

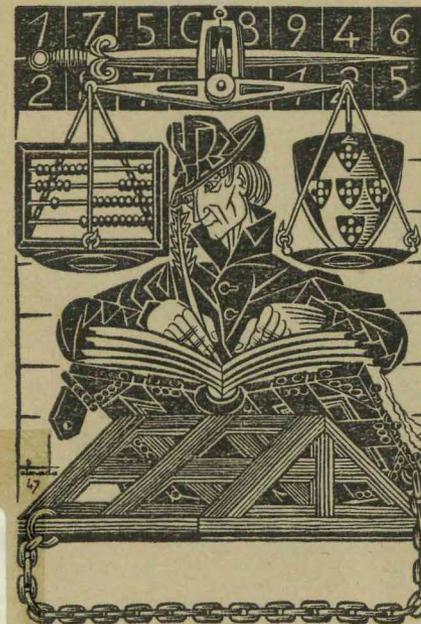
*Projet*

Publicações dos Serviços  
do TRIBUNAL DE CONTAS

2

# O problema constitucional da Conta Geral do Estado

Discurso proferido na sessão de 19 de Março  
de 1948 pelo Deputado A. Águedo de Oliveira



336.126  
OLI\*Pro  
ex.2

LISBOA ◊ IMPRENSA NACIONAL ◊ 1948

336.126

OLI\* 320

ex. 2

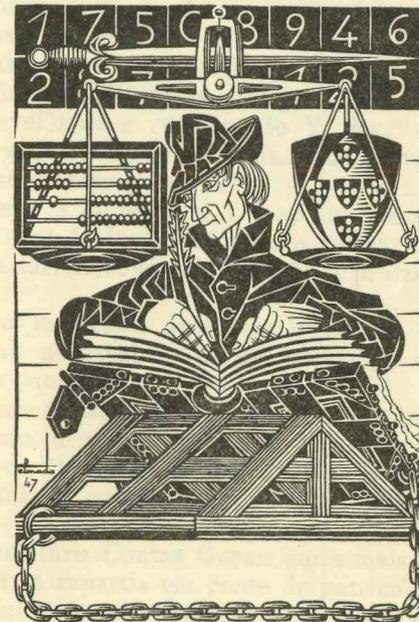
Publicações dos Serviços  
do TRIBUNAL DE CONTAS

*Sanzaul*

# O problema constitucional da Conta Geral do Estado

Discurso proferido na sessão de 19 de Março  
de 1948 pelo Deputado A. Águedo de Oliveira

SI 101 - 1948

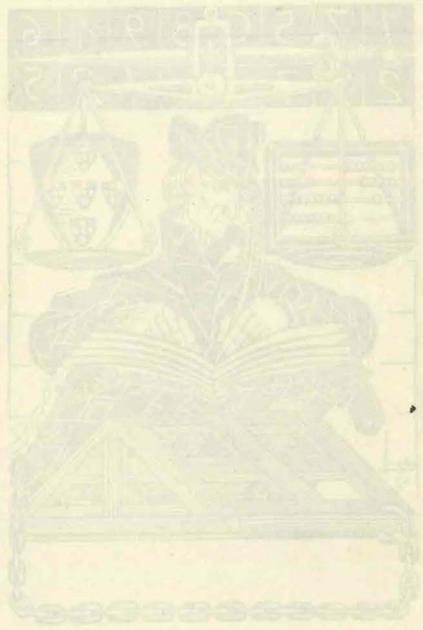


E. 20  
203

LISBOA • IMPRENSA NACIONAL • 1948

# O problema constitucional da Conta Geral do Estado

Discurso proferido na sessão de 10 de Março  
de 1936 pelo Deputado A. Águedo de Oliveira



...constitucionalmente, o Direito financeiro precede o Direito  
constitucional; ou, melhor, este último precede por re-  
fuzar-se apenas as regras e práticas de Direito financeiro.  
Evidentemente os novos constituintes a sua vida constitu-  
cional por consentir nos tributos e abstracções como di-  
rectas e indirectas, e não por poder testar que a sua capacidade  
constitutiva apenas podia ser antecederada.  
Assim as cortes e parlamentos nasceram da vida de  
proteger as contribuições — a Vida — contra as expropriações

## Discurso do Deputado Águedo de Oliveira

Este debate tomou regularidade há alguns anos como tantas coisas novas de Portugal e permanece abrigado dos lances dramáticos destes tempos.

Sob a minha única responsabilidade, como Deputado e como homem de leis, apenas achei, por dever de lealdade na vida pública, que havia de aclarar alguns princípios e factos sobre a expressão e significado constitucional do julgamento político da Conta Geral do Estado.

Ao aguardar de todos a paciência própria de quem recebe explanação tão árida, desejo e hei-de pedir igualmente benevolência e respeito de V. Ex.<sup>a</sup> e de todos para a ingratição da minha tarefa e para o trabalho que antecedeu as minhas palavras.

