recorrida, pelo concurso de três factores: a natureza do interesse público; a dificuldade de as entidades públicas proporem acções em prazos curtos (atendendo à dificuldade de formarem decisões válidas), e a diferente natureza das violações contratuais imputáveis ao dono da obra e ao empreiteiro.

Alegadamente, o carácter duradouro das obras não se compadece com a existência de prazos como aquele que se prevê nas normas *sub judicio*. Tal prazo só tem razão de ser quando estiverem em causa prestações pecuniárias como aquelas de que o empreiteiro é, em geral, credor. Este argumento toma como decisiva a (diferente) natureza das prestações e dos danos sofridos pelas partes.

5 — O princípio da igualdade, cuja violação é invocada pelas recorrentes, não proíbe quaisquer diferenciações de tratamento. Implica, isso sim, que haja uma justificação material da desigualdade segundo critérios constitucionalmente atendíveis (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, artigos 1.º a 107.º, 4.ª ed. revista, e, entre vários outros, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 149/93, www.tribunalconstitucional.pt).

No caso *sub judicio*, a diferente natureza das prestações envolvidas no contrato de empreitada, associada à prossecução do interesse público, torna racional uma diversidade de regimes aplicáveis ao dono da obra e ao empreiteiro em matéria de caducidade. Por conseguinte, não há violação do artigo 13.º da Constituição.

Por estas razões, é de indeferir o presente recurso.

III — Decisão

6 — Ante o exposto, decide-se negar provimento ao presente recurso de constitucionalidade.

Custas pelo reclamante, fixando-se a taxa de justiça em 20 UC.

Lisboa, 16 de Maio de 2007. — *Rui Pereira* — *Mário José de Araújo Torres* — *Benjamim Rodrigues* — *Cura Mariano* — *Rui Manuel Moura Ramos*.

TRIBUNAL DE CONTAS

Gabinete do Presidente

Relatório n.º 10/2007

Relatório de actividades e contas do ano de 2006

Ficha técnica

Direcção:

Presidente do Tribunal de Contas — *Guilherme d'Oliveira Martins*.

Coordenação geral:

Director-geral — *José F. F. Tavares*.

Coordenação técnica:

Auditora-coordenadora — *Eleonora Pais de Almeida*.

Equipa técnica:

Assessora principal — *Maria Estrela Leitão*.

Assessora principal — *Lúcia Ferreira*.

Assessora principal — *Conceição Ventura*.

Técnico superior de 1.ª classe — *Paulo Andrez*.

Reprografia:

Afonso Rebelo.

Augusto Santos.

Participação das várias áreas:

Tribunal:

Vice-presidente — *Ernesto da Cunha*.

Juízes Conselheiros — (por ordem de precedência para 2007):

Carlos Manuel Botelho Moreno, *Helena Ferreira Lopes*, *João Pinto Ribeiro*, *Manuel Raminhos Alves de Melo*, *Nuno Lobo Ferreira*, *José Alves Cardoso*, *José Luís Pinto Almeida*, *Armando Sousa Ribeiro*, *António José Avérous Mira Crespo*, *Carlos Alberto Morais Antunes*, *Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães*, *Manuel Mota Botelho*, *Lia Olema Correia*, *Manuel Henrique de Freitas Pereira*, *José de Castro de Mira Mendes*, *Amável Dias Raposo*.

Ministério Público:

Procuradores-gerais-adjuntos:

António Cluny, *Daciano Pinto*, *Jorge Leal*, *Orlando Ventura da Silva*, *Maria Joana Vidal*.

Serviços de apoio:

Subdirectores-gerais:

Helena Abreu Lopes (sede), *Fernando Flor de Lima* (SRA), *José Emídio Gonçalves* (SRM).

Auditores-coordenadores/directores de serviço/auditores-chefes/chefes de divisão e outros responsáveis:

Abílio Pereira de Matos, *Alberto Miguel Pestana*, *Ana Luísa Fraga*, *Ana Mafalda Morbey Affonso*, *Ana Maria Bento*, *Ana Paula Valente*, *António Afonso Arruda*, *António Botelho Sousa*, *António Manuel Costa e Silva*, *António Manuel Fonseca da Silva*, *António Manuel de Freitas Cardoso*, *António Manuel Garcia*, *António Marques Rosário*, *António Marta*, *António Sousa Menezes*, *Carlos Augusto Cabral*, *Carlos Manuel Maurício Bedo*, *Cristina Maria Cardoso*, *Francisco José Albuquerque*, *Francisco Moleto*, *Fernando Maria Morais Fraga*, *Graciosa Simões das Neves*, *Helena Cristina Santos*, *Helena Fernandes*, *Isabel Relvas*, *Jaime Gamboa Cabral*, *João Cipriano Mendes*, *João Carlos Cardoso*, *João Paulo Oliveira Camilo*, *José Alves Carpinteiro*, *José Henrique*

