

ERNESTO
DA TRINDADE
PEREIRA

ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA
Juiz do Tribunal de Contas

O TRIBUNAL DE CONTAS



TRIBUNAL DE CONTAS
1962

Estante . . . 8
Tabela . . .
Divisão . . .
Fila

336.126.55(469)

PER * Trú

v. I

ex. 4

O TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS
Biblioteca

1427-1

ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA
Juiz do Tribunal de Contas

O TRIBUNAL DE CONTAS



TRIBUNAL DE CONTAS
Arquivo Histórico
e Biblioteca

N.º 0062
Data 19. JUN. 1992

TRIBUNAL DE CONTAS
1962

ALVARO DE ALBUQUERQUE
1869

O FERREIRO DE GOVIA



1869

1869

« . . . como se fosse motivo para desde-
nhosos reparos que alguém tente saber
do seu ofício. . . »

(Ferreira Lobo-Comentário ao Regimento
de 1869).

Faint, illegible text on the left page, possibly bleed-through from the reverse side.

INTRODUÇÃO

**A) — Generalidades sobre o direito financeiro
e a fiscalização financeira**

Para se proceder a um estudo do nosso Tribunal de Contas, como, aliás de qualquer outra entidade superior de fiscalização das finanças públicas, será preciso conhecer os problemas que tais entidades são chamadas a resolver e as necessidades a que hão-de prover, quais as questões que a fiscalização suscita, bem como as soluções preconizadas e os seus prós e contras.

Tornar-se-á necessário examinar múltiplos e variados temas, tais como o controle das despesas e o das receitas, a correcção jurídica e a correcção económica das despesas, a fiscalização preventiva, inspectiva e repressiva, a fiscalização administrativa, jurisdicional e política, a responsabilidade de ordenadores e de exactores, a responsabilidade dos gerentes de direito e dos gerentes de facto, a fiscalização judiciária ou de simples verificação, a concentração das diversas formas e espécies de fiscalização num só órgão, ou a sua divisão por várias instituições, a autonomia da fiscalização em face dos órgãos ou poderes legislativo e executivo. ; ;

Esboçado assim o padrão por onde há-de aferir-se a organização fiscalizadora de cada país, já se tem uma ideia aproximada, se bem que muito geral, das averiguações a fazer no direito positivo de cada Estado para se conhecer a orgânica e o funcionamento do seu sistema fiscalizador.

A fiscalização financeira é um capítulo do direito financeiro, cuja complexidade é bem conhecida, e anda presa à estrutura constitucional de cada país, à organização dos seus serviços públicos, à ciência financeira, ao condicionalismo local-jurídico, social, económico, financeiro.

Tendo o direito financeiro, como capítulos, o orçamento, o imposto e o crédito público, a fiscalização insere-se no primeiro quando trata da execução orçamental.

A necessidade dessa fiscalização financeira é óbvia: nela e na sua publicidade assentam toda a vida financeira da nação

e o crédito do Estado. Contas certas por direito certo. Fiscalização, publicidade, responsabilidade.

E indubitável a influência dominadora das finanças públicas na vida e morte dos Estados e dos regimes.

«A sorte das nações prende tão intimamente nas finanças, como estas na contabilidade», escrevia o nosso Ferreira Lobo, que depois de examinar vários dos mais conhecidos e até dos mais trágicos passos da história da França, concluía: «Isto prova quanto importa aos Estados que os dinheiros públicos sejam severamente fiscalizados e a sua aplicação conhecida a tempo» (1).

Stourm, no seu «Cours des Finances», dizia, em síntese perfeita, que «na verdade o controle manifesta e prepara a prosperidade financeira, sendo ao mesmo tempo o seu sinal e a sua causa».

M. Edouard Parent afirmou que a confiança e o crédito não podem existir se não assentam no conhecimento preciso, detalhado, controlável, de todos os elementos essenciais da vida económica do país e da sua gestão.

E depois das profundas transformações que desde o princípio do século sofreram a sociedade e o Estado, e com eles o direito financeiro, o mesmo Presidente da *Cour des Comptes* da França afirmava em 1953, num Congresso Internacional: (2)

«Nós estamos convencidos de que que uma sã gestão da fazenda pública, postulando uma fiscalização rigorosa, é a própria condição das nossas liberdades».

E acrescentava: «O controle deve adaptar-se à extensão, sob formas diversas, das atribuições do Estado e das colectividades públicas, e, especialmente, à multiplicação das suas intervenções nas actividades económicas, culturais e sociais».

Não só a fiscalização financeira é indispensável como tem necessidade de acompanhar o desenvolvimento evolutivo das finanças públicas.

Bastará pôr em relevo que elas apresentavam todos os seus problemas entre dois polos, referidos por G. Jèze: (3)

- existência de encargos públicos;
- necessidade de os satisfazer.

Era assim, mas produziu-se uma evolução que já estudámos (4), traçando a linha geral da evolução do direito finan-

(1) — «O Regimento de 1869».

(2) — «Memorial del Congreso de Havana — 1953».

(3) — G. Jèze — «Cours des Finances».

(4) — Estudo do autor no «Boletim do Tribunal de Contas».

ceiro, analisando a passagem das finanças clássicas para as finanças modernas, pondo também em relevo a evolução do orçamento, da contabilidade e da própria fiscalização em face da expansão daquele direito.

Acompanhamos a marcha das finanças públicas desde o seu neutralismo liberal, a que já se chamou «estático», até atingirem fins de intervencionismo económico, assumindo o Estado um papel não só de realizador de receitas e despesas, mas também o de um redistribuidor de riquezas.

Também o imposto obedece a novos conceitos de intervencionismo fiscal, o empréstimo acompanha-o, quer-se que o orçamento deixe de confinar-se na realização e fixação das receitas e despesas para procurar abranger toda a actividade económica da nação, constituindo-se o orçamento nacional.

O próprio equilíbrio financeiro deveria ceder em face de uma preocupação mais alta: o *equilíbrio económico geral*.

A fiscalização financeira tem de acompanhar esta evolução do direito financeiro, vendo-se já nos congressos internacionais discutir as formas de fiscalização junto dos grandes organismos internacionais e supranacionais. . .

A contabilidade pública necessariamente veria onerado o seu fardo, pois é «a expressão da gerência em números» (Trotabas), ou «o conjunto de regras que se aplicam à votação, execução e controle dos orçamentos públicos», na definição da delegação francesa ao Congresso Internacional de Havana.

De uma contabilidade de débitos e créditos procura-se caminhar para uma contabilidade patrimonial que permita conhecer-se o movimento e a situação de todos os elementos que compõem o património do Estado. Declara-se, nesta ordem de ideias, que «a apreciação do custo dos serviços essenciais e do rendimento das inversões efectuadas, impõe-se. Por isso a contabilidade pública, sobre conservar a sua função primordial de elemento de controle orçamental, tende a converter-se num elemento de gestão e num teste da maior ou menor eficácia».

E assinala-se a influência desta orientação nos campos da fiscalização, realçando-se que a transformação profunda das atribuições do sector público provoca uma evolução paralela no espírito dos métodos de fiscalização.

Esta, diz-se, «sem deixar de assegurar pela sua acção sobre os que lhe estão sujeitos, o respeito e a aplicação das leis e regulamentos, deveria volver os olhos para o funcionamento dos serviços públicos, apreciar a sua eficácia e ponderar as consequências financeiras da política seguida».

Mas muito acertadamente se concluía com esta observação: «Nesta matéria, porém, deve confinar-se no seu papel de

advertência e informação, não esquecendo que de modo nenhum pode impôr decisões das quais só a administração pode ter a responsabilidade».

E ao consignar aqui estes ligeiros traços da evolução do direito financeiro em todos os seus aspectos, queremos reproduzir o avisado comentário de um tratadista:⁽¹⁾

«Em tempos de transformação, como o nosso, um duplo escolho deve ser evitado: fixar-se por espírito de rotina na conservação de princípios envelhecidos, ou aventurar-se por gosto das novidades, em doutrinas duvidosas. . .».

Como noutro lugar escrevemos, a actividade financeira do Estado recebeu um tal desenvolvimento que é lícito perguntar se não há que rever o conteúdo substancial do direito financeiro, oferecendo-se novos argumentos em prol da tese da autonomia desse ramo do direito e reduzindo o valor da objecção fundada no seu acanhado âmbito.⁽²⁾

Há quem conteste e quem defenda essa autonomia, tendo de reconhecer-se, como faz o ilustre administrativista Doutor Marcelo Caetano, que «últimamente tem-se desenhado e acentuado uma forte corrente no sentido de separar do direito administrativo esta parte da actividade do Estado e de construir com ela a nova ciência jurídica, o direito financeiro, ou mais restritamente, o direito fiscal»⁽³⁾.

Se Hauriou incluí as Finanças Públicas no direito administrativo, tendo em vista a fórmula clássica de G. Jèze, segundo a qual a existência de encargos públicos e a necessidade de os satisfazer são os dois polos das finanças (despesas e receitas); outros como Wagner, Colson e Nitti davam-nas como um capítulo da economia política, o que era perfilhado por Einaudi. Este, todavia, já focava a tipicidade dos fenómenos financeiros, sendo levado a acentuar quanto eles se diversificam gradualmente dos económicos.

A tese da autonomia é defendida, entre outros, por Marnoco e Sousa, Beaulieu, Myrbach, sendo últimamente sustentada por Mariano D'Amelio, o qual põe em relevo a afirmação de que «o direito financeiro pode gabar-se da sua autonomia porque é regido por princípios gerais próprios». Griziotti chega às mesmas conclusões através da interpretação funcional das leis financeiras.

(1) — Trotabas — «Précis de Science et Législation Financières».

(2) — «Estudos de autonomia do direito financeiro» — Rio de Janeiro — 1950, citado no nosso estudo do Boletim do Tribunal de Contas.

(3) — (Manual de direito administrativo — 2.ª edição).

O professor francês Trotabas refere em especial a autonomia do direito fiscal, tendo há muito sido examinado o problema pelo professor Oliveira Salazar, que afirmou: «Como ramo do direito público, tem o direito tributário uma instituição autónoma e princípios próprios».

O falecido professor Armindo Monteiro concluía assim o seu estudo sobre a autonomia do direito financeiro: «Atravessa hoje uma fase de modificações profundas: já não se discute a sua independência, mas refervem as contendas em torno dos seus princípios e problemas».

Sendo o direito fiscal a *magna pars* do direito financeiro, repugnaria atribuir autonomia a essa parte, recusando-se às restantes, como seria inaceitável conceder autonomia à ciência das finanças e negar-se alforria ao direito financeiro. Os princípios gozariam de um privilégio que não era extensivo aos preceitos que os realizam na ordem jurídica. . .

Mas não terminaremos este breve apontamento sobre o assunto, sem que consignemos aqui, estarem inscritos na Constituição os princípios basilares do nosso direito financeiro, tanto em matéria tributária, como de orçamento e de crédito público.

Assim é que o art.º 28.º prescreve que todos os cidadãos são obrigados a prestar ao Estado e às autarquias locais colaboração e serviços em harmonia com as leis e a contribuir *conforme os seus haveres, para os encargos públicos*.

Esta disposição é a aplicação do princípio também constitucional da igualdade dos cidadãos perante a lei (art.º 5.º), e em matéria de tributação desdobra-se nos princípios da GENERALIDADE — *todos os cidadãos são obrigados* — e da UNIFORMIDADE — *conforme os seus haveres*.

A igualdade perante o imposto implica, na verdade, a sujeição ao mesmo regime fiscal de todos os contribuintes em *igualdade de circunstâncias*: assim se observa a igualdade real, a uniformidade do imposto.

Já o art.º 5.º, consignara o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei, *salvas, quanto aos encargos*, as diferenças impostas pela diversidade das circunstâncias.

O art.º 6.º do texto constitucional inclui, entre os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, «não pagar impostos que não tenham sido estabelecidos de harmonia com a Constituição».

Complementarmente, o art.º 70.º estipula que a lei fixa os princípios gerais relativos ao imposto, determinando nessa matéria a incidência, a taxa, as isenções, as reclamações e recursos admitidos em favor do contribuinte, e bem assim que a cobrança dos impostos estabelecidos por tempo indeterminado

ou por período de tempo certo que ultrapasse uma gerência, depende de autorização da Assembleia Nacional.

Como se vê, respeita-se um princípio fundamental em direito público, qual é o de a criação dos impostos ser uma atribuição de soberania, tendo-se sempre em vista que a legalidade do imposto é imprescindível.

Mas não se preocupa só com a legalidade constitucional do imposto: tem-se em vista a sua anualidade, bem como a do orçamento.

Por isso dispõe o art.º 91.º, n. 4.º, que compete à Assembleia Nacional autorizar o Governo, até 15 de Dezembro de cada ano, a cobrar as receitas do Estado e a pagar as despesas públicas na gerência futura, definindo na respectiva lei de autorização, os princípios a que deve ser subordinado o orçamento, na parte das despesas cujo quantitativo não é determinado em harmonia com as leis preexistentes.

Para este efeito, o Governo apresentará à Assembleia Nacional, em 25 de Novembro de cada ano, a proposta de lei de autorização das receitas e despesas do ano económico seguinte (art.º 9.º do Decreto n.º 25 299, de 6 de Maio de 1935).

Essa Lei de Meios insere anualmente a autorização para o Governo arrecadar as contribuições, impostos e demais rendimentos e recursos do Estado, de harmonia com os princípios e as leis aplicáveis, e a empregar o respectivo produto no pagamento das despesas legalmente inscritas no Orçamento Geral do Estado respeitante ao mesmo ano.

Confirmado fica o princípio da exigência de lei prévia para toda a despesa.

Mas da Constituição constam ainda os elementos que não de servir de base para a fixação dos impostos e outros rendimentos, elementos esses que são as despesas correspondentes a obrigações legais ou contratuais do Estado ou permanentes por sua natureza e fins, compreendidos os encargos de juro e amortização da dívida pública (art.º 65.º).

Isto é: ao contribuinte há que pedir o que é preciso, mas não mais do que o preciso.

Uma vez votada a Lei de Meios, segue-se, como primeiro acto da sua execução, a elaboração pelo Governo do Orçamento Geral do Estado (art.º 64.º).

A Constituição atribui ao Estado o direito e a obrigação de estabelecer o equilíbrio económico e social (art.º 31.º), estabelecendo ainda a exigência de outro equilíbrio — o financeiro — quando no art.º 66.º manda que o orçamento deve consignar os recursos indispensáveis para cobrir as despesas totais. Conquanto discutido em doutrina, o equilíbrio orçamental assumiu

entre nós a categoria de um inviolável preceito constitucional, consagrando as regras do Decreto n.º 15 465, de 14 de Maio de 1928 que garantiam o equilíbrio do orçamento ordinário e das despesas extraordinárias.

O art.º 63.º do texto constitucional insere os princípios da *unidade* e da *universalidade*, quando determina que o orçamento é unitário, compreendendo a totalidade das receitas e despesas.

As realidades, todavia, têm de ser encaradas em presença dos fundos especiais e do que se passa hoje em matéria de parafiscalidade.

O art.º 64.º, por seu turno, afirma o princípio da *anualidade*, que hoje, aliás, há-de entender-se tendo em vista os planos plurienais.

O n.º 4.º do art.º 91.º e n.º 5.º do mesmo artigo consagram a nítida separação entre as receitas propriamente ditas os empréstimos.

A Dívida Pública vê insertos na Constituição alguns princípios fundamentais.

O art.º 67.º estabelece os fins dos empréstimos e da dívida flutuante, assim: o Estado só pode contrair empréstimos para aplicações extraordinárias em fomento económico, amortização de outros empréstimos, aumento indispensável do património nacional ou necessidades imperiosas de defesa e salvação pública — o que traduz o princípio fundamental da consignação do empréstimo às despesas para que foi criado; a dívida flutuante destina-se a fornecer os suprimentos necessários, em representação de receitas da gerência corrente, no fim da qual deve estar liquidada ou o Tesouro habilitado a liquidá-la.

O art.º 68.º fornece uma defesa dos credores do Estado, pois que este não pode diminuir em detrimento dos portadores de títulos, o capital ou juro da dívida pública, podendo convertê-la em termos de direito.

Notemos que a Constituição dá-nos uma nomenclatura e uma noção da dívida pública hoje desactualizadas em parte.

A garantia dos credores e depositantes é ainda afirmada no art.º 69.º, pois ali se proíbe a consolidação forçada dos débitos por depósitos feitos nas caixas do Estado ou nos estabelecimentos de crédito que lhe pertençam.

Há-de ter-se em consideração o disposto no art.º 97.º, segundo o qual a iniciativa da lei compete indistintamente ao Governo ou a qualquer dos membros da Assembleia Nacional, excepto, quanto a estes últimos, os projectos de lei ou propostas de alteração que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receitas do Estado.

Até mesmo os actos do Presidente da República e do Governo que envolvam aumento ou diminuição de receitas ou despesas, serão sempre referendados pelo Ministro das Finanças (art.º 109.º, 1.º).

Registemos ainda que o próprio capítulo da fiscalização financeira está referido na Constituição, pois o art.º 91.º dá competência à Assembleia Nacional para «tomar as contas respeitantes a cada ano económico, tanto da metrópole como das províncias ultramarinas, as quais lhe serão apresentadas com o relatório e decisão do Tribunal de Contas. . .».

Ao considerar o problema da autonomia do direito financeiro, é assaz relevante verificar a inserção destes princípios na própria Constituição Política, matéria essa que desenvolvadamente tratamos noutro lugar, mas da qual não podíamos deixar de reter aqui esta referência.

*

Bibliografia sobre direito financeiro e em especial sobre a autonomia do direito financeiro:

Mariano D'Amellio — *L'autonomia dei diritti — in particolare del diritto finanziario-nell'unità del diritto* — in Rev. di Dir. Finan. e Sc. del Finance-1941.

Briziotti — *L'interpretation Fonctionelle des Lois Financières* — in Rev. de Scien. et de Legil. Financ.-1950, n.º 1.

Hauriou — *Précis de Droit Administratif et de droit public*-1927.

Colson — *Cours d'économie politique*-Vol. 5.º.

Nitti — *Précis de Science de Finances*-1904.

Wagner — *Traité de Science de Finances*-1883.

Marnoco e Sousa — *Tratado de Ciência das Finanças*-1916.

Myrbach — *Précis de Droit Financier*-1910.

Leroy Beaulieu — *Traité de la Science des Finances*-1876.

Trotabas — «Précis», 1953 — *Science et Technique Fiscales*-1960.

Oliveira Salazar — *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra-Ano IX*.

Revista de Legislação e Jurisprudência-Vol. 55-pág. 154.

António José Brandão — *Alguns conceitos correntes sobre a interpretação da lei fiscal* — in O Direito-ano 73.º.

Armando Monteiro — *O conceito do direito fiscal* — in O Direito-anos 57.º e 60.º.

Acórdão do Supremo Conselho de Administração Pública de 24 de Junho de 1931, comentado pelo Prof. Marcelo Caetano

B) — Os Congressos Internacionais

Ao estudar os problemas da fiscalização, não se pode hoje passar sem examinar as teses e as conclusões dos Congressos Internacionais que se têm realizado desde 1953.

Seja qual for a repercussão que tais trabalhos tenham nas leis financeiras de cada país, a verdade é que o seu interesse doutrinário é inegável.

O conhecimento das correntes dominantes nessa matéria, o exame das vias que nos Congressos têm sido reputados mais recomendáveis, a comparação das teses e das recomendações dos Congressos com o nosso direito financeiro, são outros tantos pontos do mais elevado interesse que se oferecem a quem estuda ou exerce a fiscalização.

Há que traçar notícia fiel, ainda que resumida, dos trabalhos desses Congressos — que já foram quatro: o de Havana, em 1953, o de Bruxelas em 1956, o de Rio de Janeiro em 1959, e o de Viena em 1962.

1.º CONGRESSO — HAVANA

O 1.º Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, em 1953, na cidade de Havana, reuniu com os delegados de: Alemanha — Argentina — Bélgica — Bolívia — Brasil — Canadá — Colômbia — Costa Rica — Cuba — República Dominicana — Equador — S. Salvador — Espanha — Estados Unidos da América do Norte — França — Grã-Bretanha — Guatemala — Haiti — Holanda — Itália — Líbano — Nicarágua — Noruega — Panamá — Paraguai — Porto Rico — Suécia — Suíça — Venezuela.

Enviaram observadores: — Chile — México — Portugal — Santa-Sé — Nações Unidas (1).

(1) O Congresso deliberou que se designasse «das entidades fiscalizadoras».

TEMAS

1—O sistema de contabilidade do Estado, fundamento da intervenção e fiscalização dos Tribunais de Contas.

2—Alcance da fiscalização preventiva na execução dos orçamentos do Estado.

3—Os bens do Estado e dos demais organismos públicos e os problemas postos pela sua fiscalização.

4—Dos recursos naturais, sua avaliação e fiscalização dentro do Património Nacional.

5—Conservação e fiscalização do património cultural.

6—Bases sobre as quais deve assentar a organização dos Tribunais de Contas, para o melhor desenvolvimento das suas funções, e aquilo que os Governos devem conceder-lhes para tal efeito.

7—O «Controle» interno da administração pública e os fins da sua fiscalização.

8—O Tribunal de Contas, conselheiro financeiro do Estado.

9—Autonomia que devem ter os Tribunais de Contas. Sua extensão e garantias.

10—Conciliação da autonomia funcional do Tribunal de Contas com a marcha normal da administração pública.

11—Os Tribunais de Contas como agentes da soberania do povo para a fiscalização da administração pública.

12—Os Tribunais de Contas e as suas relações com o Poder Legislativo.

13—A teoria do Poder Fiscalizador no âmbito do Direito Constitucional Moderno.

14—Intervenção dos Tribunais de Contas nas adjudicações de obras públicas e compras da administração pública.

15—Os organismos autónomos como agentes do Estado na prestação de serviços públicos.

16—A acção fiscalizadora dos Tribunais de Contas nas administrações provinciais e municipais.

CONCLUSÕES

I—SOBRE A INDEPENDÊNCIA DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS

1.º—Que às entidades fiscalizadoras do maneo de fundos e de bens públicos se dê independência jurídica e institucional perante os órgãos da administração que fiquem sujeitos à sua intervenção.

2.º—Que se reconheça a essas entidades fiscalizadoras a faculdade de defender e manter essa independência pelo

exercício das acções correspondentes nos casos em que ela seja violada ou ignorada.

3.º—O controle fiscal deve exercer-se com espírito isento de toda a política partidária, sem enterrar a gestão administrativa.

4.º—Que se garantam às entidades fiscalizadoras os meios económicos necessários ao cumprimento da sua missão de modo completo.

5.º—É conveniente outorgar às instituições de controle jurisdição para fiscalizar tanto os fundos que se movimentam através do Orçamento, como os que se administram por via de entidades ou estabelecimentos públicos descentralizados.

II—SOBRE A FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

1.º—O primeiro Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras das Finanças Públicas realçou a necessidade de um controle prévio ou preventivo exercido sobre as receitas e sobre as despesas das entidades públicas.

2.º—Quaisquer que sejam as modalidades de aplicação desse controle prévio, é indispensável que seja exercido por funcionários completamente independentes dos organismos sujeitos a tal fiscalização.

3.º—O Congresso declara também que o controle prévio deve ser completado com a organização de um controle *a posteriori* adequado.

III—SOBRE A ACTUAÇÃO DO «CONTROLE» PRÉVIO E DA CONTABILIDADE

Convém reunir e harmonizar a acção fiscalizadora do controle prévio com a contabilidade, como base para preparar para o Governo, com a maior isenção possível, informes financeiros que o habilitem a dirigir com acerto o rumo dos negócios financeiros do Estado.

IV—SOBRE «ASSESSORIA DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS»

Que as entidades fiscalizadoras actuem como conselheiros ou assessores técnicos das Assembleias Legislativas e que alarguem as suas atribuições de intervenção preventiva a todos os actos relacionados com o orçamento das entidades de Direito Público.

Esta actividade fiscalizadora, até ao momento de ser apresentado o Orçamento ao Parlamento deve revestir o carácter de cooperação com o Poder Executivo no sector encarregado da direcção da Fazenda Pública, tudo com sujeição às disposições constitucionais próprias de cada país.

2.º CONGRESSO — BRUXELAS

O 2.º Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras reuniu-se em Bruxelas, em 1956.

Continuou a denominar-se de «Entidades Fiscalizadoras» a fim de abarcar nesta expressão todas as instituições superiores de fiscalização das Finanças Públicas, quaisquer que fossem as suas características ou os seus sistemas de funcionamento.

Nele se fizeram representar 44 países de todas as partes do mundo, além das seguintes organizações internacionais:

- 1) Organização das Nações Unidas (O. N. U.);
- 2) Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (C. E. C. A.);
- 3) Conselho da Europa;
- 4) Organização Europeia de Cooperação Económica (O. E. C. E.);
- 5) Organização do Tratado do Atlântico Norte (O. T. A. N.);
- 6) União da Europa Ocidental (U. E. O.).

Dentre as várias nações da Europa que participaram no referido Congresso figuraram, além de Portugal (observador), a Espanha, a França, a Itália, a Alemanha, a Suíça, o Luxemburgo, a Bélgica, a Holanda, a Noruega, a Dinamarca, a Finlândia, a Polónia, a Jugoslávia, a Áustria, a Turquia, a Santa Sé e a Irlanda.

A Ásia esteve representada pelo Líbano, pela Síria, por Israel, pelo Afeganistão, pela Tailândia, por Ceilão, pela Índia, pela Birmânia, pelo Japão e pela Coreia.

Da América intervieram o Canadá, Cuba, Colômbia, Nicarágua, Panamá, Porto Rico, Brasil, Argentina, Chile, República Dominicana e Guatemala.

Da Oceânia tomaram parte a Austrália e a Indonésia.

A África estava representada pelo Egipto, Sudão, Marrocos, União Sul-Africana e Libéria.

Dos países mencionados, a Coreia e a Guatemala limitaram-se a enviar relatórios.

TEMAS

1—Meios institucionais próprios para garantir a independência dos órgãos encarregados do controle superior das finanças públicas.

2—Meios próprios para garantir o controle financeiro das instituições internacionais ou supranacionais.

3—Meios próprios para garantir o controle financeiro das indústrias nacionalizadas e dos organismos que beneficiem da participação financeira do Estado.

4—Instituição de um controle preventivo sobre as despesas públicas: seus fins e modalidades.

CONCLUSÕES

TEMA N.º 1

Meios institucionais próprios para assegurar a independência dos órgãos encarregados da fiscalização superior das finanças públicas

O Congresso entende que uma sã gestão dos dinheiros públicos exige a existência, em cada país, de uma instituição superior de fiscalização das finanças públicas, dotada de uma independência absoluta perante as autoridades administrativas e protegida contra as influências estranhas à instituição.

Para atingir este objectivo, o Congresso recomenda a adopção das resoluções seguintes:

1.º—A existência dos órgãos de fiscalização, a sua estrutura geral e a natureza da sua missão devem ser fixadas pelo Estatuto Fundamental do País e este deve afirmar a independência e a inamovibilidade dos seus membros.

2.º—A lei que fixa as modalidades desta independência e desta inamovibilidade deve determinar as condições de nomeação ou de elegibilidade, da aposentação e todas as outras disposições relativas aos mesmos fins.

3.º—O pessoal da instituição deve ser recrutado pelo próprio órgão fiscalizador e beneficiar de um estatuto que lhe garanta a estabilidade do exercício do cargo.

4.º—A instituição de fiscalização deve ter um orçamento privativo, cujo projecto seja apresentado por ela própria e no qual o Governo não possa introduzir alterações.

Será a própria instituição que executará o seu orçamento.

5.º—A lei deve prever os relatórios, documentos e observações que a instituição deve publicar.

Meios próprios para garantir o controle financeiro das instituições internacionais ou supranacionais

O Congresso depois de haver estudado os meios próprios para assegurar a fiscalização financeira das instituições internacionais ou supranacionais;

Considera:

— que a existência e a eficácia de uma fiscalização externa de todas as receitas e de todas as despesas próprias destes organismos, estão compreendidas no número das condições essenciais de confiança que os povos dos Estados Membros devem ter no bom funcionamento das instituições internacionais ou supranacionais em que eles são financeiramente interessados;

— que esta fiscalização financeira, ainda que sempre idêntica nos seus fins, pode e deve variar nas suas modalidades de organização a fim de se adaptar à diversidade das estruturas e das missões que apresentem as instituições internacionais ou supranacionais;

Recomenda:

A fim de assegurar o próprio exercício desta fiscalização financeira externa, e as garantias de independência, de competência e de eficácia, que lhe são indispensáveis:

— que a designação dos «comissários de contas» das instituições internacionais ou supranacionais seja sempre efectuada pelo conjunto dos delegados dos Estados Membros;

— que esta designação não possa recair senão em pessoas cuja alta competência profissional seja reconhecida segundo um certo número de critérios técnicos determinados;

— que a nomeação individual, junto das instituições internacionais ou supranacionais que recebem contribuições orçamentais dos Estados Membros, de cada um dos comissários de contas assim reconhecidos aptos para o exercício destas funções, seja sempre feita depois

de parecer fundamentado do chefe da instituição superior de fiscalização das finanças públicas do país a que pertence o postulante;

— que sejam progressivamente postas em prática, pelas instituições internacionais ou supranacionais, agrupadas para este efeito, segundo a sua localização ou segundo as afinidades de estrutura e de funcionamento; uma ou várias instituições superiores de fiscalização financeira de forma jurisdicional, encarregada de efectivar, eventualmente, a responsabilidade financeira dos funcionários internacionais e de ordenar as medidas de execução próprias para a sancionar eficazmente;

— que um texto de carácter geral, adoptado após um necessário inquérito junto das instituições interessadas, delimite, com precisão, o campo de acção da fiscalização financeira externa, a fim de fixar claramente as atribuições e determinar as responsabilidades;

Decide:

— Nomear imediatamente uma comissão de estudos e de redacção composta de sete membros, encarregados de preparar um projecto de convenção internacional em que se determine a natureza e a extensão da responsabilidade financeira dos administradores internacionais, a fiscalização a que a sua gestão deve ser anualmente submetida e os meios de sancionar eficazmente as responsabilidades comprometidas;

— que este projecto de convenção internacional sobre a fiscalização financeira das instituições internacionais ou supranacionais deverá ser submetido à apreciação do próximo Congresso e comunicado seguidamente para exame e adopção eventual às assembleias deliberativas das instituições internacionais ou supranacionais.

Sem esperar a celebração do próximo Congresso, este projecto foi comunicado aos chefes das delegações presentes ao 2.º Congresso, por intermédio da comissão de estudos e de redacção, a fim de recolher as observações e a adesão de todas as delegações que participaram nos trabalhos do Congresso de Bruxelas.