O problema é intrincado, põe-se de diversa maneira, no terreno das ideias, das práticas consagradas e dos factos, mas talvez comporte solução a prazo não muito longo.

*O Direito financeiro antecedeu o Direito constitucional.* — Tenho necessidade de desfazer logo de entrada um relativo equívoco.

O que nós debatemos hoje é a Conta Geral do Estado tal como foi reorganizada nos termos do decreto-lei n.º 27:223, de 21 de Novembro de 1936. Uma conta só — que como tal foi compendiada, comprovada, encerrada e impressa.

A nomenclatura Contas Gerais seria mais apropriada quando esta se repartia em conta de património e conta de rendimento, de ordenadores e de material e na sua estrutura entrava a da Junta do Crédito Público, hoje destacada e à parte.

O que está não está mal, mas a expressão de rigor é esta.

Històricamente, o Direito financeiro precedeu o direito constitucional; ou, melhor, este último começou por reduzir-se apenas às regras e práticas de Direito financeiro. Efectivamente os povos começaram a sua vida constitucional por consentir nos tributos e advogaram como direitos seus, opostos ao poder real, que a sua capacidade contributiva apenas podia ser autolimitada.

Assim as cortes e parlamentos nasceram da ideia de proteger os contribuintes — a Nação — contra as exacções fiscaes dos reis e governantes.

O que com amplitude se chama a «fiscalização financeira» estabeleceu também destarte o seu domínio, no Direito português e na teoria das Cortes Gerais.

A Nação e os seus representantes mostraram-se sempre bastante ciosos dos seus direitos e o imposto foi constantemente affirmado como uma concessão e nunca concebido ou efectivado sem protesto como direito realengo.

Referindo-se às Cortes, afirmava D. Afonso III: *et placuit eis concedere mihi* e aprouve-lhes fazer-me esta concessão. Reportava-se aos representantes nas Cortes a propósito de impostos.

Nas Cortes de 1385, no tempo de D. Fernando I, foi affirmado que se lhes não imporiam tributos sem serem ouvidos e sem que, por sua decisão e conselho, se buscassem os meios suaves para a execução.

Nas Cortes dos Três Estados de Junho de 1498, no reinado do *Venturoso*, foi convocada a sua reunião, mas assinalando-se vincadamente que não era para requerer dos povos auxílios em dinheiro; indirectamente mostrava-se ser essa a sua grande função de direito público.

O Dr. Velasco de Gouveia, na *Justa Aclamação*, considerava tirânicos os Filipes «por afligirem o reino com excessivos tributos, sem serem consentidos em Cortes», e ainda pela crueldade manifestada pelos seus exactores. Eles não usaram dum direito e esse direito não pertencia à sua regalia.

E porque os tributos não chegassem para as despesas em perspectiva com a Guerra da Restauração e fosse indispensável obter mais da capacidade dos contribuintes, pregava o Padre António Vieira, o grande patriota, um dia antes de reunirem as Cortes:

Este é o fim de se repetirem Cortes em Portugal. Arbitraram-se nas passadas vários modos de tributos para remédio e conservação do reino; mas como

estes tributos não foram efectivos, como estes remédios saíram ineficazes, importa agora remediar os remédios.

Podia abonar-me ainda com citações dos Drs. Mendes de Castro, Cabedo, canonista Navarro e outros juriscultos construtores do Estado Português. Mas não vale a pena.

A ideia de concessão havia de trazer a de fiscalização propriamente dita. — A lógica e o tempo fizeram naturalmente o resto. Se os representantes da Nação autorizavam as contribuições públicas era natural que seguissem até ao fim o seu destino e quisessem saber da aplicação dada pelos governantes aos seus rendimentos.

As contas públicas que se prestavam aos reis, à Casa de Bragança, à Câmara de Lisboa acabaram por ser prestadas também aos representantes do País. Antes os procuradores já disputavam e reclamavam sobre gastos e contas. E assim o parlamento viu-se atribuído com competência exclusiva para autorizar tributos e despesas; acabou, como corramento lógico, por verificar a aplicação dada aos créditos abertos.

Isso estamos fazendo.

É no Direito revolucionário francês e no nosso Direito liberal que a longa evolução secular chega a tais resultados e os princípios se affirmam por forma indiscutível de regra jurídica superior.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 consignava que os «cidadãos têm direito, por si ou pelos seus representantes, a fiscalizar a aplicação das contribuições públicas»; e acentuava que pertencia à representação nacional votar o orçamento e liquidar as contas.

Os meios financeiros e o seu destino, as previsões e os resultados pertenciam, pois, ao domínio de decisão duma assembleia representativa.

A Constituição portuguesa de 1822, no artigo 103.º, alínea IX, dispunha que às Cortes incumbia fixar anualmente os impostos e as despesas públicas; fiscalizar o emprego das rendas públicas e as contas da sua receita e despesa.

