

3.º Congresso Internacional das Instituições Superiores  
de Contrôles das Finanças Públicas

---

# A fiscalização jurídico-financeira superior na execução dos planos de desenvolvimento económico e social

pele

CONSELHEIRO ARMANDO CÂNDIDO DE MEDEIROS



LISBOA—1959

3.º Congresso Internacional das Instituições Superiores  
de Contrôlo das Finanças Públicas

**A fiscalização  
jurídico-financeira superior  
na execução dos  
planos de desenvolvimento  
económico e social**

pele

CONSELHEIRO ARMANDO CÂNDIDO DE MEDEIROS



LISBOA—1959

3.º Congresso Internacional das Instituições Superiores  
de Controlo das Finanças Públicas

A fiscalização  
jurídico-financeira superior  
na execução dos  
planos de desenvolvimento  
económico e social



LISBOA - 1959

IV TEMA

A fiscalização jurídico-financeira superior  
na execução dos planos de desenvolvimento  
económico e social

## SUMÁRIO

	Págs.
Introdução . . . . .	7
Conceito de Planeamento Económico e Social . . . . .	9
Razões do Planeamento . . . . .	13
Pressupostos e Características Gerais . . . . .	17
Sentido da Fiscalização Jurídico-Financeira Superior . . . . .	23
O Planeamento em Portugal . . . . .	25
A Fiscalização Através dos Órgãos Jurisdicionais Portugueses . . . . .	41
Particularidades de Especial Relevância . . . . .	45
Alargamento da Fiscalização: Sua Conveniência e Natureza . . . . .	49
Resumo . . . . .	55



## INTRODUÇÃO

O Homem é a razão e o fim de todas as conquistas no processo evolutivo das suas condições de existência. Por isso não se pode falar da vida em sociedade sem considerar o homem e tomar posição quanto ao problema da sua natureza e destino.

Se o homem, firme no reduto das suas qualidades e defeitos, tratar normalmente com os outros homens em pé de competição com vista ao triunfo do mais audaz ou do mais dotado, ou, simplesmente, do mais feliz, a ideia de sociedade poderá traduzir-se no livre empenho dos interesses individuais em luta apaixonada.

Se o homem servir de *meio* para a *comunidade* e não a *comunidade* de *meio* para o homem <sup>(1)</sup>, a vida em sociedade não passará de um processo violento de amálgama de vontades.

Mas, se o homem, em vez de se deixar fundir e desaparecer ou confiar no exagero da sua presença, praticar o sentimento de respeito por si e pela hierarquia inerente a toda a escala humana — realizando-se através da vida em comum e compreendendo a liberdade como um *limite à própria comunidade* <sup>(2)</sup> —, as sociedades deixarão de ser conjuntos desordenados ou conjuntos dirigidos friamente como máquinas.

Então as sociedades, integrando as condições que verdadeiramente as definem, poderão afirmar-se como instrumentos capazes de valorizarem realmente o homem.

<sup>(1)</sup> Jacques Leclercq, *Leçons de Droit Naturel, I—Le Fondement des Droit et da Société (Troisième Édition Revue et Corrigée)*, pág. 204.

<sup>(2)</sup> Jacques Leclercq, *idem, idem.*

## INTRODUÇÃO

## CONCEITO DE PLANEAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

A utilização dos recursos que a natureza oferece constitui para o homem motivo de incessante labuta. A própria fantasia que o homem por vezes forja e adora é, acima de tudo, um processo de alimentar o seu dinamismo criador. Escalar o céu era um sonho. E a verdade é que se progride no assalto espantoso.

A terra aproveitada, os caminhos abertos no chão firme, as rotas por cima das águas inconstantes ou embebidas no ar sem fim, as pontes, os edifícios, as vias férreas, todos os instrumentos e artefactos de simples ou complicada fábrica destinados a servir a comodidade do homem, são exemplos de puro realismo ditados pela conveniência de instalar materialmente a vida o melhor possível.

O homem não vence os rios e os mares para cantar a sua proeza. Fá-lo para encurtar as distâncias, para alargar as possibilidades da agricultura, para gozar os múltiplos benefícios da energia eléctrica, para facilitar o trânsito das mercadorias, o fluxo e o refluxo das gentes.

Os fenómenos da produção, da distribuição e do consumo ocupam aturadamente o homem e disputam-se no aceso das teorias, mas são os resultados dos fenómenos, as fórmulas realmente úteis, que interessam sobremaneira.

A ideia do bem-estar físico vive nas iniciativas humanas como o fogo reside em potência na matéria inflamável. Não se pode admitir que as sociedades cresçam sem transformar e adaptar as coisas terrenas às solicitações do seu desenvolvimento económico.

Tomando assim os recursos da natureza no quadro da sua poten-

cialidade e considerando o aspecto de relação com os métodos de os aproveitar, aceitamos as realidades económicas isoladas no ponto fundamental da sua valorização através da técnica. Planeamento económico não implica planeamento social. É um axioma arrumado no consenso dos economistas. Em todo o caso a expressão *desenvolvimento económico* dirá o suficiente?

Os homens, depois de obrigados à comunhão de vontades e à coligação de forças pelos perigos e necessidades comuns, preenchida a fase das reacções do instinto contra o jugo das circunstâncias, ao pretendem ser maiores do que as dificuldades materiais, acabam por obedecer às exigências de ordem moral. O desenvolvimento económico é um meio e não um fim. Tanto que já não se conhece bem onde principia e onde cessa a esfera do económico. Insiste-se na *idade do social* e a insistência tem a sua razão de ser.

De que serve aproveitar os recursos da natureza, ter a propriedade, produzir mais e melhor, colocar, distribuir, consumir, movimentar e criar capitais, se o aproveitamento dos recursos não dignificar o elemento humano, se a propriedade for motivo de discórdia, se os bens de consumo atingirem preços excessivos, se a riqueza não desempenhar uma função de paz, se o dinheiro e a iniciativa não se impuserem como instrumentos de justiça?

Aumentar a riqueza, mas distribuir com equidade a riqueza; defender a propriedade, mas ter a noção da propriedade; usar o dinheiro, mas como factor de apaziguamento; conceber e realizar o mundo na fatalidade das suas diferenças, mas na possível harmonia dos seus desencontros.

Consequentemente teremos de reconhecer que os programas económicos não devem limitar-se e quase nunca se limitam, aos resultados materiais.

Existe ou tem de existir um outro objectivo, e esse é o da aliança dos progressos económicos com os progressos sociais reclamados pela essência da própria actividade humana<sup>(3)</sup>.

(3) «...A planificação física tende, pois, a integrar-se na planificação social — é das necessidades e direitos da pessoa humana que ela emerge, é para eles que ela tende.

A planificação física é complemento necessário da planificação so-

Outra questão é a de saber se, além dos programas de pretensão ou real exclusivismo económico e dos programas económicos visando fins declaradamente sociais, podem ser delineados e executados planos com objectivos unicamente sociais. A afirmativa não merece dúvidas. Um plano destinado a aperfeiçoar e a desenvolver o ensino através de instalações, material didáctico e professores suficientes ou um plano com vista à melhoria das condições sanitárias de uma região ou de um país, são exemplos concretos de planos sociais.

A explicação tem a sua importância, uma vez que no significado de planos de desenvolvimento económico e social se reúna, como na verdade se reúne e considera, os planos económicos, económicos-sociais e sociais<sup>(4)</sup>.

cial. Talvez com mais propriedade se possa dizer que uma é complemento da outra. Uma depende da outra.»

(Araújo Correia, *Elementos de Planificação Económica*, pág. 157, Lisboa, Imprensa Nacional, 1952).

(4) O plano *Salte* (Saúde, ALimentação, Transporte, Energia) aprovado definitivamente pelo Congresso Nacional do Brasil em Abril de 1950 para vigorar durante o período de cinco anos, com um total de despesas calculado em 22 biliões e 500 milhões de cruzeiros, pode ser tomado como um exemplo de planos caracterizadamente económico-sociais.

Uma questão é de saber se além dos programas de trabalho social exclusivamente económicos e dos programas económicos ligados aos trabalhos sociais, existem os programas económicos ligados aos trabalhos sociais. A resposta é afirmativa. Um programa económico destinado a desenvolver o trabalho social de intervenção material, destinado a proporcionar condições de vida com vista à melhoria das condições sanitárias de uma região ou de um país, são exemplos concretos de planos sociais.

A experiência tem a sua importância, uma vez que no âmbito de planos de desenvolvimento económico e social se tem, como na verdade se vê, e constata, os planos económicos, económicos-sociais e sociais.<sup>(\*)</sup>

Este trabalho foi publicado em Lisboa em 1962, com o título de "O plano social em Portugal".

Araújo Correia, Elementos de Economia Social, Lisboa, Imprensa Nacional, 1962.

Em 1962, o plano social em Portugal foi aprovado definitivamente pelo Congresso Nacional de Trabalho em 1962, com um total de 1.000 para o período de cinco anos, com um total de 1.000 para o período de cinco anos e 500 milhões de cruzados, sendo que o mesmo plano social em Portugal foi aprovado definitivamente em 1962.

Uma questão é de saber se além dos programas de trabalho social exclusivamente económicos e dos programas económicos ligados aos trabalhos sociais, existem os programas económicos ligados aos trabalhos sociais. A resposta é afirmativa. Um programa económico destinado a desenvolver o trabalho social de intervenção material, destinado a proporcionar condições de vida com vista à melhoria das condições sanitárias de uma região ou de um país, são exemplos concretos de planos sociais.

A experiência tem a sua importância, uma vez que no âmbito de planos de desenvolvimento económico e social se tem, como na verdade se vê, e constata, os planos económicos, económicos-sociais e sociais.<sup>(\*)</sup>

### RAZÕES DO PLANEAMENTO

A experiência dos povos que viram desperdiçar em necessidades supérfluas e em investimentos sem nexos possibilidades económicas dignas de melhor emprego não é estranha à ideia da mais racional utilização dos bens da natureza.