TEMA N.º 3

Meios próprios para assegurar a fiscalização financeira das indústrias nacionalizadas e dos organismos que beneficiam de uma participação financeira do Estado

O Congresso considera:

— que em virtude das repercussões que a sua gestão pode ter sobre as finanças públicas e sobre a economia da Nação, uma fiscalização financeira eficaz deve ser exercida concomitantemente e *a posteriori* sobre as empresas nacionalizadas e sobre os organismos cujo orçamento é alimentado por receitas parafiscais e que beneficiam de uma participação financeira do Estado;

— que, para atingir os seus plenos efeitos, esta fiscalização deve ser assegurada, não somente por órgãos de fiscalização especializados, mas, em particular, pela Instituição Superior de Fiscalização das Finanças Públicas própria do país considerado;

— que a fiscalização desta Instituição deve incidir, não somente sobre a exactidão das contas, mas também sobre a qualidade da gestão e o rendimento da empresa;

— que, para desempenhar eficazmente a sua missão, a Instituição Superior de Fiscalização deve poder adoptar providências adequadas, assegurar-se da colaboração de peritos externos, dar directivas e utilizar as fiscalizações especializadas externas e internas às quais a empresa esteja submetida;

— que os resultados da fiscalização do Instituto Superior devem ser comunicados ao Organismo Administrativo de tutela e bem assim ao Parlamento.

TEMA N.º 4

Instituição de uma fiscalização preventiva sobre as despesas públicas: seus fins e suas modalidades

O 2.º Congresso Internacional das Instituições Superiores de Fiscalização das Finanças Públicas adopta as resoluções seguintes:

1.º — O Congresso entende que uma fiscalização preventiva é indispensável para assegurar uma execução correcta do Orçamento.

2.º — A fiscalização preventiva sobre as despesas públicas pode ser exercida tanto no momento do compromisso das despesas como antes do seu pagamento.

3.º — Tendo em conta as estruturas próprias de cada país, fica à sua escolha o confiar a fiscalização preventiva a um organismo administrativo independente do serviço que realiza as despesas ou à Instituição Superior de Fiscalização.

3.º CONGRESSO — RIO DE JANEIRO

O Congresso Internacional das Instituições de Controle das Finanças Públicas, reuniu-se no Rio de Janeiro em Maio de 1959.

Delegação portuguesa: — Doutor Artur Aguedo de Oliveira, Presidente do Tribunal de Contas; Conselheiro Armando Cândido de Medeiros, Juiz do Tribunal de Contas; João Bartholomeu Júnior, Chefe de Repartição.

TEMAS

I — Criação de um Conselho Internacional das Instituições de Controle das Finanças Públicas — Controle das Instituições Internacionais ou Supranacionais.

II — Atribuições do Organismo Superior de Controle no que concerne às receitas.

III — Métodos de apresentação orçamentária e contábil que permitam avaliar o custo e o rendimento dos serviços públicos.

IV — A fiscalização jurídica-financeira superior, na execução dos planos de desenvolvimento económico e social.

PARTICIPAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Trabalhos impressos e distribuídos por ocasião do Congresso:

«A Fiscalização financeira preventiva no direito português» — pelo Doutor Aguedo de Oliveira, Presidente do Tribunal.

«Em Portugal houve sempre fiscalização de Contas» — pelo Juiz Conselheiro Manuel de Abranches Martins.

«A evolução recente da Conta Geral do Estado» — pelo Juiz Conselheiro Ernesto da Trindade Pereira.

«Responsabilidades financeiras» — pelo Juiz Conselheiro Abílio Celso Lousada.

«O 4.º tema do Congresso — A fiscalização jurídica-financeira superior na execução dos planos de desenvolvimento económico e social» — pelo Juiz Conselheiro Armando Cândido de Medeiros.

TRABALHOS DOS FUNCIONARIOS DO TRIBUNAL

«Despesas de Anos Económicos Findos» — pelo Director-Geral Joaquim Delgado.

«O 2.º tema do Congresso — Atribuições do Organismo Superior de Fiscalização no que se refere às receitas» — pelo Chefe de Repartição João Bartholomeu Júnior.

«Aceleração e simplificação das contas de responsabilidade sem prejuizo da sua eficiência» — pelo Chefe de Repartição José Garcia Rego.

«Fiscalização financeira das despesas militares em tempo de paz» — pelo Chefe de Secção Severo Paixão

RECOMENDAÇÕES APROVADAS

Quanto ao I Tema — item A

Recomenda:

1 — Seja mantido o actual Secretariado Permanente;

2 — Seja criado em cada um dos cinco continentes um grupo de trabalho, com a finalidade de coordenar todas as sugestões e medidas que visem a assegurar a boa organização dos futuros congressos e a estabelecer centros subsidiários de informações e de intercâmbio de documentação.

Esses grupos de trabalho funcionarão numa mesma sede em cada período entre dois congressos, devendo assegurar os contactos com o Secretariado Permanente e instituições similares.

O Secretariado Permanente é encarregado de estabelecer e manter contacto com o Conselho Económico e Social da Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas, após consulta aos grupos de trabalho. Estes poderão submeter quer separada, quer colectivamente, ao Secretariado Permanente, as propostas que julgarem úteis ou necessárias.

3 — O Secretariado Permanente e os grupos continentais de trabalho deverão prosseguir nos estudos e actividades tendentes à organização do futuro Conselho Internacional.

Quanto ao I Tema — item B

Recomenda:

1 — Que o sistema de designação dos Comissários de Contas assegure a estes independência absoluta em relação às instituições que lhes compete fiscalizar e que, com esse intuito, sejam eles escolhidos entre os membros das Instituições Superiores de Controle e nomeados pelo governo de cada um dos países interessados;

2 — Que em cada instituição internacional se constitua, sob forma colegiada, uma junta de comissários de contas, cujos membros sejam escolhidos segundo um sistema de rodízio entre todos os membros da organização;

3 — Que o relatório anual faça ressaltar os aumentos ou diminuições de despesas assinalados, tanto sobre o orçamento do ano em apreço, quanto sobre o do ano anterior, fazendo-os acompanhar das causas justificativas das alterações observadas;

4 — Que o relatório indique se as observações realizadas pela junta de Controle produziram resultados apreciáveis e, no caso excepcional de terem sido verificadas irregularidades ou falhas administrativas de natureza grave, quais as sanções que foram impostas.

Quanto ao II Tema

Recomenda:

1 — As Instituições Superiores de Controle das Finanças Públicas devem exercer, dentro de suas atribuições, a mais ampla fiscalização da receita;

2 — A fiscalização não se deve ater somente à arrecadação da receita diante das contas apresentadas pelos exatores, mas deve, sempre que possível, examinar se a entrega do tributo obedeceu à legislação;

3 — As Instituições Superiores de Controle devem examinar, no final do exercício, se as estimativas da receita foram atingidas. Devem, em caso contrário, proceder à necessária fiscalização, a fim de verificar se houve negligência na arrecadação ou excesso na estimativa;

4 — Os pareceres das Côrtes de Contas sobre a gestão orçamentária, dirigidos às Assembleias Legislativas, devem conter o máximo de esclarecimentos no tocante à receita, como se procede em relação à despesa;

5—As Instituições Superiores de Controle das Finanças Públicas devem estar aparelhadas para o exercício de suas atribuições, *maxime* quanto à fiscalização da receita, com serviços mecanizados de contabilidade e de estatística.

Quanto ao III Tema

Recomenda:

1—Que, orientados pela noção de orçamento funcional, ou seja, de um orçamento elaborado em função dos objectivos visados e não apenas dos meios de actuação, os países interessados procedam, no que lhes parecer possível, a uma revisão de sua nomenclatura orçamentária e procurem reagrupar os créditos segundo a natureza das actividades, sem que, para tanto, seja necessário abandonar as normas tradicionais referentes ao preparo, votação, execução e controle orçamentários;

2—Que se estude e aplique uma apresentação contábil que permita, não apenas controlar o emprego dos créditos, mas que também forneça informações quanto aos preços de custo e rendimento dos serviços. O Plenário, conhecedor não só das vantagens, mas também da complexidade das reformas que será preciso realizar nesse sector, considera-as uma tarefa demorada, cuja execução terá de ser, forçosamente, progressiva.

As medidas a ser adoptadas deverão obedecer aos seguintes princípios:

a) Não diminuir em nada as garantias necessárias a um controle preciso das operações orçamentais;

b) Não complicar exageradamente as tarefas da Administração;

c) Iniciar a reforma pelos sectores que melhor se adaptem à aplicação dos novos métodos;

d) Considerar que a dificuldade de determinar com precisão o custo e o rendimento administrativos de certos sectores não impede cálculos favoráveis, quer para a informação das autoridades orçamentárias, quer para o exercício da actividade controladora.

Quanto ao IV Tema

Recomenda:

1—O Congresso verifica que o problema do controle jurídico e financeiro da execução dos planos de desenvolvimento económico e social surge principalmente quando se trata de

Instituições Superiores que somente têm por fim o controle da legalidade. Com efeito, não é permitido a essas Instituições o pronunciamento sobre as finalidades ou sobre a economicidade da planificação; entretanto, deverão elas expor nos seus relatórios anuais ao Parlamento — principalmente quando emanam do mesmo — suas observações sobre os planos que foram aprovados pelo próprio Parlamento e sobre faltas ou irregularidades verificadas na sua execução;

2—Se a execução dos planos é confiada a organismos de interesse público, o Congresso julga oportuno que as Instituições Superiores do Controle sugiram ao Parlamento normas que propiciem uma fiscalização eficaz da gestão dos ditos organismos, sempre que as leis vigentes aplicáveis não forem suficientes.

4.º CONGRESSO — VIENA

Duração — De 18 a 26 de Maio de 1962

TEMAS

I — Fiscalização de instituições nacionais e internacionais.

II — Fiscalização de instituições subsidiadas pelo Estado.

III — Fiscalização de empresas de carácter económico reguladas pelo direito civil, com participação financeira do Estado (empresas nacionalizadas).

IV — Acção a desenvolver para uma mais eficiente aplicação das sugestões formuladas pelas Instituições Supremas de Fiscalização Financeira.

Delegação portuguesa: — O seu Presidente, Doutor Artur Águedo de Oliveira;

O Chefe de Repartição, Sr. João Bartholomeu Júnior.

O Congresso de Viena aprovou as seguintes recomendações, tendo previamente insistido na necessidade de uma completa independência das Instituições Superiores de Fiscalização Financeira:

1.º — Devem ser fixados prazos para resposta às instituições superiores de controle ou para exibição de documentos justificativos reclamados, podendo as demoras nas remessas implicar sanções disciplinares relativamente aos responsáveis.

2.º — Prazos peremptórios devem ser previstos na lei para a transmissão aos parlamentos nacionais e às instituições superiores de controle das contas gerais do Estado.

3.º — Estas instituições devem ser colocadas em posição de julgar as responsabilidades em que vierem a incorrer os que manejam dinheiros públicos, como na utilização de créditos e concessões de direitos em proveito de entidades.

4.º — Uma cooperação mais activa é desejável entre as autoridades superiores de fiscalização e as autoridades orçamentais.

5.º — Além dos relatórios anuais que devem apresentar às autoridades competentes, relatórios especiais poderão ser dirigidos durante o ano, quando se trate de esclarecer questões de princípio, em matéria de contabilidade pública.

6.º — Estes relatórios devem obter larga publicidade, sobretudo pela inserção obrigatória no jornal oficial.

7.º — As conclusões do congresso deverão ser transmitidas às autoridades nacionais, tais como o Chefe do Estado, os Parlamentos e o Chefe do Governo.

*

Nas exposições feitas ao Tribunal pelo seu Presidente, que tem chefiado a nossa representação nos Congressos, são de focar algumas conclusões mais salientes. Eles destinavam-se, pondera o Doutor Águedo de Oliveira, «ao estudo das experiências de cada um e das teorizações mais notáveis, procurando através de estudos de direito comparado, estabelecer noções bem fundamentadas de poderes, exercício, e organização da Fiscalização financeira, proclamando a necessidade duma permanente vigilância e de um controle orgânicamente construído e dotado de aperfeiçoamentos técnicos».

Posta em confronto e devidamente estudada a experiência de cada um, caminhar-se-ia para o aperfeiçoamento dos institutos e das técnicas de fiscalização; para tal efeito concorriam poderosamente os ensinamentos de velhos países que possuem o que o Doutor Águedo de Oliveira chama um «*direito típico*», como a França, a Itália, Portugal, a Alemanha, etc., com o contributo pujante de povos como o Brasil e o México, votados às criações e aperfeiçoamentos.

Mas no Congresso de Viena a presença, em número, dos recém-nascidos países afro-asiáticos, deu outro cariz aos congressos: surgiam as perplexidades, hesitações e o vazio das novas nações.

«Agora procurava-se, através dos confrontos próprios do direito comparado e da exposição de práticas correntes, descortinar algo de novo, alçando-se, acima dos quadros institucionais e do direito secular próprio das nações mentoras, um direito societário e supranacional e, à sua sombra, recolher autoridade e prestígio suficientes para acreditar nos respectivos países reformas, e até para inovar o direito financeiro».

Quanto a nós, do confronto dos sistemas e das técnicas, e do delineamento ou discussão dos princípios doutrinários, podem resultar benéficos efeitos para os aperfeiçoamentos sempre impostos pela evolução da sociedades e do Estado.

Faint, illegible text visible through the paper from the reverse side of the page.

I PARTE

A FISCALIZAÇÃO EM PORTUGAL

1) — O ciclo anual das finanças do Estado

Pelo Decreto n.º 25 299, de 6 de Maio de 1935, o ano económico passou a coincidir com o ano civil, pondo-se termo a uma velha tradição, pelos motivos justificativos invocados no respectivo relatório.

A liquidação das despesas do Estado, porém, pode fazer-se num período complementar que vai até 15 de Janeiro seguinte, como dispõe o art.º 1.º do Decreto n.º 27 327, de 15 de Dezembro de 1936, que nesse ponto alterou aquele diploma.

Mas o ciclo anual da vida financeira do Estado é preparado pela Lei de Meios ou lei de receita e despesa.

O Ministro das Finanças, responsável do equilíbrio, é o competente para exercer o controle das necessidades de cada ministério. Se cada ministro sabe o que precisa, o das Finanças pode ser chamado *o das receitas* (Jèze — *Cours de Science des Finances*): *sabe o que pode, perante os que sabem o que precisam.* . . .

Conhece as receitas e os recursos com que o Estado pode contar para enfrentar as necessidades e, de acordo com esses elementos prepara a lei de meios, sendo certo que entre nós o princípio do equilíbrio financeiro está elevado à categoria de preceito constitucional, não obstante as doutrinas que procuram apeá-lo dessa hegemonia, uma vez que se julgue ultrapassado o período de crise sanado pela política de austeridade. . . .

Até 25 de Novembro, pois, o Ministro das Finanças apresenta a proposta da lei de receita e despesa, ilustrada com informações e elementos esclarecedores de desígnios e processos, que o próprio Ministro presta em relatório seu.

A Câmara Corporativa examina a proposta (art.ºs 103.º e 105.º da Constituição) e emite pela sua secção de Interesses de Ordem Administrativa (subsecções de Política e Administração Geral e de Finanças e Economia Geral) o seu parecer, apreciando a proposta na sua generalidade e procedendo ao exame na especialidade, estabelecendo finalmente as suas conclusões —

manutenção integral da proposta, ou introdução de alterações, acrescentamentos, substituições.

A proposta é então estudada, já com o parecer da Câmara Corporativa, pelas comissões de Finanças e de Economia da Assembleia Nacional, entrando em seguida em discussão nessa Câmara política, que no debate ventila os problemas de princípios quanto à orientação da política económica, social, financeira e política, estabelecendo as suas bases ou normas, votando o texto definitivo da lei de autorização das receitas e despesas, até 15 de Dezembro.

A devassa política que a discussão do orçamento provocava foi disciplinada em toda a parte, para se evitar, por exemplo, o número de 612 discursos que um tratadista afirma terem sido preferidos numa Câmara de Deputados; estes ensinamentos da experiência levaram muitos países a restringir o direito de iniciativa, se bem que não prejudicando o direito de fiscalização, devidamente regulamentado, todavia.

Em presença da Lei de Meios e de harmonia com as suas bases, o Ministro das Finanças coordena o orçamento e apresenta-o até 31 de Dezembro ao Conselho de Ministros, presidido pelo Chefe do Estado.

Entretanto, o Ministro do Ultramar, de acordo com a Base LVIII da Lei Orgânica do Ultramar, dará as indicações ali referidas, depois do que o respectivo Conselho Legislativo ou Conselho de Governo, conforme as províncias, elaborará o competente diploma legislativo, de harmonia com o qual será organizado o orçamento.

Uma vez este votado pelo Conselho de Governo, terá a sua execução a cargo do Governador.

— Na elaboração do orçamento hão-de ter-se em vista os princípios fundamentais, digamos *clássicos*, consignados nas nossas leis financeiras através da reforma orçamental, e depois consagrados pela própria Constituição.

Como salientamos, já estão efectivamente inscritos na Constituição os princípios basilares do nosso direito financeiro, tanto em matéria tributária, como orçamental e de crédito público.

E claro que esses princípios tradicionais sofrem a influência de novas necessidades e de novas técnicas. O Tribunal de Contas no seu relatório da Conta Geral do Estado do ano de 1956 pronunciou-se assim sobre a questão:

«É este o décimo parecer elaborado na continuidade do que já vai sendo uma tradição, e ao fechar este decénio entra-se insensivelmente na meditação das transformações por que tem passado o direito financeiro, que é dado em crise geral pela literatura da especialidade, nos debates políticos, nas leis, factos

e documentos financeiros, com particular referência aos consagrados princípios da organização e execução orçamental.

Todavia, tanto nos grandes como nos pequenos países, os meios dirigentes e as administrações, embora reconhecendo o advento de condições novas, o incremento do sector público, os diferentes planos da vida social, a existência de organismos e práticas que são verdadeiras quebras e excepções, mantêm imperturbavelmente as mesmas normas, que se chamam clássicas, defendendo assim a estabilidade financeira, e assegurando a sua disciplina nos factos.

E evidente a necessidade de seguir atento ao rumo, por forma que se evitem os escolhos de uma cristalização em fórmulas ultrapassadas e inadequadas às necessidades da vida social e do Estado moderno, e os prejuízos das novidades sem comprovação experimental, devidas a preocupações de escolas e doutrinas.

Entre nós, aos princípios tradicionais é a própria Constituição que lhes conserva a vitalidade e se encarrega de reacender o seu espírito, não parecendo empreendimento legítimo a sua conversão ou substituição antes de reformado o texto fundamental.

Assim, o equilíbrio básico, a despeito de impugnado por alguns, que preconizam a subordinação financeira a concepções de dinamismo económico, mantêm os seus direitos, já tradicionais na vida portuguesa.

A unidade e a universalidade vêm-se condicionadas pela existência de sectores marginais, outros orçamentos que não o Orçamento Geral e pelos numerosos fundos especiais.

A anualidade enfrenta os planeamentos de obras, trabalhos, estradas, equipamentos, embora ressalvada por inscrições anuais,

A não consignação das receitas encontra-se com frequência atacada pelas desafectações de receitas gerais e sua atribuição, a fins especiais.

E se nos cingirmos ao âmbito das funções de fiscalização das contas públicas, mais evidentes se tornam aí a indispensabilidade e permanência dessas regras, fundamentais para a unidade, a ordem, a clareza, a exactidão do orçamento (que é o primeiro acto de execução da lei de receita e despesa), da gestão e das contas respectivas».

A reforma orçamental operou-se por meio do Decreto c. f. lei n.º 15 465 de 14 de Maio de 1928 (orçamento de receitas) e 16 670, de 27 de Março de 1929 (orçamento das despesas). O primeiro destes diplomas foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 37 429, de 28 de Maio de 1949, vindo mesmo revogados os seus artigos 1.º a 12.º.

Pelo Decreto n.º 15 465 tratou-se de introduzir na organização e regime jurídico do orçamento reformas e aperfeiçoamentos indispensáveis para o mais completo *conhecimento da situação nacional, para o equilíbrio das receitas e despesas ordinárias e ainda para a defesa do tesouro e do contribuinte.*

Para o primeiro objectivo estabelecia-se que o preâmbulo do orçamento compreendesse sempre alguns mapas sintéticos com as cifras da mais lata contabilidade pública, compreendendo além do resumo das despesas e receitas do Estado, os elementos relativos às finanças das autarquias locais e do ultramar, à dívida do Estado e à daquelas mesmas autarquias e do ultramar. O Decreto-Lei n.º 37 429 acrescentou os organismos de coordenação económica e corporativos. Tudo consta de 11 mapas sintéticos que constituem o *PREAMBULO* do Orçamento.

Segue-se o *ORÇAMENTO* propriamente dito, desdobrando-se em três partes: a *parte legislativa*, com a Lei de Meios e o Decreto Orçamental que a executa a *parte central*, com o desenvolvimento das receitas e despesas, e *parte complementar*, com os orçamentos dos serviços autónomos.

O Decreto-Lei n.º 16 670 veio completar a reforma orçamental, introduzindo uma nova classificação de despesas e ensaiando uma nova instituição — a Intendência Geral do Orçamento — isto com vista à fiscalização da correcção económica das despesas, uma vez que a sua correcção jurídica está assegurada por instituições e métodos consagrados — preocupado o legislador com a eficiência dos serviços e dos gastos.

Com a entrada do ano civil e económico, agora coincidentes, começa a execução do orçamento, isto é, a gerência financeira do Estado, da qual este prestarão contas mensais e a conta geral anual.

O Tribunal conhece desta no exercício das suas atribuições de fiscalização financeira, verificando a sua conformidade com vários elementos de comparação, entre eles as contas de responsabilidade individual que o Tribunal durante o ano julgou no exercício da sua de fiscalização jurisdicional — ou de justiça administrativa.

O prazo para a publicação das contas provisórias mensais, no Diário do Governo, é de quarenta e cinco dias, contados do fim do mês a que respeitam, com excepção das que se referem ao último mês de cada ano e ao primeiro mês do seguinte, pois essas têm o prazo de publicação até 31 de Março, como dispõem o art.º 42.º do Decreto n.º 18 381 e a alínea *d*) do artigo 5.º no Decreto n.º 25 538, de 26 de Junho de 1935.

Nos termos da Lei n.º 1611, de 30 de Junho de 1924, a conta provisória mensal compreenderá as importâncias das

receitas cobradas, as das despesas cujos pagamentos tenham sido autorizados e as saídas dos cofres públicos para satisfação dessas despesas.

Quanto à Conta Geral do Estado, que estudamos noutro lugar, deve estar publicada até 31 de Outubro do ano seguinte ao da gerência (art.º 5.º do Decreto n.º 25 538).

Depois de julgada pelo Tribunal de Contas, a Conta Geral é presente à Assembleia Nacional, que a discute e aprecia, no plano político-financeiro, económico e social, analisando a execução orçamental e, portanto da Lei de Meios, tomando contas do mandato que por esta lei confiou ao Governo.

A decisão da Assembleia constará de uma resolução sob a forma de decreto, referendado pelo Presidente da República.

Assim se encerrou o ciclo anual da vida financeira do Estado.

2) — Breve notícia da contabilidade pública

São bem conhecidos os entusiásticos louvores que ainda hoje se dirigem ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1881 e respectiva lei.

Tem razão o Doutor Águedo de Oliveira quando diz que «Estes diplomas cristalisam os grandes aperfeiçoamentos verificados numa quadra distante. Apresentavam um corpo único de doutrina — têm cabeça, tronco e membros».

Na Lei de 1881 ou Plano da Reforma da Contabilidade, declara-se que esta abrange tudo o que respeita à arrecadação e aplicação dos rendimentos e recursos públicos, estabelecendo-se que a contabilidade geral do Estado se concentrava na Direcção-Geral respectiva, no Ministério das Finanças, e definindo-se a competência dessa Direcção-Geral, assim:

— dirigir e uniformizar o serviço de contabilidade, exercendo fiscalização sobre todas as repartições que tenham a seu cargo escriturar elementos de receita ou de despesa;

— corrigir todos os elementos necessários para organizar a escrituração geral da receita e despesa do Estado, devendo apresentar «por um sistema claro, metódico e regular» uma e outra — como detalhadamente especifica;

— organizar o Orçamento Geral do Estado e outros diplomas;

Segue-se depois o Regulamento (21 de Agosto de 1881), e aí a contabilidade pública é dividida em *legislativa, administrativa e judiciária*, assim definidas:

— a *contabilidade legislativa* compreende as leis de votação dos impostos e outros recursos ordinários e extraordinários, as autorizações das despesas públicas e o exame e fiscalização completa da execução que tiveram essas leis e autorizações, concluindo pela lei do encerramento definitivo das contas dos exercícios;

— a *contabilidade administrativa* estabelece, regula e legaliza, por meio de escriturações oficiais, todos os factos concernentes à arrecadação e aplicação dos rendimentos e demais recursos do Estado;

— a *contabilidade judiciária fixa*, por sentenças proferidas pelo Tribunal de Contas, a responsabilidade individual de todos os gerentes dos dinheiros públicos e certifica por meio de declarações autênticas do mesmo Tribunal, toda a receita e despesa efectuadas.

Para se ter uma ideia das matérias tratadas no Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1881, damos as suas divisões:

Título I — CONTABILIDADE GERAL

- Capítulo I — Da divisão da contabilidade pública
- Capítulo II — Disposições gerais

Título II — CONTABILIDADE LEGISLATIVA

- Capítulo I — Do Orçamento Geral do Estado
- Capítulo II — Da autorização das receitas
- Capítulo III — Da fixação e classificação das despesas
- Capítulo IV — Concursos
- Capítulo V — Da repartição dos créditos legislativos
- Capítulo VI — Da distribuição de fundos
- Capítulo VII — Da liquidação das despesas públicas
- Capítulo VIII — Do ordenamento das despesas
- Capítulo IX — Do pagamento das despesas públicas
- Capítulo X — Das contas gerais do Tesouro e dos Ministérios
- Capítulo XI — Do encerramento definitivo das contas de exercícios findos

Título III — DISPOSIÇÕES ESPECIAIS RELATIVAS À DIVIDA PÚBLICA

- Capítulo I — Da dívida consolidada
- Capítulo II — Da Junta do Crédito Público
- Capítulo III — Das disposições relativas ao pagamento dos juros da dívida pública consolidada
- Capítulo IV — Disposições diversas
- Capítulo V — Da dívida flutuante
- Capítulo VI — Da dívida amortizável
- Capítulo VII — Dos títulos da renda vitalícia

Título IV — CONTABILIDADE ADMINISTRATIVA

- Capítulo I — Da contabilidade relativa à arrecadação e administração dos rendimentos do Estado
- Capítulo II — Da contabilidade dos recebedores dos rendimentos públicos
- Capítulo III — Da contabilidade relativa aos ordenamentos
- Capítulo IV — Da contabilidade da despesa
- Capítulo V — Das disposições gerais aplicáveis a todos os encarregados da cobrança e aplicação dos rendimentos do Estado

Título V —

- Capítulo único — Da contabilidade do material

Título VI — DA CONTABILIDADE JUDICIARIA E EXAME DAS CONTAS PÚBLICAS

- Capítulo I — Da jurisdição e competência do Tribunal de Contas
- Capítulo II — Da declaração geral do relatório anual do Tribunal de Contas. Disposições diversas

Título VII — PESSOAL DO QUADRO DA DIRECÇÃO-GERAL

- Capítulo I — Nomeação, distribuição e aposentação do pessoal. Concurso-aposentações
- Capítulo II — Licenças, disposições disciplinares e ordens de serviço. Disposições transitórias

Apreciando este Regulamento de 1881, o Doutor Águedo de Oliveira escreve:

«Os traços característicos da organização — aliás largamente importados do direito francês e sem me referir às distinções de ordem formal — eram todos estes:

1) A contabilidade pública tinha como função, além de metodizar e clarificar a vida financeira, fiscalizar as repartições, dependentes ou não do ministério, que dissessem respeito a elementos de receita e despesa.

2) Separação da contabilidade de dinheiros públicos da contabilidade de material.

3) Separação destas duas contabilidades da contabilidade de ordenadores.

4) Adopção da escrita por partidas dobradas.

5) A Conta Geral do Estado, conferida e informada pelo Tribunal de Contas, apresentar-se-ia ao Parlamento para este a julgar e proferir o «bill» de indemnidade».

Comentando depois estes pontos, nota que ainda desta vez o sistema de Luca Pacioli, já tentado por Pombal, não teve aceitação, anotando quanto à separação da contabilidade de ordenadores, as considerações que reproduzimos no respectivo capítulo.

Cinquenta anos depois, o legislador de 1930 estabeleceu que «A Contabilidade Pública tem por fim assegurar a ordem e a economia na administração financeira do Estado» (art.º 1.º do Decreto n.º 18381, de 24 de Maio daquele ano).

No relatório desse Decreto, o reformador esclarece-nos sobre o espírito da reforma da contabilidade pública, declarando:

«Ela pretende que o orçamento e contas sejam informados pelos mesmos princípios, tanto nas receitas como nas despesas; que traduzam a mesma orientação essencial, para poderem ser comparadas e poder ver-se num documento a efectivação do outro; que consigam ser a expressão, o mais perfeita possível, da realidade financeira.

Ela tende à maior simplificação, reduzindo a uma as suas contas actuais de resultados, e logicamente mantendo a da gerência, sem sacrificar inteiramente a do ano económico, visto que, através de todas as suas disposições, do que se trata afinal é de obter a coincidência do ano económico com a gerência, embora com pequenas excepções inevitáveis.

Ela inspira-se num princípio de equilíbrio financeiro profundo que se estende das precisões às realizações, e mesmo às disponibilidades de tesouraria, cercado de cuidados e sanções a perfeita regularidade da administração no que toca a fazer nascer créditos ou débitos do Estado, a fazê-los liquidar e a fazê-los solver, e é desta regularidade em receber e em pagar que fica dependente a realização da sua finalidade.

Ela pretende objectivar-se numa conta clara, facilmente compreensível, sacrificando-se embora à sua simplicidade e correnteza um pouco de perfeição técnica, em muitos casos, digamos, mais aparente que real.

Ela leva ao encerramento de cada ano em prazo tão curto, que a sua apreciação e julgamento se tornam fáceis e eficaz o apuramento de responsabilidades.

Ela quer ser o auxiliar da administração, a última expressão da vida administrativa regular e ordenada, e, ainda que toque nalguns dos mais altos problemas jurídico-financeiros, há-de ser tão simples na sua execução que se facilite a acção do pessoal e a compreensão do público».

E hoje as atribuições da Direcção-Geral podem resumir-se assim:

- prepara o Orçamento Geral do Estado;
- dá parecer sobre a aplicação das verbas orçamentais;
- efectua as alterações orçamentais superiormente determinadas em obediência às leis;
- fiscaliza as despesas dos serviços públicos que não gozam de autonomia;
- autoriza o pagamento das despesas públicas;
- escritura as operações relativas às despesas e receitas públicas;
- organiza e pública as contas do Estado, tanto as provisórias (mensais) como a Conta Geral do Estado;
- orienta e fiscaliza o serviço de contabilidade em todas as repartições do Estado onde se escrituram elementos de receita e despesa.

Como noutro lugar dizemos, algumas das funções da Intendência Geral do Orçamento estão a cargo da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, onde foi criado um serviço próprio que em especial se destina à preparação do Orçamento Geral do Estado e à elaboração de pareceres sobre a aplicação de verbas orçamentais.