A Carta Constitucional de 1826 mandava, no artigo 138.º, que o Ministro de Estado da Fazenda apresentasse à Câmara dos Deputados um balanço geral da receita e despesa do Tesouro no ano antecedente. Este

mesmo princípio se continha no Acto Adicional de 1852, onde se dizia mais: «haverá um tribunal de contas, cujas organização e atribuições serão reguladas por lei».

A Constituição de 1838 estabeleceu já esta jurisdição, composta de membros eleitos pelo parlamento.

Ainda a Constituição Política da República Portuguesa de 1911 estabelecia pelo artigo 26.º, como competência privativa do Congresso da República, orçar a receita e fixar a despesa da República, anualmente, tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro e votar anualmente os impostos.

Portanto, o Direito constitucional começa por limitar a faculdade real de lançar tributos, interessa-se depois pelo destino dos dinheiros públicos, acaba, enfim, por exigir uma severa prestação de contas da utilização que lhes foi dada pelos que governam.

Sr. Presidente: é dispensável agora referir o que importa na Constituição de 1933, que nos rege, pois está bem presente.

Como temos acentuado, a Assembleia Nacional confere uma grande autorização ao Governo para cobrar o que precisa e aplicar o que tem, e dessa autorização se toma conta neste debate anual.

Vivendo o Governo em regime de confiança e de mandato — e tem-na e merece-o todo — é chegada a hora de discutir a sua administração.

Thiers, o grande historiador e Ministro, resumia perfeitamente a situação constitucional, dizendo: «um pouco de confiança antes e muita fiscalização depois».

*O que é a Conta Geral do Estado?* — Depois do orçamento não há documento mais importante para a vida financeira do que a Conta Geral do Estado, que nos fornece a fotografia dos factos da gestão administrativa.

A Conta mostra-nos uma recapitulação de factos consumados, que se distingue, pelo plano e método, do programa de acção que é o orçamento.

O orçamento volta-se para o futuro, a Conta, como a mulher de Lot, olha para trás, vendo o passado, mesmo que permaneça estática.

A Conta é o apanhado, o estado das receitas e despesas.

Os franceses doutro tempo diziam — *état au vrai*. Jèze escreve — o *relevé*.

A nossa Conta Geral do Estado era dantes um mostrengo; agora mostra-se um volume manuseável, bem impresso, límpido, acessível.

No passado era um mostrengo de 8 quilogramas, 2:000 páginas, que suplantava em grossura o célebre volume da *Legislação* de Maio de 1919, com seus trinta suplementos.

Mais alto e mais largo que o volume actual, apresentava-se como calhamaço seis vezes mais espesso!

Dele dizia incisivamente o Ministro das Finanças de 1937 — Salazar:

Os dois volumes em que a nossa sábia legislação manda compendiar a Conta Geral do Estado referente à gerência de um ano custam 1 conto, pesam 8 quilogramas, têm 2:000 páginas e ninguém os lê.

As contas ou não chegam a ser organizadas, ou, se o são, não se publicam; se se publicam não são remetidas ao Tribunal de Contas; se são enviadas, não obtêm deste o voto de conformidade e ou não são presentes às câmaras ou estas as não apreciam nem julgam.

Pelo decreto-lei n.º 27:223, de 21 de Novembro de 1936, a conta foi trazida à sua expressão rigorosa e sucinta, simplificando-se e consubstanciando-se nalguns quadros fundamentais. Passou a ser despida de excrecências, extirpada de tumores, produzida na devida altura e impressa a tempo.

Tornou-se então uma base segura e límpida, completa e sintetizada de fiscalização financeira, abrindo assim o caminho aos trabalhos parlamentares.

Servem-lhe de prefácios os monumentos notáveis de literatura financeira, a que adiante nos referiremos; sobre este documento importantíssimo há-de recair a curiosidade de todos e afinar-se a análise do Tribunal de Contas e da Assembleia Nacional.

Falou-se no Tribunal de Contas já — e qual a sua posição em relação à Câmara política?

Mesmo em teoria, um julgador político carece de um conhecimento criterioso ou técnico que lhe permita grande latitude e elasticidade de apreciação.

Compreende-se que uma câmara política no exercício de uma soberania incondicional se dispense de grandes análises e meticulosidades para se pronunciar capazmente sobre os assuntos mais intricados ou dificultosos. Mas também se compreende a vantagem em que a mesma câmara se pronuncie soberana e politicamente, após a

sua preparação com uma informação especializada ou técnica.

No primeiro caso ela decide por intuição do sentido das realidades sociais; no segundo funda o seu juízo num conhecimento seguro — em qualquer hipótese ela pode manifestar-se com soberania.

As duas tendências podem defender-se nas suas manifestações positivas, mas a segunda hipótese eliminará mais preponderantemente alguns riscos de apreciação.

No início dos sistemas financeiros modernos, Napoleão, encarando as probabilidades de erros e infracções e substituindo-se às instituições representativas afirmava: A Cour des Comptes me elucidará!