Durante muito tempo, sobretudo desde Adam Smith — comenta um dos nossos economistas —, os homens acreditaram que as relações económicas poderiam ser governadas por mão invisível. Como que subia do âmago das coisas terrenas e dos sentimentos e da inteligência dos homens uma força subtil, equilibradora, que corrigia providencialmente os seus destemperos e castigava as suas ambições desmedidas ou os erros de imaginações desvairadas<sup>(\*)</sup>.

Assinalando este mesmo pendor por onde os homens escorregaram em muitas perdas e sofrimentos e depois de observar que a necessidade de planos na Administração e na Economia é filha da grandeza e complexidade das tarefas colectivas que os aumentos demográficos e os altos níveis de vida das populações impõem aos Estados modernos, o Prof. Salazar escreveu:

Que não existissem estas razões profundas, haveria para nós sempre a vantagem de corrigir desmandos de imaginação, moderar desejos irreflectidos, disciplinar a nossa actividade.

(\*) Araújo Correia, ob. cit., pág. 111.



Somos atreitos, por conhecido modo de ser, a construir sobre entusiasmos efémeros e a abandonar, por outras, tarefas mal começadas. Ora, na obra em que nos empenhamos, há que ir substituindo nos hábitos gerais a improvisação pelo estudo, a volubilidade no sentir pela fidelidade a um programa <sup>(6)</sup>.

A primeira razão do planeamento é uma razão de pura lógica.

Após terem vivido no terreno económico e social as dolorosas experiências da improvisação e os tristes efeitos do seu abandono perante a sorte, os homens viram que só coordenando e guiando a sua actividade por normas previamente estabelecidas poderiam obter maior e mais feliz rendimento do seu esforço. Assim, tiveram de estudar para ordenar; de ordenar para projectar; de projectar para executar.

A Economia tem as suas leis e os povos já não se deixam viver à espera dos milagres do acaso. Trabalhar disciplinadamente para a sua fortuna ou concorrer fragmentariamente para a sua desfortuna é o dilema que se põe à inteligência e à vontade dos homens. Disciplinadamente, valendo-se uns aos outros; fragmentariamente, diminuindo-se nas omissões, na indiferença, na acção tumultuosa, irreflectida; picada de negações e contra-sensos.

É evidente que um conjunto de forças e disponibilidades é susceptível de produzir melhores resultados quando sujeito às bases e linhas de actividade, ao comando de um sistema convenientemente elaborado. Por outras palavras e dando ao argumento a sua própria extensão, já vimos o planeamento em economia justificado, mesmo nos países em que não existe um sistema socialista, como anota o Prof. Marcelo Caetano, pela necessidade de harmonizar a oferta com a evolução provável da procura, de garantir o simultâneo desenvolvimento de todos os sectores da produção e de estabelecer a concatenação dos diversos momentos do processo económico de modo a evitar a ocorrência de desfasamentos, a acção de travões e o perigo dos estrangulamentos <sup>(7)</sup>.

<sup>(6)</sup> Prof. Oliveira Salazar, *O Plano de Fomento — Conferências Ministeriais Inauguradas pelo Presidente do Conselho em 28 de Março*, Secretariado Nacional da Informação, Lisboa, 1953, págs. 12 e 13.

<sup>(7)</sup> *Desfasamentos*, se a produção não segue a evolução dos mercados,

De um modo ou de outro os Planos de Fomento são normas de disciplina da Administração Pública e da gestão financeira do Estado. Permitem à Nação tomar consciência dos seus problemas e das formas de lhes dar solução. Habilitam o Governo a traçar uma política económica a largo prazo e a prosseguir-la com regularidade e sem hesitações, adoptando as providências necessárias para modificar causas profundas de atraso, de estagnação ou de lento desenvolvimento económico e social <sup>(8)</sup>.

---

quanto ao consumo interno e exportações — se não acompanha a procura; *travões*, se o crescimento económico sofre atrasos provocados por insuficiências, receios, desacordos — obstáculos de ordem material ou derivados da simples conduta dos homens; *estrangulamentos*, se os sectores interdependentes não se desenvolvem harmónicamente.

<sup>(8)</sup> Prof. Marcelo Caetano, conferência de inauguração dos Colóquios sobre o II Plano de Fomento para o Ultramar, proferida em 23 de Fevereiro de 1959 no Instituto Superior de Estudos Ultramarinos.

Portanto, trata-se de um plano de fomento que se caracteriza por ser um plano de desenvolvimento económico e social, que se caracteriza por ser um plano de desenvolvimento económico e social, que se caracteriza por ser um plano de desenvolvimento económico e social.

## PRESSUPOSTOS E CARACTERÍSTICAS GERAIS

O planeamento supõe a existência de condições indispensáveis.

Um país que se dilacere em lutas fratricidas ou tenha de sustentar a guerra com os inimigos estrangeiros nem sequer dispõe de tempo para pensar no seu desenvolvimento económico e social. A paz interna e externa constitui requisito por de mais evidente (\*).

A outra condição que logo se impõe é a das disponibilidades financeiras, quer provenham de meios internos ou do crédito externo. Sem disponibilidades financeiras, qualquer que seja o plano, não excederá o campo das miragens. Além disso a certeza de haver dinheiro para os investimentos calculados é uma garantia de fé antes de ser um factor de execução.

Nenhum povo acreditaria no conteúdo de um plano de fomento que se lhe revelasse, na robustez dos seus pontos de apoio, nas condutas-mestras do seu valimento, na verdade das suas possibilidades de realização, se não lhe mostrassem, desde logo, as nascentes insofismáveis de onde brotariam sem cessar as verbas destinadas ao processamento efectivo do esforço arquitectado.

E mais um requisito surge aos nossos olhos:

A Nação tem de sentir, tem de compreender, tem de colaborar.

---

(\*). Ao apontarmos o factor paz como necessário ao planeamento não excluimos a possibilidade de regulamentação da economia em tempo de guerra. Simplesmente essa regulamentação, por se destinar a satisfazer necessidades militares, além de limitada aos elementos da economia indispensáveis, tem um carácter temporário incompatível com as normas de revisão e execução a largo prazo seguidas nos planos ou programas de desenvolvimento económico e social.

Partindo de necessidades reais, o planeamento aspira a satisfazer realmente as necessidades que lhe serviram de ponto de partida. Carece da activa participação da comunidade a que se refere. Pelo menos onde existir o respeito pelas actividades económicas particulares assim tem de ser. O Prof. Oliveira Salazar, a propósito do I Plano de Fomento português, retrata assim a face deste pressuposto:

Parece-me necessário que a Nação viva esse Plano na sua inteligência, no seu coração e na sua carne, quero dizer, na perfeita compreensão do que ele significa para a comunidade, na aceitação consciente do que representa como tarefa colectiva e do que há-de exigir de imaginação criadora, trabalhos no gabinete e no campo, incómodos e renúncias, disciplinas individuais e colectivas, para se realizar<sup>(10)</sup>.

Como explica ainda o mesmo Professor, haverá também que contar com a estabilidade económica firmada, relativamente ao caso português, no comportamento dos preços, comércio externo e balança de pagamentos, e com a disciplina administrativa, ou seja a disciplina nas despesas públicas e mesmo nas disponibilidades e nos consumos privados.

A existência de técnicos (em qualidade e quantidade) para dirigirem os trabalhos de execução, depois de os terem calculado e elaborado, também não pode deixar de ser condição imprescindível.

Se referirmos, finalmente, o princípio da intervenção do Estado, a prática de repartir por certo número de anos a efectivação dos planos, a dimensão integral ou parcial, nacional ou regional<sup>(11)</sup> do planeamento, teremos, porventura, alinhado algumas das características mais notórias.

Pode dizer-se que a chamada *missão do Estado na economia* corresponde hoje a um princípio assente<sup>(12)</sup>. As formas de execução

<sup>(10)</sup> Prof. Oliveira Salazar, ob. cit., pág. 11.

<sup>(11)</sup> *Integral e parcial* sob o ponto de vista da amplitude da intervenção, e *nacional* ou *regional* sob o ponto de vista da área geográfica abrangida.

<sup>(12)</sup> Depois de se aludir ao princípio da livre manifestação das actividades económicas em *meio livre* assegurado pelo Estado e às sucessivas

do princípio é que o tornam discutido, por isso mesmo susceptível de limitações. O Estado deve mobilizar os meios económicos à sua disposição para servir o bem comum<sup>(13)</sup>.

O sistema de execução plurianual dos planos de fomento justifica-se pelo volume e natureza das próprias realizações e sua interdependência.

A planificação *integral* é própria dos países que praticam uma economia de direcção central. Traduz-se na subordinação de toda a comunidade, na absorção do homem, na liquidação da iniciativa privada. Conduz ao domínio pleno do Estado através de órgãos ditatoriais de todas as operações económicas e de toda a actividade social.

À parte a relegação do homem a mero instrumento e trocando o propósito de direcção totalitária pelo aproveitamento em conjunto dos elementos físicos com o fim de elevar o nível de vida, respeitando a liberdade da pessoa humana nos seus direitos fundamentais, orientando a iniciativa privada e colocando ainda o esforço no espaço de

---

negações sofridas na prática pelo mesmo princípio, negações umas vezes emergentes das necessidades fiscais *que obrigavam o Estado a criar direitos aduaneiros e taxas sobre diversas actividades*, originando assim *entraves de natureza vária ao livre exercício das actividades económicas*, outras vezes derivadas das pressões exercidas pela população trabalhadora sobre os Poderes Públicos no sentido de se criarem os regulamentos indispensáveis para que se evitasse a *exploração da mão-de-obra e o flagelo do desemprego*, escreveu-se no *Relatório Final Preparatório do II Plano de Fomento*, vol. I, *Estudos Gerais*, pág. 10, Lisboa, Imprensa Nacional, 1958:

Este conjunto progressivo e coincidente de forças teve o seu ponto culminante com a grande crise económica de 1929-1931, que levou à experiência do New-Deal norte-americano e contribuiu grandemente para a teorização da intervenção governamental na actividade económica iniciada nos seus moldes modernos com o aparecimento da *General Theory*, de Keynes.

