

# BOLETIM

## DA DIRECÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECTOR — *JOAQUIM DELGADO*  
REDACTOR — *VICTOR DE CASTRO*



2º. CONGRESSO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DA FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

//

Realizou-se em Bruxelas, de 24 a 29 de Setembro último o 2º Congresso I. das I. S. da F. das F. P.

Assistiu, como observador do Ministério das Finanças o Chefe de Repartição desta Direcção-Geral, Sr. João Bartolomeu Júnior.

Este distinto funcionário apresentou ao Congresso algumas con siderações sobre os temas nele tratados e discutidos e que foram os se guintes:

- 1) - Os meios institucionais próprios para assegurar a independência dos organismos encarregados da fiscalização superior das finanças públicas.
- 2) - Os meios próprios para assegurar a fiscalização financeira das instituições internacionais ou supranacionais.
- 3) - Os meios próprios para assegurar a fiscalização financeira das indústrias nacionalizadas e dos organismos que beneficiam de uma participação financeira do Estado.
- 4) - A instituição de uma fiscalização preventiva sobre as despesas públicas:  
seus fins e modalidades.

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS TEMAS INCLUIDOS NA  
AGENDA DO 2º. CONGRESSO INTERNACIONAL DE ENTIDA-  
DES FISCALIZADORAS, REALIZADO EM BRUXELAS DE 24  
A 29 DE SETEMBRO DE 1956

OoOoOoO

- 1) - Os meios institucionais próprios para assegurar a independência dos organismos encarregados da fiscalização superior das finanças públicas

//

Em Portugal o poder do Tribunal de Contas emana do Executivo, residindo a garantia da sua independência na inamovibilidade dos seus membros e no carácter vitalício da sua nomeação.

O Tribunal de Contas tem a categoria do Supremo Tribunal de Justiça e no desempenho das suas atribuições é independente de qualquer outra função de administração pública. Os seus acórdãos e decisões têm o carácter e os efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça.

O presidente e os juizes do Tribunal têm foro especial, tanto nas causas crimes e de transgressões como em matéria disciplinar, sendo competente para o seu julgamento o Supremo Tribunal de Justiça,

a cujo presidente e juizes são respectivamente equiparados.

Os juizes do Tribunal de Contas têm honras, direitos, categoria e vencimentos iguais aos dos juizes do mesmo Supremo Tribunal de Justiça (art.º. 1.º. do Decreto-Lei nº. 36.395, de 4 de Julho de 1947).

As funções de juiz do Tribunal de Contas são incompatíveis com quaisquer outras funções públicas que prejudiquem o seu exercício e designadamente com todas as que estejam sujeitas à jurisdição do Tribunal.

Os juizes do Tribunal de Contas são civil e criminalmente responsáveis pelos diplomas que sancionarem com o seu visto, sempre que a concessão deste seja contrária à lei expressa ou à jurisprudência fixada pelo Tribunal sobre a matéria desses diplomas e do acto visado resulte ou possa resultar dano para o Estado. É ao Procurador-Geral da República que compete promover a efectivação desta responsabilidade.

O Procurador-Geral da República exerce junto do Tribunal de Contas, por si ou por algum dos seus ajudantes, as funções de Ministério Público.

Visto que o poder do Tribunal de Contas provém do Executivo, conforme já se disse, não pode aquele órgão de soberania funcionar como delegado das funções parlamentares para a fiscalização da gerência financeira do Governo, como sucede nalguns países, tanto mais que a função legislativa, segundo a Constituição em vigor, não é hoje exclusiva da Assembleia Nacional.

O Tribunal nem directa nem indirectamente depende da Assembleia para que o seu relatório anual e respectiva declaração de conformidade sobre as contas públicas visem a fiscalização política. O Tribunal e a Assembleia exercem as funções de fiscalização que cabem a cada um nos limites que lhe são consignados pela estrutura geral do Estado. O Tribunal, ao examinar os actos da gerência financeira do Governo, não tem outro objectivo senão o de verificar a sua legalida

de e se está exacta a contabilização deles resultante.