E a mesma ideia, mas já dentro do sistema constitucional, era exposta por Casal Ribeiro nas Cortes, deste modo:

Além de julgar os responsáveis, o Tribunal de Contas é informador nato e necessário das câmaras legislativas, enquanto à gerência dos Ministros da Coroa.

E sobre o mesmo ponto anotava o Dr. Lopes Praça:

Examinar as contas dos diversos Ministérios e dar sobre elas as suas declarações, as quais são enviadas aos Ministros respectivos, para que façam as suas observações. Examinados e apreciados os exercícios dos anos a que a conta se refere, devem as contas ser remetidas ao parlamento para as examinar e conferir, ou alterar, enfim exigir e tornar efectiva a responsabilidade ministerial e legalizar o que deve ser legalizado.

Portanto, órgão esclarecedor, segundo o pensamento napoleónico; informador nato do parlamento, examinador prévio, segundo a ideia dos nossos doutrinadores liberais: este órgão especializado que é o Tribunal de Contas prepara e facilita a opinião dos representantes da Nação.

No curso destas ideias alguns vão demasiadamente longe.

Stourm chega a falar em atribuições parlamentares da Cour des Comptes, o que é manifestamente exagerado e contraria a divisão de funções do Estado moderno.

O que pode afirmar-se é que os tribunais de contas facilitam e integram as funções dos órgãos representa-

tivos, mas não sendo apesar disso delegados destes últimos.

Santi Romano afirma expressivamente que a Corte dei Conti, em Itália, possui importância constitucional mas não é por si órgão constitucional.

Portanto, a Assembleia Nacional herdou do passado uma certa proeminência em matéria de consentimento para levantar tributos e na fiscalização da disponibilidade e aplicação dos dinheiros públicos.

Esta Câmara consente nas receitas. E consente nas despesas.

Todos os anos — e a tempo — a Assembleia Nacional vota uma lei de meios que permite ao Governo elaborar o orçamento e realizar as finanças anuais.

Já aqui foi dito que a Câmara é um mandante e o Governo um mandatário; como tal a lei de meios tem a configuração jurídica de uma autorização.

Como usou o Governo desse mandato?

Como executou a lei de receita e despesa?

Como fez política e administração com base numa percepção ou distribuição de recursos?

A Câmara procede ao exame anual da prática financeira seguida, verifica se as leis foram cumpridas, estabelece se o orçamento corresponde à lei de meios e à execução daquele e desta.

É a faculdade que lhe confere o artigo 91.º, n.º 3.º, da Constituição, considerado o reverso da medalha do n.º 4.º do mesmo artigo.

Para exercer a sua soberania neste debate, a Assembleia Nacional pode ser informada ou esclarecida previamente por um órgão especializado que é o Tribunal de Contas.

Pode julgar sem ele a Conta Geral do Estado, resumo contabilista de todas as contas e situações. Mas também pode, querendo, socorrer-se do seu depoimento técnico para melhor formular o seu juízo.

Portanto, o Tribunal de Contas não julga a Conta Geral do Estado. Informa-a; prepara o seu estudo apenas; elucida-a até; quem julga porém é esta Assembleia Nacional, segundo a tradição, o espírito e a mecânica constitucional.

O Tribunal de Contas decide sobre as contas parciais.

*Em que consistirá o exame do Tribunal de Contas? —* Vimos para que o faz, mas pode perguntar-se — como e de que maneira o faz?

Pelo sistema longo tempo em vigor entre nós e decalcado no modelo francês, o Tribunal de Contas proferia uma declaração geral de conformidade sobre as contas do exercício findo e ainda outras declarações, baseadas, uma e outras, na comparação com as contas de responsabilidade, as ministeriais, as de material e as de ordenadores.

Era isto que se continha entre outros diplomas no magnífico código de Direito financeiro que foi o regimento de 1881 do célebre Lopo Vaz de Sampaio e Melo e à sombra do qual técnicos franceses modelaram e ajustaram alguns quadros fundamentais contabilistas.

As coisas agora apresentam, pelo menos, certas diferenças.

Segundo o artigo 6.º, n.º 11.º, do decreto orgânico n.º 22:257, de 25 de Fevereiro de 1933, o Tribunal formula *um parecer fundamentado* sobre a execução da lei da receita e despesa e leis especiais promulgadas, declarando se foram integralmente cumpridas e quais as infracções dos seus responsáveis.

O artigo 1.º, n.º 3.º, do decreto n.º 26:340, de 7 de Fevereiro de 1936, pretende habilitar o Tribunal com os elementos indispensáveis para a verificação das despesas dos diversos Ministérios e elaboração do relatório e decisão sobre a Conta Geral do Estado.

O artigo 27.º do decreto n.º 26:341, de 7 de Fevereiro de 1936, refere-se aos documentos e informações que julgar necessários para a elaboração do relatório e decisão sobre as contas públicas.