O reformador de 1936, ao remodelar a Conta Geral do Estado, comentava assim o diploma de 1881:

«Com acentuada melhoria sobre os diplomas anteriores, o Regulamento de 1881 prescreveu: a competência técnica da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, o método de escripturação das operações orçamentais e de tesouraria; os limites da gerência financeira; a organização das contas e a sua publicação; a competência do Tribunal de Contas — exame e julgamento de contas, Relatório e Declaração Geral de Conformidade; a fiscalização das Côrtes.

A boa vontade de conseguir contas exactas, pontuais e apreciadas pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo, foi contrariada pelo sistema de contabilidade, o qual exigia trabalhos extremamente morosos. Apesar disto, as coisas melhoraram muito e durante vinte e seis anos, até 1907, foi-se vivendo à sua sombra e gozando a sua estabilidade».

Mas... como escreveu o Doutor Aguedo de Oliveira, este sistema voou em pedaços, e o próprio reformador, ao reconhecer as vantagens da perda de estabilidade, acentuava a falta de um Regulamento Geral da Contabilidade Pública, em que se sistematizasse e desenvolvesse toda a matéria legislativa em vigor e substitua num só texto, claro e bem ordenado, a multiplicidade de diplomas vigentes, e anunciava que não viria longe a oportunidade da publicação de tal regulamento.

Infelizmente, essa oportunidade ainda não chegou.

A situação é assim apreciada pelo Presidente do Tribunal de Contas:

«O sistema de Lopo Vaz sofreu grandes e rudes golpes dos seus sucessores. Voou em pedaços! Restos naufragados de comandos legislativos ainda hoje imperam; outros caíram em desuso, sumiram-se no mar profundo, nunca passando de letra morta. Só um velho práctico de contabilidade pode discriminar o que emerge das vagas, daquela formosa construção na traça do architecto, mas obra desfalcada e imperfeita à mão dos mestres e calafates». (Revista do Centro de Estudos Económicos, 1949).

E chegamos a 1907, com a reforma de João Franco, assim resumida pelo mesmo autor: «... entra por dois caminhos que se distanciam no horizonte — o aperto dos prazos, a limitação restritiva de obrigações, os remédios drásticos, por uma banda; a Comissão Parlamentar de Contas Públicas e o seu grande «Intendente» Geral da Contabilidade Pública; providencial e superior, que faz lembrar o Príncipe Arqui-Tesoureiro de Napoleão, o Grande».

Lançadas em diploma de 20 de Março as bases para a reforma da contabilidade pública, seguem-se-lhe as cartas de

lei de 9 de Setembro de 1908 e, já no regime republicano, o decreto n.º 5519, de 8 de Maio de 1919, que extinguiu o ordenamento das despesas: comenta o mesmo magistrado que tal extinção «levava a descarregar o fardo das responsabilidades, sobre as vigilantes repartições da contabilidade e arvoraram-se em símbolo do novo sistema os documentos originaes de liquidação de despesa, que, para sempre substituíam a ordem de pagamento».

3) — A fiscalização da execução orçamental

Sendo capítulos principais do direito financeiro o orçamento, o imposto e o crédito público (empréstimo), o primeiro deles trata do orçamento nas suas fases sucessivas: organização, aprovação, execução e fiscalização.

O orçamento é uma das matérias mais aprofundadas no estudo do direito financeiro, com demorada análise do seu tríplice aspecto — jurídico, financeiro e político — social.

Como expressão geral das receitas e despesas do Estado, o orçamento prevê e autoriza umas e outras, ordenando a cobrança das primeiras e autorizando a realização das segundas.

Desdobra-se assim em orçamento da receita e orçamento das despesas, regulado cada um deles, no que respeita ao Orçamento Geral do Estado, respectivamente pelos Decretos n.º 15 465 de 14 de Maio de 1928 e n.º 16 670, de 27 de Março de 1929.

É fundamental o conhecimento do art.º 19.º do primeiro daqueles decretos:

«Todos os serviços publicos, gerais, regionais, ou locais, quer gozem ou não de autonomia administrativa ou financeira, estarão sujeitos às leis e regulamentos gerais de contabilidade pública no que respeita à organização dos seus orçamentos, à execução dos seus serviços, ao pagamento das suas despesas, e à apresentação, fiscalização e julgamento das suas contas, ficando subordinado a esta regra a sua relativa autonomia».

A fiscalização da execução orçamental abrange receitas e despesas, mas sob aspectos, por meios e em tempos diferentes.

Com relação às receitas, o seu montante está previsto no orçamento e a distribuição dos encargos pelos contribuintes tem por fiscaes os próprios interessados, que para sua defesa dispõem dos meios que lhes permitem reagir contra a ilegalidade

ou inexactidão da colecta ou da cobrança: o contencioso fiscal oferece os processos de defesa adequados.

A *fiscalização administrativa das receitas* tem como primeiros agentes os chefes das secções de finanças, pois são eles quem organiza as contas dos respectivos tesoureiros da Fazenda Pública e contabiliza os documentos comprovativos das receitas e despesas efectuadas na tesouraria do concelho. Nesta matéria regulam várias disposições legais — art.º 60.º do Regulamento de 4 de Janeiro de 1870 — art.º 7.º do Decreto de 26 de Maio de 1911 — art.º 30.º do Decreto n.º 3170 de 1 de Junho de 1917 — art.º 20.º do Decreto n.º 5859 de 6 de Maio de 1919 — art.º 20.º do Decreto n.º 18 176 de 8 de Abril de 1930 — art.º 2.º do Decreto n.º 19 968, de 29 de Junho de 1931 — art.º 32.º do Decreto n.º 22 728 de 24 de Junho de 1933.

Cabe aos mesmos chefes das secções de finanças a obrigação de assistir diariamente à abertura e ao encerramento do cofre da Tesouraria, verificando a receita e despesa diária e visando previamente todas as guias de receitas e os documentos de despesa (art.º 20.º do Decreto n.º 18 176).

A falta de cumprimento desta obrigação importa responsabilidade criminal do chefe da secção, nos termos do mesmo decreto.

Mas essa *fiscalização administrativa das receitas* está ainda a cargo da Inspeção Geral de Finanças, organismo de fiscalização externa, criado pelo decreto n.º 18 177, de 8 de Abril de 1930, tendo o seu regulamento aprovado pelo decreto n.º 32 341, de 30 de Abril de 1942.

Inspecciona as direcções de finanças, as tesourarias a Fazenda Pública e outros cofres públicos não dependentes dos Ministérios da Marinha, do Exército, do Ultramar e dos Negócios Estrangeiros, realizando visitas de surpresa, periodicamente.

Também as caixas filiais do Banco de Portugal, quanto às operações do Estado, estão sujeitas à fiscalização dos directores de finanças.

A *fiscalização judiciária das receitas* cabe ao Tribunal de Contas, que julga as contas dos tesoureiros da Fazenda Pública e ainda os alcances descobertos nas visitas de surpresa, como noutro lugar se expõe.

Por seu turno, o *controle das despesas* desdobra-se em administrativo, judiciário e político, quanto à natureza do órgão fiscalizador, da falta e da sanção.

O *controle administrativo* exerce-se por intermédio da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, da Intendência Geral do Orçamento, e dos organismos de inspecção, sem esquecer a fiscalização exercida pelos exactores e pagadores sobre os ordenadores

das despesas, pois cabe-lhes verificar a regularidade da ordem ou autorização de pagamento.

O *controle judiciário* compete ao Tribunal de Contas, que julga os responsáveis da conta, proferindo uma decisão de quitação, de débito ou de crédito. É indispensável acentuar desde já que a expressão e o conceito de «*comptable*», que poderia traduzir-se literalmente «*contável*», é no nosso direito financeiro substituída pela expressão «*responsável da conta*».

O *controle político* cabe à Assembleia Nacional, ou seja à representação política, exercendo-se logo na discussão e votação da Lei de receita e despesa, ao estabelecer as bases da política económica, financeira e social do Estado, e mais tarde na tomada de Contas da gerência.

*

Postas estas ideias gerais, convém agora insistir em algumas particularidades da *fiscalização das despesas*.

A despesa apresenta duas fases distintas, uma administrativa, outra «*comptable*», que podem assim esquematizar-se:

- a) Processamento ou compromisso;
- b) Verificação;
- c) Liquidação;
- d) Autorização;
- e) Pagamento

Os actos das alíneas a) b) c) e d) cabem na fase administrativa e a última pertence à chamada «*comptable*» — ou de pagamento, como se designa.

A fiscalização na fase administrativa pertence às repartições da contabilidade, exercendo-se a do compromisso no Tribunal de Contas, que examina a conformidade da despesa com a lei, através dos serviços de visto.

A fiscalização do pagamento cabe ao mesmo Tribunal, no julgamento das contas respectivas.

A fiscalização das despesas reveste dois aspectos: um jurídico, outro económico, isto é verifica *quanto* se gasta e *como* se gasta.

O «*quantum*» da despesa, a correcção jurídica desta, obedece a três requisitos, verificados no visto e nas contas do Tribunal:

— lei que autorize a despesa (lei no sentido formal; note-se desde já);

— inscrição orçamental em que possa ser classificada ou compreendida;

— cabimento dentro da respectiva dotação orçamental.

No lugar próprio examinaremos detalhadamente o serviço de visto, que é uma das mais importantes e delicadas atribuições do Tribunal.

Estes três requisitos são exigidos por lei expressa — Decreto n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930, art.º 13.º.

Adiante lhes faremos pormenorizada referência.

Quanto à fiscalização da correcção económica das despesas, devemos acentuar a reconhecida vantagem de a fiscalização do orçamento não poder olvidar a aplicação ou destino dos dinheiros públicos.

Não interessa só o «quanto se gastou», mas também o «como se gastou». Sobre tal fiscalização, muito se lê em toda a parte focando as vantagens e até a necessidade de a instituir e cuidar, mas nada ou muito pouco se escreve sobre as formas ou processo de a exercer. . .

No Congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas foram presentes duas teses relacionadas com a apreciação económica das despesas públicas (Professor Laufenburger e Professor Masoin), estudando o valor económico da despesa do ponto de vista da sua produtividade *in se*, ou seja, da própria classificação como despesa produtiva; mas a nós interessa-nos mais directamente outro aspecto, qual é o da apreciação da correcção económica da realização da despesa, isto do ponto de vista da sua utilização ou emprego em cada caso concreto.

Pode uma despesa ter sido correctamente classificada e inscrita como produtiva, dando-se-lhe todavia uma aplicação indevida ou anti-económica.

Ora já no primeiro plano da questão o Prof. Laufenburger via dificuldades no estabelecimento de um critério incontroverso, acrescentando que «sem dúvida que o Governo, ao estabelecer uma despesa, crê corresponder a uma necessidade. Mas a utilidade da despesa é muito contestável no que diz respeito à maneira como os poderes públicos pretendem definir esta necessidade e à maneira como são julgados os meios de satisfação».

A nós, sobretudo, interessa, como dissemos, apreciar e fiscalizar a mais rendosa aplicação ou emprego das verbas orçamentais, em cada hipótese prevista no orçamento respectivo, bem como averiguar se uma despesa foi realizada por forma a satisfazer o preceito legal — obrigação de aplicar as verbas que fazem face às despesas de cada serviço de modo a ser

alcançado um máximo de rendimento útil com o mínimo dispêndio possível (art.º 16.º decreto com força de Lei n.º 16 670).

O próprio legislador escreveu em 1929, no relatório do decreto com força de lei n.º 16 670, de 27 de Março:

«No caminho da parcimoniosa aplicação dos dinheiros públicos, em que continua a ver-se uma das mais importantes soluções do problema financeiro, notár-se-á imediatamente que, suficientemente garantida nas nossas leis a correcção *jurídica* das despesas, faltam em absoluto princípios ou instituições que disciplinem ou fiscalizem a sua correcção *económica*.

O que para obtê-la se dispõe, é novo em Portugal, mas não é novo no Mundo, pois que países ricos e de finanças prósperas, abandonados os critérios empíricos da fixação das despesas, não descansam em estudar, por meio de organismos próprios, as formas de os serviços alcançarem a maior eficiência com o menor gasto possível. Compreende-se que a contabilidade tem poderes — e é propriamente essa a sua função — para verificar que a classificação foi correcta, havia cabimento de verba, a despesa foi feita pela entidade competente e o pagamento realizado nos termos legais; mas isto, que é interessante na ordem jurídica, tem um secundaríssimo valor na ordem económica, porque, dentro da mais estrita e rigorosa legalidade, a despesa pode ser criticável, comparada com os resultados obtidos e com a utilidade para o serviço ou para o público. Ora numa tal ordem de ideias podemos afirmar que está tudo por fazer».

E declara ensaiar, com poderes latos, uma instituição para o efeito desejado — a Intendência Geral do Orçamento, — à qual competia:

a) Dirigir os trabalhos de preparação do orçamento das despesas nos diferentes Ministérios, dando a todos os serviços a eles subordinados as instruções e esclarecimentos necessários;

b) Examinar os quantitativos das verbas de despesas e indicar as alterações que julgar convenientes para que fiquem em justa relação com os fins que devem satisfazer;

c) Providenciar para que as verbas inscritas em orçamento representem com a maior simplicidade e clareza a verdadeira e justa aplicação das despesas;

d) Vigiar pela observância do artigo 16.º do presente decreto, tomando desde logo as providências que o seu não cumprimento exigir;

e) Estudar as fórmulas mais económicas do emprego dos dinheiros públicos, propondo as modificações na orga-

nização ou na técnica dos serviços que julgar necessárias ou convenientes para que seja observada a maior economia dentro da maior eficiência;

f) Promover a aplicação das sanções penais e exigir perante as repartições competentes e os tribunais as responsabilidades civis que os actos dos funcionários ou dos serviços na execução do orçamento determinem, providenciando especialmente sobre o pagamento ou reembolso de importâncias despendidas a mais ou gastas sem inscrição orçamental, com violação do preceituado no artigo 13.º. Os referidos pagamentos ou reembolsos poderão efectuar-se quer por meio de desconto nos vencimentos dos funcionários quer pelo meio judicial competente;

g) Exercer todas as demais atribuições que o presente decreto lhe confiar e as que resultarem da função geral estabelecida no corpo do artigo anterior.

Este artigo determinava que a Intendência exerceria a superintendência e a fiscalização técnica da preparação e execução do orçamento.

Como dissemos, não se verificou a instalação e funcionamento deste organismo de fiscalização da correcção económica das despesas, no qual, aliás, o legislador depositava tantas esperanças para uma acção que se faria «sentir no domínio de todos os serviços públicos», e que reputava superior ao sistema romeno de colocar um fiscal de despesas junto de cada Ministro, «com poderes tão extensos que nenhuma despesa poderá ser realizada sem sua prévia concordância».

A dificuldade e as hesitações no estabelecimento do processo óptimo da fiscalização da correcção económica das despesas são conhecidas em toda a parte e delas se fizeram eco os congressos internacionais a que nos temos referido.

A discussão aflora sobretudo, a propósito dos fins do controle preventivo, para se averiguar se ele deve e pode incidir somente na legalidade da despesa ou também sobre a sua moralidade e oportunidade, incidindo sobre esse controle «a priori» quando ele esteja a cargo de órgão estranho e independente da administração.

E a este respeito parecem-nos particularmente claras as palavras do delegado do Japão no congresso de Bruxelas. apreciando o controle «a priori», que não impugnou, e comentou que uma vez que o controle efectuado pelo Tribunal de Contas não se limita à verificação formal da legalidade dos pagamentos, estendendo-se igualmente ao exame da eficácia da despesa no aspecto económico, o controle prévio pode retardar notavelmente

a gestão dos serviços públicos em caso de desacordo entre o Tribunal e a administração, ou mesmo implicar uma ingerência na acção do poder executivo.

Na verdade, a correcção económica da despesa é quase sempre uma questão de facto, um problema de critério administrativo, e não se foge a considerar se, um organismo tènicamente preparado para obstar à contracção de despesas ilegais, como é o Tribunal, pode ter a mesma decisiva intervenção no aspecto da oportunidade e conveniência dessas mesmas despesas.

Por isso mesmo em Portugal se confiava essa fiscalização a uma instituição administrativa — a Intendência do Orçamento.

— Quanto ao tempo em que se exerce a fiscalização, temos de encarar em primeiro lugar a *fiscalização preventiva* ou «a priori».

Nesta matéria devemos e queremos remeter o estudioso para o volume do Doutor Aguedo de Oliveira «A fiscalização financeira preventiva no direito português», publicado por ocasião e com destino ao Congresso do Rio de Janeiro (1959).

Ali se desenvolve demoradamente o debate teórico sobre a admissibilidade dessa fiscalização, com exposição cuidadosa das orientações seguidas em diversos países e da evolução da doutrina no campo internacional, seguindo-se o estudo atento da fiscalização preventiva no nosso direito.

No capítulo destinado à exposição dos temas e conclusões dos Congressos internacionais, pode ver-se que em Cuba se realça a necessidade de um controle prévio sobre as receitas e as despesas, exercido por entidade independente do organismo sujeito à fiscalização. Igualmente o Congresso de Bruxelas afirmou, nas suas conclusões, a necessidade de uma fiscalização preventiva para assegurar uma correcta execução orçamental, podendo essa fiscalização sobre as despesas públicas ser exercida tanto no momento do compromisso como antes do seu pagamento, sendo aquele o momento de maior eficácia, acabando por deixar à escolha de cada país, e de acordo com as estruturas próprias, o confiar essa fiscalização ao organismo que faz a despesa ou à instituição Superior de Controle.

Tanto basta para se verificar que, à parte algumas opiniões em contrário, a necessidade de fiscalização «a priori» é reconhecida pela generalidade da doutrina.

Daquele mencionado trabalho transcrevemos as seguintes judiciosas considerações:

«Esta fiscalização técnica e jurídica pode ser, em atenção ao momento no qual adquire incidência e se enriquece de consequências: preventiva ou «a priori»; sucessiva ou «a posteriori».

A preventiva precede a execução plena; obviamente, e procura os actos de administração enquanto se estão produzindo; a segunda espera pelo termo da gestão anual para, através das contas, proferir um juízo sobre o carácter da acção empreendida, para chegar à determinação dos seus efeitos e responsabilidades.

A primeira prevê e destarte propõe-se evitar erros, desvios ou infracções; a segunda, «*a posteriori*», onde apura esses erros, desvios ou infracções profere uma condenação e repõe pelo jogo das responsabilidades a plenitude do direito ofendido, pois que as leis teriam sido postergadas e os seus imperativos exigem uma restituição.

Aquela análise preventiva tendente a evitar males maiores, vem sendo conferida às instituições supremas de contas, a alguns tribunais de contas, e compreende, logicamente, o exercício de faculdades amplas de estudo, de técnica administrativa, de censura e defesa do património público.

Esta função de análise e declaração prévia, tutelando meios e valores, pode atingir as finalidades e disciplinas mais altas.

E vista com latitude, poderá compreender, teóricamente:

- a) A regularidade da tomada de encargos em nome do Estado.
- b) A segurança e defesa das suas entradas, meios e até as garantias necessárias.
- c) A conformidade dos compromissos e gastos com as leis gerais, as leis financeiras e orçamentos.
- d) A economia nos encargos tomados e nos gastos públicos.
- e) As providências cautelares no sentido de evitar ou tornar difíceis os desvios e faltas, a sujeição do acto administrativo e demasiados riscos ou a escusadas preocupações».

Quando versarmos a matéria sujeita à competência no nosso Tribunal de Contas, referir-nos-emos ao nosso serviço de visto, ou seja, ao controle prévio no nosso direito positivo. Mas será ainda o Doutor Águedo de Oliveira que nos dará as noções gerais do nosso serviço de visto, através das seguintes transcrições do seu estudo:

«O visto no direito português é um meio prévio de revisão crítica dos actos administrativos de expressão financeira que lhe assegura a possibilidade de desenvolvimento e execução».

E por isso ineficaz para sanar encargos indevidos ou para suprir deficiências, contado-se entre estas, a do próprio visto em tempo oportuno.

Está sujeito a alguns princípios gerais, dos quais os primeiros são comuns à fiscalização preventiva e repressiva.

E são estes:

1.º — O visto procura, defendendo e acautelando os dinheiros públicos, materiais e valores do Estado, garantir a impecabilidade da gestão orçamental.

2.º — O visto é jurisdicionalmente prévio e colectivo, antecede a realização essencial do acto administrativo e garante-lhe sequência.

3.º — O visto deve ser concedido prontamente, não demorando como objecto de serviço de fiscalização mais de 4 dias.

4.º — O visto afirma e assegura legalidade geral e viabilidade financeira.

5.º — A técnica própria deste serviço, consistindo em exames, estudos e informações deve ser cada vez mais minuciosa mas não dispensa a resolução das dúvidas levantadas.

Embora sem atingir o máximo de perfectibilidade e rigor insofismável, o direito português mostra ensinamentos e ostenta uma lição que permitirá esclarecer este grande e delicado capítulo da fiscalização apriorística».

A legislação de alguns países (Itália, Brasil, Belgica) admite a modalidade do *visto com reserva*, prática excepcional para casos de extrema necessidade, permitindo por parte da administração executar actos a que o Tribunal recusa o seu visto. O Tribunal, visando sob reserva, exonera-se de responsabilidade, cabendo ao Parlamento apreciar e julgar o acto governativo.

Os artigos 196.º e 198.º do Regulamento Geral da Contabilidade, de 1891, admitia o *visto com ressalva* nas ordens de pagamento a que o Tribunal recusava o visto, mas que o ministro mantinha por discordar das razões do Tribunal. Este comunicava o caso às Câmaras legislativas.

Mas o art.º 31.º da Carta de Lei de 20 de Março de 1907, que aprovou as bases para a reforma da Contabilidade, veio substituir o visto do Tribunal nas ordens de pagamento, pelo do director geral da contabilidade, sendo certo que a própria ordem de pagamento foi suprimida pelo decreto n.º 5519, de 8 de Maio de 1919, que declarou extinto o ordenamento das despesas públicas, substituindo-o pela declaração na próprias folhas (art.º 6.º e 10.º).

Estudar o visto *com reserva* ou *ressalva* entre nós, seria de grande vantagem.

— Surge-nos em segundo lugar, quanto ao tempo da fiscalização, a *fiscalização perceptiva*, ou *inspectiva*.

Esta matéria foi lúcidamente exposta pela delegação de Salvador no Congresso de Cuba.

Salientou-se que «o exercício do controle fiscal nas suas modalidades de preventivo e de posterior, apesar da importância que elas revestem como elementos necessários de uma política de fiscalização bem organizada, não consegue cobrir toda a trajectória das operações financeiras, principalmente as relativas à distribuição de fundos públicos».

Explana o assunto e conclui que no controle prévio se verifica a legalidade do encargo, mas sem se assegurar de que as mercadorias e serviços a que respeitam as despesas têm a sua aplicação conveniente e própria; e o controle posterior limitar-se-ia a comprovar a exactidão contabilística dos saldos. E assim se justifica o recurso ao controle perceptivo o qual consistiria em inspecções nas dependências e serviços, vigiando a aplicação das despesas e bem assim a eficiência dos serviços, emitindo o seu conselho e parecer para a correção dos desvios e erros.

Já no Boletim do Tribunal de Contas se escreveu que «a experiência tem demonstrado de forma inequívoca que a fiscalização mais eficaz é aquela que se efectua em regime de inspecção, com a maior actualidade e sempre que possível em regime de surpresa» (J. Bartolomeu Júnior).

E opina-se que a Inspeção-Geral de Finanças não pode ser sobrecarregado com novas e mais amplas atribuições, pelo que se proporia a criação no Tribunal de Contas de um corpo de fiscalização. . .

Decerto isso agravaria o defeito da multiplicidade de organismos fiscalizadores, podendo talvez adoptar-se a ideia da inclusão de um contador-inspector, especializado na fiscalização de despesas ou criando os verificadores. Na verdade, objecta-se por vezes que a Inspeção-Geral de Finanças está especialmente apta para a fiscalização das receitas, pois que a das despesas está a cargo da Direcção-Geral da Contabilidade e do Tribunal de Contas, conforme se trata de serviços sem ou com autonomia.

O art.º 32.º, § 8.º, do decreto n.º 22 257 determina que todos os cofres cujos responsáveis são obrigados à prestação de contas ficam sujeitos, nos termos do disposto na alínea a) do art.º 2.º do decreto n.º 18 177, e pela forma que for regulada, à fiscalização da Inspeção-Geral de Finanças.

Quando mais adiante estudarmos o exercício da competência do Tribunal de Contas, teremos ocasião de apreciar as disposições legais que efectivam entre nós a fiscalização preceptiva, a que

nós chamaremos com propriedade *inspectiva*, pois que na verdade é a inspecção a forma normal do seu exercício.

Também é conhecida por fiscalização simultânea ou concomitante, de harmonia com o tempo em que se exerce em relação às despesas.

— E temos agora o *terceiro tempo da fiscalização*, que se designa por *posterior*, *repressiva* ou «*a posteriori*».

A fiscalização jurisdicional «*a posteriori*», exercida no julgamento das contas, é chamada por alguns, depreciativamente, «póstuma», concitando críticas que a acusam de morosa e de ineficiente na medida em que apenas remedeia sem prevenir, dirigindo-se a factos consumados que já não pode evitar. Ora quanto a esta última acusação, ela carece de fundamento por duas razões principais.

Em primeiro lugar o julgamento destina-se não só a punir uma falta, mas — e principalmente — a reintegrar um património ilegalmente diminuído. E esse objectivo fundamental é atingido. Em segundo lugar, nos julgamentos estabelece-se uma jurisprudência que as administrações têm de observar a partir da notificação, de modo que se providencia em relação ao futuro, inevitavelmente.

Este valor preventivo da fiscalização jurisdicional posterior não merece ser diminuído.

A jurisprudência elabora-se sempre sobre os factos consumados, e é graças a ela que o legislador constroi para o porvir.

Quanto à crítica baseada na morosidade, certo é que a justiça, para ser eficaz, há-de ser pronta e nem sempre o é, em toda a parte.

Mas a prontidão e a actualidade têm de entender-se razoavelmente, não sendo possível obtê-la por meios mecânicos que se apressam ou retardam à vontade de quem dirige a engrenagem.

Têm esses princípios de se realizar sem atropelo de outros igualmente respeitáveis, como seja o de uma instrução suficiente para que o julgamento se faça com pleno conhecimento de causa. Naquilo que depende da diligência do Juiz em despachar e dos serviços e interessados em cumprir os despachos, a lei pode receber aperfeiçoamentos que conduzam a resultados propícios à celeridade desejável — e possível.

Quantas vezes se despacha uma diligência que pertence aos interessados executar e ela é demorada para além do tempo

suficiente! Como não vale opinar-se que só deviam subir a julgamento os casos ou procedimentos suspeitos de incorrecção por inspectores actuando «*in loco*» e no momento: isso equivalia a instituir uma entidade julgadora para uma decisão, como que prévia ou preliminar, sem que daí resultasse uma garantia da mais pronta apreciação nos casos remetidos a julgamento.

Longe de nós, repetimos, a ideia de que neste aspecto não seja necessário e possível, introduzir consideráveis aperfeiçoamentos.

O que se tem feito na matéria tanto no processo civil como no penal, pode servir de referência — e até de lição. . .

II PARTE

O TRIBUNAL DE CONTAS

Nota histórica

Há perto de noventa anos, em 1872, aparecia o Regimento do Tribunal de Contas, de 1869, anotado por J. Ferreira Lobo, «contador do mesmo Tribunal», mais tarde Director-Geral, com um prefácio muito interessante.

O labor desse servidor do Tribunal merece ser aqui realçado, erguendo-o do pó do esquecimento, pois na verdade constitui leitura muito proveitosa e interessante.

Folheando a história da França no capítulo fiscalização-contabilidade (da França a que ele chama «... aquele país portentoso que vence o mal com a mesma facilidade com que abusa do bem...»), recorda as obras de M. le Marquis d'Audiffret, evoca Colbert — o homem da admirável divisa «Recte et habile» —, como o fundador do sistema financeiro francês, e aqueles que se associaram às datas da legislação respectiva — Mollien, o conde de Chabrol, Cruzol, Laplagne, o barão Luiz, os Condes Corvetto, Villele, Roy, Humann, Fould. . .

Alude à influência da «anarquia dos serviços públicos submergindo em trevas a situação financeira» na revolução de 1789, passando a referir-se ao Primeiro Império, à monarquia de 1814, citando as datas memoráveis até à Segunda República e ao Segundo Império.

«Na organização da contabilidade, do estado, das instituições, repartições e serviços de que carece o sistema constitucional para satisfazer às duas condições de ordem e publicidade, que, graças a ele, são dupla cláusula de que dependem já agora todos os sistemas políticos, a França elevou-se como modelo».

Modelo que serviu, diz, a Bélgica, a Espanha, o Brasil, mas não influenciou a organização própria da Inglaterra. Quanto a esta «não há pontos de contacto, porque, como advertiu Bailly, é impossível estabelecer paralelo entre as instituições administrativas e fiscais do Reino Unido e as da França» O velho *exchequer*, o *board*, e o *audit office*, não têm que ver com

a *trésorerie, administration centrale des finances, a cour des comptes*. . .».

E acrescenta: «Quanto a Portugal, o sistema não foi acomodado, adaptado às nossas circunstâncias peculiares, foi traduzido ao pé da letra», como o revelam os diplomas legais publicados entre nós em 1859, 1860 e 1862.

Por isso se apresentavam entre nós em quarenta e cinco dias projectos que em França levavam três anos a elaborar, comenta. . . .

Saúda os dois regulamentos de 4 de Janeiro de 1870, «benvindos para os excepcionalíssimos que se obstinam em sustentar que a contabilidade tem de exercer forçosamente uma influência poderosa sobre a administração pública, atento o espírito das nossas instituições; — e que só ela pode prevenir abusos, obstar a ilegalidades e manter as leis tributárias e orçamentais; que só ela pode sujeitar todas as operações de receita e despesa do estado à prova da publicidade e do exame».

Defende a necessidade de compilar e codificar a legislação dispersa e dá-nos esta síntese da evolução dos sistemas entre nós:

«Chegando a 1591, já se descortina o Conselho da Fazenda. Para além ficam os tribunais da África, da Índia e dos Contos; instituição de D. João I, na opinião dos mais versados nestes estudos. Para cá de 1591, em tempo de D. João IV, (1641), encontra-se o Conselho do Ultramar; e em tempo de D. Pedro II (1695) a Junta do Tabaco. Transformações de séculos. Quantas provisões e regimentos! Todavia o tomar das contas, execuções e arrecadações da fazenda eram cada vez mais confusas, talvez pela abundância de alvarás, e quem sabe se pela antinomia de uns ou pela inobservância de muitos.

Os tesoureiros, almoxarifes, executores e outro oficiais do recebimento, que tinham por obrigações dar contas, ou não as prestavam ou embaraçavam a execução dos alcances, não obstante as providências de 5 de Abril de 1691 e 23 de Agosto de 1753. O mal era insanável. Em 22 de Dezembro de 1746 caíram, sob o cutelo reformador do marquês de Pombal, o emprego de contador-mór, e os Contos do Reino e Casa, com todos os officios e incumbências, e com todas as formas de arrecadação que neles se exercitavam. Das ruínas alevantou-se o Tesouro Geral ou Erário Régio que, passados 26 anos, foi engrandecido pela reforma (Lei 17 de Dezembro de 1787), e 45 depois (Decreto de 16 de Maio de 1832), derrubado à voz de um estadista que não era o marquês de Pombal, mas que era todavia José Xavier Mousinho da Silveira.