<sup>(13)</sup> «O bem comum não é uma questão de número. Se se admite que os homens têm uma natureza comum, deve admitir-se também que toda a medida conforme às exigências desta natureza será a longo prazo benéfica, não para a metade e mais um, mas para o conjunto». — Jacques Leclercq, ob. cit., pág. 327.

desenvolvimento indicado pela conveniência nacional, talvez se consiga dar uma ideia do que é ou possa ser um plano *parcial*, embora definidor de objectivos gerais no aspecto programático.

A planificação diz-se *regional* quando se restringe a determinada região e *sectorial* no caso de se referir apenas a recursos ou ramos de actividade considerados isoladamente (14).

(14) *A extensão geográfica, a complexidade da formação dos conjuntos populacionais e as diferenças verificadas entre as diversas regiões geoeconómicas* têm aconselhado os dirigentes brasileiros a adoptarem no seu país o sistema de planeamento regional sob a designação genérica de *política de valorização de área*.

Não obstante e sem deixar de atender aos imperativos de tais circunstâncias através do notável esforço de recuperação económica de certas regiões, como a Amazónia, Vale de São Francisco, o Nordeste e a Faixa de Fronteiras do Sudoeste, o actual Governo do Brasil está empenhado na execução do chamado *Programa de Metas*, «constituído por uma série de programas setoriais de investimentos, destinados a orientar a execução de obras e a expandir ou implantar indústrias e serviços indispensáveis ao equilibrado desenvolvimento económico do País», para o que «foram seleccionados trinta setores julgados prioritários, fixando-se, sempre que possível, em termos numéricos, os objectivos ou as metas a serem atingidas no fim de 1960».

O largo e importantíssimo *Programa*, em cuja preparação e elaboração intervieram «as maiores autoridades em cada assunto», adoptou uma «técnica de planeamento dinâmico e progressivo»; baseia-se num «esforço incessante de coordenação das actividades de um grande número de entidades públicas e privadas, que executam obras, edificam empresas ou prestam outros serviços à coletividade» e tem ainda, como característica de particular relevo, a norma de se submeter a «um processo permanente de aperfeiçoamento», a fim de se tornar «cada vez mais objetivo e realista».

O *Programa de Metas*, a julgar pelas informações que chegam até nós, é já um vasto programa coordenador em marcha sob a orientação infatigável e directa do próprio Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, com a participação dos membros do seu Governo e dos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Económico, havendo a realçar a actividade coordenadora do Conselho do Desenvolvimento.

(V. *Realizações Governamentais — Metas* — n.º 1 — Abril de 1958 — Publicação da Agência Nacional — Serviço de Documentação).

«Em nenhum dos cinco setores — disse o Presidente Juscelino — ener-

Com o fim de evitar desequilíbrios no desenvolvimento económico-social, qualquer destas duas formas de planificação deverá concorrer

gia, transporte, alimentação, indústria de base e educação — em que se divide o programa de metas, tem o meu governo a intenção de substituir-se à iniciativa privada».

São trinta as metas ou objectivos divididos pelos cinco sectores indicados, sendo a *meta educação* consagrada à formação de técnicos.

Para remate desta breve referência ao actual e extraordinário esforço do Brasil em matéria de Planeamento — tão grande para que possa obter «dentro de cinco anos a realização de um programa que equivalha a cinquenta anos de luta» —, escolhemos ainda as seguintes e esclarecedoras palavras do seu Presidente:

A característica principal desse vasto plano de obras, destinadas a darem ao país uma estrutura sólida e equilibrada, é a visão unitária da realidade brasileira.

Exatamente por ser uma política nacional, o plano de metas exige a participação de toda a população ativa do país, qualquer que seja o tipo da sua actividade no âmbito governamental ou no particular. Homens de Governo definiram-no; técnicos e especialistas fixaram-lhe os objectivos mínimos; economistas enquadraram-no na estrutura económico-financeira do país, para que ele tivesse condições de viabilidade. Estudaram-se a capacidade interna de investimento e as possibilidades de investimentos estrangeiros; estimaram-se a capacidade de importar e a de pagamentos ao exterior sob a forma de exportação de mercadorias e serviços, e sob a forma de ingresso de capitais estrangeiros; concertaram-se medidas para entrosar o programa federal com os programas estaduais e municipais; harmonizaram-se as metas aos imperativos da segurança nacional.

Embora se concentre nos setores fundamentais, esse plano abarca toda a complexa realidade nacional e se exerce sobre o país como um todo.

(V. Juscelino Kubitschek de Oliveira, *Discursos: 1958*, Rio de Janeiro, 1959, Índice Analítico, 1190, 189, 235, 1192 e 1384).

para o racional aproveitamento dos recursos ou das actividades gerais (15).

Os planeamentos *integral* e de *orientação e coordenação* distinguem-se, caracteristicamente, por adoptarem ou não o regime de economia de mercado.

(15) A intervenção directa ou indirecta do Estado na vida económica do País, qualquer que seja a forma concreta por que se efectue, tem, porém, de ser coordenada em relação à actividade nacional tomada no seu conjunto, para poder ser designada por «planeamento». Caso contrário, trata-se de simples medidas intervencionistas com objectivos limitados, em geral, e às quais falta o elo de ligação e a visão de conjunto que deve existir num processo planeado de desenvolvimento económico.

(Relatório Final Preparatório cit., pág. 12).

mento económico e social, em qualquer capitalista que se aliam. Para tanto há a comunidade interessada nas suas actividades. Para garantir de deves e produtos das suas actividades. Tem assim de se concertar a vários departamentos comunitários e superdepartamentos instituídos e crans e julgamentos das despesas com a execução dos planos de fomento.

Num certa lógica que se investem capitais com o objectivo de melhorar as condições gerais de vida e do processo de alcançar algum objetivo se distribuem os recursos disponíveis. Sem embargo não há a distribuição de recursos disponíveis sem a possibilidade de se estabelecerem os planos e a aplicação com a devida competência, as normas destinadas a regular e assegurar a execução dos planos de fomento.

## SENTIDO DA FISCALIZAÇÃO JURÍDICO-FINANCEIRA SUPERIOR

Implicando a execução dos planos a que nos referimos o movimento de coberturas quase sempre traduzidas em verbas de grande monta, natural é cuidar-se da maneira de sujeitar os gastos a exames e confrontos legais capazes de permitirem juízos de segura apreciação.

Vivendo estas preocupações, já o presidente do Tribunal de Contas de Portugal se exprimia assim, em 1953:

A forma mais asada, nas comunidades actuais, de realizar uma economia na qual haja trabalho para todos, consiste em conduzir os rendimentos ao investimento e fiscalizar esse investimento (16).

Põe-se deste modo um sério problema de fiscalização.

Mas há-de convir-se que semelhante problema, importando e exigindo relevante critério no método e na responsabilidade de o resolver, não deve ser confiado a entidades que disponham de vulgar competência e de vulgar autoridade.

A competência que se exige não é só a de verificar as despesas, é também a de as julgar, sob o ponto de vista jurídico-financeiro, sem esquecer que as despesas com a execução dos planos de desenvolvi-

(16) Conselheiro Doutor Artur Águedo de Oliveira, *O Plano de Fomento — Conferências Ministeriais cit.*, pág. 144.

mento económico e social, em qualquer capítulo que se situem, têm carácter e repercussão nacionais.

Por outro lado a comunidade interessada precisa de ver rodeado das melhores garantias de defesa o produto dos seus sacrifícios.

Tem assim de se cometer a órgãos superiormente constituídos e superiormente habilitados o exame e julgamento das despesas com a execução dos planos de fomento.

Nem seria lógico que se invertessem capitais com o objectivo de melhorar as condições gerais de vida e no processo de alcançar esse supremo objectivo se dissipassem ou perdessem disponibilidades penosamente reunidas só pelo facto de as perdas ou os maus desvios serem possíveis por falta de um poder de fiscalização apto a entender no devido grau as determinantes do planeamento e a aplicar, com a devida consciência, as normas destinadas a regular e a assegurar o justo emprego das respectivas dotações orçamentais.

## O PLANEAMENTO EM PORTUGAL

Mesmo que o desafogo financeiro o tivesse permitido não estaria indicado que se começasse por um verdadeiro programa geral de política económica. Seria sempre preferível, quando não indispensável, experimentar como se comportariam os técnicos, a mão-de-obra qualificada, a mentalidade dos serviços, a disposição do público, escolhendo e estudando um grande problema da economia portuguesa para o resolver através de um programa sistematizado. Além disso a infra-estrutura económica do País mostrava lacunas que importava preencher antes de se pensar em qualquer planeamento orientador e coordenador dos mais importantes investimentos do Estado e das empresas sob o ponto de vista do Fomento.

Aponta-se o Plano Portuário traçado pelo Decreto n.º 17 421, de 1929, como sendo aquele que marcou o início de uma fase de programas administrativos parciais elaborados de harmonia com as necessidades a prover e as possibilidades do Tesouro, tendo em vista, entre outros fins, estabelecer uma ordem de prioridade e uma sucessão de realizações, disciplinar a actividade da Administração Pública, nortear a aplicação das despesas extraordinárias do Orçamento Geral do Estado e permitir à Administração adjudicar, sem outras formalidades, empreitadas e fornecimentos a prazos que implicassem encargos por mais de um ano económico, de forma a evitar soluções de continuidade, e referem-se ainda, por ordem de datas, os outros programas parciais que se sucederam: Plano Geral de Remodelação das Instalações Telegráficas e Telefónicas; Plano de Fomento Hidroagrícola; Plano de Povoamento Florestal; Programa da Intervenção do Estado no Estudo

e Fomento da Riqueza Mineira; Plano de Abastecimento de Água às Sedes de Concelho; Plano Portuário (2.<sup>a</sup> fase); Plano Rodoviário; Plano de Renovação da Marinha Mercante; Plano de Fomento das Pescas Nacionais <sup>(17)</sup>.