Ao julgar a Conta Geral do Estado o Tribunal verifica se esta é a execução correcta da Lei de Meios, do Decreto Orçamental e das leis especiais financeiras no aspecto jurídico-financeiro e em face dos preceitos da Contabilidade Pública.

À Assembleia compete julgar a correcção económica dessa execução e a fidelidade da gerência ao plano do Governo traçado na Lei de Meios, que ela autorizou e que foi programado no Orçamento.

Nos termos do n.º. 12.º. do art.º. 6.º. do Decreto n.º.22.257, de 25 de Fevereiro de 1933 (Lei orgânica), conjugado com o art.º.36.º., n.º 1.º., do mesmo diploma, compete ao Tribunal de Contas tornar efectivas as responsabilidades dos Ministros quando estes praticem, ordenem, autorizem ou sancionem actos referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos, sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado, e não tenham ouvido as estações competentes, ou quando, esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente.

Verifica-se assim que, embora os juizes do Tribunal sejam nomeados pelo Ministro das Finanças, podem, em harmonia com a sua lei orgânica, além de recusar o seu "visto" aos actos do Governo, efectivar as responsabilidades por actos ilegais que este pratique, promovendo as respectivas acções por intermédio dos agentes do Ministério Público.

II - Os meios próprios para assegurar a fiscalização financeira das instituições internacionais ou supranacionais

Aquando da realização do 1.º. Congresso Internacional de Tribunais de Contas, a que depois se deu a designação de "de Entidades

Fiscalizadoras", a fim de abranger nesta expressão as "Contadurías" americanas e bem assim outros organismos com funções idênticas, numa das sessões de trabalho da comissão designada por "Fiscalização Financeira", a que presidiu o Dr. Salvatore Sica, delegado italiano, foi posta em relevo a importância da fiscalização dos organismos internacionais devido às elevadas somas de dinheiro com que diversos países contribuem para essas organizações, tendo o seu compatriota, Dr. Giovanni Amatucci, autor da moção sobre este tema, proposto uma declaração oficial do Congresso em que se apontasse a necessidade dessa fiscalização financeira.

Acerca deste assunto fizeram várias considerações o delegado da França, M. Parent, o delegado de Cuba, Dr. San Miguel, e o delegado dos Estados Unidos, Mr. Robert Maxwell, que, reconhecendo a importância do tema, recomendou cautela e prudência, sugerindo que este poderia ser estudado no próximo Congresso como tema central, sugestão esta que aceitou o delegado da Argentina, Sr. Rodolfo Tarelli.

Depois de longo debate, no qual intervieram, além dos delegados referidos, o delegado cubano, Dr. Alberto Fuentesvilla Gil, o italiano Dr. Fulberto Vivaldi, e os delegados da Guatemala e da Venezuela, as opiniões expostas foram resumidas em três moções, todas elas coincidentes em reconhecer a importância e urgência de fiscalizar a economia dos organismos internacionais, o que ficou aprovado, devendo a sua discussão continuar no próximo Congresso a fim de que todos os delegados disponham de tempo para consultar e estudar o problema adequadamente para poderem informar e decidir.

O delegado francês, M. Edouard Parent, então 1.º Presidente da Cour des Comptes, já antes havia opinado que esta fiscalização devia limitar-se aos organismos internacionais em que já cooperam economicamente numerosos países, como no caso da O.N.U., chamando a atenção para os problemas de direito internacional público que esta matéria envolvia.

Trata-se, portanto, de um tema delicado que sai da órbita até aqui fixada aos tribunais de contas dos diferentes países, pelo que se nos afigura que só os Governos devem definir a posição dos respectivos países sobre assunto de tão grande melindre.

III - Os meios próprios para assegurar a fiscalização financeira das indústrias nacionalizadas e dos organismos que beneficiam de uma participação financeira do Estado

Em Portugal não existem propriamente indústrias nacionalizadas, mas sim indústrias directamente exploradas pelo Estado ou indústrias em cujo capital o Estado participa, o que está de acordo com o estabelecido no artº. 33º. da Constituição Política, que diz: "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".