Está bem de ver que a letra destes últimos diplomas excede o espírito e a própria regra do decreto orgânico.

O Tribunal, pela teoria construtiva do Direito constitucional, pela tradição das declarações de conformidade, não tem que decidir. Tem que informar tecnicamente, elaborar um parecer ou um relatório. Quem decide propriamente, quem está constitucionalmente autorizado a fazê-lo, é a Assembleia Nacional.

As decisões do Tribunal são plurais e relativas às responsabilidades contáveis, como foi dito.

*Mas o parecer técnico perdeu parte da sua importância.* — Porque é que o parecer técnico do Tribunal não reveste hoje a importância e transcendência, visada pelos legisladores liberais europeus, relativamente às declarações de conformidade?

Em primeiro lugar porque o Sr. Presidente do Conselho educou e formou os governantes actuais na mais estrita, na mais severa das administrações financeiras.

Em segundo lugar porque a Direcção Geral e as repartições da contabilidade pública são hoje travão seguro, obstáculo pesado, um dique mesmo oposto às infracções e despesas ilegais, que por elas directamente respondem.

Depois também porque o Tribunal de Contas, mercê dos seus serviços, filtra, criva miúda e preventivamente, através do visto prévio, diplomas, actos e contratos, no aspecto financeiro, diminuindo os coeficientes de erro ou de irregularidade.

Finalmente porque o aumento torrencial dos actos públicos levou a reforçar todos os meios administrativos e judiciais de *contrôle*, aperfeiçoando e ampliando a fiscalização não contenciosa e jurisdicional.

Assim a sanidade habitual e comezinha da nossa vida financeira despe os actos do Poder daqueles percalços e desvios tradicionais que podiam servir de pomo de discórdia aos lances dramáticos desta Casa.

*Mantendo-se a prática de a Assembleia julgar as contas logo após a sua impressão, não é material nem legalmente possível que o Tribunal dê o seu parecer.*

Vou agora mostrar — e este é o ponto mais delicado da minha intervenção — que só alterando as condições de tempo e de facto o Tribunal poderia dar o seu parecer, cumprindo o seu dever institucional para com esta assembleia política.

Como estão as coisas, ele não é nem material nem legalmente possível, nos prazos que lhe são permitidos praticamente.

Primeiramente — quando chega para estudo a Conta Geral do Estado ao Tribunal de Contas?

Antes de 1944 a Conta chegava a esta instituição aí por volta de 20 de Fevereiro, quere dizer, na altura ou depois que a Assembleia Nacional havia travado o debate sobre ela e proferido a sua decisão.

Com o esforço da Direcção Geral da Contabilidade Pública a Conta começou, nos últimos anos, a chegar no fim de Novembro, o que, na suposição de que a Assembleia a vai debater em Fevereiro, torna praticamente impossível o exame e estudo de tão vasto e inquietante problema e a elaboração de um parecer fundamentado.

Mas há mais: em vez destes escassos dois meses, cortados pelas férias do Natal, a lei especial confere ao Tri-

bunal de Contas dois anos para se desobrigar desta tarefa de elaborar parecer duma tal responsabilidade.

Pelo artigo 7.º do decreto orgânico de 11 de Abril de 1911 e pelo artigo 202.º do regimento de 1915, este último ainda em vigor, dispôs-se que o parecer seria apresentado na sessão imediata a cada gerência ou, não sendo possível, na sessão seguinte do Congresso.

O artigo 6.º, n.º 11.º, do decreto-lei n.º 22:257, de 25 de Fevereiro de 1933, diz que no prazo máximo de dois anos, depois de findar cada gerência, há-de o Tribunal formulá-lo e publicá-lo no *Diário do Governo*.

Portanto a Conta Geral do Estado de 1946 poderia ser relatada pelo Tribunal até 31 de Dezembro de 1948.

Porém, examine-se o problema do lado dos trabalhos preparatórios da organização do parecer.

Entre os elementos de verificação e conferência da Conta Geral do Estado encontram-se os processos de responsabilidade.

Estes entram num período compreendido entre 15 de Março e 31 de Outubro do ano seguinte à gerência, devendo o maior volume ser remetido até 31 de Maio. Um ano não chegará, a não ser por hipótese, para se julgarem estas contas todas, e portanto a maioria delas relativas à gerência de 1946, entradas em 1947, só em 31 de Maio do ano corrente poderão estar julgadas e daí até ao fim do ano, por hipótese até ao fim deste ano, ninguém dirá que haja tempo de sobra para uma tal tarefa, que já vamos mostrar em que consiste.

Por agora uma conclusão se impõe: discutindo, como discute, a Assembleia Nacional na primeira sessão legislativa realizada sobre o fecho da gerência, não dá materialmente tempo para que o parecer possa ser cuidadosamente elaborado.

*Prazo assaz apertado ainda, no rigor da técnica contabilista.* — Demonstremos agora de um prisma técnico-contabilista que o tempo concedido é apertadíssimo.