Mas, se quisermos conhecer os maiores esforços realizados no sentido de preparar o caminho para um verdadeiro programa em grande escala e inserir nesse conhecimento o ponto em que os problemas económicos mais importantes aparecem equacionados através de um vasto estudo de conjunto e distribuídos por uma ordem de investimentos susceptíveis de alterar a estrutura do sistema económico português, teremos de referir e explicar, ainda que sucintamente:

- a) — A Lei n.º 1 914, de 24 de Maio de 1935, também conhecida por Lei de Reconstituição Económica;
- b) — A Reorganização Industrial, definida na Lei n.º 2 005, de 14 de Março de 1945;
- c) — O Fundo de Fomento Nacional, criado pelo Decreto-Lei n.º 37 354, de 26 de Março de 1949;
- d) — O I Plano de Fomento, estabelecido para o sexénio de 1953-1958, pela Lei n.º 2 058, de 29 de Dezembro de 1959;
- e) — O Banco de Fomento Nacional, a constituir de harmonia com o Decreto-Lei n.º 41 403, de 27 de Novembro de 1957, e nos termos do Decreto-Lei n.º 41 957, de 13 de Novembro de 1958;
- f) — O II Plano de Fomento, a executar no sexénio de 1959-1964, aprovado pela Lei n.º 2 094, de 25 de Novembro de 1958.

A Lei de Reconstituição Económica teve em vista «substituir aos

<sup>(17)</sup> Prof. Marcelo Caetano, *conf. cit.*, e, respectivamente: Lei n.º 1959, de 3 de Agosto de 1937; Parecer da Câmara Corporativa de 28 de Abril de 1938; Lei n.º 1971, de 15 de Junho de 1938; Decreto-Lei n.º 29 725, de 28 de Junho de 1939, e Despacho Ministerial de 21 de Setembro do mesmo ano; Decreto-Lei n.º 33 863, de 15 de Agosto de 1944; Decreto-Lei n.º 33 922, de 5 de Setembro de 1944; Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de Maio de 1944; Decreto-Lei n.º 35 876, de 24 de Setembro de 1946 (Renovação da Marinha Mercante); Decreto-Lei n.º 39 283, de 20 de Julho de 1953 (Renovação e Apeachmento da Indústria da Pesca).

processos de realização improvisados e dispersivos a elaboração de planos que por si mesmos obrigassem ao estudo das condições e riqueza do solo e subsolo portugueses, à definição e escolha das soluções, à seriação das fases em que o mesmo empreendimento se poderia dobrar, ao prazo de execução, aos processos por que havia de realizar-se, ao orçamento e valor económico das obras, ao seu custeio por disponibilidades públicas e particulares». Não pode considerar-se «como tendo aprovado um plano de quinze anos, nem catalogar-se entre as leis do mesmo tipo que noutras partes estabeleceram planos quinquenais ou decenais». Em síntese, essa lei correspondeu exactamente à prevenção feita na exposição que precede o seu relatório:

Saneadas as finanças públicas, equilibradas sólidamente as contas, provida com abundância a Tesouraria, entrevista a possibilidade de operações financeiras no Mundo inteiro em condições aceitáveis, sentida a necessidade de actuar com amplitude nos grandes factores da riqueza nacional, o Governo entendeu que era conveniente evitar a dispersão de esforços e de meios e propôs se fixassem ao trabalho da Administração Pública grandes linhas de orientação <sup>(18)</sup>.

A Lei de Reconstituição Económica abrangeu a conclusão das redes de caminho de ferro e de estradas e construção de aeroportos; portos comerciais e de pesca; redes telegráficas e telefónicas; rede eléctrica nacional; hidráulica agrícola, irrigação e povoamento interior; edifícios para escolas e instalações de outros serviços do Estado; reparações extraordinárias de monumentos nacionais; trabalhos de urbanização de Lisboa e Porto; crédito colonial; outros problemas ou realizações que interessassem directamente aos objectivos exemplificados.

Durante os quinze anos de vigência daquela Lei, despenderam-se 14 milhões de contos, sendo 10 milhões «própriamente em empreendi-

<sup>(18)</sup> Exposição-síntese elaborada pelo Presidente do Conselho, Prof. Oliveira Salazar, em 25 de Novembro de 1950 e publicada no *Diário das Sessões* da Assembleia Nacional de 27 do mesmo mês e ano.

mentos de carácter económico», podendo afirmar-se que todas as previsões foram excedidas por larga margem <sup>(19)</sup>.

O *Fundo de Fomento Industrial*, cujas bases de processamento constam da Lei n.º 2 005, de 14 de Março de 1945, considerou-se integrado na ampla designação de outros problemas ou realizações consignadas na última alínea do n.º 2 da Lei de Reconstituição Económica, número onde foram condensados exemplificativamente os objectivos já referidos na mesma Lei.

Através da Lei n.º 2 005, o Estado, não dispondo de qualquer instituto de crédito industrial e dado ainda o pouco interesse pelas indústrias transformadoras, limitou, em grande parte, a sua intervenção ao auxílio às indústrias novas, para o que tomou posição no capital de algumas empresas.

Mesmo assim aplicaram-se ou tomaram-se as responsabilidades do Fomento Industrial no montante de 124 856 contos, dos quais especificadamente nas indústrias transformadoras 82 400 contos <sup>(20)</sup>.

O *Fundo de Fomento Nacional*, criado pelo Decreto-Lei n.º 37 354, de 26 de Março de 1949, destinou-se a registar, centralizar e fiscalizar as operações que nele se enquadrassem, como os empréstimos às províncias ultramarinas e a participação do Estado no capital de várias empresas cujo desenvolvimento interessasse à economia nacional, continuando assim a forma de intervenção já verificada ao abrigo da Lei n.º 2 005, de 1945.

Desta forma realizaram-se através do Fundo as comparticipações no capital das empresas e, de um modo geral, os financiamentos do

---

<sup>(19)</sup> Tinha sido prevista a verba global de 6 500 mil contos para os planos e os projectos fundamentais a executar no período de quinze anos. (*Relatório Final Preparatório* cit., vol. III, págs. 209 e 210).

<sup>(20)</sup> *Relatório Final Preparatório* cit., vol. III, págs. 210 e 211.

Estado, competindo ao Conselho Económico <sup>(21)</sup>, ouvido o Fundo, fixar as modalidades e condições dos empréstimos a conceder.

Sempre que se mostrou indispensável, o Fundo de Fomento Nacional foi oportunamente habilitado pelo Ministério das Finanças com as importâncias necessárias para realização temporária de fundos, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 38 415, de 10 de Setembro de 1951, que autorizou o mencionado organismo a emitir promissórias do fomento nacional reembolsáveis em prazos não superiores a 5 anos, estabelecendo ao mesmo tempo os limites e condições para a sua efectivação.

Quando o Conselho Económico assim o determinasse, o Fundo tinha a faculdade de emitir obrigações para mobilização dos seus créditos.

As atribuições do Fundo de Fomento Nacional foram mais tarde ampliadas pelo Decreto-Lei n.º 37 724, de 2 de Janeiro de 1950, no sentido de o colocar em posição de receber e aplicar as quantias que, a título de ajuda directa ou indirecta, viessem a ser concedidas a Portugal no plano de ajuda americana à Europa (Plano Marshall).

Independentemente das dotações orçamentais inscritas nos respectivos capítulos das despesas extraordinárias dos Ministérios a que competiu a execução do I Plano de Fomento (Obras Públicas, Ultramar, Economia e Comunicações) foi o Ministério das Finanças autorizado pelo Decreto-Lei n.º 39 830, de 27 de Setembro de 1954, a facultar ao Fundo de Fomento Nacional, em prestações, meios até o limite de 600 mil contos reembolsáveis em vinte anuidades e destinados ao financiamento daquele Plano.

Trata-se, na verdade, de um organismo «que seria então de preenchimento da solução de continuidade — pouco extensa, é facto — que inevitavelmente se deu entre o período de vida da Lei n.º 1 914 (Lei de Reconstituição Económica) e a entrada em vigor da Lei n.º 2 058 (I Plano de Fomento)».

---

<sup>(21)</sup> O Conselho Económico é constituído pelos ministros da Presidência, das Finanças, da Marinha, das Obras Públicas, do Ultramar, da Economia e das Comunicações e reúne sob a presidência do Presidente do Conselho ou do primeiro dos ministros indicados.



No campo específico das indústrias transformadoras respondeu o Fundo de Fomento Nacional nesse intervalo de tempo com auxílios que montaram a 328 599 contos<sup>(22)</sup>.

Em relação aos financiamentos incluídos no I Plano de Fomento, o Fundo subscreveu, no período de 1953-1957, 237 mil contos de acções e 773 mil contos de obrigações e empréstimos. Os cálculos para 1958 excederam em 263 mil contos a soma prevista em 1955<sup>(23)</sup>.

O I Plano de Fomento, aprovado pela Lei n.º 2 058, de 29 de Dezembro de 1952, para o sexénio de 1953-1958, sucedeu às experiências colhidas durante a execução dos vários programas parciais e beneficiou, sobretudo, da grande experiência obtida com a execução da Lei de Reconstituição Económica. Não constituiu ainda um programa geral de política económica. Seguindo os melhores comentadores, também consideramos esse Plano um *programa de infra-estruturas ou mero programa de investimentos a realizar dentro de certa estrutura económica*. O Governo foi o próprio a declarar<sup>(24)</sup> que, não tendo sido possível durante a vigência da Lei de Reconstituição dar-se preferência a alguns empreendimentos de maior e mais directa reprodutividade, seria a ocasião de confrontar as necessidades com os recursos, de modo a seriar aquelas por ordem de prioridades, e, uma vez terminadas as obras em curso, o momento de concentrar os esforços nalgumas realizações mais importantes. Isto é, ordenada a acção da Administração Pública, era preciso coordená-la, estabelecendo confrontos entre os planos já traçados e os empreendimentos mais reprodutivos a realizar, de forma a estabelecer a devida escala de prioridades.