Caiu «o velho e monstruoso Erário»; como este ministro lhe chamou; desbaratou-se o Conselho da Fazenda, porque demais se iam desbaratando as rendas públicas; e em substituição criou-se o Tribunal do Tesouro, que deverá ser a reunião de todos os direitos, rendas e bens de Estado, onde quer que existissem, — a fiscalização suprema e universal da fazenda pública.

O Tribunal não se organizou logo. Em 14 de Setembro de 1833 foi criada uma comissão para liquidar todas as contas do Erário Régio. Mas isto era ineficaz. Rasgarem-se horizontes mais largos. O sistema carecia de expandir-se em todas as manifestações que lhe são próprias.

Reconhecia-se que para o sistema representativo ser uma realidade, e para a nação ser governada constitucionalmente, era necessário que a fazenda pública fosse garantida pela publicidade, fiscalização e responsabilidade (Projectos de fazenda de 26 de Novembro de 1836). Chegou a ser proposta a criação do tribunal de contas (Relatório do ministro da fazenda de 24 de Abril de 1837). A constituição política de 20 de Março de 1820, assegurou-lhe a existência. Instou-se pela sua definitiva organização (Relatório do ministro da fazenda de 31 de Janeiro de 1839).

Foi reorganizada a comissão do tesouro, sob a denominação de comissão do exame de contas dos exactores da fazenda pública (Decreto de 14 de Outubro de 1840).

Em 1842 restabeleceu-se o Tribunal do Tesouro Público (Decreto de 9 de Março e Regulamento de 15 de Abril). Em 1843 (Decreto de 13 de Novembro) foi constituída no Tesouro uma repartição liquidatária; — funcionou como tribunal de contas a comissão de contabilidade pública eleita na Câmara dos Deputados, e que não foi mais duradoura nem mais eficaz do que a comissão de contabilidade nacional, organizada na câmara electiva de França, por lei do 17 de Setembro de 1791.

Em 1844 foi criado o Conselho Fiscal de Contas (Decreto de 18 de Setembro, Regulamento de 20 de Novembro) e em 1849 substituído pelo Tribunal de Contas (Decreto de 10 de Novembro).

Em 1852 esta instituição é sancionada como fundamental pelo acto adicional.

Em 1859 (19 de Agosto) efectua-se a sua reorganização, já anteriormente tentada como urgentíssima.

Em 1868 (5 de Novembro) decreta-se nova reforma, que tornou necessária, atentas as alterações que continha, a publicação de um novo regimento (21 de Abril de 1869), que é o regi-

mento em vigor; e que por isso, e só por isso, é aquele que anotei.

Este apertadíssimo esboço, depois das considerações que o precederam, conduz directamente às seguintes conclusões:— A cada uma das transformações e reformas apontadas, corresponderam outras — numerosíssimas — no serviço, no método e no sistema de arrecadação, administração e contabilidade da fazenda pública.

Para se decretar a extinção das instituições e repartições enumeradas, não se esperava que tivessem corrente e em dia, o seu serviço; era por isso mesmo que longe estavam de o ter, que o decretamento da abolição se precipitava;—mas como entre elas há um fio de sucessão, os trabalhos para concluir, ou ainda não principiados, que deixavam no seu inventário, passavam para cargo da instituição que se seguia, e assim por diante; de sorte que o tribunal de contas de 1872 é ainda tribunal dos contos, erários, conselho da fazenda, tribunal do tesouro, comissão fiscal liquidatária, conselho fiscal de contas, tribunal de 1849 e tribunal de 1859.

Regendo-se os trabalhos dessas diferentes épocas por sistemas diversos e estando esses trabalhos a cargo do tribunal de contas, subsistem para ele ainda vigentes não só os sistemas, mas todas as disposições promulgadas com relação a eles».

—Depois de 1872, surgem os regimentos de 1876, 1881 e 1886, sem qualquer alteração de regime, além do notabilíssimo diploma que é o Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1881.

Com o advento da República, surge em 1911 o diploma que extingue o Tribunal de Contas, completado. . . e alterado pelo regimento de 1915: a esses diplomas faremos referências noutra lugar.

Até que se chega à recriação do Tribunal de Contas, em 1930, entrando-se assim no sistema vigente, que analisaremos com atenção.

O regime vigente

Quem aportar a Lisboa, subindo o deslumbrante estuário, encontra à flor da água uma praça monumental, formoso quadrilátero aberto sobre o rio, cercado das arcarias dos edifícios pombalinos, harmoniosos e solenes, tendo ao centro a estátua equestre de D. José, erigida em frente do arco triunfal.

Nos topos da praça, a prumo sobre as águas, erguem-se dois torreões altaneiros: no de nascente está instalado o actual

Tribunal de Contas. E dizemos actual porque, como já vimos, o antigo foi extinto pelo decreto de 11 de Abril de 1911, após a implantação da República, instituindo ao mesmo tempo o Conselho Superior de Administração Financeira do Estado, o qual, mais tarde (decreto c.f. de lei n.º 5525, de 8 de Maio de 1919) recebeu a designação mais simples de Conselho Superior de Finanças.

O Decreto n.º 18962, de 25 de Outubro de 1930, veio dispôr no seu art.º 1.º:

«E CRIADO O TRIBUNAL DE CONTAS, para o qual passam os serviços do Conselho Superior de Finanças, agora extinto».

A restauração do Tribunal integrava-se na série de reformas financeiras que vinha a ser realizada desde 1928, e que abrangia a reforma orçamental e a da Contabilidade Pública (1930), seguindo-se em 1933 a reorganização do Tribunal, bem como a dos serviços da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, e mais adiante a da Junta do Crédito Público, a da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência e da Conta Geral do Estado, sem esquecer a reforma tributária.

O diploma legal que criou o Tribunal de Contas esclarecia os seus intentos nestes termos:

I

«O Tribunal de Contas vem substituir o Conselho Superior de Finanças. Não obedeceu a um simples capricho ou prurido de inovação esta mudança de nome. Ao coligirem-se os elementos para a reforma de um tão importante ramo de administração pública, esse problema surgiu naturalmente da própria história da instituição e da natureza das funções que lhe estão confiadas.

Na verdade, trata-se de um tribunal que tem como principal função julgar contas. As suas atribuições de consulta, que foram sempre reduzidíssimas, mais reduzidas ficaram com criação da Intendência-Geral do Orçamento. E a função do «visto» é ainda, essencialmente, uma função de julgamento, isto é, de verificação de conformidade com a lei.

Acresce que a denominação «Conselho Superior de Finanças» não diz nada, como nada dizia, ou muito pouco, a anterior «Conselho Superior de Administração Financeira do Estado».

Preferiu-se, assim, a antiga denominação de Tribunal de Contas, não por ser antiga, mas por ser a melhor e mais própria.

Sofre uma remodelação profunda o Tribunal quanto à sua composição, da qual se eliminaram as representações parlamentares e das associações económicas.

Para desempenhar funções tão especializadas como as que incumbem a um vogal de um tribunal de contas tornam-se necessários requisitos que podem deixar de existir em membros do Congresso ou em representantes directos das referidas associações.

Por outro lado, o carácter temporário atribuído a esta magistratura não era o mais conveniente para garantir a competência e o aperfeiçoamento no exercício da missão de julgar.

Constitui-se, assim, o Tribunal de Contas com uma maioria de juriseconsultos, com dois vogais escolhidos de entre professores de Ciências Económicas e de Contabilidade, e altos funcionários a quem os assuntos sujeitos à apreciação do Tribunal são familiares, completando-se com um representante do Ministério da Guerra e outro do Ministério da Marinha, pela conveniência e necessidade de fazer julgar pelo Tribunal de Contas as contas de todos os responsáveis do Exército e da Armada. Trata-se, neste particular, de uma experiência que pode ser posta de lado quando se reconheça não ter produzido os resultados que se desejam.

Apenas estes dois últimos vogais, como não podia deixar de ser, são de nomeação temporária, mas, ainda assim, com a possibilidade de recondução.

[Todos os demais vogais são de serventia vitalícia].

— Era este o regime que sucedia ao de 1911, que tivera a preocupação de «entrar no caminho democrático da descentralização dos serviços, a qual se obtém pela representação de classes e dos interesses nacionais no corpo superior a que se confiam as funções do antigo Tribunal».

Adoptava-se assim num sistema de fiscalização formado pelos representantes da Câmara dos Deputados e das chamadas forças vivas — agricultura, comércio, indústria, propriedade urbana — aqueles eleitos pela respectiva Câmara e estes nomeados pelo Governo dentro os propostos em listas de dez nomes pelas associações de classes, todos servindo temporariamente.

Novos princípios, novas circunstâncias, tanto da administração pública como dos sistemas e necessidades da fiscalização, alteraram profundamente esta visão dos problemas, originando o regime instituído em 1930 pela recriação do Tribunal de Contas.

Conforme as considerações proferidas pelo Presidente do Tribunal na inauguração das novas instalações (discurso de 25 de Outubro de 1960) o novo regime instaurado pela criação do Tribunal de Contas em 1930. . . «Substituí a representação eventual a especialização da judicatura; tornou vitalícia e independente uma função meramente complementar; estendeu ao ultramar e aos departamentos militares a unidade de competência e jurisdição; reformou, generalizou e tornou pronta e prestante a fiscalização preventiva das despesas; ordenou, em moldes aceitáveis a conferência e revisão das contas públicas; acelerou ainda as contas de responsabilidade».

Criado assim o Tribunal de Contas pelo decreto n.º 18 962, de 25 de Outubro de 1930, seguia-se lógica, naturalmente, — necessariamente, até — a publicação do seu regimento.

Mas este ainda até hoje não apareceu — e vão decorridos mais de trinta anos. . .

Quando em 1911 o Conselho Superior de Administração Financeira do Estado veio substituir o antigo Tribunal de Contas, também se fez esperar o seu regulamento, que só veio a lume com o Decreto n.º 1931, de 17 de Agosto de 1915.

O actual Tribunal de Contas vive em regime de legislação extravagante, ditados os diplomas pelas necessidades mais prementes.

Temos ouvido que tal falta, a outra se deve, sem que daí nos advenha justificação convincente: seria preciso publicar previamente o novo Regulamento Geral da Contabilidade Pública, cuja necessidade, aliás, o legislador acentuou já no relatório do decreto n.º 27 223, de 21 de Novembro de 1936.

E o mais estranho é que a publicação dos dois diplomas — os Regulamentos do Tribunal e da Contabilidade — não se verificou nas três décadas assinaladas por um excepcional espírito reformador, no sector financeiro e contabilista!

De modo que é muito difícil elaborar um trabalho de conjunto sobre o nosso Tribunal de Contas, dada a ausência de um texto legal que sistematize as disposições vigentes e ordene e defina um pensamento e uma economia.

Trabalha-se sobre textos dispersos e instáveis.

Logo o Decreto n.º 18 962, que instituiu o Tribunal, dispunha no seu art.º 53.º:

«Enquanto não for publicado o novo regulamento, vigorará o actual Regimento do Conselho Superior de Finanças, com as modificações resultantes do presente decreto, e, na parte aplicável, o Regimento do Conselho Superior das Colónias, aprovado por decreto n.º 17 759, de 14 de Dezembro de 1929».

O artigo 52.º desse mesmo decreto determinava que uma comissão composta por membros do Tribunal elaboraria o novo regulamento para execução do decreto, «o qual deverá estar concluído no prazo máximo de cento e vinte dias».

Um gorado projecto de lei orgânica e regimento, deu os elementos para a publicação do decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, com os seus quatro capítulos — Organização, jurisdição, competência e atribuições — Secretaria-Geral — Disposições Gerais — Disposições Transitórias — no total de uns escasos quarenta e nove artigos, dos quais, o 43.º mandava:

«Enquanto não forem publicados os regulamentos necessários à execução do presente decreto, continuam em vigor, na parte não alterada, o Decreto n.º 18 962, de 25 de Outubro de 1930, o regimento aprovado pelo Decreto n.º 1831, de 17 de Agosto de 1915, e, na parte applicável, o Regimento do Conselho Superior das Colónias, aprovado pelo Decreto n.º 17 759, de 14 de Dezembro de 1929».

Em 1936, o relatório do decreto-lei n.º 26 340, de 7 de Fevereiro, punha em relevo o facto de os serviços do Tribunal se regularem por disposições inadaptadas «às exigências das novas organizações dos serviços públicos e às profundas modificações que têm sido introduzidas na legislação financeira». E reconhecia que a insuficiência era «particularmente grave» em matéria de contas, com prejuízo ainda da conferência dos documentos de despesa dos diversos Ministérios e do relatório da Conta Geral do Estado, vindo esse decreto-lei exactamente a permitir que se legislasse no sentido de serem remediadas as deficiências e dificuldades — o que se fez pelo Decreto n.º 26 341, da mesma data.

Daí em diante sucedem-se os diplomas reclamados pelas circunstâncias, e só resta afinal a realidade patente de uma legislação dispersa e variada, com a qual tem de se trabalhar no Tribunal.

Eis a sua indicação resumida:

Regimento do Conselho Superior de Administração Financeira do Estado (depois Conselho Superior de Finanças) Decreto n.º 1831, de 17-VIII-1915.

Decreto n.º 18 962, de 25-X-1930 — Cria o Tribunal de Contas, para o qual passam os serviços do Conselho Superior de Finanças, que fica extinto.

Decreto n.º 22 257, de 25-II-1933 — Reorganiza o Tribunal de Contas.

Decreto-Lei n.º 25 299, de 6-V-1935 — Determina que, a partir de 1 de Janeiro de 1936, os anos económicos a que é referida a contabilidade pública, coincidam com os anos civis (artigo 5.º e seus parágrafos).

Decreto-Lei n.º 26 340, de 7-II-1936 — Reorganiza os serviços do Tribunal de Contas.

Decreto n.º 26 341, de 7-II-1936 — Regula o provimento de lugares e cargos públicos, a promoção, a colocação, transferência ou qualquer alteração na situação dos funcionários, sua exoneração ou demissão, e promulga diversas disposições sobre o visto em contratos e julgamento de contas.

Decreto n.º 26 826, de 25-VII-1936 — Substitui o artigo 4.º, o corpo do artigo 23.º e o § 4.º do artigo 29.º do Decreto n.º 26 341, relativos ao visto e serviços do Tribunal de Contas.

Decreto-Lei n.º 26 966, de 1-IX-1936 — Determina que os encargos contraídos por entidades competentes, mas com infracção do artigo 13.º do Decreto n.º 16 670 e do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 22 257, cujo pagamento não tenha sido mandado efectuar nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24 914, possam ser pagos com autorização do Ministério das Finanças, em despacho visado pelo Tribunal de Contas, subsistindo a responsabilidade dos infractores.

Decreto-Lei n.º 27 327, de 15-XII-1936 — Regulamenta no seu artigo 3.º a execução do artigo 26.º do Decreto n.º 26 341.

Decreto-Lei n.º 29 174, de 24-XI-1938 — Regula o julgamento das contas pelo respectivo Tribunal.

Decreto-Lei n.º 29 175, de 24-XI-1938 — Reorganiza o quadro do pessoal da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

Decreto-Lei n.º 30 294, de 21-II-1940 — Promulga várias disposições atinentes à aplicação de sanções às infracções dos preceitos legais que regulam a realização e pagamento das despesas públicas, permitindo a relevação.

Decreto-Lei n.º 32 660, de 10-II-1943 — Determina que as taxas fixas anuais devidas, a título de emolumentos, nos processos cujo julgamento competir ao Tribunal de Contas, sejam liquidadas de harmonia com a tabela que tiver vigorado no fim da gerência a que a conta respeita — Fixa os prazos em que devem ser remetidas à Direcção-Geral do Tribunal de Contas as contas dos tesoureiros gerais das colónias ou das entidades que desempenhem estas funções.

Decreto-Lei n.º 35 451, de 15-I-1946 — Torna-se extensiva a doutrina do Decreto-Lei n.º 30 294 a todas as entidades cujas contas estão sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas.

Decreto-Lei n.º 35 541, de 22-III-1946 — Determina que a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre matéria contida

em diplomas cujo conhecimento interesse aos serviços públicos seja publicada no Diário do Governo, decorridos que sejam trinta dias da data da sua fixação.

Decreto-Lei n.º 36 672, de 15-XII-1947 — Permite ao Ministro das Finanças, quando o Tribunal de Contas, em acórdão, condene responsáveis por quantias pelo integral pagamento das quais respondam bens já arrestados, autorizar o pagamento das importâncias em prestações.

Decreto-Lei n.º 37 185 — dá nova redacção ao § 1.º do artigo 1.º do Decreto n.º 22 257, que aprova a reorganização do Tribunal de Contas — Permite ao Ministro das Finanças, enquanto não se proceder à reforma de quadros do referido Tribunal, contratar, dentro das categorias do actual quadro, o número de unidades indispensável ao bom andamento dos serviços (24-XI-1948).

Decreto-Lei n.º 37 796 — Esclarece dúvidas suscitadas entre o Tribunal de Contas e a Direcção-Geral da Contabilidade Pública na interpretação de disposições dos Decretos n.ºs 22 257, 29 970, 32 945 e 35 541 e ainda sobre contratos de arrendamento celebrados para instalação de serviços de representação internacionais e despesas eventuais de representação dos serviços. (29-3-1950).

Decreto-Lei n.º 37 819 — Torna extensivo, na parte aplicável, ao estatuído pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 37 796, o disposto no artigo 2.º e seu § único do Decreto-Lei n.º 36 184 (revisão de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em processos de contas ou de multas) (13-5-1950).

Lei n.º 2 048 — Introduce alterações na Constituição Política da República Portuguesa — Artigo 171.º (11-6-1951).

Lei n.º 2 054 — Promulga as bases sobre a atribuição de responsabilidades em caso de alcance ou desvio de dinheiros ou valores do Estado, dos corpos administrativos, das pessoas colectivas de utilidade pública ou dos organismos de coordenação económica (21-5-1952).

Lei n.º 2 066 — Promulga a Lei Orgânica do Ultramar Português — Base LXVII, n.ºs I e IV (27-6-1953).

*

Além dos textos promulgados sobre matérias específicas do Tribunal de Contas, este tem de atender às leis cuja observância está implícita no exercício das suas funções.

Quando, em matéria de visto, a lei manda que o Tribunal verifique, além dos requisitos financeiros, se os documentos que lhe são submetidos estão em conformidade das leis em vigor,

é evidente que o julgador fica obrigado a fazer respeitar as normas jurídicas dos diferentes ramos do direito, reguladoras do caso em exame, para o efeito do visto.

Verificará, assim, nos actos e contratos, quer civis quer administrativos, todos os elementos exigidos para a sua validade ou legalidade. Socorre-se, portanto, da lei constitucional, civil, administrativa, penal, financeira, além dos diplomas orgânicos e regulamentares de cada instituto ou serviço.

E o mesmo se dá com o julgamento das contas, bastando considerar que a legalidade da despesa depende da legalidade do acto que a determina.

Há problemas delicados, como o da aplicação de certas regras ou princípios gerais do direito: o não locupletamento, a analogia, a integração de lacunas, a admissão de certos institutos de outros ramos do direito, cuja adopção no direito financeiro não pode fazer-se sem um cuidadoso trabalho de averiguação das possibilidades da sua adaptação.

Exemplificaremos com a regra fundamental que faz depender a despesa de lei preexistente, tal como no imposto,

Assim é que nesse campo levanta-se um problema: constando uma despesa de um regulamento ou portaria que nessa parte não se apoia em lei preexistente, precisam tais diplomas ser previamente anulados para que a despesa seja julgada ilegal pelo Tribunal, uma vez que a Administração entretanto lhes deve obediência?

No acórdão de 25 de Maio de 1951 afirmou-se: «A verificação da legalidade da despesa não está dependente da anulação pelo contencioso administrativo, de qualquer diploma que a tenha mandado realizar, mas somente da inexistência de lei que a autorize».

Sobre a questão há duas teses:

— uma diz-nos que não pode a portaria ou o regulamento, só por si, legitimar a despesa, pois tal só é possível por lei anterior, como expressamente se dispõe em múltiplos diplomas legais (como noutro lugar especificamos) sendo jurisprudência pacífica que se trata de lei no sentido formal, isto é, emanada do órgão legislativo — Assembleia ou Governo — requisitos esses a que não obedece a portaria ou o regulamento que não se baseia em autorização ou delegação legal prévia;

— outra tese, segundo a qual enquanto não for anulada a portaria ou o regulamento pelos competentes meios contenciosos, tem de considerar-se regularmente paga a despesa, pois que o Tribunal não tem competência para anular o diploma

nem para deixar de o aplicar, tanto mais que a Administração deve obediência às disposições regulamentares, ainda que contrárias à lei, enquanto não forem revogadas ou anuladas.

A despesa é legal se criada por lei, ou se a portaria ou o regulamento, autorizando-a, se conformaram com lei anterior.

No aspecto particular do direito financeiro, é inadmissível uma despesa criada apenas por um regulamento ou portaria — e sobretudo se elles são «*contra-legem*».

A primeira tese é a que defendemos.

Nunca pode olvidar-se a natureza especial das responsabilidades que o Tribunal de Contas julga, não propriamente civis, criminaes ou disciplinaes, mas um mixto ou complexo de todas elas, para o efeito principal de ressarcir os cofres públicos das lesões recebidas de actos irregulares ou dolosos dos responsáveis,

Adiante ventilaremos mais demoradamente as características dessas responsabilidades.

A nova orgânica

A constituição do Tribunal, tal como resultava do decreto que o criava, mantinha ainda reminiscências do extinto Conselho Superior de Finanças, com os seus vogais, e não juizes, alguns de serventia temporária. A nomeação é que passava a ser do Ministro das Finanças, deixando de ter o carácter de representantes da Câmara dos Deputados e de certas actividades nacionais — agricultura, comércio, industria, propriedade urbana, estes da metrópole, e comércio e industria agrícola, do ultramar.

No extinto Conselho todos estes vogais eram de serventia temporária. O carácter experimental da constituição do Tribunal veio a resolver-se nas novas disposições estabelecidas no Decreto n.º 22 257, integrando-se definitivamente no profissionalismo da contabilidade judiciária.

Nesse diploma, no «*Capítulo I-Organização, jurisdição, competência e atribuições*», o art.º 1.º era assim redigido:

«O Tribunal de Contas, criado pelo Decreto n.º 18 962, de 25 de Outubro de 1930, é composto por um presidente e mais sete juizes, todos de serventia vitalicia e nomeados pelo Ministro das Finanças.

§ 1.º O presidente e, pelo menos, cinco juizes serão doutores, bachareis ou licenciados em Direito, de idade não inferior a trinta anos à data da nomeação e com, pelo menos, cinco anos de pratica de foro ou de serviço na magistratura ou do magistério universitário.

Dois juizes poderão ser escolhidos entre os individuos de mais de trinta e cinco anos, habilitados com o curso completo da Faculdade de Ciências Económicas e Financeiras ou do Instituto Superior do Comércio, do Porto, e os directores gerais ou seus equiparados do Ministério das Finanças, com, pelo menos, cinco anos de exercício das suas funções.

§ 2.º Um dos juizes desempenhará, por nomeação do Ministro das Finanças e por um período de três anos, as funções de vice-presidente, podendo ser reconduzido. O vice-presidente, quando substituir o presidente, terá direito à gratificação correspondente a 500\$00 mensais».

Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 37 185, de 24-XII-1948, veio dar nova redacção ao § 1.º do art.º 1.º do Decreto n.º 22 257, nestes termos:

«O presidente e, pelo menos, cinco juizes serão licenciados em Direito, de idade não inferior a 30 anos à data da nomeação e com, pelo menos, cinco anos de pratica de foro ou de serviço na magistratura ou do magistério universitário. Dois juizes podem ser escolhidos de entre individuos de mais de 35 anos, doutorados em qualquer das Faculdades de Direito ou em Ciências Económicas e Financeiras e os directores gerais ou seus equiparados do Ministério das Finanças com, pelo menos, cinco anos de exercício das suas funções» (1).

A denominação do organismo (ontem Conselho, hoje Tribunal) bem como a sua constituição (antes vogais temporárias, agora juizes vitalícios) e o seu recrutamento (primeiro entre os membros do Parlamento e representantes de actividades e instituições, depois diplomados em cursos superiores adequados ou especializados em certas funções públicas e docentes) — todos estes elementos significavam bem claramente a diversidade da natureza do novo órgão de fiscalização, que deixava de ser uma emanação da assembleia política ou poder legislativo.

O artigo 2.º do Decreto n.º 22 257 diz textualmente:

«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

(1) — Já nos mais antigos Regimentos o Tribunal era constituído por sete conselheiros, nomeados pelo Rei.

pública. Os seus acórdãos e decisões têm o carácter e efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça».

No artigo 3.º prescreve-se:

«O presidente e os juizes do Tribunal de Contas 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 cujos presidentes e juizes são respectivamente equiparados, mas sem prejuizo do disposto no Decreto n.º 21 942, de 5 de Dezembro de 1932.

§ 1.º 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 e as mencionadas no art.º 1.º do Decreto n.º 15 538, de 1 de Junho de 1928.

§ 2.º 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 a lei expressa ou à jurisprudência fixada pelo Tribunal sobre matéria desses diplomas, nos termos do n.º 9.º do artigo 6.º, e do acto visado resulte ou possa resultar dano para o Estado. Para promover a efectivação desta responsabilidade é competente o Procurador-Geral da República».

Já o Decreto n.º 18 962 estipulava no seu art.º 3.º que o Tribunal tem categoria equivalente à do Supremo Tribunal de Justiça, «ficando assim equiparados o presidente e membros daquele ao presidente e membros deste Tribunal».

E o art.º 14.º do mesmo diploma afirmava que os seus acórdãos tinham «o carácter e efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça».

O Decreto n.º 22 257 realçou o princípio da autonomia, afirmando-o expressamente e fazendo seguir tal afirmação desta outra: *os acórdãos e decisões têm o carácter e efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça.*

Houve aqui o cuidado de acrescentar as «decisões» aos «acórdãos» do Decreto n.º 18 962 — e isto certamente porque o Tribunal de Contas não toma decisões só na forma de acórdãos: profere decisões em despachos em sessão, como decisões são os despachos do visto. Adiante estudaremos mais detidamente a natureza destes despachos.

Fixemo-nos agora nestas duas noções: a lei criou o *TRIBUNAL* de Contas, dando-lhe a categoria do Supremo Tribunal

de Justiça; aos seus acórdãos e decisões atribui o carácter e efeitos dos julgamentos e sentenças dos Tribunais de Justiça; equipara aos daquele Supremo Tribunal o presidente e os juizes do Tribunal de Contas: tribunal, pois e sem dúvida, exercendo a sua jurisdição tal como já a definia Donellius: «Jurisdiction est potestas de re cognoscendo judicandique cum iudicati exequendi potestate conjuncte», isto é, no seu triplice aspecto de conhecer, julgar e executar o julgado. Poderes de instrução, decisão e coerção, como escreve Calmon de Passos («Da jurisdição»).

E inegável que a lei garante a inteira independência do Tribunal, de todo indispensável e aliás claramente preconizada nos congressos internacionais.

Independência bem expressa, não só na natureza vitalícia de uma magistratura inamovível, como no facto de o fóro disciplinar dos juizes residir no Supremo Tribunal de Justiça, de idêntica categoria, devendo ainda realçar-se dois pontos essenciais:

no julgamento das contas (fiscalização à posteriori), só em recurso legalmente interposto perante o próprio Tribunal, funcionando em 2.ª instância, podem ser alteradas ou revogadas as decisões do Tribunal; na fiscalização «a priori», as recusas de visto importam a anulação do respectivo diploma, salvo se o acto ou decisão a que foi recusado o visto, for mantido pelo Conselho de Ministros, mas *em decreto devidamente fundamentado e referendado por todos eles e publicado conjuntamente com a decisão do Tribunal*, nos precisos termos da lei.

Deve acrescentar-se que sendo juiz do Tribunal de Contas há mais de dez anos, nunca vimos uma recusa invalidada pelo Conselho de Ministros — subindo aliás, o seu número, a algumas dezenas. . . .

— A organização, jurisdição, funções e competência constam dos Decretos n.ºs 18 962, 22 257, 37 185, além do Regimento de 1915.

Todas as nomeações pertencem ao Ministro das Finanças. Na falta do Presidente e do Vice-Presidente faz suas vezes o mais antigo ou o mais velho dos juizes.

Por sorteio anual é regulada a precedência dos juizes, de modo que é sempre variável a composição das secções de três juizes que julgam as contas em 1.ª instância.

Como dissemos, as funções de juiz são incompatíveis com quaisquer outras funções públicas que prejudiquem o seu exercício, e designadamente com todas as que estejam sujeitas à jurisdição do Tribunal, além das do Decreto n.º 15 538, de 1 de Junho de 1928, cujo artigo 1.º menciona: «Os lugares remunera-

rados ou gratuitos de advogado auditor, consultor jurídico ou técnico, inspector, fiscal ou técnico de qualquer natureza, membro ou vogal da direcção, gerência, administração ou conselho fiscal de empresas ou sociedades que exerçam a sua exploração por contrato ou concessão especial do Estado, ou que deste hajam privilégio não conferido por lei geral, subsídio ou garantia de rendimento; de empresas contratadoras de concessões, arrematações ou empreitadas de obras públicas e operações financeiras com o Estado, ou que com elle tenham quaisquer contratos de fornecimento ou prestação de serviço de carácter permanente, e bem assim as que explorem o comércio bancário.

Exceptua as simples concessões de terrenos no ultramar, acrescentando que o disposto neste artigo não obsta a que o Estado seja representado, com meros fins de inspecção ou fiscalização, junto das sociedades ou empresas referidas quando o interesse público o aconselhar.

A jurisdição do Tribunal abrange todo o território da República e os serviços portugueses no estrangeiro, EXERCENDO-SE SOBRE TODOS OS RESPONSÁVEIS para com a Fazenda Nacional, quer civis quer militares, no que respeita ao julgamento das suas contas.

O Tribunal reúne ordinariamente uma vez por semana e extraordinariamente as vezes que for convocado pelo seu Presidente (Decreto n.º 18 962).

Já o Regimento preceituava que o Tribunal reúne em sessões ordinárias e extraordinárias.

As primeiras realizam-se às 3.ªs feiras, pelas 15 horas, com a presença da maioria dos seus membros e do Ministério Público.

A presença deste Magistrado é dispensada na distribuição e na apreciação do visto.

As sessões extraordinárias têm lugar quando o Presidente as convocar, sendo habitual a sessão das 6.ªs feiras, para mais pronta decisão dos casos de visto.

O Tribunal considera-se constituído quando estiver reunida a maioria dos juizes, e poderá deliberar com a maioria dos votos (Decreto n.º 18 962) funcionando em sessão de julgamento de contas (1.ª instância) por secções de três juizes, e de recursos de contas, em tribunal pleno (2.ª instância).

A sessão começa pela distribuição dos processos de contas, especiais, consultas, recursos, passando-se à leitura da acta ou actas das sessões anteriores (ordinárias ou extraordinárias).