Borges, *José Manuel Costa*, *Judite Cavaleiro Paixão*, *Júlia Serrano*, *Leonor Corte-Real Amaral*, *Luis Filipe Simões*, *Luis Manuel Rosa*, *Márcia Vala*, *Maria Alexandra Lourenço*, *Maria Augusta Alvito*, *Maria Conceição Vaz Antunes*, *Maria da Conceição Lopes*, *Maria da Luz Faria*, *Maria Fernanda Martins*, *Maria Luísa Bispo*, *Maria Gabriela Couto dos Santos*, *Maria Isabel Leal Viegas*, *Maria João Lourenço*, *Maria José Sobral P. Sousa*, *Maria Lourdes Dias*, *Maria Odete Cardoso*, *Maria Susana Ferreira da Silva*, *Nuno Zibaia da Conceição*, *Rogério Luís*, *Rui Águas Trindade*, *Rui Manuel Fernandes Rodrigues*, *Salvador de Jesus*.

Nota de Apresentação

O presente Relatório de Actividades, elaborado nos termos da alínea c) do artigo 6.º e do artigo 43.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, dá a conhecer o mais relevante da actividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas, em 2006, na sua acção de órgão do controlo externo das finanças públicas.

Em 29 de Agosto de 2006, foram aprovadas as alterações à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, consagradas na Lei n.º 48/2006. Estas vieram reforçar os poderes de fiscalização prévia e concomitante do Tribunal e alargar o âmbito do controlo jurisdicional, apoiando assim o propósito de pôr fim ao sentimento de impunidade perante as decisões e recomendações do Tribunal que, por vezes, se manifesta. De entre as inovações mais significativas, salientam-se as seguintes:

Extensão do controlo jurisdicional, por forma a concretizar o princípio da perseguição dos dinheiros e bens públicos, com a inerente capacidade de efectivação de responsabilidades financeiras em relação a todos aqueles que gerem e utilizam dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertencem;

Alargamento dos poderes de fiscalização prévia, no sentido de limitar os mecanismos de fuga a este tipo de controlo;

Isenção dos «contratos adicionais» da acção de fiscalização prévia, mantendo-se uma obrigação de comunicação célere dos mesmos ao Tribunal, designadamente para efeitos de desencadeamento da fiscalização concomitante;

Alargamento da legitimidade para o requerimento de acções de responsabilidade financeira junto do Tribunal de Contas aos órgãos de direcção, superintendência ou tutela sobre os visados, bem como aos órgãos de controlo interno (sempre com carácter subsidiário à do Ministério Público);

Aperfeiçoamento do regime de aferição da responsabilidade reintegratória, visando um maior equilíbrio entre o poder de acção e os instrumentos de defesa dos visados;

Introdução da responsabilidade pelo não acatamento reiterado e injustificado das injunções e recomendações do Tribunal.

Sendo certo que a existência do Tribunal de Contas como órgão de controlo financeiro externo constitui, só por si, um elemento dissuasor de actuações inadequadas no gasto de dinheiros públicos, a sua actividade induz impactos financeiros e qualitativos, pelo que o Tribunal pretende desenvolver um processo de identificação e medição dos mesmos, ou seja das poupanças para o erário público (redução dos recursos financeiros utilizados e ou aumento das receitas/rendimentos) decorrentes do acatamento das recomendações. Entretanto, já neste relatório, incluem-se os montantes que foi possível identificar das irregularidades detectadas pela acção do Tribunal.

Salienta-se que durante o ano de 2006 estiveram sujeitas a algum tipo de controlo do Tribunal de Contas mais de 1600 entidades.

Desta actividade de controlo, cujos principais resultados constam do início deste Relatório, são de destacar, para além do Parecer sobre a Conta Geral do Estado que incide sobre o conjunto das receitas cobradas e das despesas executadas, 91 milhões de euros de actos e contratos a que foi recusado o *Visto*, e a detecção, em auditoria, de mais de 700 milhões de euros de despesa irregular.

Por fim, refira-se que o Tribunal, em sintonia com o que são as preocupações de racionalização dos gastos públicos — melhores serviços com menos gastos —, tem vindo a impor, também a si próprio, metas de redução dos gastos.

O Relatório foi aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas em sessão de Maio de 2007, conforme previsto no n.º 2 do artigo 43.º e na alínea b) do artigo 75.º da Lei n.º 98/97.

Nos termos da Lei é publicado na 2.ª série do *Diário da República* (artigo 9.º da Lei n.º 98/97), estando, também, disponível na Internet, no sítio do Tribunal (www.tcontas.pt).

O Conselheiro Presidente, *Guilherme d'Oliveira Martins*.