Constituem indústrias do Estado os estabelecimentos fabris do Ministério do Exército e da Marinha (Arsenal do Alfeite), a Casa da Moeda, a Imprensa Nacional, os Serviços Florestais e Aquícolas, etc.. Como exemplos de indústrias em que o Estado tem participação nos lucros, apontam-se o Banco de Portugal, a Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, os C.T.T., a Companhia Portuguesa de Tabacos e a Sacor (Sociedade Anónima Concessionária da Refinação de Petróleos em Portugal).

Quanto às primeiras, a fiscalização é exercida pelo Tribunal de Contas através das contas que as mesmas lhe enviam para julgamento; quanto às segundas, por delegados do Governo, acrescentando a circunstância de as contas do Banco de Portugal, como caixa geral do Tesouro, as da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência e as dos C.T.T. serem julgadas também pelo Tribunal, que além disso tem representantes

junto dos grandes serviços autónomos, no número dos quais estão incluídos os dois últimos organismos mencionados.

\*\*\*\*

Se bem que a quase totalidade não tenha beneficiado de uma participação financeira do Estado, existem em Portugal diversos organismos que movimentam avultados capitais (mais de 1 bilião de escudos) e que nos termos da legislação em vigor estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas: são os organismos de coordenação económica, destinados a coordenar e a regular superiormente a vida económica e social nas actividades directamente ligadas aos produtos de importação e exportação.

Estes organismos têm funções oficiais de funcionamento e administração autónomas e personalidade jurídica. Serão integrados nas corporações, logo que estas se constituam, como elementos de ligação entre o Estado e as actividades nelas enquadradas.

Os organismos de coordenação económica são dos tipos seguintes:

- a) - Comissões reguladoras;
- b) - Juntas nacionais;
- c) - Institutos.

As comissões reguladoras destinam-se a condicionar a importação de harmonia com as necessidades da produção da metrópole e das províncias ultramarinas, com vista aos superiores interesses da economia da Nação.

As juntas nacionais têm por fim desenvolver, aperfeiçoar e coordenar as actividades da produção e do comércio nacionais em ordem à maior expansão da exportação portuguesa.

Os institutos são criados quando se encontram já organizadas corporativamente as actividades da produção e do comércio de produtos

principalmente orientados para a exportação e que, por virtude da sua importância, exijam garantia oficial da sua qualidade e categoria.

Os organismos de coordenação económica têm receitas próprias constituídas por subsídios do Estado\*, por contribuição dos organismos corporativos ou actividades interessadas, por taxas cobradas sobre a importação e a exportação dos respectivos produtos, multas e quaisquer outros rendimentos legalmente autorizados.

Aos organismos de coordenação económica compete promover a unidade de acção e disciplina das actividades a eles sujeitas e velar pelo cumprimento das leis, regulamentos e demais prescrições respeitantes ao exercício das respectivas funções económicas.

Os serviços de contabilidade e tesouraria dos organismos de coordenação económica são regularmente inspeccionados pela Inspeção-Geral de Finanças, sem prejuízo do julgamento anual das respectivas contas pelo Tribunal de Contas.

Prestam actualmente contas ao Tribunal os seguintes organismos:

Comissão Reguladora dos Cereais do Arquipélago dos Açores  
Comissão Reguladora do Comércio de Algodão em Rama  
Comissão Reguladora do Comércio do Arroz  
Comissão Reguladora do Comércio do Bacalhau  
Comissão Reguladora do Comércio de Moagens de Ramas  
Comissão Reguladora das Oleaginosas e Produtos Vegetais  
Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos  
Instituto Nacional do Pão  
Instituto Português de Conservas de Peixe  
Instituto do Vinho do Porto  
Junta de Exportação do Algodão  
Junta de Exportação do Café  
Junta de Exportação dos Cereais

\* Sòmente o Instituto Nacional do Pão recebeu durante alguns anos um subsídio de quantitativo variável.