Segue-se a apreciação dos processos de visto, submetidos à sessão pelos juizes de visto e relatados por um deles, passando-se ao julgamento de contas em 1.ª instância (secções) e de recursos (2.ª instância, tribunal pleno).

Finalmente vem a sessão plenária, para julgamento em única instância — processos especiais, recursos ultramarinos, revisões, anulações, consultas, embargos, assentos para fixação de jurisprudência; efectivação de responsabilidades, instauração de processos de multa e outros

É em sessão plenária que o Tribunal exerce as funções de exame e verificação dos documentos de despesa, formulação do parecer e declaração de conformidade nas contas gerais do Estado (metrópole e ultramar). As sessões assiste o director-geral, apresentando o expediente e a distribuição e lendo as actas.

O que fica exposto resulta do Regimento de 1915, art.ºs 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 23.º, 24.º, 28.º, 31.º, 49.º, 50.º, 51.º, 52.º, 53.º, e decreto n.º 18 962, art.ºs 8.º, 9.º, 10.º e 20.º.

— A competência do Presidente do Tribunal, do magistrado do Ministério Público e dos Juizes, consta dos artigos 105.º, 108.º e 113.º do Regimento de 1915, que em alguns pontos estão alterados por disposições posteriores, tendo outros caído em desuso.

O Presidente preside e dirige as sessões e todos os trabalhos, velando pelo andamento dos processos, providenciando quanto à execução das decisões do Tribunal, superintendendo em todos os serviços da direcção-geral, elaborando as ordens de serviço e instruções necessárias, dando conhecimento ao Ministro das Finanças de todas as irregularidades, abusos, dolo e falsidades reveladas nas contas e sobre que cumpre chamar a atenção do Governo, no interesse da Fazenda Nacional ou do serviço.

O Regimento attribuia-lhe a nomeação e demissão dos serventuários do Tribunal, mas as leis posteriores, em especial o Decreto-Lei n.º 29 175, alteraram esse regime, competindo o provimento ao Ministro das Finanças, nos termos constantes deste último diploma, que regula os requisitos e formas da admissão dos funcionários.

Pelo art.º 4.º do Decreto n.º 22 257, as funções do Ministério Público são exercidas pelo Procurador Geral da República, por si ou por seus ajudantes. Cabem-lhe as atribuições de lei e em especial compete-lhe assistir às sessões para requerer o que for conveniente aos interesses da Fazenda Nacional, responde nos processos que lhe forem continuados, recorre dos acórdãos nos termos regulados pelo Decreto n.º 29 174, incluindo a anulação das decisões passadas em julgado, (vidé art.ºs 2.º, 3.º, 4.º, 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174), sendo-lhe sempre continuados com vista os processos enumerados no art.º 109.º do Regimento — prescrição, levantamento de fianças, erros, omissões, falsidades contra a Fazenda Nacional, casos de alcance ou dal-

gum crime, recursos, embargos, além dos processos em que o relator julgue necessária a resposta fiscal.

A declaração da sua presença é consignada nos acórdãos (art.º 20.º do Decreto n.º 18 962), cabendo-lhe na efectivação de responsabilidades as atribuições do n.º 12.º do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257, e a alegação da prescrição (§ 3.º do art.º 34.º do Decreto n.º 22 257. A vista nos processos de multa está regulada no Decreto n.º 26 341, art.º 18.º, §§ 3.º, 4.º e 5.º.

Aos Juizes compete-lhes:

Assistir e votar, conforme lhes pertencer, em todas as resoluções do Tribunal, relatando os processos que lhes forem distribuídos, bem como as consultas, desempenhando o serviço de visto na forma da lei e segundo a tabela elaborada pela presidência, servindo a competência do próprio Tribunal, que constituem.

Tanto os Juizes como o Presidente podem pedir vista de qualquer processo, mesmo de visto, podendo ser dada aos juizes quando o relator o entender conveniente.

O Tribunal goza das mesmas férias estabelecidas para os tribunais judiciais, continuando, porém, sem interrupção o despacho dos negócios e expediente a cargo da presidência, o serviço do visto e os trabalhos das repartições. O presidente e o vice-presidente gozam alternadamente as suas férias. (art.º 10.º do Decreto n.º 18 962).

Nenhum juiz pode intervir em decisão que lhe respeite ou a algum dos seus parentes até ao quarto grau, inclusivé, segundo o direito civil.

A função do visto é desempenhada por dois juizes, de acordo com a tabela organizada pela presidência, por períodos semanais, podendo ser alterada com aquiescência da presidência.

Junto de cada administração dos serviços autónomos poderá haver um representante do Tribunal, juiz ou funcionário, que de um modo geral exerce as funções dos conselhos fiscais das sociedades anónimas e dará conta ao Tribunal do estado financeiro da administração.

Pelos serviços do Tribunal são devidos os *emolumentos* constantes da Tabela n.º 2, anexa ao Decreto n.º 22 257, nas contas sujeitas a julgamento (salvas as excepções prescritas na tabela), nos acórdãos de extinção de fiança ou de levantamento de cauções, nos recursos e processos especiais, no visto dos diplomas, e contratos, nas cartas de sentença, certidões de corrente, etc., *sendo também de exigir preparos* na interposição de recurso, nos requerimentos para extinção de fianças, certidões e cartas de sentença ou buscas.

A cobrança coerciva dos emolumentos e a execução dos acórdãos são da competência privativa do Tribunal das Execuções Fiscais de Lisboa.

Estas as linhas gerais da organização e do funcionamento do Tribunal, que daremos mais detalhamento ao estudar o exercício da sua competência.

Da Secretaria Geral

O art.º 14.º do Decreto n.º 22 257, dispõe que os trabalhos preparatórios e o expediente do Tribunal ficam a cargo de uma secretaria, dirigida por um director-geral e constituída por duas repartições com seis secções.

O art.º 20.º estabelece que os funcionários da Secretaria são hierarquicamente subordinados ao Tribunal e a cada um dos seus membros. A competência disciplinar pertence ao Ministro das Finanças e ao presidente do Tribunal, pela forma como fôr regulamentado.

Devemos consignar que as designações Direcção-Geral do Tribunal de Contas e Director-Geral do Tribunal de Contas, estabelecem uma confusão, muito generalizada, com a própria Presidência e o Tribunal, invertendo-se as posições relativas, isto é, supondo-se que é a Direcção-Geral que superintende no Tribunal. . .

Trata-se de um erro crasso, que importa rectificar pela supressão da designação «Direcção-Geral» e «Director-Geral», mantendo-se as de «Secretaria-Geral» e «Secretário-Geral».

Sem qualquer vantagem para o respectivo funcionário que sirva como director-geral, criam-se situações equívocas que a ninguém aproveitam.

Somos abertamente pela reposição das coisas no seu lugar e essa é, decerto, uma preocupação de quem governa e dirige, tanto mais que a criação do actual Tribunal de Contas lhe deu condições de prestígio e relevo notáveis.

*

O Tribunal goza de autonomia administrativa, com o conselho administrativo constituído pelo director-geral e dois chefes de repartição, sendo as contas julgadas nos termos gerais pelo Tribunal. (art.º 12.º do Decreto n.º 22 257).

Segundo o Decreto n.º 18 962 (artigo 37.º) compete à Secretaria-Geral:

Pela 1.ª Repartição — com duas secções:

O exame e registo das minutas, ordens, títulos, contratos, decretos e diplomas a que se referem as alíneas a) a f) do n.º 2.º do artigo 16.º; os serviços do cadastro geral dos funcionários do Estado; o registo dos créditos extraordinários submetidos à apreciação do Tribunal e dos diplomas que desses créditos derivarem; o assentamento geral dos responsáveis; o assentamento dos vogais do Tribunal e empregados da Secretaria; as certidões de corrente; a organização das folhas de vencimentos dos vogais e empregados e das despesas diversas do Tribunal; a escrituração da cobrança dos emolumentos liquidados e a que se refere a tabela n.º 2 anexa a este decreto; os serviços de biblioteca e arquivo; o registo e movimento dos processos submetidos ao julgamento do Tribunal; o registo e expedição das consultas; a expedição das ordens da presidência; a distribuição dos artigos de expediente; o expediente do conselho administrativo e todos os demais assuntos de expediente geral.

Pela 2.ª Repartição — com quatro secções:

A preparação dos processos de contas dos responsáveis referidos no n.º 4.º do artigo 16.º; os recursos e reclamações referidos no n.º 5.º do mesmo artigo; os registos das autorizações de pagamento; a verificação dos documentos de despesas; os trabalhos preparatórios para o parecer sobre a lei da receita e despesa e leis especias sobre matéria financeira e o expediente próprio da Repartição.

Esta 2.ª Repartição foi desdobrada, contando-se assim com a 2.ª Repartição-B, a cargo de um chefe de repartição contratado.

O Decreto n.º 29 175 estabelece:

Artigo 1.º. O quadro da Direcção-Geral do Tribunal de Contas é constituído pelo seguinte pessoal:

a) Pessoal vitalício:

- 1 director-geral.
- 2 chefes de repartição.
- 7 chefes de secção.

b) Pessoal contratado:

- 1 primeiro-arquivista.
- 10 primeiros-contadores.
- 13 segundos-contadores.
- 17 terceiros-contadores.
- 17 aspirantes.
- 3 dactilógrafos.
- 5 contínuos de 1.ª classe.
- 5 contínuos de 2.ª classe.
- 1 guarda-portão.
- 2 serventes.

O Decreto-Lei n.º 37 185, de 24-11-1948, veio determinar que:

Art.º 2.º. Enquanto não se proceder à reforma de quadros do Tribunal de Contas fica o Ministro das Finanças autorizado a contratar, dentro das categorias do actual quadro, por força de dotação global a inscrever para tal fim no orçamento, o número de unidades que se mostrar indispensável para o bom andamento dos trabalhos.

Este artigo tem facultado alguns meios para a superação das dificuldades provenientes da exiguidade dos quadros

Nele se apoiou a Ordem de Serviço n.º 146, de 27 de Janeiro de 1949, que procedeu ao desdobramento dos serviços da 2.ª Repartição, passando o desdobramento a ser designado por 2.ª Repartição-B já referida.

DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL

Para a determinação da própria competência do Tribunal é necessário que nos socorramos de vários diplomas legais que se ocupam dela.

Assim é que pelo Decreto n.º 22 257, art.º 6.º verificamos que compete ao Tribunal de Contas:

1.º Consultar:

a) Sobre as dúvidas que a Direcção-Geral da Contabilidade Pública tiver acerca da execução das disposições legais na realização de qualquer despesa e da sujeição de qualquer diploma ao visto do Tribunal;

b) Sobre a abertura de créditos extraordinários.

2.º *Examinar e visar:*

a) As minutas de créditos especiais mandados abrir pelo Governo;

b) As obrigações gerais de dívida fundada;

c) As ordens e autorizações relativas a operações de tesouraria;

d) Os títulos de renda vitalícia;

e) Os contratos de qualquer natureza e valor, seja qual for a estação que os tenha celebrado;

f) As minutas de contratos de valor igual ou superior a 500 000\$00 e ainda as de contratos 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;

g) Todos os diplomas e despachos que envolvam abonos de qualquer espécie, com excepção dos enumerados no § 1.º deste artigo.

3.º *Resolver* as divergências que se suscitarem entre os governadores ultramarinos e os tribunais administrativos de cada província, em caso de recusa de visto em diplomas, contratos ou outros actos da sua competência;

4.º Verificar pelos meios que julgar mais convenientes se as condições estipuladas nos *contratos sujeitos ao seu visto* são as mais vantajosas para o Estado;

5.º Investigar, *para o efeito de julgamento de contas*, de tudo o que tenha relação com o património do Estado, finanças públicas, saídas de fundos, aplicação ou destino de materiais, no que se referir aos serviços sujeitos à sua jurisdição, podendo requisitar à Inspeção-Geral de Finanças a realização de quaisquer sindicâncias e inquéritos;

6.º *Julgar* em 2.ª instância:

a) Os recursos interpostos das decisões proferidas em 1.ª instância, quer nos termos do artigo 7.º deste decreto, quer pelo extinto Conselho Superior de Finanças, quer pelo próprio Tribunal de Contas, anteriormente à publicação deste decreto;

b) Os recursos interpostos das decisões proferidas em 1.ª instância por quaisquer organismos a quem incumba ou

venha a incumbir o julgamento das contas dos corpos e corporações administrativas;

c) Os recursos interpostos das decisões dos tribunais que no ultramar julgam em 1.ª instância as contas dos responsáveis por dinheiro ou materiais do Estado.

7.º Julgar em revisão os recursos interpostos dos próprios acórdãos, quando a lei ou os regulamentos os admitam;

8.º Julgar em única instância e em tribunal pleno:

a) Os processos de multa e outras penalidades;

b) Os processos de fixação do débito dos responsáveis, quando haja omissão de contas;

c) Os processos de impossibilidade de julgamento de contas;

d) Os embargos à execução dos seus acórdãos;

e) Os processos de anulação das decisões passadas em julgado e proferidas em matéria de contas pelo Tribunal e pela comissão a que se refere o artigo 7.º.

9.º Fixar jurisprudência quando haja um acórdão ou decisão que esteja em opposição com um acórdão ou decisão anterior sobre o mesmo ponto de direito, devendo o respectivo assento ser publicado no *Diário do Governo*;

10.º Verificar e conferir as despesas realizadas pelos diversos Ministérios por forma a tornar efectivas responsabilidades pelas despesas pagas que estiveram erradamente classificadas ou não tenham cabimento nas importâncias autorizadas;

11.º Formular, no prazo máximo de dois anos depois de findar cada gerência, e publicar no *Diário do Governo* um parecer fundamentado sobre a execução da lei de receita e despesa e leis especiais promulgadas, declarando se foram integralmente cumpridas e quais as infracções e seus responsáveis;

12.º Tornar efectivas as responsabilidades a que se referem os artigos 28.º e 35.º a 38.º deste decreto, para o que promoverá as respectivas acções perante os tribunais por intermédio dos competentes agentes do Ministério Público;

13.º Impor multas e penalidades em conformidade com as leis e disposições regulamentares.

— O mesmo Decreto n.º 22 257 dispõe ainda:

Art.º 41.º A competência do Conselho Superior das Colónias em matéria de julgamento de contas e recursos cessa a partir da publicação do presente decreto, salvo quanto a processos que nesta data estejam pendentes, e que deverão ser julgados pelo referido Conselho nos termos da sua legislação especial.

O Decreto instituiu uma Comissão Julgadora de Contas, nos seguintes termos:

Art.º 7.º As contas cujo julgamento em 1.ª instância não pertença, pela legislação em vigor, a qualquer outra entidade, serão aprovadas e julgadas por uma comissão composta pelo director-geral e os dois directores de serviço da secretaria do Tribunal de Contas, à qual também competirá;

1.º Abonar na conta dos responsáveis pela gerência de dinheiros públicos diferenças não superiores a 20\$00, quando provenham de erro involuntário;

2.º Relevar a responsabilidade em que os membros dos corpos e corporações administrativas, comissões de iniciativa e turismo e instituições análogas sujeitas à jurisdição do Tribunal tenham incorrido por terem efectuado despesas excedendo as dotações a elas destinadas em orçamento devidamente aprovado, ou por terem pago despesas por verbas que devessem ter outra aplicação, mas só quando no processo esteja provado que as despesas se efectuaram em proveito da instituição, não eram alheias à sua competência como obrigatórias ou facultativas e, devido ao seu carácter de urgência, não puderam ser previamente consideradas em novo orçamento;

3.º Aplicar e julgar a prescrição nos termos da lei e dos regulamentos;

4.º Declarar extintas as cauções prestadas pelos responsáveis que hajam terminado a sua gerência e pela qual tenham sido julgados quites ou credores;

5.º Dar quitação aos responsáveis por alcances julgados, quando as respectivas importâncias tenham dado entrada nos cofres do Estado.

§ único. O presidente desta comissão, que será o director-geral, terá direito a uma senha de presença de 100\$00 por cada sessão semanal a que assistir.

Art.º 8.º Dos julgamentos a que se refere o artigo anterior não poderão ter execução, senão depois de confirmados ou alterados pelo Tribunal de Contas, os seguintes:

1.º Os respeitantes a processos de contas em que a importância do débito seja igual ou superior a 500 000\$00, ainda que digam respeito a mais de uma gerência;

2.º Os que applicarem o disposto em qualquer dos números do artigo antecedente.

Mas a competência desta Comissão Julgadora foi restringida pelo Decreto n.º 29 174, assim:

Artigo 1.º A comissão criada pelo artigo 7.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, julga somente as contas cujo débito seja inferior a 200 contos; aquelas cujo débito seja igual ou superior a 200 contos serão julgados pelo Tribunal de Contas.

§ 1.º As decisões da comissão carecem de ser revistas pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 8.º do citado decreto, quando se verifique alguma das hipóteses previstas nos n.ºs 1.º a 4.º daquele preceito legal, e, para esse efeito, deve a comissão determinar nos respectivos acórdãos que os autos subam ao Tribunal.

§ 2.º Nos julgamentos a que este artigo se refere o Tribunal de Contas funciona como 1.ª instância, nos termos do artigo 20.º do Decreto n.º 18 962, de 25 de Outubro de 1930, servindo de relator o juiz a quem o processo couber em distribuição e de adjuntos os dois juizes que deverem seguir-se-lhes segundo a precedência estabelecida.

§ 3.º Se nos processos submetidos a julgamento surgirem questões acerca das quais julguem útil ouvir os responsáveis, podem a comissão e o Tribunal de Contas conceder-lhes prazo suficiente para que ofereçam alegações e documentos.

O Decreto n.º 26 341, veio dispor no seu art.º 21.º que as contas das câmaras municipais e juntas gerais de distritos, a partir do ano de 1936 e seja qual for o seu valor, passam a ser julgadas pelo Tribunal de Contas, nos termos do Decreto n.º 22 257 e ficando revogado o parágrafo 2.º do art.º 32.º do mesmo diploma.

Novo acréscimo da competência do Tribunal resulta da Lei n.º 2048, 11-6-1953, aliás em concordância com a Constituição:

Art.º 171.º As contas anuais das províncias ultramarinas serão enviadas ao Ministério do Ultramar, para, depois de verificadas e relatadas, serem submetidas a julgamento do Tribunal de Contas, nos termos e prazos fixados na lei, e tomadas pela Assembleia Nacional, nos termos do n.º 3.º do artigo 91.º

A Lei n.º 2066 de 27-6-1953, que aprovou a Carta Orgânica do Ultramar dispõe:

Base LXVII

I—Tem jurisdição no ultramar como tribunais administrativos:

- a) O Conselho Ultramarino;
- b) O Tribunal de Contas;
- c) Um tribunal administrativo na capital de cada província.

.....

IV—Ao Tribunal de Contas compete:

- a) Exercer as funções de consulta, exame e visto em relação aos actos e contratos da competência do Ministro do Ultramar;
- b) Decidir, em recurso, as divergências entre os tribunais administrativos e os governadores das províncias ultramarinas em matéria de exame ou visto da competência daqueles tribunais;
- c) Conhecer, em recurso, das decisões proferidas sobre contas pelos tribunais administrativos das províncias ultramarinas;
- d) Julgar, nos termos dos artigos 91.º, n.º 3.º, e 171.º da Constituição, as contas anuais das províncias ultramarinas e as de outras entidades que a lei referir.

— Da competência do Tribunal resultam bem nitidamente as duas formas essenciais da sua fiscalização, uma *a priori*, através do visto, outra *a posteriori*, pelo julgamento das contas.

E quanto à natureza das actividades do Tribunal, vemos que se desdobra em dois ramos:

a) *Actividade judiciária*, a do julgamento das contas de responsabilidade individual, a que o Regulamento de 1881 e outros diplomas chamam *CONTABILIDADE JUDICIARIA*, fixando responsabilidades por meio de decisões que têm a natureza e os efeitos das sentenças dos tribunais de justiça, preferindo acórdãos que julgam os responsáveis da conta *quites, devedores ou credores*;

b) *Actividade de mera fiscalização*, de simples verificação da exactidão legal e contabilista, terminando por declarar as contas *em conformidade* ou *não conformidade*, como na conta geral do Estado, contas ultramarinas, etc. (referidas no n.º 11.º do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257 e Base LXVII da Lei n.º 2066).

Estas duas espécies das actividades ou funções do Tribunal de Contas entroncam na melhor tradição.

Já o Regimento de 1849 declarava que no respeitante ao julgamento das contas dos responsáveis e imposição de multas, os acórdãos do Tribunal têm o *carácter, autoridade, força e efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça*.

Assim se dava lugar à parte a estas funções do Tribunal.

Art.º 21.º—As funções incumbidas ao Tribunal de Contas correspondem a estas duas categorias:

- 1.ª—Tribunal de justiça administrativa;
- 2.ª—Tribunal fiscal das leis financeiras do Estado:

As primeiras funções eram chamadas *funções judiciárias*, o que estava de acordo com o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, de 1881, que, como vimos, estabelece que a chamada contabilidade judiciária está a cargo do Tribunal de Contas e fixa por sentenças a responsabilidade individual de todos os gerentes de dinheiros públicos.

Outros diplomas legais se poderiam invocar para fundamentar esta diferenciação de funções do Tribunal, consagrada no nosso regime legal. A diferença entre as funções de julgamento e as de simples controle ou fiscalização (Conta Geral do Estado, etc.) é claramente estabelecida em múltiplos tratados, como Allix (Science des Finances), Lafarriére—Walline (Traité élémentaire), Trotabas (Précis), caracterizando as atribuições de controle e as atribuições jurisdicionais.

O Regimento de 1915, bem como os diplomas que criaram e regulamentaram o actual Tribunal de Contas, tratam em separado as atribuições de *JULGAMENTO* e as de *FISCALIZAÇÃO*, fixando a sua competência para:

1.º — *JULGAR* em 1.ª instância, em 2.ª instância e em instância única;

2.º — *FORMULAR DECLARAÇÕES DE CONFORMIDADE, PROCEDER* a exames, *VERIFICAR* e *CONFERIR DOCUMENTOS DE DESPESAS*.

Mas a esta distinção das funções do Tribunal corresponde também a distinção da natureza das responsabilidades financeiras a definir e da natureza das sanções e dos processos.

Estamos em face da distinção entre *ordenadores* (principais ou secundários) e *contáveis, exactores ou pagadores*. Estes são os maneiradores de dinheiros públicos, que os arrecadam e os pagam; aqueles os que ordenam operações.

Ordenadores principais, os Ministros e entidades equiparadas neste plano: Subsecretários e órgãos de gestão dos serviços autónomos.

Ordenadores secundários, os que actuam em delegação dos principais.

Esta distinção não é meramente doutrinária, pois no exercício das suas atribuições o Tribunal verifica que na verdade são diferentes as responsabilidades decorrentes da execução orçamental no aspecto *administrativo* e no aspecto *contável*, ou seja, nas funções de *ordenador* e de *contável*.

O ordenador determina as operações orçamentais; o contável executa-as.

E é regra incontestada a da separação dos dois poderes — decisão e execução — os quais nunca podem concentrar-se no mesmo agente.

Este princípio inflexível da separação das funções de ordenador e de contável, exactor ou pagador, é mesmo o primeiro elemento de uma fiscalização eficaz. As próprias responsabilidades são diferentes.

Pode julgar-se a legalidade das operações contáveis, mas não se julga da mesma forma a legitimidade do ordenamento.

O Tribunal não *julga* o ordenador: fiscaliza-o. O julgamento das suas responsabilidades pertence a outro foro: político, civil, criminal.

Já Merimonde escrevia: «La Cour. . . n'avait sur les actes des administrateurs q'un droit de regard, au surplus mal défini, alors qu'elle jugeait des comptes».

A responsabilidade dos contáveis é uma responsabilidade pessoal, material, contável, que se apura sem equívocos porque resulta de uma conta corrente, da averiguação aritmética do manejo de dinheiros, terminando por enquadrar o responsável numa de três situações: credor, devedor, quite.

A responsabilidade do ordenador é de ordem administrativa, e, sobretudo em relação aos ordenadores principais, de nível ministerial, coloca-se no terreno que não é o da função judiciária do Tribunal de Contas.

Dos nossos regulamentos de contabilidade pública e em especial do de 1881, decorrem princípios nítidos como os dos art.ºs 103.º, 105.º e 225.º:

— *QUANTO À RECEITA*: toda a arrecadação de rendimentos do Estado efectua-se por meio de agentes responsáveis do Ministério das Finanças ou das repartições e estabelecimentos onde se arrecadam rendimentos.

— *QUANTO À DESPESA* — O exercício das funções de *ordenador secundário* é incompatível com a de pagador das despesas públicas.

Nenhuma despesa pode ser paga senão pelos funcionários a quem a lei expressamente conferir tal função.

O relatório do Decreto de 19 de Agosto de 1859 é bem explícito:

«As funções do Tribunal de Contas dividem-se naturalmente em duas categorias inteiramente distintas. Com relação aos funcionários que por qualquer modo gerem dinheiros públicos, às câmaras municipais, e outras corporações administrativas, às misericórdias, confrarias e outros estabelecimentos públicos de piedade e beneficência, o Tribunal exerce funções análogas às da ordem judiciária, conhecendo das suas contas e *JULGANDO-AS* em primeira ou única instância ou por qualquer via de recurso, nos casos e pela forma marcados na lei. Com relação aos Ministros, cuja responsabilidade, segundo a nossa organização política, só pode ser julgada pelo Poder Legislativo, o Tribunal, possuindo todos os elementos precisos para apreciar a sua gerência em tudo quanto diz respeito à arrecadação dos meios votados e à sua aplicação aos diversos serviços, fiscaliza escrupulosamente os actos do Governo, e por meio de declaração e relatório informa as Câmaras Legislativas de qualquer desvio, de qualquer irregularidade, de qualquer falta de observância das leis, que tenha descoberto pelo exame e confrontação de contas».

Contas de responsabilidades contáveis, pois, a um lado, recaindo, sobre ela uma decisão com carácter e efeitos das sentenças dos Tribunais de Justiça; a outro lado, contas de ordenadores, nas quais se verificavam, mas não puniam, infracções de lei ou regulamentos.

Estavam no primeiro caso as contas dos exactores e no segundo a Conta Geral do Estado.

Onde houvesse ordenador principal (o Ministro), a responsabilidade deste era apreciada em conta de natureza distinta da dos contáveis, sendo diferentes também as respectivas responsabilidades como dissemos.

Mas essa diferença de responsabilidades e de contas desaparece quando o ordenador deixa de ser principal, pelo que nas contas dos corpos administrativos, instituições de assistência, etc., as responsabilidades de administração põem-se de lado no julgamento do Tribunal.

O Código Administrativo, por exemplo, determina no seu art.º 700.º, § 3.º, que as contas dos corpos administrativos são constituídas pelas dos tesoureiros, desde que aprovadas.

Se consultarmos o Regimento de 1886, verificamos que as funções do Tribunal são ali também de duas espécies — «tribunal de justiça administrativa», «tribunal fiscal das leis financeiras do Estado».

O julgamento das contas individuais dos contáveis, cabe na 1.ª categoria, ficando para a 2.ª a responsabilidade administrativa dos ordenadores principais, verificada por comparação com as contas de responsabilidade individual dos exactores.

E de notar que com a criação dos serviços com autonomia administrativa e financeira surgiram outros tantos ordenadores principais, que são os respectivos órgãos de gestão — colectivos ou individuais — *considerando-se ordenadores secundários* os responsáveis pela aplicação dos créditos que no Orçamento Geral do Estado são inscritos globalmente e levantados por duodécimos. Tenhamos presente o Regulamento de 1881 que manda prestar as contas de responsabilidade individual em forma de conta corrente — o que só pode ser aplicado aos contáveis que manejam ou são responsáveis por espécies contáveis movimentadas em conta corrente, na qual se debitam pelo que recebem e creditam pelo que pagam.

Quando se apuram responsabilidades administrativas é que podem considerar-se valores de activo e passivo, numa conta de resultados.

A responsabilidade do exactor, isto é, do que maneja fundos e é fiel depositário deles, é, naturalmente, sujeita a um regime mais rigoroso.

Não só são muitas vezes caucionados, como ainda o Código de Processo Civil estatui disposições especiais relativas aos arrestos contra tesoureiros, recebedores ou devedores do Estado ou das autarquias locais, determinando nos artigos 408.º e seguintes que o Ministério Público deve requerer arresto contra tais funcionários ou quaisquer empregados que tenham a seu cargo dinheiro ou valores do Estado ou das autarquias locais, requerendo mesmo, no caso de alcance, a prisão do responsável.

O mesmo podem requerer os ditos funcionários ou empregados que tenham a seu cargo dinheiros ou valores do Estado, contra os seus propostos.

O art.º 411.º submete a um regime especial o arresto quando a liquidação da responsabilidade compete ao Tribunal de Contas, pois nesse caso não se justifica a caducidade do arresto provocado pela falta de propositura da acção respectiva ou pela improcedência da mesma acção.

No Tribunal de Contas, o julgamento das responsabilidades dos ordenadores principais — Ministros e gerentes superiores dos serviços autónomos, como o Correio-Mór — inclui-se, como vimos, não nas suas funções judiciárias mas, sim, nas simples fiscalização das leis financeiras e traduz-se por declarações ou certificados de conformidade entre as contas de resultados e as contas de responsabilidade individual e leis financeiras.

As responsabilidades dos ordenadores principais não se ficam, porém, por aí.

O decreto de criação do Conselho Superior de Administração Financeira do Estado declarava assim o seu propósito:

«O que é necessário é que, dispondo as administrações das verbas que especialmente lhes forem consignadas no orçamento, verificado o seu cabimento pela repartição competente, sejam obrigados a prestar contas documentadas do uso que tiverem feitas dessas verbas, ficando responsáveis pela má aplicação que lhes tiverem dado e pelo dano causado ao Estado, *ISTO POR FORMA IGUAL*, desde o Ministro até ao mais modesto administrador de fundos públicos».

Em correspondência com esta virtuosa determinação, os artigos 13.º e seguintes do decreto providenciavam quanto às responsabilidades apuradas, tanto quanto à utilidade como à legalidade das despesas.

Mas aí mesmo se retirava competência ao Tribunal (então Conselho) para efectivar as responsabilidades dos Ministros quanto à contracção de encargos sem que haja autorização na lei orçamental — competência que se atribuía ao Parlamento. . .

E já o Regimento de 1915 se fixava na distinção das funções de julgamento propriamente ditas, relativamente a contáveis e ordenadores secundários, (art.ºs 13.º a 15.º), e o «Parecer sobre a execução da lei da receita e despesa e leis especiais sobre matéria financeira» (art.ºs 50.º e 200.º). A situação dos ordenadores foi definitivamente resolvida pelo decreto de 1919, que suprimiu o ordenamento das despesas, como já vimos.

Pelos artigos 114.º da Constituição, os Ministros são responsáveis política, civil e criminalmente pelos actos ilegais que legalizarem e praticarem, sendo julgados pelos tribunais ordinários pelos actos que importarem responsabilidade civil ou criminal.

Além dos crimes previstos e punidos do Código Penal, o art.º 115.º declara crimes de responsabilidades os actos dos Ministros e Subsecretários e agentes do Governo, que atentarem contra a probidade da administração, contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos, contra as leis da contabilidade pública.