Esse Plano não substituiu, porém, todos os planos parciais já existentes. O seu objectivo parece ter sido actuar sobre determinados pontos vitais da economia portuguesa,

<sup>(22)</sup> Relatório Final Preparatório cit., vol. III, pág. 211.

<sup>(23)</sup> Relatório Final Preparatório cit., vol. I, pág. 132.

<sup>(24)</sup> Exposição-síntese cit.

mediante investimentos considerados determinantes do desenvolvimento económico nacional<sup>(25)</sup>.

O I Plano de Fomento abrangeu a metrópole e o ultramar, integrou os Planos de Fomento Hidroagrícola, de Povoamento Florestal, Portuário, de Renovação da Marinha Mercante e de Remodelação das Instalações Telefónicas e teve, como principais objectivos, a *elevação do nível de vida e a criação de novos empregos*, para o que se propôs actuar sobre o desenvolvimento da agricultura; a produção, transporte e distribuição de energia; as indústrias-base; os transportes e meios de comunicação, e as escolas técnicas.

Confessando-se restrito a grandes investimentos a efectuar pelo Estado e a investimentos a fazer pelos particulares, o Plano, como se poderá ver no relatório que precedeu a sua apresentação à Assembleia Nacional, atribui-se o duplo carácter de *imperativo*, no tocante aos investimentos exclusivamente públicos, e de *programático*, no que respeita aos investimentos da iniciativa privada.

O Plano foi revisto em 1955, através da Lei n.º 2 077, e depois ajustado por várias decisões do Conselho Económico em 1957, «*antecipando-se o lançamento de novos empreendimentos e ampliando-se outros*»<sup>(26)</sup>.

A realizar-se o programa do ano corrente (1958), o I Plano de Fomento para a metrópole atingirá um total de investimentos no valor de 11 470 mil contos, o que significa uma diferença para mais de cerca de 3 770 mil contos em relação ao programa inicial (Lei n.º 2 058, de 14 de Janeiro de 1953), e superior a 1 700 mil contos relativamente à revisão de 1955 (Lei n.º 2 077, de 27 de Maio de 1955)...<sup>(27)</sup>.

Nos dois mapas abaixo transcritos, e referentes à metrópole, poderá observar-se com mais rigor o movimento dos programas financeiros realizados nos cinco primeiros anos do Plano, e ainda o pro-

<sup>(25)</sup> Prof. Marcelo Caetano, conferência cit.

<sup>(26)</sup> Relatório Final Preparatório cit., vol. III, pág. 215.

<sup>(27)</sup> Relatório Final Preparatório cit., vol. I, pág. 125.

grama para 1958 e as respectivas fontes de recursos e de financiamento mais importantes:

### ORIGEM DOS FINANCIAMENTOS: METRÓPOLE (28)

(Milhares de contos)

Fontes de financiamento	Realizado em 1953-1957 (a)	Programa para 1958	Previsão para 1953-1958
1 — Orçamento Geral do Estado	1 892	720	2 612
2 — Fundo de Fomento Nacional	1 011	298	1 309
3 — Instituições de previdência	1 544	426	1 970
4 — Instituições de crédito e particulares . . . . .	2 612	926	3 538
5 — Empresas seguradoras . . . . .	77	—	77
6 — Autofinanciamento . . . . .	1 262	403	1 665
7 — Crédito externo . . . . .	53	175	228
8 — Outros recursos . . . . .	57	15	72
<b>TOTAL . . . . .</b>	<b>8 508</b>	<b>2 963</b>	<b>11 471</b>

(a) — Os valores de 1957 são provisórios.

Principais fontes de financiamento	Porcentagens	
	1953-1957	1953-1958
Instituições de crédito e particulares	31	31
Orçamento Geral do Estado . . . . .	22	23
Instituições de previdência . . . . .	18	17
Autofinanciamento . . . . .	15	15
Fundo de Fomento Nacional . . . . .	12	11

(28) *Relatório Final Preparatório* cit., vol. I, págs. 127 e 128.

a) — «...previa-se o investimento na metrópole de 7 600 mil contos, montante que foi elevado pela Lei n.º 2 077, de 27 de Maio de 1955,

Estes mapas têm grande importância para as considerações que a seguir formularemos sobre a fiscalização financeira e ainda por se relacionarem com a seguinte observação:

A participação dos particulares é, sem dúvida, avultada; mas, se se atentar em que apenas representa 52 por cento do valor total das acções e obrigações de empresas privadas subscritas durante o mesmo período por particulares, tem de concluir-se que estão a atingir volume que demanda especial atenção as disponibilidades em poder do público para finan-

a 9 742 853 contos e por deliberação do Conselho Económico de 28 de Maio de 1957 a 11 470 882 contos.

«Quanto ao ultramar, o Plano incluiu realizações orçadas em 6 milhões de contos, mas para executar em duas fases. O Conselho Económico, por deliberação de 28 de Fevereiro de 1953, ao estabelecer os programas de financiamento, destinou à 1.ª fase 4 500 mil contos, soma elevada pela Lei n.º 2 077 a 4 828 mil contos e que os Decretos-Leis n.ºs 40 664, 40 997 e 41 491 fizeram subir a 4 875 mil contos. Não foi possível aos serviços e empresas do ultramar passar além da realização da 1.ª fase, pelo que a 2.ª fase terá de transitar integralmente para o II Plano».

(*Relatório da Proposta de Lei n.º 8 — II Plano de Fomento* — enviada à Assembleia Nacional em 12 de Abril de 1958).

b) — «Interessa notar que a participação do Orçamento Geral do Estado no desenvolvimento económico nacional não se limitou apenas aos empreendimentos previstos no I Plano de Fomento.

Embora admitindo que os valores orçamentados para 1958 não venham a encontrar uma perfeita realização, prevê-se que o montante de investimentos financeiros através do Orçamento Geral do Estado, mas realizados fora do Plano de Fomento durante o sexénio de 1953-1958, totalize cerca de 1 250 mil contos.

(*Relatório Final Preparatório* cit., vol. I, págs. 136 e 137).

c) — Quanto à metrópole, o Plano de 1952 pode neste momento considerar-se executado, com excepção do programa relativo à colonização interna, da construção da doca seca no porto de Lisboa e pouco mais. Em compensação, o programa inicial foi consideravelmente ampliado no capítulo da electricidade, na siderurgia (que por demoras diversas só arrancará em 1960), na refinação de petróleos, nos adubos azotados e na Marinha Mercante.

(*Relatório da Proposta de Lei n.º 8* cit.).

d) — Convém notar-se que os atrasos verificados não resultaram de quaisquer dificuldades de ordem financeira, mas sim de ordem técnica e administrativa.

(*Relatório Final Preparatório* cit., vol. III, pág. 221).

ciamento de longo prazo fora de *contrôle* financeiro directo, o que torna mais difíceis as previsões <sup>(29)</sup>.

O *Banco de Fomento Nacional* é um banco de investimento criado pelo Decreto-Lei n.º 41 957, de 13 de Novembro de 1958, de harmonia com o disposto nos artigos 9.º e 45.º do Decreto-Lei n.º 41 403, de 27 de Novembro de 1957, que procedeu à revisão do condicionalismo legal do crédito a médio e a longo prazo. Com o capital inicial de 1 milhão de contos, incorporando os saldos representativos dos capitais próprios do Fundo de Fomento Nacional e dos capitais do Banco de Angola investidos em operações do Departamento de Fomento <sup>(30)</sup>, tem por objecto a prática de operações bancárias e financeiras, em especial a concessão de crédito a médio e a longo prazo, com vista ao desenvolvimento económico do País, compreendendo «a concessão de crédito industrial, predial, agrícola, exceptuado o mútuo e pecuário; a prestação de garantias ou cauções que assegurem o cumprimento de obrigações assumidas para os fins visados pelas modalidades de crédito legalmente autorizadas ao Banco; a realização de operações para fins específicos de fomento, de conta e ordem do Estado ou de outras pessoas colectivas de direito público, com capitais por ele subministrados; a participação no capital de empresas constituídas ou a constituir; a subscrição ou compra de obrigações emitidas por pes-

<sup>(29)</sup> *Relatório Final Preparatório* cit., vol. I, págs. 128 e 129.

<sup>(30)</sup> O capital deverá ser realizado pela forma prevista no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41 957:

a) — 450 mil contos em valores representativos dos capitais próprios do Fundo do Fomento Nacional;

b) — 160 mil contos subscritos pela Fazenda Pública em lugar da participação prevista na instituição a que se refere a base X da Lei n.º 2 058, de 29 de Dezembro de 1952;

c) — 40 mil contos subscritos pelas províncias ultramarinas de Angola e Moçambique, em lugar da participação prevista na instituição a que se refere a base X da Lei n.º 2 058, de 29 de Dezembro de 1952;

d) — 75 mil contos em valores representativos dos capitais do Banco de Angola investidos em operações do departamento de fomento que transitam para o Banco; os restantes 275 mil contos representativos de acções a subscrever por instituições de crédito e particulares.

soas colectivas de direito público e por empresas privadas, bem como a tomada firme das respectivas emissões para a subscrição pública de todas ou parte delas; outras operações a médio ou a longo prazo cujas condições gerais tenham sido aprovadas pelo Governo sob proposta do Conselho Geral do Banco» <sup>(31)</sup>.

Visando «aumentar o volume e orientar a aplicação dos recursos de uma economia com vista a promover o seu desenvolvimento acelerado», o novo Banco, cuja existência se liga ao processo histórico de uma verdadeira multiplicação de instituições congéneres nos países altamente industrializados, foi dotado de suficiente flexibilidade de estrutura para se poder ajustar «às circunstâncias de tempo e de lugar» verificadas ou a verificarem-se em todo o território da comunidade portuguesa, ou seja no vasto campo destinado à sua actividade.