De uma maneira muito genérica o parecer ou relatório há-de focar os aspectos contabilistas da produção e comprovação dos elementos da Conta Geral do Estado, a sua correlação e ajustamento, o valor em face das autorizações de qualquer espécie e as consequências das operações financeiras no aspecto da responsabilidade, c seu confronto e integração com todas as contas julgadas pelo Tribunal.

Trabalho urgente e descompassado!

Tarefa complexa e delicadíssima!

Missão cautelosa e eriçada de espinhos!

A ordem de estudos, exames, confrontos e ajustamentos necessários à elaboração do parecer cifra-se no essencial:

1.º As correcções do orçamento das receitas com as tabelas de entradas e saídas de fundos;

2.º Ao confronto de tabelas das entradas e saídas, cobranças e operações de tesouraria e Agência Financeira;

3.º Ao confronto do orçamento das despesas com os mapas dos serviços, os da contabilidade e as notas dos cofres;

4.º Ao confronto com os processos dos responsáveis julgados;

5.º Ao acerto com o processo da Junta do Crédito Público; e processo de verificação e conferência dos documentos de despesa;

6.º A integração da Conta Geral do Estado, sua apresentação a Conselho e relatório com base nos trabalhos das secções e repartições.

*Falemos agora das votações e resoluções sobre a Conta do Estado.* — Merecendo o acordo dos representantes da Nação, a Conta Geral do Estado é aprovada. Fecha-se solenemente e de vez. Ficam sanadas de responsabilidades. A questão financeira merece confirmação do mandante ao mandatário.

A este respeito os sistemas divergem, no meio e na forma.

A prática dos Estados apresentava, antes da guerra mundial, todas estas variantes:

1.ª O Parlamento conferia ao Governo uma autorização para encerrar a gestão. Era o sistema seguido na Polónia e na Checoslováquia;

2.ª O Parlamento votava uma lei de remissão, tal como na Bélgica, Egipto, França, Rússia;

3.ª O Parlamento limitava-se a aprovar a conta, pura e simplesmente, nos Estados Unidos;

4.ª O Parlamento examinava, verificava e conferia as contas, sistema excessivo da Suíça e talvez somente permissível nesta república;

5.ª Um auditor geral apresentava o relatório técnico a uma comissão parlamentar de quinze membros, que rapidamente as homologava, tal era a praxe seguida na Câmara dos Comuns.

Estas modalidades tendiam ao mesmo fim: justificar cabalmente a applicação dada aos recursos estaduais, pondo em confronto os meios com o orçamento, e o destino que lhes fora dado pelas administrações.

O juízo pronunciado pela câmara, além da solenidade de assembleia pública, perante o país e o carácter irrevogável duma decisão de soberania, findava numa resolução ou numa lei de contas, o que implicava, para a hipótese de nenhuma responsabilidade pedidas ou encontradas, um *bill* de indemnidade.

Escrevia Duguit, a este propósito:

Teòricamente, o voto da lei de contas é coisa muito importante. É por meio dela que as câmaras podem exercer uma fiscalização efectiva e directa sobre a applicação dada pelos Ministros aos fundos postos à sua ordem e pôr em jogo as suas responsabilidades.

Isto era, nem mais nem menos que a doutrina já contida no parecer n.º 104, de 22 de Maio de 1843, das Cortes portuguesas, note-se.

Mas Duguit, confrontando as ideias com os factos, a teoria com as praxes, admitia — e estamos de acordo — que a intervenção do Parlamento e a do Tribunal de Contas, neste capítulo, não são garantia sufficiente de fiscalização financeira.

Só têm realmente preponderância as decisões jurisdicionais, tomadas singularmente nos processos de contas. As contas ministeriais nunca revelaram grandes possibilidades de *contrôle*. E a existência do visto vem mostrar as fraquezas e fendas dum sistema repressivo, que se supunha completo e perfeito. E é certo.

*A estas ideias corresponde uma prática consagrada.* — De há onze anos a esta parte que a Assembleia Nacional adoptou a prática de julgar a Conta Geral do Estado na primeira sessão realizada após a sua publicação pela Direcção Geral da Contabilidade Pública.

Esta prática, consagrada pois por estes longos anos, apenas encontra um país, a Inglaterra, em que a intervenção parlamentar se mostra, por igual, pronta e expedita. Nos outros países, como já vamos ver em alguns casos típicos, discute-se tarde, a más horas, quase esquecidos já os factos da gerência e até os homens que governavam!

A prática desta Assembleia parece saudável: primeiramente pelo rigor de tempo dentro do qual procede; em seguida pela proximidade dos factos da gestão que não são do passado, mas de ontem, e, finalmente, pela regularidade e pontualidade postas, que acrescentam a ordem clara das nossas finanças. Essa prática reveste ainda aspectos e formas que convém assinalar apenas um momento, tão patentes estão aos olhos de nós todos.