Isto pelo que respeita à responsabilidade civil e criminal, pois a política é assumida perante o Presidente do Conselho.

O eminente professor Doutor Marcelo Caetano, notando que tais disposições constitucionais nunca foram regulamentadas, é de parecer que está em vigor a Lei n.º 266, de 27 de Julho de 1913, que definiu o carácter e a extensão da responsabilidade penal dos membros do Governo, («A Constituição de 1933 — Estudo de direito político»), a qual incluía nos crimes contra a probidade administrativa «o ordenamento de receita e despesa e suas liquidações em contravenção da lei e respectivos regulamentos, ainda que não haja intenção criminosa».

Ordenamento, repetimos, extinto em 1919. . .

Mas não se esqueça, todavia, o que se consignou no art.º 6.º, n.º 12.º, do Decreto n.º 22 257, quanto à efectivação pelo Tribunal de Contas, junto dos tribunais ordinários, das responsabilidades dos art.ºs 28.º e 35.º a 38.º.

*

EM RESUMO: o Tribunal julga por acórdãos com força e natureza de decisões dos tribunais de justiça as responsabilidades dos contáveis e dos ordenadores secundários; quanto às responsabilidades dos ordenadores principais, o Tribunal não as julga por essa forma: fiscaliza-as e declara-as ou não CONFORMES.

Ao tratar dos julgamentos de contas, examinaremos a entidade «RESPONSÁVEL DA CONTA».

DO EXERCÍCIO DA COMPETENCIA DO TRIBUNAL

1.º — Da consulta

No Regimento de 1915 lê-se que as *funções de consulta* do Conselho Superior incidiam:

a) Sobre todas as dúvidas que as repartições de contabilidade dos diversos Ministérios tivessem acerca da liquidação das despesas públicas;

b) Sobre a abertura de créditos extraordinários;

c) Sobre os orçamentos do Estado e propostas e projectos de lei que importassem aumento ou diminuição de receita e despesa.

A matéria da alínea a) era tratada adiante, numa secção com a epígrafe «Consultas», ao passo que a contida nas alíneas b) e c) era subordinada, noutra secção, ao título «Pareceres» (artigos 156.º a 159.º).

Só a *consulta* estava sujeita à declaração de conformidade ministerial. Os «pareceres» sobre as alíneas b) e c) dirigiam-se ao Congresso, que atenderia ou não as observações feitas ou as alterações propostas.

Com a criação da Intendência Geral do Orçamento, porém, (Decreto n.º 16 670, de 27 de Março de 1929) inovou-se um regime diferente, para cuja satisfação foi estabelecido na Direcção-Geral da Contabilidade Pública um ramo especial denominado «Serviço da Intendência Geral do Orçamento», competindo-lhe a matéria de consultas e informações que digam respeito à execução do Orçamento Geral do Estado e dos serviços com autonomia, e em especial no que concerne a «Reforços» — «Transferências de verbas» — «Antecipação de duodécimos» — «Utilização total de verbas orçamentais» — «Orçamentos sujeitos a visto ministerial».

A reforma da Contabilidade, de 1930 (Decreto n.º 18 381, de 24 de Maio), veio estipular no seu art.º 23.º:

«A responsabilidade da repartição da Direcção-Geral da Contabilidade Pública cessa quando, tendo tido dúvidas sobre a aplicação das verbas do orçamento ou sobre a execução das disposições legais na realização de qualquer despesa, haja consultado, *conforme o caso*, a Intendência Geral do Orçamento ou o Conselho Superior de Finanças, e procedido de conformidade com os respectivos pareceres homologados pelo Ministro das Finanças.

§ 1.º — As consultas relativas a dúvidas sobre a classificação orçamental e sobre o cumprimento de disposições legais serão enviadas às citadas instâncias por intermédio da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, que se se tratar de caso idêntico a outro já resolvido, mandará sob sua responsabilidade, proceder nos termos devidos.

§ 2.º — Se o Ministro das Finanças entender não dever homologar qualquer parecer do Conselho Sup. de Finanças ou da Intendência Geral do Orçamento, será o respectivo despacho, que tem de ser fundamentado, publicado na 1.ª série do Diário do Governo.

Segundo neste rumo é que ao criar, em 1930, o Tribunal de Contas, o Decreto n.º 18 962 realçava nas primeiras linhas do relatório que se tratava «de um tribunal que tem como função principal julgar contas. As suas atribuições de consulta, que foram sempre reduzidíssimas, mais reduzidas ficaram com a criação da Intendência Geral do Orçamento».

E na verdade esse decreto preceituava que o Tribunal consultava:

a) — «Sobre as dúvidas que as repartições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública tiverem acerca da execução das disposições legais na realização de qualquer despesa, bem como sobre as dúvidas que as entidades administrativas dos serviços autónomos tiverem na liquidação das suas receitas e despesas, não podendo efectuar-se sem a informação favorável dos respectivos chefes de contabilidade»;

b) — «Sobre a abertura de créditos extraordinários».

E foi o Decreto n.º 22 257 que precisando e delimitando a consulta quanto a despesas, trouxe uma inovação: a consulta sobre dúvidas de visto.

E assim a consulta versará:

c) — «Sobre as dúvidas que a Direcção-Geral da Contabilidade Pública tiver acerca da execução das disposições legais na realização de qualquer despesa e da sujeição de qualquer diploma ao visto do Tribunal»;

d) — «Sobre a abertura de créditos extraordinários».

Analisemos a primeira parte, sobre dúvidas de despesas. E indispensável combinar esta disposição com a do artigo 23.º do Decreto n.º 18 381, acima referido, completando-a ainda

com o disposto nos art.º 22.º e 23.º daquele mesmo Decreto n.º 22 257, que diz:

«Para os efeitos do art.º 23.º do Decreto n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930, as repartições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e os serviços de contabilidade dos organismos autónomos deverão consultar a Direcção-Geral da Contabilidade Pública sobre as dúvidas que tiveram na execução das disposições legais referentes à realização de qualquer despesa ou à liquidação das suas receitas e despesas.

Artigo 23.º — Os pareceres do Tribunal de Contas são sujeitos à homologação do Ministro das Finanças. No caso de não serem homologados, deverão os respectivos despachos ser fundamentados e publicados no Diário do Governo».

Das disposições legais que aí ficam vê-se ser esta a mecânica da consulta quanto a dúvidas de despesas:

— As repartições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e os serviços de contabilidade dos organismos autónomos deverão consultar a dita Direcção-Geral sobre as dúvidas que tiverem na execução das disposições legais referentes à realização de qualquer despesa ou à liquidação das suas receitas e despesas;

— se esta Direcção-Geral não tem dúvidas, responde como entender, sob sua responsabilidade;

— se as tem, quanto à execução das disposições legais na realização de qualquer despesa, a Direcção-Geral consulta o Tribunal de Contas;

— o parecer deste é submetido à homologação Ministerial: se essa homologação se verifica, a Direcção-Geral, procedendo de acordo com o parecer, vê cessar a sua responsabilidade no caso; se a homologação não é concedida, o despacho do Ministro será fundamentado e publicado no Diário do Governo.

Dada a circunstância de o parecer do Tribunal, quando homologado, dirimir a responsabilidade da Direcção-Geral, compreende-se a tendência para submeter ao Tribunal todas as dúvidas e questões que se apresentam.

Há mesmo uma certa tendência para se provocar a consulta do Tribunal por parte de outras entidades, convertendo-o em órgão consultivo da administração.

O Tribunal tem sempre mantido a sua jurisprudência no sentido de exercer a sua função de consulta com a mais rigorosa observância das disposições legais que lhe cometem, rejeitando

numerosos pedidos de consulta, tanto da Direcção-Geral, como de outras entidades.

Entende-se bem essa atitude do Tribunal, única compatível com uma compreensão perfeita da sua função.

Na verdade, é intuitivo que consultar e julgar são funções inconciliáveis no mesmo órgão: o julgador não pode sê-lo nos casos em que foi o consultor. . .

A função de julgar exclui a de consultar, ou é, pelo menos, gravemente afectada por esta.

A própria lei o reconhece, pois que como já notámos, o relatório do Decreto 18 962, realça nas primeiras linhas, tratar-se de um tribunal que tem como principal função, julgar contas, cujas atribuições de consulta, foram sempre reduzidíssimas, mais reduzidas ficaram com a criação da Intendência Geral do Orçamento. . .

*

Nesta ordem de ideias, o Tribunal tem entendido que a consulta só pode ser exercida a solicitação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e não de outra qualquer entidade, salvo disposição legal em contrário, como é óbvio.

Assim é que a Base LXVII da Lei Orgânica do Ultramar declara que o Tribunal de Contas tem jurisdição no Ultramar como Tribunal Administrativo e nessas condições lhe compete, além do mais, *«exercer as funções de consulta, exame e visto em relação aos actos e contratos da competência do Ministro do Ultramar»*.

É evidente que o entendimento desta disposição tem de fazer-se de acordo com a orgânica do Tribunal, tanto no que respeita à função de visto, como à de exame e consulta.

Não há dúvida de que em toda a consulta temos de verificar dois requisitos: legitimidade do consultante e competência do Tribunal em razão da matéria (v.g. Consultas de 5-2-1946, 25-3-1952 e 2-4-1957).

Quanto ao primeiro, a Lei Orgânica do Ultramar vem dizer-nos que o Ministro do Ultramar tem legitimidade para consultar o Tribunal; mas é fora de dúvida que a consulta há-de versar matéria da competência consultiva do Tribunal, definida na sua lei orgânica, ou seja, consulta acerca da execução das disposições legais na realização de qualquer despesa e da sujeição de qualquer diploma ao visto do Tribunal.

Outra interpretação levaria a admitir, por exemplo, a consulta feita pela Direcção de Fazenda do Ministério do Ultramar

para que o Tribunal se pronunciasse sobre um determinado projecto de decreto (Consulta em sessão 15-11-1955).

Na consulta, em sessão de 5-3-1959, foi declarada a incompetência do Tribunal para conhecer das consultas das juntas gerais dos distritos autónomos das ilhas adjacentes, apresentadas ao abrigo do artigo 7.º do Estatuto respectivo (Decreto-Lei n.º 36 453, de 4-8-1947).

O Tribunal tem jurisprudência pacífica no sentido de que a consulta só pode responder a dúvidas sobre despesa certa e determinada: é esta a interpretação da expressão legal «qualquer despesa». Despesa actual, certa e determinada, a realizar, e não despesa realizada, passada, nem despesas de realização incerta, em futuro indeterminado, não actuais.

Acentuou-se que a faculdade de consultar é «complementar das responsabilidades inerentes à Direcção-Geral da Contabilidade Pública» — e para que esta se proteja contra tais responsabilidades.

O Tribunal não tem outro modo de estabelecer doutrina senão através as suas decisões, pois não é nem pode transformar-se em órgão consultivo da administração, invadindo o terreno da Procuradoria Geral da República, da Intendência Geral do Orçamento, dos consultores jurídicos e das repartições e serviços do contencioso, etc..

Tão-pouco é árbitro entre critérios divergentes dos vários departamentos do Estado (Consulta de 22-4-1958).

A propósito de uma consulta sobre classificação de despesas, o Tribunal esclareceu haver duas atribuições perfeitamente distintas nesta matéria: quanto a dúvidas e dificuldades relativas à classificação de despesas a efectuar, ao Ministro das Finanças cabe a solução, ouvida a Intendência Geral do Orçamento; quanto a infracções por se terem realizado *despesas com errada classificação*, pertence ao Tribunal o julgamento da infracção.

Acrescentava-se que a consulta do Tribunal recai, tão-sòmente, sobre as dúvidas acerca da execução ou cumprimento das disposições legais na realização a fazer de qualquer despesa (isto é, de uma certa e determinada despesa), excluindo-se os ditos casos de classificações de despesas já efectuadas — pois neste caso o Tribunal é chamado a julgar a infracção (Consulta em sessão de 25-3-1952; Consulta em sessão de 27-5-1952).

Como dissemos é precisamente através desses julgamentos de infracções, sua função dominante, que o Tribunal exerce uma função de fixação e uniformização de critérios e práticas.

Também está perfeitamente esclarecido que o Tribunal consulta sobre dúvidas que a Direcção-Geral da Contabilidade apresente em concreto, não podendo a consulta fundamentar-se

em meras possibilidades de dúvidas ou no receio de que elas venham a surgir: sobre pressupostos desta natureza não pode erguer-se a consulta. Tem-se sempre insistido nisto.

Está, pois, perfeitamente definida a jurisprudência do Tribunal em face da 1.^a parte da alínea *a*) do art.º 6.º do Decreto, n.º 22 257, isto é, quanto à consulta respeitante a dúvidas sobre a realização de qualquer despesa.

— Resta agora ver o que se passa com a segunda parte, isto é, em matéria de dúvidas quanto à sujeição de qualquer diploma ao visto do Tribunal, devendo acentuar-se que neste ponto a jurisprudência do Tribunal se determina por um número de decisões muito menor, pois são raras tais consultas.

Lendo o mencionado artigo, vê-se que há um evidente paralelismo entre as expressões dúvidas sobre *QUALQUER DESPESA* e sobre *QUALQUER DIPLOMA*.

A expressão *qualquer despesa* já vimos qual o significado atribuído pelo Tribunal.

Será assim também quanto às dúvidas sobre a sujeição a visto de *QUALQUER DIPLOMA*. Não diplomas futuros, possíveis, em hipótese, nem diplomas já emitidos que não tenham sido sujeitos a visto, mas, sim, diplomas actuais a emitir quanto a actos administrativos em realização, em curso, acto administrativo certo e determinado, perfeitamente individualizado, em concreto, quanto ao conteúdo e ao sujeito.

Note-se desde já que as consultas sobre visto *não se destinam a isentar de responsabilidade* a Direcção-Geral da Contabilidade, nem estão sujeitas a homologação ministerial: esse regime é só para as consultas sobre despesas, como se vê do art.º 23.º do Decreto n.º 18 381 — diploma este, aliás, muito anterior ao que estabeleceu a consulta para os casos de dúvidas de visto.

O mesmo se conclui dos art.ºs 23.º do Decreto n.º 18 381 e 22.º e 23.º do Decreto n.º 22 257.

A consulta do Tribunal tem, pois, um carácter diferente, não servindo a dirimir responsabilidades, isto é, não sendo de observância obrigatória. Trata-se, positivamente, de uma consulta, de um parecer.

Uma vez submetida à homologação ministerial, quer esta seja concedida quer recusada, a consulta não pode mais ser apreciada pelo Tribunal: a competência deste esgotou-se em relação a tal consulta. Queremos com esta expressão significar *CONSULTA SOBRE O MESMO OBJECTO OU NO DOMINIO DA MESMA LEGISLAÇÃO*.

E claro que se o objecto da consulta for diferente ou diferentes forem os preceitos legais que oferecem dúvidas, *OUTRA É A CONSULTA*.

2.º — Do visto

A — Estão sujeitos a visto:

- 1 — as minutas dos créditos especiais mandados abrir pelo Governo;
- 2 — as obrigações gerais da dívida fundada;
- 3 — as ordens e autorizações relativas a operações de tesouraria;
- 4 — os títulos de renda vitalícia;
- 5 — os contratos de qualquer natureza e valor seja qual for a estação que os tenha celebrado;
- 6 — todos os diplomas e despachos que envolvam abonos de qualquer espécie, com excepção dos enumerados no parágrafo 1.º do artigo 6.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933;

— n.º 2.º do artigo 6.º, alíneas *a*) a *e*) e *b*) do Decreto n.º 22 257.

- 7 — as minutas dos contratos de concessão de obras públicas ou de serviços públicos;

— artigos 16.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957.

- 8 — as minutas de contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração.

— artigo 9.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936.

- 9 — os títulos definitivos dos contratos precedidos de minutas prévia e a que se refere o número anterior;

— artigo 10.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936.

10 — os termos de transição dos tesoureiros da Fazenda Pública para os seus propositos;

— Decreto-Lei n.º 26 537, de 22 de Abril de 1936.

11 — os despachos do Ministro das Finanças que autorizem a satisfação dos encargos contraídos por entidades competentes com infracção das disposições dos artigos 13.º e 37.º, respectivamente, dos Decretos n.ºs 16 670, de 27 de Março de 1929, e 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933;

— Decreto-Lei n.º 26 966, de 1 de Setembro de 1936.

12 — os diplomas lavrados na metrópole a pedido dos governadores das províncias ultramarinas;

— Decreto-Lei n.º 34 484, de 5 de Abril de 1945.

13 — minutas de contratos sujeitos à aprovação do Conselho de Ministros, isto é, despesas de valor superior a 2.000 contos;

— artigo 18.º do Decreto n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957.

B — Não estão sujeitos a visto pela lei geral:

Os diplomas adiante enumerados, na anotação aos § 1.º do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257.

Isenções de visto

Não estão sujeitos ao visto do Tribunal por disposições de lei especial:

— Decreto-lei n.º 28 819-6-Julho-1938:

Os despachos convocando para serviço extraordinários os oficiais e aspirantes a oficiais milicianos.

— Decreto-lei n.º 37 853-20-Junho-1950 (art.º 4.º):

Os actos e contratos que o Fundo do Fomento Nacional realizar, directamente ou por intermédio das instituições nacio-

nais de créditos, com o fim de proceder ao investimento dos dinheiros que lhe venham a ser distribuídos.

— Decreto-lei n.º 38 265-25-Maio-1952 (art.º 4.º):

O recrutamento de pessoal extraordinário para as direcções e secções de finanças.

— Decreto-lei n.º 40 893-10-Dezembro-1956 (§ único do art.º 1.º):

A admissão de pessoal indispensável à execução de quaisquer inquéritos estatísticos e trabalhos ordenados ou aprovados pela Presidência do Conselho.

— Decreto-lei n.º 41 371-16-Novembro-1957 (§ 2.º do art.º 43.º):

Todas as despesas realizadas com espectáculos efectuados no Estádio Nacional.

— Decreto-lei n.º 41 385-22-Novembro-1957:

As despesas da Associação do Patronato das Prisões relativas à execução de contratos celebrados antes da publicação do decreto-lei n.º 40 876, de 24-10-1956.

— Decreto-lei n.º 41 575-1-Abril-1958 (art.º 4.º):

Despesas com infra-estruturas comuns da N.A.T.O.

Dispensa de visto prévio

— Decreto-lei n.º 38 298-14-Junho-1951:

Provizimento de professores de equitação das escolas de regentes agrícolas.

— Decreto-lei n.º 41 645-24-Maio-1958:

Permite que aos professores de serviço eventual e aos demais agentes de ensino de qualquer grau, cuja nomeação, colocação ou recondução seja feita anualmente possam ser abonados os correspondentes vencimentos antes de visados os respectivos diplomas.

NOTA — Há várias disposições legais que permitem a realização das respectivas despesas nelas previstas «com dispensa de quaisquer formalidades» ou «de outras formalidades» além das que mencionam: nestes casos é jurisprudência pacífica do Tribunal que está implícita a dispensa de visto.

Emolumentos: o Decreto n.º 18 962, que criou o Tribunal de Contas, introduziu a inovação dos emolumentos no visto.

*

A fiscalização financeira preventiva exercida pelo visto, é anterior ao pagamento e contemporânea do compromisso ou «*engagement*», versando sobretudo o aspecto da legalidade do encargo, embora possa ir mais além.

Verifica essencialmente se a despesa obedece aos três requisitos: lei anterior permissiva, descrição orçamental, cabimento de verba.

O legislador declara que o visto é ainda uma função de julgamento — o julgamento da conformidade da despesa com aqueles três requisitos. Mas essa função do Tribunal é das mais delicadas e complexas, como dissemos noutro capítulo.

Verificar a legalidade da despesa obriga a verificar a legalidade do acto administrativo de que procede, *tal como ele se apresenta ao Tribunal*.

Nos contratos tem de ser verificada a sua conformidade com as condições gerais estipuladas nas leis, além da sua regularidade financeira e contabilista. O Tribunal pode mesmo examinar, nos contratos, se as condições clausuladas são as mais vantajosas para o Estado. . . As reticências querem dizer que nunca foi definida a latitude destes poderes, aliás nunca usados, exactamente porque indefinidos. . .

Nós sempre temos entendido que é grande o serviço prestado à administração quando nas recusas de visto é posta em face das incongruências, obscuridades e contradições das leis, pois assim pode prover os males de fácil remédio.

*

O Visto realiza um *duplo exame*, por uma razão também dupla:

a) verifica legalidade geral do acto como pressuposto da sua legalidade financeira em especial;

b) verifica a legalidade do acto e a do próprio diploma ou documento.

O eminente professor Marcelo Caetano, no seu «*Manual de direito administrativo*» escreve:

«O visto do Tribunal de Contas, quando exigido por lei, é uma condição da eficácia do acto administrativo; a sua recusa faz, portanto, com que o projecto de acto fique sem efeito, salvo se este for mantido por decreto do Conselho de Ministros».

E em nota diz:

«Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, art.º 26.º, onde se diz incorrectamente, que «a recusa do visto. . . importa a anulação dos respectivos diplomas. Ora não há nesse caso «anulação» porque o acto pode não ser nulo e não estar em condições de obter o visto apenas por circunstâncias de ordem financeira — falta de cabimento em verba orçamental, por exemplo. O visto, de resto, não assegura a legalidade do acto, que pode posteriormente ser anulado em recurso contencioso: apenas verifica do ponto de vista financeiro as suas condições de eficácia. A recusa de visto torna pois ineficaz o projecto de acto submetido a exame do Tribunal de Contas». (3.ª edição do «Manual»).

Como se vê, o ilustre professor aflora aqui a diferença entre *legalidade ou validade do acto e a sua eficácia*, embora designe por «projecto de acto» aquilo que é um acto perfeito na sua validade ou legalidade e que apenas vai receber algo necessário à sua eficácia financeira, na própria lição que transcrevemos.

E certo, todavia, que nos termos da lei «nenhum documento sujeito ao visto pode ser visado sem se verificar, além da sua conformidade com as leis em vigor, que o encargo dele resultante tem cabimento em verba orçamental legalmente aplicável» (art.º 5.º do decreto lei 26 341).

De modo que a legalidade do acto é condição da sua eficácia financeira. Não a pode ter o acto ilegal: e o Tribunal para afirmar a eficácia financeira do acto tem de primeiro verificar a sua conformidade com as leis em vigor, como já acentuámos.

Um contrato, por exemplo, não é financeiramente eficaz se não se verificarem os requisitos de ordem geral: objecto possível, capacidade das partes, mútuo consenso. . .

É claro que pode ser visado um acto ilegal: não passa por isso a ter legalidade. Pode o visto acarretar até a respon-

sabilidade prevista no art.º 3.º do decreto n.º 22 257; civil e criminal, para os juizes respectivos.

Devemos desde já dizer que se o visto do acto ilegal é exercido em sessão, tal responsabilidade não pode impender sobre os juizes vencidos.

E preciso ainda ter presente que o Tribunal entende ser relevável, nos termos do decreto-lei n.º 30 294, a responsabilidade pela falta de visto, conforme sua jurisprudência uniforme, mas somente quando o acto estava em condições de receber o visto.

Portanto, se deixou de ser submetido a visto um acto ilegal ou sem os requisitos de viabilidade financeira, a responsabilidade não pode ser revelada. Tal relevação implica, pois, os requisitos necessários:

— Que o acto estivesse em condições de ser visado;

— Que se verifiquem os requisitos do decreto-lei n.º 30 294: ausência de dano, e de espírito fraudulento.

Noutro capítulo nos referimos demoradamente às duas funções do Tribunal: a que corresponde à função jurisdicional; julgando por decisões com a natureza e efeitos das sentenças dos tribunais de justiça; outra de fiscalização sem carácter jurisdicional.

Agora surge o problema de saber se o visto ou acto de fiscalização preventiva se inclui numa ou noutra dessas funções.

Nitti é de parecer que só é jurisdicional o controle posterior.

A propósito de um caso de visto, já se sustentou que os juizes de serviço podem emendar a deliberação tomada até ao acto da saída do processo respectivo. Na sua primeira fase, o visto não passaria de uma simples declaração de conformidade que sanciona o estudo e conclusão da repartição do visto, e somente depois de dúvidas, dissentimento e debate é que o caso se apresenta a julgamento e motiva uma decisão jurisdicional («A fiscalização financeira preventiva», Doutor Águedo de Oliveira, que aliás discorda de tal maneira de ver).

Em sessão de 19 de Junho de 1959, o Tribunal proferiu a seguinte decisão num caso em que se submetia de novo ao seu visto um contrato a que já fora recusado:

«O despacho que antecede evidência que o contrato já foi objecto de recusa de visto e não pode, portanto, ser de novo apreciado. Na verdade, o art.º 2.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, dispõe que os acórdãos e deci-

sões do Tribunal têm o carácter e os efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça, o que implica necessariamente a existência do caso julgado para tais acórdãos e decisões. Ora entre estas figuram as recusas de visto, decisão jurisdicional que até é passível de uma espécie de recurso *sui-generis* ou extraordinário, qual é o da apreciação pelo Conselho de Ministros, que pode invalidar a recusa em decreto fundamentado.

Desde que tal não se verifique, dá-se a impossibilidade de alteração da recusa pelo próprio Tribunal, que em relação ao caso esgotou o seu poder jurisdicional».

Ora se a recusa de visto é proferida no exercício de uma função jurisdicional, parece fora de discussão que o mesmo se dá com a concessão do visto em sessão: e assim teríamos que o visto, quando resolvido em sessão, quer termine pela recusa, quer termine pela concessão, representa o exercício de uma função jurisdicional — e nisso concorda mesmo a opinião que divide em duas fases a operação do visto.

Unanimidade, portanto.

Na sua chamada primeira fase, isto é, quando exercido pelos juizes de serviço, é que o visto não corresponderia ao exercício de um poder jurisdicional: «O Visto prévio enquanto não provoca debate jurisdicional representa o exercício de uma competência meramente administrativa» — dizem.

Ora nós podemos aceitar que se sustente não constituir o visto o exercício de uma função jurisdicional, como querem os italianos. Mas o que não compreendemos é que o visto seja cindido em duas fases — uma meramente administrativa, outra jurisdicional.

Nada na lei o estabelece.

O visto é sempre exercido por dois juizes.

Se eles não têm dúvidas sobre a legalidade do acto e da sua viabilidade financeira, visam o documento — isto é *JULGAM O ACTO FINANCEIRAMENTE CORRECTO*.

Poderá chamar-se meramente administrativo um despacho de *VISADO*, que traduz a apreciação e declaração de legalidade de um acto ou contrato, para efeitos financeiros?

Mas em que é que esta decisão dos juizes de visto fica aquém da decisão tomada em sessão?

Quando os juizes estejam em desacordo quanto à concessão do visto ou admitam que este possa ser recusado, então é que submetem o assunto ao Tribunal em sessão plena (Art.º 19.º § 1.º do Dec. 18 962).

Caso se decida recusar o visto, a recusa é lavrada ou redigida pelo juiz relator, ou, se vencido, pelo seguinte na ordem de precedência.

Se o visto é concedido, ele é autenticado pelos juizes de visto, com o mesmo condicionalismo de vencimento: sòmente o embate de opiniões discordantes foi resolvido em sessão.

O Tribunal interveio para resolver um desacordo ou uma dúvida. Nem o Ministério Público sequer intervém no visto, tanto em sessão como fóra dela. Nem os interessados são ouvidos. Nem há pròpriamente um debate contraditório.

Assim é que, repetimos, se podemos conceber a atribuição de jurisdicinalidade sòmente à fiscalização *a posteriori*, desde que à decisão jurisdicinal se exijam premissas e conclusão de silogismo, e ainda comando jurídico, presença do Ministério Público e audiência dos interessados, temos dificuldades em reputar capazmente fundamentada a atribuição de jurisdicinalidade ao visto em sessão, negando-se ao visto pelos dois juizes — que funcionam como que em delegação legal do Tribunal ou por expressão atribuição de competência.

Nem vale a pena ligar uma importância exagerada à circunstância de na ordem de competência do Tribunal se tratar separadamente da função «Examinar e visar» e da função «Julgar», porque também se menciona em alínea distinta a competência para «Resolver as divergências que se suscitarem entre os governadores ultramarinos e os tribunais administrativos. . . em caso de recusa de visto», quando como função de julgamento em recurso se entendeu sempre e como tal veio a ser expressamente declarada na Base LXVII, IV, da Carta Orgânica do Ultramar.

E por outro lado emprega-se por vezes a expressão *judgar* para designar atribuição que na sua estrutura não representa o exercício de uma função jurisdicinal, como por exemplo, nessa mesma Base da Carta Orgânica, alínea *d*), 1.^a parte, pois aí se trata de uma declaração de conformidade. . .

— *No Ultramar*, a função do visto cabe ao tribunal administrativo de cada província, e da respectiva decisão cabe recurso, por parte do Governador, para o Tribunal de Contas.

Aqui decerto não se levanta a dúvida da natureza do visto, pois que tal função se exerce nos mesmos termos das restantes funções do Tribunal, como um recurso normal a interpor pelo Governador no prazo de trinta dias da decisão do Tribunal respectivo.

Ora temos de considerar que, tanto a função em si como nos seus efeitos, é exactamente a mesma, no continente e no ultramar. . .

*

No Visto, o Tribunal aprecia a legalidade do acto *in se*, independentemente do prejuízo ou dos interesses de terceiros. Os conflitos de interesses pertencem a outro foro.

E o art.^o 5.^o do Decreto n.^o 26 341 que define a função do visto em relação a cada um dos documentos que lhe estão sujeitos:

— Verificar, além da sua conformidade com as leis em vigor, que o encargo resultante tem cabimento em verba orçamental legalmente aplicável.

E assim de grande amplitude o exame a efectuar para decidir visar ou não visar o documento respectivo.

Nos contratos, têm de examinar-se os requisitos gerais — capacidade das partes, objecto possível, mútuo consenso — sem esquecer a necessária observância do condicionalismo dos contratos no direito administrativo (competência e representação da instância oficial, etc.).

E há-de ter-se em conta a existência dos requisitos da legalidade financeira do acto: lei permissiva, descrição orçamental, cabimento de verba, (art.^o 13.^o do Decreto n.^o 18 381 e art.^o 5.^o do Decreto-Lei n.^o 25 299).

Se nos reportarmos à enumeração dos actos sujeitos a visto, constante do art.^o 6.^o, n.^o 2.^o, do Decreto n.^o 22 257, detalhamos o que a cada uma das alíneas concerne. Assim, temos:

a) Minutas de créditos especiais mandados abrir pelo Governo.

E preciso ter presente que os art.^{os} 33.^o, 34.^o, 35.^o e 36.^o do Decreto n.^o 18 381, que reformou a contabilidade, enumeram os casos em que é permitido ao Governo abrir créditos especiais e bem assim as formalidades a cumprir.

Entre estas destacamos a do § único do art.^o 36.^o, que estabelece:

«Estes créditos serão registados na Direcção-Geral da Contabilidade Pública, em face da minuta do respectivo decreto, depois de autorização escrita do Ministro das Finanças, devendo a mesma minuta ser examinada e visada pelo Conselho Superior de Finanças» — agora Tribunal de Contas.