Dada a origem dos seus capitais e as regalias de que goza, o Banco de Fomento Nacional não deverá nortear a sua acção «por critérios de pura comercialidade».

Por isso, além da sua integração no processo de desenvolvimento, o que implica predomínio de finalidades económico-sociais, tempera-se a aplicação do princípio lucrativo naquilo que se não tem por essencial ao dinamismo da vida da instituição <sup>(32)</sup>.

O *II Plano de Fomento*, aprovado pela Lei n.º 2 094, de 25 de Novembro de 1958, foi concebido «não já como simples programa administrativo do Estado, mas como instrumento de definição de uma política económica» <sup>(33)</sup>.

O presente Plano, porém, não se contém apenas no mapa dos investimentos nele inscritos: é, muito mais do que isso, um programa da política económica a prosseguir no período considerado, tendo em vista o progressivo desenvolvimento

<sup>(31)</sup> Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 41 957.

<sup>(32)</sup> Relatório que precede o Decreto-Lei n.º 41 957.

<sup>(33)</sup> Prof. Marcelo Caetano, conf. cit.

da riqueza e do rendimento nacionais. Tudo nele está, consequentemente, orientado para uma política de crescimento económico, de modo que a sua execução possa influir na vida do País, muito para além do que representa a percentagem de investimento abrangida <sup>(34)</sup>.

Se o I Plano de Fomento promoveu e assegurou considerável expansão económica, disciplinou e aproveitou com maior e mais criteriosa eficiência as actividades e as disponibilidades públicas, inspirou maior confiança e dispensou mais estímulos à iniciativa privada, permitiu, em ambiente de segurança, a continuidade e a regularidade no trabalho e deu maiores certezas à existência dos meios financeiros, o II Plano, sem deixar de abranger todos esses pontos ou todos esses destinos, dispõe-se a ir mais longe no que respeita ao volume, natureza e finalidade dos investimentos — propõe-se remover certos entraves da estrutura económica, de modo a reformá-la com vista «ao máximo do rendimento possível dos meios existentes ou a criar».

A preocupação dominante não é agora a de estabelecer e desenvolver actividades industriais primárias ou de infra-estrutura: desenvolvam-se e animam-se autênticas viragens de objectivos, designadamente apontadas na reorganização agrária e na reorganização industrial.

Delineado, como o Plano antecedente, para ser executado no prazo de seis anos, o II Plano de Fomento Nacional tem, como objectivos fundamentais:

- a) — Aceleração do ritmo de incremento do produto nacional;
- b) — Melhoria do nível de vida;
- c) — Ajuda à resolução dos problemas do emprego;
- d) — Melhoria da balança metropolitana de pagamentos.\*

O simples enunciado destes objectivos desperta e importa a ideia do rigoroso e prolongado esforço a despender na sua consecução, mas fica excluído todo e qualquer programa de comando ou direcção relativamente a todos os actos da economia nacional, desde a produção aos consumos.

<sup>(34)</sup> Parecer da Câmara Corporativa cit., pág. 1.

Continua o Plano a ser concebido como norma de disciplina da intervenção do Estado numa economia de mercado que se deseja conservar e robustecer, sem afectar a iniciativa das empresas nem a razoável competição entre elas <sup>(35)</sup>.

O Plano envolve a previsão de 21 milhões e de 9 milhões de contos a investir, respectivamente, na metrópole e nas províncias ultramarinas — 30 milhões de contos globais — e assenta sobre as possibilidades da economia portuguesa em geral, contando com os recursos disponíveis, tanto do sector público como do sector privado. Por isso se explicou no *Relatório Final Preparatório* que na ordem constitucional portuguesa é fundamental o respeito e o estímulo da iniciativa privada, da qual se espera uma contribuição poderosa para o fomento do País, embora caibam só no Plano, como instrumento de política económica do Estado, e quanto ao sector privado, normas «na medida em que o mesmo Estado tenha de intervir com medidas de condicionamento, com protecção fiscal, com participação de capitais, com a concessão de crédito ou por qualquer outra forma de estímulo, orientação, auxílio e disciplina» <sup>(36)</sup>.

Perante a impossibilidade de se traçar um planeamento unitário, atenta a diversidade dos problemas económicos verificada entre a metrópole e o ultramar, e até mesmo em relação a cada província ultramarina, pode dizer-se que o II Plano de Fomento se desdobra em nove planos, ainda que distribuídos pelo fundo de unidade de meios e de fins que a todos sobreleva <sup>(37)</sup>.

<sup>(35)</sup> Parecer da Câmara Corporativa cit., pág. 1.

<sup>(36)</sup> *Relatório Final Preparatório* cit., vol. I, págs. 103 e 104.

<sup>(37)</sup> Na província de Angola existem desde 1938 planos de fomento individualizados. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 28 924, de 16 de Agosto de 1938, aprovou um plano de aplicação do Fundo de Fomento para os anos de 1939 a 1945; a Portaria Ministerial n.º 9, de 23 de Outubro de 1945, aprovou um novo plano, que vigorou de 1946 a 1950, e a que outro se seguiu, aprovado pelo Decreto n.º 38 322, de 5 de Julho de 1951. Na vigência deste foi elaborado o I Plano de Fomento Nacional, para o qual, a partir de 1953, transitaram alguns dos empreendimentos naquele contidos. Passaram, portanto, a vigorar simultaneamente dois planos — o do Fundo de Fomento

Uma das suas características mais interessantes, aliás tirada da experiência com a execução do I Plano, é a do ajustamento anual às realidades «conforme o estado das iniciativas e dos projectos, as necessidades e as possibilidades financeiras, mediante a elaboração de *programas anuais de financiamento*, garantindo-se assim *certa maleabilidade e adaptação às condições conjunturais*»<sup>(38)</sup>.

Até 15 de Outubro anterior ao início de cada um dos anos de vigência do Plano de Fomento, será aprovado pelo Conselho Económico o programa de financiamento destinado à execução do Plano no ano seguinte<sup>(39)</sup>.

As fontes de financiamento e o grau da sua utilização — que interessam particularmente ao presente estudo —, quanto aos recursos a mobilizar na metrópole, mostram-se pela forma seguinte, em milhares de contos:

- a) — Orçamento Geral do Estado (computando os recursos disponíveis, no sexénio de 1959-1964, os investimentos realizados fora do I Plano de Fomento, embora nele pudessem ter sido abrangidos, a utilização de disponibilidades de tesouraria e o recurso ao mercado de capitais através da emissão de empréstimos públicos) — 6 500;
- b) — Fundo de Fomento Nacional — 400;

---

de Angola e o Nacional (como já foi dito, o Plano de Fomento a realizar através do departamento de Fomento do Banco de Angola transitou para o II Plano de Fomento).

(Parecer da Câmara Corporativa cit., pág. 109).

<sup>(38)</sup> Prof. Marcelo Caetano, conf. cit.

Ao ser discutido na Itália o *Plano Vanoni*, elaborado para vigorar no decénio 1955-1964, com o dispêndio total de 24 337 biliões de liras numa média anual de 2 434 biliões, acusava-se exactamente esse *Plano* de assentar na «evolução favorável e rectilínea da conjuntura» mediante suposições como as do aumento de 5% do rendimento nacional em cada ano e da estabilidade dos preços, salários e lucros.

<sup>(39)</sup> Lei n.º 2 094, de 25 de Novembro de 1958.

- c) — Institutos de previdência — 1 800;
- d) — Instituições de crédito e particulares — 6 500;
- e) — Empresas seguradoras — 250;
- f) — Autofinanciamento público — 1 190; autofinanciamento privado — 1 450;
- g) — Outros recursos internos (Fundo de Fomento de Exportação e Fundo de Desemprego) — 240;
- h) — Crédito externo — 6 000<sup>(40)</sup>.

As fontes de recursos a considerar na elaboração dos programas anuais de financiamento para o ultramar dividem-se pelas seguintes rubricas: orçamento da província; fundos autónomos; instituições de previdência; empresas seguradoras; instituições de crédito; entidades particulares; autofinanciamento; empréstimos e subsídios. A metrópole prestará assistência financeira no valor de 5 milhões de contos. Ficarão assim a cargo dos recursos financeiros das províncias ultramarinas investimentos no montante de 4 milhões, para os quais Angola e Moçambique contribuirão, respectivamente, com 2 400 mil e 1 310 mil contos<sup>(41)</sup>.

Poderá observar-se que este capítulo se tornou demasiado longo para a brevidade aconselhada em trabalhos desta natureza. Mas a culpa é menos da exposição do que da matéria a expor. E não se diga que uma vez posta a conveniência de se dar a conhecer a história do planeamento em Portugal poderiam ser omitidos pontos ou dados fundamentais indispensáveis a tal conveniência e aos ulteriores juízos e deduções a formular em matéria de fiscalização financeira.

Apraz-nos ainda salientar que o planeamento em Portugal, apesar da sua prudente linha de evolução, tem progredido em ritmo notável desde os programas isolados parciais até ao programa de uma verda-

---

<sup>(40)</sup> *Relatório Final Preparatório* cit., vol. I, pág. 151.

As revisões do financiamento feitas no Parecer da Câmara Corporativa sobre a Proposta de Lei n.º 8 cit. (pág. 100) só divergem quanto às verbas totais atribuídas às rubricas das Instituições de crédito, Autofinanciamento e Crédito externo, respectivamente 6 550, 3 760 e 6 500 — o que dá, ainda assim, a diferença global de 24 330 para 26 000 milhares de contos.

<sup>(41)</sup> Parecer da Câmara Corporativa cit., pág. 132, Proposta de Lei n.º 8, base XVI, n.º 2, e Lei n.º 2 094 cit., base XVI, n.º 2.

deira política económica após a fase intermediária em que os investimentos foram destinados à satisfação de certas necessidades devidamente hierarquizadas.