Para se estabelecer o confronto dos factos administrativos com os princípios gerais e os princípios orçamentais, a Assembleia dispõe desde há anos primeiramente dos relatórios ministeriais que acompanham a conta provisória publicada em Agosto. São documentos enormes, notabilísimos, devido ao talento reconstrutivo do Sr. Presidente do Conselho e ao actual Ministro das Finanças, e para o qual contribuiu também um técnico notável há pouco falecido, António Malheiro, pelo que a minha consciência impõe uma palavra de saudade, no meio das de louvor que estou proferindo.

A Assembleia dispõe dos pareceres da Comissão de Contas Públicas, cujo labor excepcional se deve ao engenheiro Araújo Correia. Relatórios e pareceres partem de razões inflexíveis de ordem e equilíbrio financeiros e fazem desfilar diante de nós todo o panorama da vida nacional, fornecendo ângulos, vistas largas, perspectivas as mais inesperadas.

Desde 1937 que se sucedem os pareceres do nosso colega Araújo Correia, representativos de estudos sólidos, análises cuidadosas até à minúcia, reflexões sensatas e críticas, sempre prudentemente temperadas. E até mais: Araújo Correia tem feito acompanhar os seus pareceres, ao qual a Comissão de Contas Públicas adere na generalidade, de monografias especiais, criteriosas e interessantes, uma sobre aproveitamentos hidráulicos, outra sobre encargos corporativos; esta sobre comércio externo, aquela sobre recursos naturais . . .

Discussões amplas, rasgadas, de várias sessões elevam o grau de crítica parlamentar mais do que no debate da lei de finanças e corrompem o nosso sistema. Por fim a Assembleia Nacional adopta uma resolução sobre as conclusões estabelecidas pela comissão parlamentar.

É pena que a tirania do tempo, que os clássicos chamaram irreparável, não tolere que no processo de julgamento da Conta não intervenha o seu perito, qua-

lificado para um arbitramento sobre os livros de escrituração!

Confesso, porém, que no estado a que as coisas chegaram e não estabelecendo a lei constitucional no artigo 91.º, n.º 3.º, a precedência *obrigatória* do parecer técnico do Tribunal, me parece arriscado alterar a ordem estabelecida por uma longa praxe constitucional, em obediência a um critério simétrico, sendo problemática qualquer tentativa de adiamento.

Sobre o parecer do Sr. Deputado Araújo Correia devo consignar apenas dois reparos, que demandariam tempo e vagar para serem devidamente fundamentados.

Embora justas as críticas, quanto à prioridade do aproveitamento dos recursos naturais, as suas concepções de gastos gerais e de trabalhos públicos parecem-me — como direi? — antiquadas.

Por paradoxal que se afigure, são uns e outros que alentam o investimento, e não a maioria dos depósitos bancários.

Por outro lado insiste-se com excesso sobre a severidade repressiva das importações, obliterando que precisamos dos outros mais poderosos que nós, podemos atrair contramedidas e nada se poderá conseguir se não teirmos no desenvolvimento das nossas exportações.

*Porém, o Tribunal de Contas tem trabalhado e preparado o exame da Conta.* Devo porém defender o Tribunal de uma precipitada acusação de negligência ou de omissão; instituição esta desmancha-prazeres, que apenas pode contar com a boa vontade das mais severas administrações. Mas é saudável factor da vida pública o receio da sua severidade de juízo.

Desde 1937 que o Tribunal de Contas forma, organiza e julga um processo sobre exame, verificação e conferência de documentos de despesas, acto preparatório decisivo para a elaboração do parecer sobre a Conta Geral do Estado.

O último parecer relativo a este descompassado processo, composto de exames directos e periciais, é da autoria do Dr. Marques Mano, nosso colega.

Desde 1938 que se organiza o processo relativo à Conta Geral do Estado que, atingido em cheio pelo *bill* de indemnidade, passado por esta Câmara, tem de ser arquivado.

E é qualquer coisa de monumental.

Os processos da Conta compõem-se, anualmente, de 24 volumes, têm atingido desde 5:605 páginas a 7:708, aumentando sempre.

Embora as dimensões sejam variáveis, já deitaram peso como 68 quilos e alturas como 1<sup>m</sup>,31.

Estes trabalhos atrasam um pouco, não só pela enormidade de meios empregados, mas porque a secção respectiva dispõe de pessoal reduzido para tão descompassada tarefa e a técnica empregada talvez seja demasiado meticulosa e profunda.

*A prática das democracias parlamentares resulta num louvor desta Assembleia.* — A prática das chamadas democracias parlamentares contrasta com os nossos métodos desempoeirados e expeditos. Ou o debate não se faz ou passa despercebido, ou é levado a cabo com atraso tal que para nada serve o julgamento parlamentar das contas públicas.

Passando muito tempo torna-se impossível analisar, explicar e corrigir. Os atrasos chegam a reduzir o debate a uma simples formalidade, sem projecção política, sem qualquer possibilidade de anotação ou de comentário à vida financeira.