O Tribunal examina, portanto, a minuta do decreto para verificar se ela respeita ou não o condicionalismo legal estabelecido.

b) As obrigações gerais da dívida fundada.

O art.º 64.º do Regulamento da Junta do Crédito Público (Decreto n.º 31 090 de 30 de Dezembro de 1940, em execução da Lei n.º 1933, de 13 de Fevereiro de 1936 e do Decreto-Lei n.º 31 089, de 30 de Dezembro de 1940) dispõe que «A emissão de um empréstimo precisa de lei que o autorize e da qual constará: a espécie da dívida e o seu montante; o valor nominal de cada obrigação; a taxa do juro; o encargo máximo trazido ao Tesouro; as garantias de pagamento dos encargos respectivos e quaisquer outras especialmente atribuídas à amortização, conversão ou remissão das obrigações do empréstimo e o modo de realização deste».

E o art.º 65.º determina que a Direcção-Geral da Fazenda Pública criará a Obrigação Geral do novo empréstimo segundo a lei que o houver autorizado e a fórmula que ali se estabelece, textualmente.

A obrigação geral é assinada pelo Ministro das Finanças e remetida à Junta para receber em sessão o voto de conformidade, representado este pela assinatura do Presidente — assinatura que representa também a ordem de remessa imediata ao Tribunal de Contas.

A Junta negará o seu voto de conformidade se verificar algum destes casos:

— Ter sido criada em desconformidade com a lei que autorizou o empréstimo;

— Não respeitar as garantias estabelecidas nos artigos 66.º, 67.º, 68.º e 69.º da Constituição.

Por seu turno, o Tribunal examina a obrigação geral para verificar a sua conformidade com a lei. Mas só com a lei que autorizou o empréstimo ou com as demais disposições legais que dispõem sobre os empréstimos em geral?

Algumas dificuldades e divergências têm suscitado a execução desta alínea. A nosso vêr, elas filiam-se na circunstância de a nossa legislação não estar em correspondência com a evolução registada no conceito, formas e nomenclatura da dívida pública.

Quanto a tal evolução se pronunciou o parecer da Câmara Corporativa sobre a proposta de lei n.º 110-1951, cumprindo

realçar algumas passagens desse parecer subscrito pelo relator Prof. Fernando Emídio da Silva, analisando o que na matéria se passa lá fora, quanto à dívida pública:

«Cada vez as suas determinantes tendem a afastá-la mais dos moldes e contingências do crédito privado. Cada vez mais os seus objectivos levam à sua assimilação progressiva pelos impostos. . .»

«... Impostos e empréstimos tendem desta sorte a ser considerados indistintamente como receita de carácter normal, a que, indiscriminadamente também, se recorre para fazer face a quaisquer dispêndios do Estado. . . Estamos longe, portanto, da limitação do montante das operações de crédito público pela natureza do destino. . .»

Por outro lado, o mesmo parecer faz notar a independência do crédito das condições do mercado, uma vez que o Estado conta com colocações certas, em sectores como o bancário, segurador e da alta indústria — e até no corporativo, a meu vêr, entre nós.

«Assim nasceram os empréstimos ou fracções de empréstimo quase obrigatórios. . .»

Entre nós, o Decreto-Lei n.º 37 340, de 6 de Junho de 1949, determinou que os valores das instituições de previdência social incluídas nas 1.ª e 2.ª categorias previstas no art.º 1.º da Lei n.º 1884, só poderão ser representados em dinheiro ou em títulos do Estado ou por ele garantidos, em acções ou obrigações de empresas ou entidades que o Conselho de Ministros julgue idóneas, em imóveis para instalação ou rendimento, dispondo no art.º 2.º que o Ministro das Finanças poderá autorizar que, para colocação de valores dessas instituições, que os preferirem aos títulos do Estado em circulação, sejam emitidos certificados especiais da dívida pública, não negociáveis nem convertíveis, e resgatáveis, a pedido dos possuidores, pelo valor nominal.

Para execução do disposto neste artigo, são pelo Ministério das Finanças publicadas portarias autorizando a Junta do Crédito Público a emitir durante o ano económico que decorre, certificados da dívida pública a favor daquelas instituições, com o juro e até ao montante que a portaria fixa.

E a Junta envia ao Tribunal, para visto, nos termos da alínea que estamos anotando, e do art.º 20.º da Lei n.º 1933, a portaria que autoriza a emissão.

O Tribunal devolveu a portaria por ter resolvido, por maioria (um voto de vencido) que tal documento não está sujeito a

visto, por não corresponder a dívida fundada nem revestir a forma de obrigação geral.

A Junta observou que a dívida a representar nos certificados tem a natureza de fundada e resgatável, não se podendo enquadrar na definição que da dívida flutuante dá o texto constitucional; que tais certificados representam verdadeira dívida pública consolidada, em virtude da natureza dos capitais a inverter; a fórmula da obrigação geral, prevista no art.º 65.º do Regulamento da Junta é de carácter meramente regulamentar e constitui a fórmula geral das emissões.

Conclui afirmando que se trata de *UMA EMISSÃO DE NATUREZA ESPECIAL*, para a qual foram concedidos poderes especiais ao Ministro das Finanças.

O Tribunal manteve a sua decisão, elucidando nestes termos:

«Não se trata de uma dívida consolidada, porque é resgatável, não se trata de uma dívida amortizável, por não ter prazos certos de amortização, pois que é resgatável eventualmente, a pedido dos crédores; não se trata portanto de uma dívida fundada. É certo que não corresponde às características da dívida flutuante. *CONSTITUI, PORTANTO, UMA DÍVIDA EM TERMOS ESPECIAIS*, que como tal não é abrangida pela alínea b), n.º 2.º, do Decreto n.º 22 257.

Esta circunstância de constituir uma dívida em termos especiais podia conduzir o Tribunal ao visto do documento que a emitisse, se este documento consistisse numa obrigação geral. . . Mas não pode consistir porque uma obrigação geral dirige-se ao público — por isso se chama *geral*.

Ora a operação de que se trata dirige-se a entidades certas e determinadas e, nestes termos, os títulos que lhe correspondem são os certificados. Mas os certificados não estão sujeitos ao visto. Quer dizer: o empréstimo de que se trata não pode mesmo ser representado por obrigações gerais. Só o pode ser por certificados. E estes certificados produzem efeitos independentemente de visto».

A portaria foi pois, publicada, no Diário do Governo, com a seguinte declaração: «Esta portaria não recebeu o visto do Tribunal de Contas, por este ter decidido não carecer desta formalidade».

A Junta, ao determinar a classificação orçamental a dar aos certificados, procurou-lhes o enquadramento mais apropriado. «Excluída, como não podia deixar de ser, a dívida flutuante,

teve de se decidir pela fundada; e como lhe faltavam as características das dívidas amortizáveis — amortizações periódicas de quantidades constantes ou progressivas e duração máxima previamente fixada —, forçoso era concluir, *por exclusão de partes*, que os novos certificados teriam de alinhar na dívida consolidada resgatável».

Para completa exposição do assunto podem ver-se as contas da Junta dos anos de 1949 e 1950, publicadas em volume.

Como se vê, o Tribunal e a Junta estão de acordo em que se trata de uma forma especial da dívida pública: simplesmente as disposições legais sobre o visto do Tribunal sofrem de imobilismo, permanecendo através das transformações da dívida pública em sucessivos diplomas, a mesma fórmula ainda em vigor da alínea b) — «As obrigações gerais da dívida fundada». . .

E assim aparece como bem justificada a declaração de voto do Ex.º Presidente do Tribunal, quando diz (sessão de 14 de Outubro de 1955): «a execução do disposto no art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 37 440 por meio de simples portaria, como que cria uma dívida especial e à parte, tornando impraticável a fiscalização preventiva do Tribunal».

E acrescenta que «os princípios constitucionais que contra-põem empréstimos públicos à dívida flutuante e determinam as inscrições correspondentes; a tradição financeira de que a dívida fundada abrange as categorias perpétua e amortizável; a técnica orçamental que engloba na dívida fundada os certificados, dívidas de fundos e dívida externa; a necessidade de rigor e propriedade perante o País, facilitando a fiscalização de modo a haver um só conceito fundamental de dívida pública, levam a recomendar que deveriam as modalidades desta revestir a forma de «Obrigação Geral» e não a dispensar-se, em qualquer hipótese, o visto do Tribunal de Contas».

A nosso ver, é perfeitamente honesta a posição da Junta, pretendendo que não se subtraia à fiscalização do Tribunal um montante, que pode ser considerável, de dívida pública emitida, mas é perfeitamente legal a decisão do Tribunal não aceitando a citação da alínea que estamos analisando, como texto legal da sua competência para o efeito.

E já que de problemas doutrinários da dívida pública estamos tratando, permiti-mo-nos lembrar que no relatório da Conta Geral do Estado relativo ao ano de 1950 se ventila a questão suscitada pelo facto de a Junta ter considerado dívida efectiva os empréstimos de renovação da marinha mercante.

O Decreto-Lei n.º 42 900, de 5-4-1960, manda que as portarias que autorizem a emissão dos certificados da dívida pública são equiparados às obrigações gerais: *assim se resolveu a questão.*

c) *As ordens e autorizações relativas às operações de tesouraria.*

Nas Bases para a reforma da Contabilidade, de 1907, o n.º 4 estabelecia que em especial, a conta das operações de tesouraria descreve, não só as transferências de fundos de uns para outros cofres, como o movimento das contas e respectivos saldos, devendo em regra estes figurar no passivo do Tesouro.

O art.º 20.º determinava que em caso algum o Director-Geral da Tesouraria poderá passar ordens, por operações de tesouraria, autorizando a entrega de fundos para despesas próprias de cada ministério.

Igualmente dispõe o art.º 35.º do Decreto n.º 22 257, e continua proibido efectuar por operação de tesouraria quaisquer despesas próprias dos Ministérios ou das colónias; mesmo a título provisório, proibição que se completa no 3.º do mesmo artigo.

E a observância destas disposições proibitivas que o Tribunal fiscaliza no seu visto.

O assunto das operações de tesouraria é tratado no relatório da Conta Geral do Estado do ano económico de 1951.

Aí se escreveu que «Estas operações exprimem não só o movimento de fundos arrecadados para entrega a determinadas entidades, mas principalmente as operações realizadas pelo Tesouro à margem da execução orçamental, tendo a sua classificação e nomenclatura sido superiormente determinadas, conforme se vê das circulares n.ºs 1034 e 1797, expedidas pelas Direcções-Gerais do Tribunal de Contas e da Contabilidade Pública em 20 de Fevereiro e 12 de Maio de 1937».

Tal classificação e tal nomenclatura são adoptadas na Conta Geral do Estado, como se verifica na Conta de Operações de Tesouraria e Transferência de Fundos, a qual compreende oito classes, além das passagens e transferências de fundos:

- Rendimentos administrativos e outros
- Descontos para serviços de previdência, assistência e cooperação social
- Depósitos em cofre do Tesouro
- Papéis de crédito, títulos e outros valores
- Banco e operações de crédito

- Movimentação de fundos diversos
- Operações diversas
- Contas de ordem

d) *Títulos da renda vitalícia*

Estes títulos são definidos no art.º 163.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1881:

«Os títulos da renda vitalícia são os diplomas, passados pelo Ministério da Fazenda (hoje Finanças) das pensões do Montepio e de outra concedidas em remuneração de serviços feitos ao Estado ou obtidas em virtude de contratos onerosos; a saber:

Títulos de pensões do Montepio do Exército e da Armada;

- Ditos de pensões por contrato oneroso;
- Ditos de pensões denominadas de sangue;
- Ditos de pensões denominadas do Tesouro.

§ único — Os títulos de renda vitalícia compreendem também os vencimentos de certas classes de reformados, jubilados e aposentados, que por meios especiais são pagos em virtude dos mesmos títulos, e as prestações aos egressos».

E dispunha o art.º 168.º:

«Nenhum título de renda vitalícia poderá ser entregue ao interessado sem que previamente seja registado no Tribunal de Contas e este o autentique com o seu visto. Para este fim serão remetidos ao Tribunal e relatório e os documentos do processo que serviram de base para a concessão da pensão».

Dada a raridade destes títulos, oferecemos um esboço da sua apresentação:

«Ministério das Finanças, Direcção-Geral da Contabilidade Pública, Repartição Central, Pensão de. . . Título da renda vitalícia n.º. . . Título representativo da pensão do quantitativo mensal indica na folha n.º 2, concedida nos termos. . . a favor de. . ., na qualidade de. . .

Este título não pode ser transmitido por venda, doação ou qualquer outra espécie de contrato, de conformidade com

o art.º 177.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 31 de Agosto de 1881, tem assentamento na Repartição Central da Direcção-Geral da Contabilidade Pública».

Assinam o Ministro das Finanças e o Director Geral da Contabilidade Pública.

e) Os contratos de qualquer natureza ou valor, seja qual for a estação que os celebre.

A fórmula usada pela lei tem uma amplitude tal que nela cabem os contratos de qualquer natureza ou valor, sem possibilidade de distinção entre *contratos-despesa do Estado* e *contratos-receita do Estado*.

A lei, com efeito, não faz qualquer restrição ou distinção, e porisso o Tribunal visa, v.g., os contratos de arrendamento em que intervém o Estado, seja como arrendatário, seja como senhorio.

O art.º 5.º do Decreto n.º 26 341, como vimos, diz-nos que nenhum documento sujeito a visto pode ser visado sem se verificar, além da sua conformidade com as leis em vigor, que o encargo dele resultante tem cabimento em verba orçamental legalmente aplicável, acrescentando o art.º 11.º do mesmo diploma que os contratos definitivos serão acompanhados de um extracto donde conste . . . a indicação da verba orçamental por onde são satisfeitos os encargos.

Mas qualquer das disposições insere a exigência de cabimento para o encargo «dele resultante» ou «para os encargos» — o que, evidentemente, significa que tal exigência é obrigatória para os encargos, *se e quando houver lugar a eles*.

Note-se que a fiscalização do Tribunal não incide somente sobre as despesas. O Tribunal julga as responsabilidades provenientes das despesas ilegais, subtracção de valores, etc., sim, mas e também as que derivam de omissões ou falta de cobrança de receitas.

Além disso, o art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 27 563 estabelece no seu art.º 11.º que «às vendas de quaisquer géneros e artigos que os serviços tenham de efectuar aplicam-se as disposições constantes deste decreto-lei referentes à realização de despesas com a aquisição de material» equiparando-se assim a disciplina jurídico-contabilista das aquisições e das vendas, como foi decidido no processo de visto resolvido em sessão. Doutra arte, subtrair-se-ia à fiscalização do Tribunal um campo vastíssimo da gerência financeira do Estado, qual seria aquele

onde se situam os contratos em que o Estado outorga como credor da prestação — vendedor, senhorio, etc.

Tais contratos estariam assim isentos daquela fiscalização que o n.º 4.º do art.º 6.º do Decreto 22 257, que estamos anotando, estabelece quando entrega à competência do Tribunal «Verificar pelos meios que julgar mais conveniente se as condições estipuladas nos contratos sujeitos ao seu visto são as mais vantajosas para o Estado».

O Tribunal é que decidiu que estão isentos de visto os *contratos de adesão*, desde que não contenham qualquer cláusula expressamente contratada entre os interessados (Sessão de 8 de Dezembro de 1942, consulta).

O Decreto-Lei n.º 41 375 veio também isentar de visto os despachos de dispensa de concurso e de contrato escrito, pois não se refere a eles — modificando assim o que dispunha o Decreto n.º 27 563.

Devemos observar ainda que sendo o visto prévio da despesa, contemporâneo do «engagement», ou compromisso, o Tribunal julga extemporânea a sujeição a visto de documentos respeitantes a despesa já realizadas no momento do visto; mas quando a despesa tenha sido efectuada sem o *visto prévio* por motivo de evidente força maior, como seria a necessidade de evitar um dano grave ou um desprestígio para o país, o Tribunal não se julgará inibido de exercer a função do Visto (Sessões de 26 de Março e 20 de Dezembro de 1957, relativas a despesas com a visita de Chefes de Estado).

f) As minutas dos contratos de valor igual ou superior a 500.000\$00 e ainda as dos contratos 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.

Antes de mais é preciso notar que o art.º 9.º do Decreto 26 341 veio dispor que «Ficam sujeitos aos vistos do Tribunal as minutas dos contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da celebração.

§ 1.º — Os notários não poderão celebrar qualquer contrato sem verificar a sua conformidade com a respectiva minuta visada, fazendo disso menção na escritura.

§ 2.º — Os traslados ou certidões serão remetidos ao Tribunal dentro de trinta dias depois da celebração da escritura e serão acompanhados da respectiva minuta».

E o art.º 10.º do mesmo diploma acrescenta: «Os títulos definitivos de contratos, precedidos de minuta visada, não carecem de aprovação, mas serão sujeitos a visto para o efeito de se verificar a sua conformidade com as minutas respectivas e fiscalizar a observância das disposições legais nos actos praticados posteriormente ao visto dessas minutas.

§ único.— A aprovação das entidades competentes das propostas de cauções ou garantias oferecidas nestes contratos será feita conjuntamente com a da respectiva minuta».

O Decreto-Lei n.º 27 563, de 13 de Março de 1937, dispunha que só podiam celebrar-se precedendo minuta aprovada em Conselho de Ministros e visada pelo Tribunal de Contas, as concessões e quaisquer contratos de que resulte encargo para o Estado superior a 400.000\$00, e ainda os contratos 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 (art.º 2.º).

E sujeitava também a visto os despachos dos Ministros ou das outras entidades (que mencionava):

a) que, dizendo respeito a despesas da classe «Pessoal», importem abono de qualquer espécie, com as excepções mencionadas no Decreto n.º 22 257;

b) que dispensem o concurso público e o contrato escrito ou qualquer destas formalidades na realização das despesas com o material e com a aquisição de generos e artigos que constituam encargo administrativo do serviço (art.º 8.º).

Mas para a Metrópole o regime em vigor, quanto à sujeição de minutas ao visto, é o que resulta do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 41 375, que diz:

«As minutas sujeitas à aprovação do Conselho de Ministros serão, depois de aprovadas, submetidas ao visto do Tribunal de Contas e em seguida registadas na competente repartição da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

§ Único.— Nos outros casos, sem prejuízo do disposto no art.º 9.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, o instrumento do contrato celebrado será submetido a visto do Tribunal de Contas e seguidamente registado na competente repartição da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, ficando dependente destas formalidades a produção dos efeitos financeiros do contrato».

Ora as minutas sujeitas à aprovação do Conselho de Ministros são as do art.º 16.º do mesmo diploma, isto é as minutas dos contratos de concessão de obras públicas ou de serviços públicos.

O Decreto-Lei 41 375 ressaltou, como se vê, o disposto no art.º 9.º do Decreto n.º 26 341, pelo que continuam sujeitas a visto as minutas ali mencionadas.

O Tribunal verifica na minuta se são respeitadas as disposições legais em vigor sobre contratos, na generalidade, e ainda as prescrições especiais das leis financeiras e da contabilidade pública, como faz nos contratos.

O visto da minuta é uma garantia para a administração, bem como para os outros contraentes, pois assim se apercebem da legalidade e da viabilidade financeira do contrato, antes de este ser celebrado, o que evita diligências e até o pagamento de selos, que por vezes atingem dezenas e até centenas de contos.

Ao Tribunal já têm sido presentes minutas aprovadas pelo Conselho de Ministros, *mas sem que o devessem ser*, por não estarem por lei sujeitas a tal aprovação: e nesses termos o Tribunal declara as minutas são sujeitas a visto.

Continua de pé a precaução tomada na alínea f) do n.º 2.º, do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257, que estamos anotando, e no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 27 563, contra os *desdobramentos*, dos quais se dá noção idêntica em ambos: «contratos de importância inferior a 400 contos (a 2 mil contos agora), quando sendo mais de um e dentro de um prazo até três meses, se destinem ao mesmo fim e atinjam superior importância. . .⁽¹⁾».

g) *Todos os diplomas e despachos que envolvam abonos de qualquer espécie, com excepção dos enumerados no § 1.º deste artigo.*

O Tribunal tem sempre entendido e julgado que na expressão «diplomas» se compreendem todos os títulos ou formas de provimento em lugares públicos, sejam decretos, portarias, alvarás, despachos ou contratos.

E preciso notar que o Decreto-Lei n.º 27 563, de 13 de Março de 1937, ao regular a realização de despesas, estabeleceu que, dos despachos dos Ministros e outras entidades a que se referem os seus artigos, só continuam sujeitos ao visto *prévio* do Tribunal (art.º 8.º):

1.º— Os que dizendo respeito às despesas da classe *Pessoal* importem abono de qualquer espécie, com as excepções mencionadas no Decreto n.º 22 257;

⁽¹⁾ O desdobramento de despesas constitui uma simulação destinada a iludir os preceitos legais que as regulam (Vidé Consultas 2 e 5 Abril 1957).

2.º — Os que dispensam o concurso público e o contrato escrito ou qualquer destas formalidades na realização de despesas de que trata o art.º 6.º.

Tal regime foi modificado pelo Decreto-Lei n.º 41375, no qual desaparece a exigência de visto para os despachos que dispensam concursos ou contrato escrito para as despesas com obras ou aquisição de material.

A alínea g), que anotamos, leva-nos directa e imediatamente ao § 1.º deste mesmo art.º 6.º do Decreto n.º 22257, que estabelece *não estarem sujeitos a visto*:

«Os diplomas ou despachos sobre concessão de vencimentos certos ou eventuais, inerentes ao exercício de qualquer cargo por disposição legal expressa, com excepção dos que concederem gratificações de carácter permanente cujo limite não esteja fixado por lei».

Em face desta alínea do § 1.º, que na última parte consigna uma excepção à *excepção* da alínea g) do n.º 2.º, do art.º 6.º, vemos que a leitura da dita alínea g) passa a ser esta:

«Estão sujeitos a visto todos os diplomas e despachos que envolvam abonos de qualquer espécie, incluindo os que concedem gratificações de carácter permanente cujo limite não esteja fixado por lei, exceptuando-se de tal sujeição a visto os diplomas ou despachos sobre concessão de vencimentos certos ou eventuais inerentes ao exercício de qualquer cargo por disposição legal expressa».

Por outras palavras, temos aqui três hipóteses a considerar ⁽¹⁾:

— Despachos sobre abonos de vencimentos certos ou eventuais, inerentes ao exercício de qualquer cargo por disposição, legal expressa;

— Despachos sobre concessão de gratificações de carácter permanente, com limite fixado na lei;

— Despachos sobre concessão de gratificações cujo limite não está fixado na lei.

Verificando-se a primeira e a segunda hipótese, não há lugar a visto, mas verificando-se a terceira há sujeição a ele.

(1) J. Delgado, «Legislação do Tribunal de Contas» 1950, pág. 52-53.

Portanto: fica claro o preceito legal que sujeita a visto os abonos inerentes ao exercício da função, *mas cujo limite não está fixado por lei*. Realmente, se o abono é inerente à função e está fixado em lei, não se compreenderia a exigência de visto.

E aqui temos de nos dar conta do disposto no Decreto-Lei n.º 24073, de 28 de Junho de 1934, cujo art.º 8.º estabelece o seguinte:

«Os diplomas de nomeação para lugares ou funções que por lei são remuneradas, embora o quantitativo da remuneração dependa de acto posterior do Ministro competente ou do Conselho de Ministros, serão submetidos a visto do Tribunal de Contas, podendo neste caso as remunerações ser abonadas desde a data em que os nomeados tenham entrado em exercício, após a publicação no Diário do Governo dos referidos diplomas com a nota de visados».

Isto é: será submetido a visto o diploma da nomeação, o mesmo acontecendo depois ao despacho que fixar a remuneração.

Esta providência legal veio prover de remédio uma dificuldade séria para o Tribunal, qual era a de visar os diplomas de nomeação que não fazem menção do respectivo abono, pois este será fixado posteriormente por despacho ministerial, e portanto o visto diria respeito a um encargo indeterminado e que não satisfazia ao requisito do cabimento.

Já vimos como a questão foi resolvida pelo citado art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 24073, de 1934, que o Tribunal tem sempre aplicado — vão passados 25 anos. E tal aplicação tem-se feito pacificamente, sem embargo de o Decreto-Lei n.º 27563, de 13 de Março de 1937, declarar revogado o Decreto-Lei n.º 24073. . .

Note-se que se trata de uma revogação expressa, sem que possa aplicar-se portanto o princípio da revogação tácita, segundo o qual esta só opera sobre as matérias em que provê diferentemente ou em contrário da lei anterior.

A lei nova revogou expressamente a lei velha, *in-totum*, sem distinção de matérias: assim deixou sem remédio as dificuldades que a lei velha viera sanar, pelo que insolúveis ficaram de novo, ressuscitando os problemas já extintos. . . Todavia, como dizemos, tem-se seguido ininterruptamente a incontestada prática de considerar a norma em vigor.

É certo que da revogação expressa resultam por vezes situações que o legislador não previu, e que só soluciona quando

posto em presença das anomalias e absurdos provocados pela revogação, imponderada, por ter um alcance diferente do desejado.

A história do caso em apreciação era elucidativa:

O Decreto c.f.l. n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930, regulava no seu art.º 14.º as despesas de carácter eventual (pessoal, serviços e diversos encargos) e as de material. Mas esse artigo e os seus §§ foram expressamente revogados pelo Decreto-Lei n.º 24 073, de 28 de Junho de 1934, para resolver muitas dúvidas e erradas interpretações, que veio prover sobre tais matérias, mas incluindo dois preceitos especiais:

— um, o do art.º 7.º, autorizando o seguimento dos processos de despesas não satisfeitas por dúvidas de interpretação, e legalizando despesas efectuadas, fosse qual fosse o entendimento dado ao mencionado art.º 14.º;

— outro, o do art.º 8.º, para obviar ao problema de visto já referido, quanto à impossibilidade legal de visar diplomas de nomeação que não fixavam a remuneração.

Ora o Decreto-Lei n.º 27 563 veio mais tarde, em 13 de Março de 1934, regular de novo as despesas tratadas nos diplomas atrás citados, que declarou revogados, e revogados ficavam mesmo tácitamente, mas não providenciou no assunto do referido art.º 8.º, que aliás se inserira na matéria de Visto do Tribunal para preencher uma lacuna.

Como dissemos, nunca a revogação foi tomada em consideração nesse ponto, vendo-se da consulta n.º 30, de 1935, que a aplicação do preceito em referência mereceu a homolação ministerial. . .

Publicação do Visto — Sua anulação

Pelo art.º 17.º do Decreto n.º 18 962, sabemos que o visto se torna efectivo — ou melhor, os diplomas visados — pela publicação no Diário do Governo.

Assim, o art.º 27.º do Decreto n.º 22 257 dispõe que os diplomas visados que não chegarem a ser publicados serão devolvidos ao Tribunal para anulação do competente visto.

A anulação é despachada pelos juizes de visto, a pedido e por mero interesse da administração, sem exigência de qualquer outro requisito ou declaração, senão a da sua não publicação.

Mas há outros casos de anulação, previstos no art.º 4.º do Decreto n.º 26 826.

Aí se enumeram os documentos que devem instruir os diplomas para provimento de cargos, contando-se entre eles o da alínea b), isto é, a declaração feita pelo interessado de que pedirá a demissão do cargo ou função que exercia anteriormente, nos casos em que se dê acumulação ou incompatibilidade não permitida.

E o § 2.º estabelece que aos funcionários que, em virtude dessa declaração, devam ser demitidos de qualquer cargo ou função, não poderá ser dada posse sem que mostrem ter apresentado o pedido de demissão a que a mesma declaração diz respeito, considerando-se o lugar vago desde a data da posse do novo cargo.

Como se vê, a obrigação do interessado é a de pedir a exoneração do cargo que exerce, não se prevenindo a hipótese de não lhe ser dada. . .

Mas não fica por aqui o equívoco: por um lado proíbe-se a posse do novo cargo, mas por outro considera-se vago o cargo antigo. . . desde essa mesma posse.

Com razão se disse já que se impõe a regulamentação deste § 3.º⁽¹⁾. A administração quis ela própria fiscalizar o cumprimento da declaração.

Mas recorre à fiscalização do Tribunal, para punir os casos de falsidade de documentos e declarações, e bem assim os de inobservância do disposto no parágrafo anterior. E manda que o Tribunal anule o visto por meio de acórdão, cuja publicação importará a imediata suspensão do pagamento de quaisquer abonos e a vacatura do cargo, sem prejuízo das responsabilidades disciplinares ou criminaes que no caso houver.

O citado comentador acentua a violência que a anulação pode representar, pois pode verificar-se em qualquer altura da vida do funcionário. Também realça a doutrina do Tribunal quanto a ser necessário verificar-se propósito fraudulento nas declarações e não um erro de interpretação da lei.

Esse modo de ver fora consignado nos acórdãos anulatórios do visto, como os de 14 de Novembro de 1939 e 17 de Dezembro de 1940 (Diário do Governo, 2.ª série, de 23-11-39 e de 28-12-1940).

No primeiro, tratava-se de uma declaração em que um médico omitiu uma acumulação, posteriormente comunicada ao Tribunal pela Direcção-Geral de Saúde, e no segundo estava-se

(1) «Legislação do Tribunal de Contas», por Joaquim José Delgado.

em presença da declaração de um chefe de serviço afirmando reunir o interessado todos os requisitos legais para o desempenho do cargo, mas vindo mais tarde a conhecer-se, pelos serviços do Tribunal, que lhe faltava o 5.º ano do liceu, habilitação aliás indispensável.

Nos dois casos o Tribunal anulou o visto, mas «abstendo-se de fazer qualquer comunicação para efectivação de responsabilidades, por a inexactidão não envolver fraude ou falsidade, mas sim omissão provocada por errada interpretação da lei».

Desses e doutros acórdãos anulatórios resulta que os fundamentos da anulação podem chegar ao conhecimento do Tribunal por qualquer via, como as referidas naqueles acórdãos e nos de 14 de Janeiro de 1941 e 26 de Janeiro de 1943, ou as repartições de contabilidade, etc.

Não conhecemos quaisquer requisitos de legitimidade para a acusação destas irregularidades ou fraudes.

O Doutor Águedo de Oliveira afirma que o visto surge como uma *necessidade social* dos negócios públicos, dando segurança e tranquilidade à própria administração, aos interessados, aos contribuintes, garantindo impecabilidade nas obrigações assumidas pelo Tesouro ou tomadas em seu nome⁽¹⁾.

Somos assim levados a crer que se trata de uma espécie de «acção popular» ou do exercício officioso da competência do Tribunal.

— Como se sabe, todo o processo de visto admite uma de quatro soluções: *visado* — *recusado o visto* — *devolvido* — *simplesmente anotado*.

O processo visado — ou o diploma, melhor dizendo — é enviado ao Diário do Governo para publicação, pois que o art.º 24.º do Decreto n.º 22 257 determina que «nenhum diploma ou despacho sujeitos ao visto do Tribunal de Contas poderá ser executado ou produzir quaisquer efeitos antes da sua publicação no Diário do Governo, com a declaração de ter sido visado pelo mesmo Tribunal».