Junta dos Lacticínios da Madeira  
Junta Nacional do Azeite  
Junta Nacional da Cortiça  
Junta Nacional das Frutas  
Junta Nacional da Marinha Mercante  
Junta Nacional dos Produtos Pecuários  
Junta Nacional dos Resinosos  
Junta Nacional do Vinho

Foi publicada recentemente a Lei nº. 2.086, de 22 de Agosto de 1956, que promulgou as bases para a instituição das corporações.

Segundo o disposto na Base XIV desta Lei, as primeiras corporações a instituir são as seguintes:

- a) - Corporação da Lavoura;
- b) - Corporação da Indústria;
- c) - Corporação do Comércio;
- d) - Corporação dos Transportes e Turismo;
- e) - Corporação do Crédito e Seguros;
- f) - Corporação da Pesca e Conservas.

IV - A instituição de uma fiscalização preventiva sobre as despesas públicas: seus fins e modalidades

A fiscalização preventiva das despesas públicas através do Tribunal de Contas ou dos organismos congêneres que o precederam tem remotas tradições no nosso país.

Assim, já no Plano para a reforma da contabilidade pública, aprovado pela Lei de 25 de Junho de 1881 (artº. 15º.), se determinava que as ordens de pagamento seriam enviadas ao Tribunal de Contas, o qual, achando-as compreendidas dentro da autorização legal e conformes lhes poria o "Visto" e as fazia registrar. Com o visto do Tribunal eram

mandadas pagar pela Direcção-Geral da Tesouraria (hoje da Fazenda Pública) nos respectivos cofres. O Tribunal de Contas, para completo exame da legalidade de qualquer despesa mandada satisfazer por meio de ordens, tinha o direito de exigir, quando o julgasse conveniente, a apresentação do processo que tivesse dado origem ao ordenamento da mesma despesa (art.º 192.º do Regulamento geral da contabilidade pública).

Segundo a legislação actualmente em vigor, a fiscalização preventiva do Tribunal de Contas consiste no exame prévio dos processos que pelas diferentes repartições lhe são enviados a fim de se verificar a sua conformidade com a lei antes de os actos deles emergentes produzirem os seus efeitos.

Estão sujeitos a esta formalidade as minutas dos créditos especiais mandados abrir pelo Governo: as obrigações gerais da dívida fundada; as ordens e autorizações relativas a operações de tesouraria; os títulos de renda vitalícia; os contratos de qualquer natureza e valor, seja qual for a estação que os tenha celebrado; as minutas de contrato de valor igual ou superior a 400.000\$00 e ainda as de contrato de importância inferior quando, sendo mais de um e dentro de um prazo até três meses, se destinem ao mesmo fim e atinjam aquela ou superior importância; todos os diplomas e despachos que envolvam abonos de qualquer espécie, excepto os casos previstos na lei; os despachos que dispensam a realização de concursos ou contratos escritos, etc.

Independentemente da fiscalização a cargo do Tribunal de Contas, exerce também a sua acção fiscalizadora sobre os serviços que não possuem autonomia administrativa, e antes de estes efectuarem as suas despesas, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Esta Direcção-Geral, que faz parte integrante do Ministério das Finanças, tem uma repartição em cada um dos outros Ministérios, à qual são remetidos pelos diversos serviços públicos deles dependentes as respectivas propostas de realização de despesas acompanhadas dos documentos justificativos da sua necessidade. Aquelas repartições, antes de expedirem as correspondentes autorizações de pagamento para os di-

ferentes cofres públicos, examinam os processos enviados e verificam se foram observadas as disposições legais aplicáveis, só depois disso autorizando o pagamento das despesas.

Nota

Por mais perfeita que seja a fiscalização preventiva das despesas públicas, afigura-se-nos sempre deficiente se não for completada com a fiscalização "a posteriori", pois os fundos destinados a fazer-lhes face podem ser levantados dos cofres do Estado com prévia e total observância de formalidades, mas também pode ser-lhes dada aplicação diferente se os funcionários intervenientes na realização das despesas não forem honestos. A verificação das fraudes, infracções ou irregularidades só é muitas vezes possível através da prestação de contas, ou seja, mediante a fiscalização posterior.