Na senda trilhada desde a Lei de Reconstituição Económica, de 1935, cada nova jornada tem sido empreendida com ambições mais ousadas, mas de modo a ser cumprida sem decepção <sup>(42)</sup>.

## A FISCALIZAÇÃO ATRAVÉS DOS ÓRGÃOS JURISDICIONAIS PORTUGUESES

O território português é juridicamente uno, apesar da sua descontinuidade geográfica <sup>(43)</sup>. No entanto esta certeza de unidade não exclui nem pode excluir as circunstâncias especiais que caracterizam a vida nas diferentes parcelas. Por isso os problemas variam, por vezes, conforme o clima em que decorrem, e, quem diz os problemas, diz, necessariamente, as suas formas e modos de resolução. Assim, e com referência às despesas a realizar ou realizadas com os planos de desenvolvimento económico e social, a fiscalização relativa à metrópole não é a mesma para as províncias ultramarinas, designadamente quanto aos órgãos fiscalizadores.

Na metrópole a fiscalização é feita de harmonia com as disposições legais de carácter genérico aplicáveis a todas as outras despesas extraordinárias que se realizam nos vários anos económicos em conta de dotações do Orçamento Geral do Estado e divide-se em preventiva e posterior.

A *fiscalização preventiva* efectuada pelo Tribunal de Contas consiste no exame e «Visto» prévio das ordens e autorizações relativas a operações de tesouraria, dos contratos de qualquer natureza e valor, seja qual for a estação que os tenha celebrado, e de todos os diplomas e

<sup>(42)</sup> Relatório da Proposta de Lei n.º 8 cit.

<sup>(43)</sup> Constituição Política da República Portuguesa.

despachos que envolvam abonos de qualquer espécie com excepção dos previstos na lei.

Em matéria de contratos o n.º 4.º do artigo 6.º do Decreto com força de lei n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, dá ao Tribunal de Contas competência *para verificar pelos meios que julgar mais convenientes se as condições estipuladas são as mais vantajosas para o Estado.*

Não são estes os únicos documentos ou processos que o artigo 6.º do referido Decreto n.º 22 257 manda submeter ao exame e «Visto» prévio do Tribunal<sup>(44)</sup>, mas, ao tratar-se, como se trata, de dispêndios com a execução dos planos de desenvolvimento económico e social, só interessam os actos da Administração que possam relacionar-se com esses dispêndios.

A *fiscalização posterior*, também a cargo do Tribunal de Contas, é exercida nos termos do artigo 32.º do Decreto n.º 22 257, já citado, através das contas que lhe são enviadas para julgamento por todos os organismos aos quais tenham sido atribuídas ou não verbas destinadas à execução dos Planos.

Mas o Tribunal não dispõe só destes elementos:  
Em obediência aos artigos 26.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, e 3.º do Decreto n.º 27 327, de 15 de Dezembro de 1936, todos os serviços do Estado sujeitos ou não à prestação de contas remetem anualmente mapas de *todas as despesas respeitantes ao ano anterior*, organizadas por capítulos, artigos e números do Orçamento Geral do Estado, que a Secretaria do Tribunal confere e verifica em face da conta da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, promovendo o esclarecimento das eventuais divergências.

Nos arquivos da referida Direcção-Geral da Contabilidade tem lugar anualmente (artigo 27.º, § 2.º, do Decreto n.º 26 341) a verificação de documentos de despesa relativos aos serviços que não possuem autonomia administrativa, sendo o resultado dessa verificação submetido ao exame e apreciação do Tribunal de Contas, que sobre ele emite

---

(44) *A Fiscalização Financeira Preventiva no Direito Português* — estudo apresentado pelo Conselheiro Doutor Artur Águedo de Oliveira, presidente do Tribunal de Contas.

o seu parecer e poderá promover a efectivação de responsabilidades dos funcionários infractores, se for caso disso.

Em *relação ao ultramar*, a fiscalização divide-se também em *preventiva e posterior*, competindo, em primeiro lugar, aos *tribunais administrativos* de cada província (Decreto n.º 12 421, de 2 de Outubro de 1926, base XXXI, e artigos 663.º e 669.º da Reforma Administrativa Ultramarina) e processa-se, sensivelmente, nos moldes existentes para a metrópole, sob os mesmos princípios orientadores, sem qualquer sistema próprio ou especial.

O Tribunal de Contas funciona como tribunal de recurso para as decisões sobre o «Visto» e sobre as contas dos responsáveis (n.º 3.º e alínea c) do n.º 6.º do artigo 6.º do Decreto n.º 22 257).

Nos termos da base LXIV, n.º III, da Lei n.º 2 066, de 27 de Junho de 1953 (Lei Orgânica do Ultramar), as diferentes províncias enviam anualmente as suas contas de execução orçamental ao ministro do Ultramar, dentro de prazos estabelecidos e sob a cominação de determinadas sanções, para depois de verificadas e relatadas serem submetidas a julgamento do Tribunal de Contas e tomadas pela Assembleia Nacional, conforme o previsto no n.º 3.º do artigo 91.º e artigo 171.º da Constituição Política<sup>(45)</sup>.

Deste modo a fiscalização do Tribunal de Contas incide principalmente sobre a aplicação que às verbas dos Planos é dada pelos serviços públicos de cada província.

---

(45) *A Evolução Recente da Conta Geral do Estado* — estudo apresentado pelo Conselheiro Ernesto da Trindade Pereira.

de respectivo plano aprovado em Conselho de Ministros por a qual  
caso dada nos termos da Lei n.º 37 724, de 27 de Dezembro de 1950,  
pelo Tribunal de Contas.

Assim que nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 37 724, de  
30 de Dezembro de 1950, necessariamente de autorizar, do âmbito  
das finanças não estando, por consequência, sujeitos ao âmbito do  
Tribunal de Contas os actos e contratos que o Fundo de Fomento  
Nacional realiza directamente ou por intermédio das instituições me-  
nas de crédito com o fim de proceder, no uso das suas atribuições

### PARTICULARIDADES DE ESPECIAL RELEVÂNCIA

a) — Não existe na lei portuguesa qualquer sistema próprio de  
fiscalização financeira das despesas com a execução dos planos  
de desenvolvimento económico e social;

b) — Revendo as fontes de financiamento já referidas e demons-  
tradas quando tratámos do planeamento em Portugal, vê-se que as  
dotações expressas no Orçamento Geral do Estado e nos orçamentos  
privativos de cada província ultramarina são submetidas à fiscalização  
do Tribunal de Contas e dos tribunais administrativos daquelas pro-  
víncias e que as verbas de outras proveniências, tais como as obtidas  
através das instituições de previdência, das instituições de crédito e  
particulares, das empresas seguradoras, do autofinanciamento privado  
e de certo autofinanciamento público e de quaisquer outros recursos  
de natureza e aplicação privada, não são obrigadas àquela fiscalização;

c) — A Conta Geral do Estado na metrópole apresenta desde o  
ano de 1950 a Conta das Receitas e Despesas do Fundo de Fomento  
Nacional e o seu balanço referido a 31 de Dezembro de cada ano  
(artigo 6.º, § único, do Decreto-Lei n.º 37 724).

Além de se *mostrar* integrada na Conta Geral do Estado, a conta  
do Fundo de Fomento Nacional é julgada à parte pelo Tribunal de  
Contas, que fiscaliza assim o destino dado aos meios que por interm-  
dio daquele organismo são entregues às entidades beneficiárias.

Porém, e sempre que essas mesmas entidades sejam empresas de  
carácter privado, a acção fiscalizadora do Tribunal limita-se a verificar  
se os meios postos à disposição de tais empresas estão de acordo com



os respectivos planos aprovados em Conselho de Ministros, pois a aplicação dada aos fundos pelos beneficiários sai fora do âmbito das atribuições do Tribunal de Contas.

Acresce que nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 37 853, de 20 de Dezembro de 1950, necessitam apenas de autorização do ministro das Finanças, não estando, por consequência, sujeitos ao «Visto» do Tribunal de Contas os *actos e contratos* que o Fundo de Fomento Nacional realiza directamente ou por intermédio das instituições nacionais de crédito com o fim de proceder, no uso das suas atribuições legais, ao investimento das somas postas à sua disposição;

d) — Ao verificar-se a informação dos serviços sobre o cabimento na dotação orçamental destinada ao encargo, quando as despesas a realizar mediante contrato tiverem expressão orçamental em mais de um ano económico, deverá ter-se em atenção o disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957, que exige a autorização prévia por meio de decreto fundamentado e referendado pelo ministro das Finanças e pelo ministro da pasta respectiva.

Justificam-se e compreendem-se as cautelas seguidas em face da regra da *anualidade orçamental*, que só em virtude de razões muito especiais poderá ou deverá ser contrariada.

Mas é o próprio preceito que exceptua da norma nele estabelecida as despesas resultantes da execução de lei especial que tenha permitido a realização da correspondente despesa e fixado a importância total a despendar.

Assim, as despesas com os Planos de Fomento a realizar mediante contrato, por resultarem de lei especial e terem o seu montante global fixado, quando tenham, como por via de regra têm, expressão orçamental em mais de um ano económico, não carecem da referida autorização ministerial prévia;

e) — Como já foi dito, o Fundo de Fomento Nacional transita para o II Plano de Fomento com os valores representativos dos seus capitais próprios no montante de 450 mil contos.

A partir do momento em que o Banco inicie o exercício da sua actividade (artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 41 957, de 13 de Dezembro de 1958) o Fundo fica extinto.

E a situação é a seguinte:

Nada na lei obriga o Banco de Fomento a submeter as suas contas

ao exame e apreciação do Tribunal de Contas. Pelo contrário, é o próprio Banco que, de harmonia com o estabelecido no artigo 39.º do Decreto citado e «para acautelar a eficácia da sua assistência financeira a empresas privadas, assegurará nos respectivos contratos o direito de fiscalizar pela forma apropriada a actividade das empresas», envolvendo esse direito, segundo o § único daquele mesmo artigo, «a fiscalização técnica e administrativo-financeira, desde a aprovação dos projectos e programas de trabalho até o exame da organização das empresas e da respectiva contabilidade».