O julgamento parlamentar em vários países não passa de chancela tardia, perdendo, por inteiro, significado ou interesse. E, assim, o debate sobre as contas públicas e o seu encerramento vêm a resultar inoperantes. Vejamos alguns factos.

Em Itália foram apresentadas ao Parlamento, em 1925, contas recapituladoras dos períodos de 1912-1913 a 1923-1924, escapando nelas, ou contabilizando-se com dificuldade, os gastos extraordinários de guerra.

Em França traduzo agora do tratado do Prof. Barthélemy:

As câmaras democráticas testemunham em menor grau o espírito de ordem e de economia:

1.º *As leis de contas são votadas no meio da indiferença geral*, muitas vezes em sessões da manhã; e em 1899 e 1914 sem outra observação, a não ser a de um membro que verificou não haver número na Câmara e que era lamentável verificar que para o exame da situação não se encontravam em sessão cinquenta Deputados ao menos;

2.º São votadas por maços e sem debate. Num começo de sessão, em 25 de Maio de 1891, o Senado votou a liquidação de três exercícios; em 23 de Maio do mesmo ano, e em alguns minutos, a Câmara votou quatro; em 3 de Abril de 1914, numa sessão matinal, foram votados, num rufo e sem debate, duas leis de liquidação dos exercícios de 1910 e 1911, que representavam uma soma de despesas de perto de 9 biliões;

3.º São votadas com um atraso espantoso. Atraso de oito, nove, dez e até onze anos, antes da Grande Guerra; depois, tal atraso não diminui.

O ano de 1921 viu surgir uma série de leis que liquidaram definitivamente as contas dos exercícios de 1907, 1908, 1909, 1910 e 1911. A lei de contas de 9 de Fevereiro de 1922 fecha o exercício de 1912; a de 6 de Dezembro de 1927 a do exercício de 1913. É em 12 de Fevereiro de 1930 que o Sr. Perreau-Pradier entrega o seu relatório do exercício de 1921.

A opinião pública toma como responsável pelos atrasos o Parlamento; todavia, é evidente que eles derivam das administrações, que não conseguem despachar-se.

*O Reino Unido segue uma praxe saudável.* — O sistema inglês aproxima-se e afasta-se do nosso.

Em Inglaterra um auditor geral, acompanhado de técnicos, vê as contas à medida que lhe vão chegando às mãos, estuda-as e examina-as rapidamente e passadas, com as suas observações, a uma comissão, logo que a respectiva divisão ou capítulo foi verificado e conferido.

Não há um debate designado na Câmara dos Comuns, mas qualquer Deputado vai levantando as interpelações e debates que entende sobre as contas fiscalizadas.

As grandes vantagens deste sistema são óbvias — celeridade e fiscalização técnica. Vinte e oito meses após o gasto dum *schilling* pelo Governo, já a liquidação financeira do exercício respectivo teve lugar.

Nós ainda caminhamos mais depressa, pois passa naquele país de dois anos o período marcado para o fecho parlamentar da conta; o nosso debate pressupõe maior importância política; mas tecnicamente afastamo-nos do paradigma britânico.

Vou concluir:

O adiamento por um ano, ou ano e meio, como solução, julgo que perturbaria o ritmo dos trabalhos e a praxe estabelecida.

O método inglês tiraria todo o significado ao actual debate e afrontaria a regra constitucional.

Parece-me que pode tentar-se uma declaração de conformidade, restrita à lei de meios, às leis especiais e aos quadros fixados no decreto-lei n.º 27:223.

A conferência de documentos pode conduzir-se com sensibilidade atenta às queixas e discussões aqui havidas.

O relatório pode estender-se ao movimento real das contas, independentemente do seu acerto para conferência.

É uma opinião minha, não é um compromisso institucional.

Anuncio que vai ser feito um esforço nestes meses mais próximos, mas não posso garantir os resultados.

.....



Um conjunto  
 O documento por um lado, e mais como se  
 lugar, tal como pertencem a todos os trabalhos  
 e a praxe estabelecida  
 O método lógico, porém, todo o argumento no geral  
 debate a respeito da teoria constitucional  
 Parece-me que pode tentar-se uma delimitação da con-  
 formidade, restrita a lei de bases de leis especiais e  
 nos pontos fixados no decreto-lei n.º 27.325  
 A verificação de documentos pode conduzir-se com  
 facilidade a partir de passagens e discussões que in-  
 vitem  
 O relatório pode estudar-se no movimento real das  
 coisas, independentemente do seu acerto para con-  
 trolar  
 É uma opinião minha, não é um compromisso insti-  
 tucional  
 Trabalho que vai ser feito em esforço pessoal meus  
 mais próximos, mas não posso garantir os resultados



TRIBUNAL DE CONTAS  
 BIBLIOTECA/CDI

7936

336.126 OLIXPRO EX.  
 O PROBLEMA CONSTITUCIONAL DA CONTABILIDADE