## ALARGAMENTO DA FISCALIZAÇÃO: SUA CONVENIÊNCIA E NATUREZA

Pode afirmar-se que só a partir do fim da segunda Grande Guerra Mundial é que o planeamento coordenador <sup>(46)</sup> tomou vulto na Europa e se difundiu por outros continentes. No número dos primeiros planos a médio e a longo prazo adoptados pelos diferentes países figuram, por exemplo, a França, com o *Plano Monet* de 1946 para o período de 1947-1950; a Inglaterra, com o *White Paper on Employment* de 1944 e o *Economic Survey* de 1947; a Holanda, com o *Primeiro Memorandum sobre o Plano Económico Central* de 1946 e o *Orçamento Nacional* de 1947; a Noruega, com o seu *Orçamento de 1946*, incluindo previsões até 1950; o Brasil, com o plano *Salte*, de 1950; a Itália, com o *Plano Vanoni*, de 1950; a Argentina, com o *Plano de Governo*, de 1947-1951; a Índia, com o *Primeiro Plano de Cinco Anos*, de 1951-1956.

Muitos outros planos — ressalvadas as características próprias de cada um ou de cada sistema de planos — foram ou estão sendo adoptados por quase todos os países do Mundo, o que leva a concluir que estamos em presença de uma indiscutível realidade, cuja extensão nos faz recordar as palavras de Hayek ao dizer que o planeamento deve em grande parte a sua popularidade ao facto de que todos nós deseja-

(46) Exceptuam-se, portanto, os planos de produção estadual baseada na propriedade pública dos grandes meios de produção.

mos resolver os nossos problemas comuns com a maior racionalidade e previsão possíveis (47).

Ao desenvolvermos o tema que nos foi distribuído, poderíamos ter começado por esta descrição do surto progressivo do planeamento como processo indispensável à administração pública, dando nota da sua projecção no Mundo, ou poderíamos ter usado o propósito algum tanto nu de chegarmos ao fim sem considerações prévias mais ou menos demoradas.

Preferimos todavia e tanto quanto possível sentir, estudar, compreender e encarar o tema, tendo presentes os nossos conceitos, os nossos recursos, os nossos esforços, dados, números e previsões, os resultados do nosso trabalho e da nossa experiência, para o que não hesitamos em citar também, de onde em onde, alguns dos nossos valores no campo das ciências financeiras, económicas e sociais e os nossos dirigentes responsáveis pela ordenação e coordenação das possibilidades nacionais, na pura certeza de o havermos feito com a sobriedade e a objectividade dignamente necessárias.

Estabelecer uma linha de pensamento, sobretudo construída com os materiais das nossas concepções e realizações — materiais modestos, embora —, e chegar por aí a algumas directrizes aproveitáveis, relativamente a nós, Portugueses, e susceptíveis ainda de servirem de ponto para ampla e construtiva discussão através da qual se revelem posições porventura já atingidas por outros ou sugestões mais adequadas — eis o nosso fundamental empenho.

O certo é que os órgãos superiores da fiscalização financeira, em face das vultosas despesas com os planos de desenvolvimento económico e social, que estão desempenhando por toda a parte função preponderante ligada à Administração e com directas incidências na maioria dos seus sectores, não podem deixar de sentir a necessidade do alargamento da sua competência.

As considerações que produzimos a respeito do sentido da fiscalização jurídico-financeira (48) denunciam esta ideia de alargamento, cuja natureza terá de situar-se de certo modo para além do classicismo

---

(47) Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom* (Chicago, University of Chicago Press, 1944, págs. 34 - 35).

(48) V. pág. 23.

financeiro-jurisdicional ou da rígida compartimentação dos princípios que tradicionalmente o disciplinam e caracterizam.

O ritmo de evolução do mundo de cada vez é mais rápido e intenso e é preciso que as instituições superiores encarregadas de velar pela sua ordem e segurança não se deixem atrasar nos seus processos, que devem ser sucessiva e oportunamente adaptados aos novos imperativos, quando representem alterações de estrutura dignas de séria e indispensável atenção.

Quer dizer que em matéria de fiscalização jurídico-financeira das despesas com os planos de desenvolvimento económico e social o critério tem de ser o do razoável alargamento da jurisdição, não só da jurisdição em si, mas do conteúdo e alcance da jurisdição. Haverá que caminhar no sentido da indagação e exame dos próprios objectivos económicos e sociais em causa. Nestes termos o problema que se põe, ou deve pôr, ultrapassa os limites da estrita legalidade formal da despesa, para ser um problema de legalidade formal e substancial.

Na lei portuguesa, e quanto aos contratos sujeitos ao exame e «Visto» prévio do Tribunal de Contas, existe uma disposição que deve até certo ponto ser considerada como precursora do avanço que se recomenda: é aquela disposição já citada que obriga o Tribunal a *verificar pelos meios que julgar mais convenientes se as condições estipuladas são as mais vantajosas para o Estado* (49).

A norma limita-se aos contratos e ao «Visto» prévio, mas é uma norma a inscrever na tese que se nos afigura defensável, uma vez liberta aquela disposição de interpretações que a prendam exclusivamente à rígida observância das condições financeiras e das garantias de cumprimento dos contratos.

Dado tudo quanto fica exposto, é o momento de pôr a questão de saber se a fiscalização jurídico-financeira superior deverá ou não estender-se a todos os investimentos desde que financiados de qualquer modo, directa ou indirectamente, inteira ou parcialmente pelos cofres públicos.

A extinção do Fundo de Fomento, pela sua integração no Banco de

---

(49) V. pág. 42.

Fomento, cria, no caso português, uma situação que pode, ao ser explicada, servir de esclarecimento.

O capital do Banco é, como se poderá ver pelo que ficou dito no lugar próprio<sup>(50)</sup>, constituído na sua maioria por dinheiros do Estado. Mas é assim constituído agora. De futuro, dada a amplitude do programa de investimentos aprovado e as características da instituição como instituição de crédito, os particulares deverão ser os principais esteios e fontes animadoras das respectivas reservas e possibilidades financeiras<sup>(51)</sup>. E quando o tempo acabasse por nos demonstrar exactamente o contrário teríamos ainda a considerar o facto de o Banco ser uma empresa mista de carácter privado sujeita, como banco, à Inspeção-Geral de Crédito e Seguros<sup>(52)</sup>. A assistência financeira às empresas privadas que dela careçam e dela sejam merecedoras virá a efectuar-se por seu intermédio.

Nestas condições será de admitir a fiscalização do Tribunal de Contas, apesar de o Banco de Fomento ser um banco de investimentos?

Não nos parece que a fiscalização jurídico-financeira superior deva ser tão ampla que importe entrave ou ofensa às virtualidades legalmente reconhecidas à iniciativa privada, pelo menos nos países que respeitam e estimulam a importância dessa iniciativa a ponto de a consagrarem como princípio de ordem constitucional<sup>(53)</sup>.

Em suma, o que se propõe e defende quanto aos financiamentos de qualquer plano de desenvolvimento económico e social com expres-

<sup>(50)</sup> V. pág. 34.

<sup>(51)</sup> V. notas 28 e 29 e págs. 32 e 34.

<sup>(52)</sup> V. Decreto-Lei n.º 37 470, de 6 de Julho de 1949.

<sup>(53)</sup> O Estado só pode intervir directamente na gerência das actividades económicas particulares quando haja de financiá-las e para conseguir benefícios sociais superiores aos que seriam obtidos sem a sua intervenção.

§ único — Ficam igualmente sujeitas à condição prevista na última parte deste artigo as explorações de fim lucrativo do Estado, ainda que trabalhem em regime de livre concorrência.

(Art.º 33.º da Constituição Política da República Portuguesa).

O Estado reconhece na iniciativa privada o mais fecundo instrumento do progresso e da economia da Nação.

(Art.º 4.º do Estatuto do Trabalho Nacional — Decreto-Lei n.º 23 048).

são no Orçamento Geral do Estado ou relacionados com organismos oficiais — ainda que tenha de se estruturar a designação de *oficiais* em bases mais largas, revendo, para o efeito, a orgânica de certas instituições — é uma fiscalização, pelos órgãos jurisdicionais competentes, não só da *legalidade formal* da despesa mas ainda da sua *legalidade substancial*, envolvendo a apreciação dos meios em relação com os objectivos essenciais em vista.

## RESUMO

1 — O objectivo superior da vida em sociedade é o da valorização do homem através do aperfeiçoamento constante do seu património moral e da melhoria possível das suas condições económicas, pelo que a utilização dos recursos da natureza não pode deixar de ter a dupla finalidade económico-social.

2 — Depois de consumidas em necessidades supérfluas e em investimentos sem nexos muitas possibilidades dignas de mais racional utilização, e com o fim de evitar ou de reduzir as perdas emergentes da improvisação, a experiência dos povos acabou por adoptar três regras fundamentais: estudar para ordenar; ordenar para projectar; projectar para executar.

3 — Posto assim à inteligência e à vontade dos homens o dilema de trabalhar disciplinadamente para a sua fortuna ou de concorrer fragmentariamente para a sua desfortuna, triunfaram os direitos da disciplina, assentando-se em que todo o conjunto de disponibilidades é susceptível de produzir resultados mais satisfatórios quando sujeito às bases de concepção e execução de um sistema convenientemente elaborado.

4 — Deste modo se chega à realidade *planeamento*, que tem muitas definições e classificações, mas que se pode entender, genéricamente, como a previsão do futuro calculada sobre dados fundamentais e delimitada através de normas disciplinadoras da gestão económico-financeira da Administração Pública e orientadoras e coordenadoras da iniciativa