O mesmo artigo menciona nos seus parágrafos as excepções, que só podem verificar-se em caso de urgente conveniência de serviço, reconhecida por despacho ministerial ou da entidade competente para ordenar o acto: os diplomas de nomeação e colocação de autoridades civis, de professores provisórios ou temporários, tesoureiros interinos e os propostos, pagadores

(1) «A fiscalização financeira preventiva no Direito português», pág. 26.

e seus ajudantes; os contratos que prorrogam outros anteriores permitidos por lei, desde que as condições sejam as mesmas.

Estes funcionários podem tomar posse e entrar em exercício antes do visto e publicação, mas o abono de vencimento só poderá *em regra*, efectuar-se depois do visto e da publicação.

E sublinhamos *em regra* porque casos há em que o abono prévio é também possível, devendo todavia o diploma vir depois a visto (Decreto-Lei n.º 41 645, de 24-V-1958).

O Decreto n.º 26 341 estipula no seu artigo 8.º que «Nenhum diploma ou despacho referente a pessoal poderá ser publicado no Diário do Governo sem a menção da data em que foi visado ou anotado ou a declaração de que não carece de visto ou anotação».

Exceptuam-se os diplomas do § 1.º do art.º 24.º do Decreto n.º 22 257, cuja publicação exige a menção de que vão ser submetidos a visto, e os diplomas e despachos de demissão e exoneração (compreendendo-se as rescisões de contratos), cuja remessa ao Tribunal pode efectuar-se depois de publicados.

Nenhum contrato poderá começar a produzir efeitos em data anterior à do visto do Tribunal, sendo responsáveis solidariamente todas as autoridades ou funcionários que lhes derem execução (art.º 28.º do mesmo Decreto n.º 22 257).

Estes contratos são os de obras, fornecimentos e outros, com exclusão dos de provimento, pois estes estão incluídos no art.º 24.º.

Mas também aqui há algumas excepções inscritas ou decorrentes das leis.

Um contrato submetido a visto depois de ter produzido os seus efeitos provocaria um visto extemporâneo: a recusa é a solução.

— *A recusa de visto* importa a anulação dos respectivos diplomas, salvo se o acto ou decisão a que foi negado o visto for mantido pelo Conselho de Ministros, em decreto *devidamente fundamentado* e referendado por todos eles, e *publicado* conjuntamente com a decisão do Tribunal (art.º 26.º do Dec. n.º 22 257).

A recusa reveste a forma de acórdão e é sempre escrupulosamente fundamentada, sendo enviada ao Ministro que referendou o diploma. Como se vê, a recusa admite *como que um recurso extraordinário* que este último Ministro leva a Conselho, pelo que a decisão pode ser abalada pelo decreto, nos termos referidos.

O Tribunal é que não pode mais pronunciar-se sobre o mesmo diploma, ou acto administrativo, com o mesmo conteúdo e a mesma lei permissiva. Há como que o *CASO JULGADO*.

— A devolução pode dever-se a:

- a) Não sujeição a visto nem a anotação;
- b) Necessidade de prestação de informação de cabimento ou de esclarecimentos; suprimimento de qualquer deficiência, junção de documentos ou correcção dos que se juntaram.

O Tribunal recorre também à devolução, com despacho esclarecedor, quando o diploma ou despacho é susceptível de ser visado logo que se preencha ou verifique certa condição ou formalidade, isto quando as circunstâncias não impõem a recusa pura e simples.

*

Para se fazer uma ideia do volume que atingem os processos de visto, tirando-se as consequentes ilações, daremos alguns números esclarecedores:

Anos	Processos	Anotados	Visados	Devolvidos	Recusados
1940	24 160	2705	17 525	3509	28
1945	29 790	5072	21 965	3302	18
1950	27 277	3847	20 793	2615	21
1955	37 753	4519	30 903	2326	4
1960	41 747	6463	32 545	2614	25

É conveniente assinalar ainda que o Governo somente manteve, contra a recusa de visto, 1 diploma em 1940, dois em 1945 e nenhum nos anos seguintes.

A regularidade do serviço, também assinalada pelo Doutor Águedo de Oliveira no seu já citado trabalho sobre o visto, verifica-se quando se disser que o processo é em regra expedido até 48 horas depois da entrada, a não ser que seja submetido à sessão do Tribunal.

Anotação — Cadastro

O art.º 7.º do Decreto n.º 26 341 determina:

«Os diplomas de demissão, exoneração, passagem à situação de licença ilimitada, actividade fora do quadro, despacho de rescisão de contrato ou de assalariamento e, de um modo geral, todos os que modifiquem a situação dos

funcionários, sem aumento de vencimento, nem mudança de verba por onde se efectue o seu pagamento, deverão ser enviados ao Tribunal de Contas para o efeito da sua anotação no cadastro geral dos funcionários.

§ 1.º — A anotação será feita pela Direcção-Geral, sem apreciação da legalidade dos diplomas, pelo que não poderá ser invocada como justificação ou fundamento de qualquer acto posterior sujeito ao exame ou julgamento do Tribunal.

§ 2.º — Os diplomas sujeitos à anotação deverão ser devolvidos aos serviços no próprio dia da sua entrada na Direcção-Geral do Tribunal».

Como se vê, esta disposição pressupunha a existência do *cadastro geral dos funcionários*, o que de resto já acontecia com o art.º 39.º do Decreto n.º 22 257, que estabelecia:

«Todos os serviços públicos, civis ou militares, são obrigados a enviar à secretaria do Tribunal de Contas, nos termos e prazos que foram regulamentarmente estabelecidos, os elementos necessários para se elaborarem e manterem em constante actualidade os cadastros dos funcionários públicos».

Simplemente nunca teve execução o Regimento de 1915, quando nos seus artigos 190.º, 191.º e 192.º determinava que na 1.ª repartição haveria um cadastro de todos os funcionários militares ou civis do Estado, em actividade, e outro dos funcionários na disponibilidade, não se compreendendo em tais cadastros as praças de pré de qualquer classe do exército, da armada, das guardas republicanas e fiscal, nem o pessoal fabril e trabalhador, do quadro ou adventício.

Segue-se a enumeração dos elementos que devem constar do cadastro, determinando-se ainda que haverá um índice geral por cada um dos cadastros, em verbetes, nos quais se mencionarão os nomes e categorias dos funcionários e folhas dos livros respectivos.

Ora, por falta de meios, só há os verbetes com a indicação do nome do funcionário e a menção do processo de anotação.

A anotação é acto puramente administrativo, da competência da Direcção-Geral, mas que pode ser submetido à apreciação do Tribunal tão-somente para o efeito de este resolver as dúvidas que a Direcção tenha sobre se o diploma deve ou não ser anotado.

Porque, por vezes, são remetidos para anotação diplomas que estão sujeitos a visto e esses devem ser devolvidos com essa informação ou com esse despacho.

Uma ordem de serviço da Presidência do Tribunal, n.º 31, de 17 de Maio de 1937 esclarece a função da repartição nesta matéria, nos seguintes termos:

«A Presidência determina que a secção da 1.ª Repartição encarregada do exame dos diplomas enviados ao Tribunal para anotação observe as seguintes regras:

a) Verifique primeiramente se o diploma enviado para anotação está compreendido nas categorias enumeradas no corpo do citado art.º 7.º;

b) No caso afirmativo, procederá de harmonia com os parágrafos do mesmo artigo;

c) Havendo dúvidas, por deficiência de elementos que o diploma devesse conter, a Repartição pedirá, independentemente de despacho, os necessários esclarecimentos aos serviços respectivos;

d) Nos casos em que, apesar dos esclarecimentos prestados, subsistirem dúvidas sobre se o diploma deve ser anotado será o mesmo submetido a despacho dos Srs. Juizes de visto».

Mas seja o diploma anotado desde logo pela repartição ou efectue-se a anotação depois do despacho dos Juizes, nunca se procede à apreciação da legalidade do acto, pelo que nem este nem a anotação podem ser invocados como justificação ou fundamento de acto posterior sujeito ao exame ou julgamento do Tribunal.

Esta mesma doutrina tem aplicação no caso de se ter anotado erradamente um acto ou diploma que na verdade estava sujeito a visto: o erro na anotação não anula a disposição de lei que proíbe a invocação da mesma anotação.

Seria absurdo que a anotação correctamente feita não pudesse ser invocada como justificação ou fundamento de um acto sujeito a visto mas, pelo contrário, tal invocação fosse possível quando se houvesse feito a anotação indevida ou ilegalmente.

*

Continuando a examinar a competência do Tribunal, encontramos no Decreto n.º 22 257, o art.º 6.º — n.º 3.º:

Recursos ultramarinos

Designamos assim a atribuição deste n.º 3.º, que manda ao Tribunal «resolver as divergências que se suscitarem entre os governadores ultramarinos e os tribunais administrativos de

cada província ultramarina, em caso de *RECUSA DE VISTO* em diplomas, contratos ou outros actos da sua competência».

Esta disposição é completada pelo que manda o art.º 41.º do mesmo Decreto n.º 22 257, pois aí se faz cessar a competência do Conselho Superior de Colónias em matéria de julgamento de contas e recursos, mandando ainda o art.º 43.º continuar em vigor o Regimento do mesmo Conselho na parte aplicável.

E nestes termos deve o governador ultramarino interpor para o Tribunal de Contas o recurso das recusas de visto do respectivo tribunal administrativo, no prazo de trinta dias seguintes àquele em que a recusa lhe é comunicada, (art.º 30.º daquele Regimento).

Já vimos que posteriormente a Lei Orgânica do Ultramar Português (Lei n.º 2066, de 27 de Junho de 1933), na sua Base LXVII, vem estabelecer que tem jurisdição no Ultramar como tribunal administrativo, o Tribunal de Contas. E acrescenta que a este Tribunal compete, além do mais:

«Decidir, em recurso, as divergências entre os tribunais administrativos e os governadores das províncias ultramarinas, em matéria de exame ou visto da competência daqueles tribunais».

E assim evidente que merecia nova redacção o n.º 3.º do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257, pois de verdadeiros recursos se trata, e que nós designamos como *RECURSOS ULTRAMARINOS*, como é usual.

Art.º 6.º — n.ºs 4.º-5.º:

Verificações e investigações

Os n.ºs 4.º e 5.º do art.º 6.º do decreto n.º 22 257, que vimos examinando, dizem competir ao tribunal «Verificar pelos meios que julgar mais convenientes se as condições estipuladas nos contratos sujeitos ao visto são as mais vantajosas para o Estado» e «investigar, para o efeito do julgamento de contas, de tudo o que tenha relação com o património do Estado, finanças públicas, saída de fundos, aplicação ou destino de materiais, no que se refere aos serviços sujeitos à sua jurisdição, podendo requisitar à Inspeção Geral de Finanças a realização de quaisquer sindicâncias ou inquéritos».

Já o Regimento de 1915 permitia os actos de investigação, exame e verificação directa de escrita e documentos, não podendo

qualquer serviço do Estado ou das autarquias locais eximir-se a tais exames e investigações.

Também o Decreto n.º 18 962, que criou o Tribunal, estatuiu no seu art.º 16.º, n.º 3.º, competência para investigar de tudo o que tenha relação com o património do Estado, finanças públicas, saídas de fundos, aplicação ou destino de materiais, no que se referir aos serviços sujeitos à sua competência, podendo mesmo ordenar sindicâncias.

Porém, o art.º 6.º, n.º 5.º, do Decreto n.º 22 257, mantendo a mesma competência, limitou-a, pois só a admite *para o efeito de julgamento de contas*, podendo ser requisitada à Inspeção Geral de Finanças a realização de quaisquer sindicâncias ou inquéritos.

A investigação directa restringe-se, pois, assumindo o aspecto de elemento de instrução do processo de contas.

Pelo que diz respeito aos contratos sujeitos a visto, decerto se compreende que não tendo sido jamais regulamentada tal disposição, ela resta inútil—tal é a sua latitude! Tão ampla, vasta e vaga que é sem dúvida. . . inexecuível.

FUNÇÃO JUDICIÁRIA DO TRIBUNAL

— Art.º 6.º, n.º 6 — Art.º 7.º conjugados com o art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 29 174. Art.º 28.º do Regimento.

O Tribunal exerce as suas funções judiciárias funcionando em duas instâncias, em sessão de julgamento.

Pelo art.º 6.º, n.º 6.º, do decreto n.º 22 257, seguir-se-ia agora a exposição dos julgamentos em 2.ª instância, mas é evidente que para boa ordenação da matéria e dos diplomas que com aquele decreto se conjugam, devemos passar a tratar os *julgamentos em 1.ª instância*, ou seja, o *julgamento das contas de responsabilidade individual*, nos quais o Tribunal profere decisões com o carácter e efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça.

Tem de coordenar-se o citado Decreto n.º 22 257 com o referido Decreto-Lei n.º 29 174.

Aquele, no seu art.º 7.º entregava a uma comissão de funcionários do Tribunal o julgamento, em 1.ª instância, das contas cuja apreciação não coubesse a qualquer outra entidade, especificando ainda a restante competência da mesma comissão—como se vê do referido artigo, que atrás deixamos mencionado.

Mas o Decreto-Lei n.º 29 174 transferiu para o Tribunal a competência dessa comissão, desde que as contas apresentem

um débito igual ou superior a 200 contos, por forma que àquela comissão raros processos de contas são hoje presentes.

O Decreto-Lei n.º 29 174 declara expressamente que nestes julgamentos o Tribunal funciona como 1.ª instância, nos termos do art.º 20.º do Decreto n.º 18 962, isto é, por secções de três juizes, sendo necessário pelo menos dois votos conformes, tendo presente o Ministério Público.

Aí se estipula a faculdade de o Tribunal mandar ouvir os responsáveis da conta.

Em 2.ª e última instância funciona em Tribunal Pleno, para julgar os recursos interpostos das decisões da 1.ª instância.

Em 2.ª instância julga também os recursos referidos no n.º 6.º do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257. Adiante nos referiremos a esta matéria de recursos.

Em única instância e tribunal pleno o Tribunal julga os processos enumerados no art.º 6.º, n.º 8.º, do Decreto n.º 22 257, ou sejam os processos de multa, os processos de fixação do débito dos responsáveis, os processos de impossibilidade de julgamento, os embargos à execução dos acórdãos, os processos de anulação, aos quais examinaremos no lugar próprio. E ainda em tribunal pleno, sessão plenaria, que se julgam as revisões e se fixa a jurisprudência por meio de assentos, sendo ainda certo que aí se decidem os recursos interpostos pelos governadores ultramarinos, e se conhece da Conta Geral do Estado, contas ultramarinas, e do exame e verificação dos documentos de despesa (art.º 6.º, n.ºs 3.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º, 12.º e 13.º) e ainda a efectivação de responsabilidades e imposição de multas. Note-se que não há rigorosa conciliação entre o Regimento e a legislação posterior quanto às classificações das sessões do Tribunal.

Vamos passar a referir-nos aos .

Julgamentos em 1.ª instância (Contas)

Começaremos por determinar quais as *entidades sujeitas à prestação de contas ao Tribunal*.

Como já vimos, a jurisdição do Tribunal abrange todo território nacional e os serviços portugueses no estrangeiro *exercendo-se sobre todos os responsáveis para com a fazenda nacional*, quer civis quer militares, *no que respeita ao julgamento das suas contas*.

Note-se que este princípio geral não distingue entre contáveis, exactores ou pagadores e ordenadores secundários.

O Tribunal, para a tomada de contas encara uma entidade própria, que é o *responsável da conta*, o *responsável para*

com a fazenda nacional, que não só o contável, o exactor, o tesoureiro, o pagador.

Passemos a especificar quem presta contas, pois que a tal não estão sujeitos somente os responsáveis para com a Fazenda Nacional, *mas sim para com todos os cofres designados por lei geral ou especial de cada serviço ou organismo.*

A) Quem presta contas

- Exactores da Fazenda Pública;
- Juntas, conselhos, comissões administrativas, de carácter permanente, transitório ou eventual, ou de quaisquer outros administradores ou responsáveis colectivos ou individuais, civis ou militares, por dinheiros ou materiais do Estado ou de estabelecimentos que ao Estado pertençam, embora se mantenham à custa de receitas próprias, qualquer que seja a sua origem;
- Estabelecimentos que desempenhem funções de tesouraria;
- Estabelecimentos ou organismos dependentes do Ministério do Ultramar, com sede na metrópole, que tenham autonomia administrativa;
- Serviços portugueses no estrangeiro;
 - art.º 32.º do Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933;
- Câmaras municipais;
 - art.º 32.º do Decreto n.º 22257; art.º 21.º do Decreto n.º 26341, de 7 de Fevereiro de 1936; art.ºs 700.º, § 4.º e 769.º do Código Administrativo;
- Juntas de províncias (hoje distritais);
 - art.º 32.º do Decreto n.º 22257; art.ºs 700.º e 788.º do Código Administrativo;
- Juntas e uniões de freguesia, *quando acusem despesas superiores a 250 contos*;
 - art.º 782.º, § 2.º e art.º 270.º § 5.º, do Código Administrativo;

- Juntas de turismo;
 - art.º 776.º por força do de n.º 769.º do Código Administrativo;
- Regiões de turismo;
 - idem, idem, por força do estabelecido no art.º 15.º do Decreto n.º 41035, de 20 de Março de 1957;
- Cofres privativos dos governos civis;
 - art.º 793.º, § 3.º do Código Administrativo;
- Federações de municípios;
 - art.º 186.º do Código Administrativo;
- Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa — não beneficentes ou assistenciais. *Quando a despesa exceder 500 contos*;
 - art.º 428.º do Código Administrativo;
- Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa com fins assistenciais. *Quando de valor superior a 500 contos*;
- Associações religiosas que prossigam fins beneficentes ou assistenciais. *Quando de valor superior a 500 contos*;
- Comissões distritais de assistência;
- Comissões regionais de assistência;
 - n.º 10.º do art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 35 108, de 7 de Novembro de 1945, com a nova redacção do Decreto-Lei n.º 41401, de 27 de Novembro de 1957;
- Organismos especiais de sanidade e assistência;
 - art.º 6.º, n.º 4.º do Decreto 40974, de 11 de Janeiro de 1957;
- Tesoureiros gerais das províncias ultramarinas ou das entidades que nelas desempenham funções correspondentes;
 - art.º 32.º do Decreto n.º 22257 e art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 29161, de 21 de Novembro de 1938;

- Organismos de coordenação económica;
 - Decretos-Leis n.ºs 29 049, de 10 de Outubro de 1938, 29 962, de 9 de Outubro de 1939 e 27 552, de 5 de Março de 1937;
- Casas da metrópole;
 - Decreto-Lei n.º 38 563, de 21 de Fevereiro de 1952;
- Instituto de Socorros a Náufragos;
 - Decreto-Lei n.º 41 279, de 20 de Setembro de 1957;
- Fundo de Abastecimentos;
 - Decreto-Lei n.º 39 035, de 15 de Dezembro de 1952;
- Residência do Forte de S. João Batista de Ajudá;
 - Decreto-Lei n.º 28 118, de 28 de Outubro de 1937;
- Comandos militares das províncias ultramarinas;
 - Decreto-Lei n.º 39 953, de 4 de Dezembro de 1953;
- Federação Equestre Portuguesa (contas da aposta mútua);
 - Decreto-Lei n.º 40 910, de 19 de Dezembro de 1956;
- Fundo de Turismo;
 - Decreto-Lei n.º 40 912, de 20 de Dezembro de 1956;
- Contas gerais das Províncias Ultramarinas;
 - art.º 171.º da Constituição.
- Missões dependentes da Junta das Missões Geográficas e de Investigações no Ultramar, com excepção das que não estejam dotadas no orçamento do Ministério do Ultramar;
 - art.º 34.º do Decreto-Lei n.º 35 395, de 26 de Dezembro de 1945, e artigo único do Decreto-Lei n.º 36 815, de 1 de Abril de 1948;
- Missões dependentes da Junta das Missões Geográficas e de Investigações no Ultramar. Quando dotadas nos orçamentos de mais de uma Província Ultramarina e não no orçamento do Ministério do Ultramar;
 - Decreto-Lei n.º 40 549, de 10 de Março de 1956;

- Estabelecimentos fabris do Ministério do Exército;
 - Decreto-Lei n.º 39 101, de 9 de Fevereiro de 1953;
- Conselho Fiscal dos estabelecimentos fabris do Ministério do Exército;
 - Portaria n.º 15 480, de 26 de Julho de 1955, agora incluída no Mapa-Geral do Ministério pelo Decreto-Lei n.º 42 564, de 7-X-59;
- Oficinas Gerais de Material Aeronáutico;
 - Decretos-Leis n.ºs 40 391 e 40 392, de 22 de Novembro de 1955;
- Albergues distritais de mendicidade;
 - Decreto-Lei n.º 30 389, de 20 de Abril de 1940;
- Legião Portuguesa;
 - Decreto-Lei n.º 29 233, de 8 de Dezembro de 1938.

*

Pelo decreto de 1911, são responsabilizados a contas os gerentes de *dinheiros públicos ou de materiais* (art. 19.º), verificando-se no respectivo Regimento (1915), art.º 13.º, que o Tribunal julga em 1.ª instância as contas dos responsáveis pela gerência de fundos públicos e pelo material do Estado, sendo estas últimas constituídas pelos elementos estabelecidos no artigo 294.º e tornando-se obrigatória a remessa a partir da gerência de 1915-16. Mas estas contas de materiais não receberam a regulamentação necessária e são, por isso, muito raras, limitando-se às dos fiéis dos depósitos dos C. T. T.

B) Contas dos responsáveis de facto

O problema dos agentes de direito e agentes de facto é largamente debatido no Direito Administrativo (v.g. Prof. Marcelo Caetano, «Manual», 5.ª edição).

Ali se distingue entre agentes de facto *necessários* e *putativos*. Estes agentes de facto, são *DE BOA FÉ E RECTA INTENÇÃO*, e não se confundem com os usurpadores, ou sejam os que se colocam na alçada do Código Penal, art.º 236, movidos por propósitos fraudulentos.

Os agentes necessários são levados ao desempenho de uma função pública por imperativo do bem comum, e em caso de necessidade, embora não tenham título de investidura.

Os putativos exercem a função devidamente investidos, mas por título com algum vício.

Como qualquer outra função, a gestão financeira pode ser ocasionalmente exercida de facto, por agente sem título, que, de boa fé e recta intenção, desempenha a gerência ou maneja os dinheiros públicos.

É o caso, por exemplo, de um empregado de uma instituição cuja comissão administrativa se foi dissolvendo, ficando ele a gerir de facto, o que também pode acontecer a um vogal que ficou sozinho na gerência, ou ainda a um conselho administrativo que terminou o seu mandato e não se viu legalmente substituído, ou a um indivíduo que ajudando de facto um tesoureiro, por doença súbita deste se vê forçado a substituí-lo ainda antes de investido como proposto, etc.

Estes gerentes ou gestores de facto prestam contas como se de direito fossem, assumindo a responsabilidade financeira da sua gestão.

Assim o determina o artigo 291.º do Regulamento de 1881 e assim o tem julgado o Tribunal de Contas, como pode ver-se de vários acórdãos, entre eles os de 24 de Outubro de 1950, 9 de Janeiro de 1954, 1 de Março de 1955: ali, sem grande preocupação do problema doutrinário, resolveu-se a questão dos factos que interessam à fiscalização financeira, tomando-se contas a quem geriu efectivamente.

Como disse Mirimonde («*Cour des Comptes*») o processo da gestão de facto constitui a salvaguarda essencial da ordem e da regularidade das finanças públicas, realçando a longa controvérsia que se travou no século XIX e princípios do século XX sobre a natureza jurídica da gestão de facto. Tentaram os doutrinários incluí-la nos quadros habituais do direito, quer assemelhando-a a uma gestão de negócios, quer fazendo-a derivar da noção do quase-delito, sustentando Hauriou a primeira tese e contrariando-a Jèze.

O debate foi apreciado por Mirimonde, para concluir que «em definitivo, é impossível reduzir a teoria da gestão de facto a noções do direito privado: representa uma tendência jurisdicional construída para corresponder às necessidades do direito público, tal como se fez no recurso por excesso de poder».

É Trotabas observa como, graças à admissão da contabilidade de facto ou gerência oculta, é possível aplicar as regras da responsabilidade contável aos que de facto exercem a função (Précis, pág. 112 e 132, 11.ª edição).

Os gerentes de facto como que se constituem voluntariamente responsáveis para com a Fazenda Nacional e outros cofres: o Tribunal toma contas desse exercício voluntário, de

perfeita harmonia com o citado artigo 291.º do Regulamento de 1881, que depois de enumerar as diversas entidades obrigadas a prestar contas ao Tribunal, inclui entre elas «quaisquer outros gerentes de fundos públicos, repartições ou indivíduos, que, singular ou colectiva, ordinária ou extraordinariamente, COM AUTORIZAÇÃO LEGAL OU SEM ELA, tiverem a seu cargo a arrecadação administração e aplicação dos rendimentos e recursos do Estado».

C) Quando se prestam as contas

Prazo geral para apresentação de contas: até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam as contas.

Prazos especiais:

A.—Contas que abrangem a totalidade do ano económico

1.—Até 15 de Março

— *Albergues Distritais de Mendicidade*

§ 2.º do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 30 389, de 20 de Abril de 1940, e § 1.º do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 43 280.

— *Fundo de Turismo*

Art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 40 912, de 20 de Dezembro de 1956

2.—Até 1 de Abril

— *Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa*

§ 1.º do art.º 428.º do Código Administrativo

3.—Até 30 de Abril

— *Corpos Administrativos*

§ 4.º do art.º 700.º do Código Administrativo

— *Juntas de Turismo*

Art.º 769.º, por força do n.º 776.º do Código Administrativo

— *Cofres privativos dos Governos Civis*

N.º 3.º do art.º 793.º do Código Administrativo

— *Fundo de Abastecimentos do Ministério da Economia*

Art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 39 305, de 15 de Dezembro de 1952

4— Até 31 de Maio

- *Organismos de Coordenação Económica*, com excepção dos dependentes do Ministério do Ultramar e ainda deste e do da Economia, conjuntamente
Artigo único do Decreto-Lei n.º 31253, de 5 de Maio de 1941, o art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 43486.

5— Até 30 de Junho

- *Consulados*
- *Contas do Ministério da Marinha*, com exclusão da do Arsenal do Alfeite, que vai abrangida no prazo geral
Art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 29174, de 24 de Novembro de 1938
- *Organismos de Coordenação Económica*, dependentes do Ministério do Ultramar e ainda deste e do da Economia conjuntamente
Art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 31547, de 1 de Outubro de 1941
- Este prazo pode ser prorrogado nos precisos termos do estabelecido no § 2.º daquele artigo 24.º
- *Tesoueiros Gerais das Províncias Ultramarinas*, com excepção dos referentes a Angola e Moçambique
N.º 2.º do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 32660, de 10 de Fevereiro de 1943
- *Casas da Metrópole*
§ 2.º do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 38563, de 21 de Fevereiro de 1952

6— Até 30 de Agosto

- *Junta do Crédito Público*
Alínea d) do art.º 204.º do Decreto n.º 31090, de 30 de Dezembro de 1940

7— Até 31 de Agosto

- *Tesoueiros Gerais das Províncias Ultramarinas de Angola e Moçambique*
N.º 1.º do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 32660, de 10 de Fevereiro de 1940
- *Aeroporto do Sal*
Art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 37700, de 29 de Dezembro de 1949

8— Até 30 de Setembro

- *Estabelecimentos Fabris do Ministério do Exército*
Art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 39101, de 9 de Fevereiro de 1953

9— Até 31 de Outubro

- *Administração-Geral dos C. T. T. e seu Tesoureiro Pagador*
Base IX da Lei n.º 1959, de 3 de Agosto de 1937

10— Até 31 de Janeiro

- *Conselhos Administrativos do Ministério do Exército*
Art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 38476, de 24 de Outubro de 1951
- *Comandos Militares das Províncias Ultramarinas*
Decreto-Lei n.º 39953, de 4 de Dezembro de 1954
Nota— Referem-se às contas do penúltimo ano

11— Outros Prazos

- *Legião Portuguesa*
Enviada no mês seguinte àquele em que a Junta Central aprovar a conta
— Decreto-Lei n.º 29223, de 8 de Dezembro de 1938 e Regulamento Administrativo de 4 de Maio do mesmo ano

— *Missões Técnicas ao Ultramar*, dependentes da Junta das Missões Geográficas e de Investigações Ultramarinas

Enviadas até 31 de Maio do ano seguinte àquele em que regressarem à Metrópole — Deliberação do Tribunal de Contas em sua sessão de 26 de Julho de 1939

B — *Contas abrangendo parte do ano económico — Gerências parciais*

1 — *Corpos Administrativos*

Enviadas conjuntamente com a conta anual — § 5.º do art.º 700.º do Código Administrativo

2 — *Exactores dos C. T. T.*

A remeter com as da Circunscrição de Exploração a que pertençam. As de alcance ou credoras, logo que possível — Deliberação do Tribunal de Contas em sua sessão de 1 de Abril de 1936

3 — *Consulados*

Na Europa — 90 dias
Fora da Europa — 120 dias
Parte final da alínea b) do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24 de Novembro de 1938

4 — *Pessoas Colectivas de Utilidade Pública Administrativa*

Enviadas conjuntamente com a última gerência do ano a que respeitar, até 1 de Abril — Despacho da Presidência do Tribunal de Contas de 1 de Maio de 1943

5 — *Conselhos Administrativos do Ministério do Exército*

Enviadas conjuntamente com a conta anual — § único do art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 38 476, de 24 de Outubro de 1951

6 — *Casas da Metrópole*

180 dias — § 2.º do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 38 563, de 21 de Fevereiro de 1953

7 — *Estabelecimentos Fabris do Ministério do Exército*

Enviadas conjuntamente com a conta anual, salvo quando houver irregularidade — art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 39 101, de 9 de Fevereiro de 1953

8 — *Todas as outras responsabilidades*

45 dias — parte final do art.º 15.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936

*

Depois da entrada no Tribunal e «salvo no caso de se tornar necessária qualquer investigação especial», as contas apresentadas no prazo legal e na devida forma deverão estar julgadas até 31 de Maio do ano seguinte ao da sua apresentação (Art.º 23.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, com nova redacção que lhe foi dada pelo Decreto n.º 26 826, de 25 de Julho de 1936).

Há sempre contas atrasadas por não terem sido remetidas nos prazos legais, com ou sem justificação, por não serem apresentadas na devida forma ou por carecerem de investigações, tendo de atender-se ainda às contas em que foram interpostos recursos, as quais não podem estar julgadas até ao fim do prazo marcado naquele artigo 23.º.

No melhor dos casos e concretizando, somente em Maio de 1950 poderão estar julgadas as contas dos responsáveis respeitantes a 1948, por exemplo.

D) Como se prestam contas

As contas dos responsáveis individuais (responsabilidade singular ou colectiva e, neste caso, *SOLIDÁRIA*) são prestadas por anos económicos ou por gerências, se houver mais de uma no mesmo ano — as chamadas *gerências partidas*, ou *contas partidas*, (art.º 14.º do decreto-lei n.º 26 341, de 2 de Fevereiro de 1936).

O art.º 264.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, determina que as contas são organizadas em forma de *conta corrente*. Esta apresentará a *débito* as obrigações do gerente para com a Fazenda, e a *crédito* os seus direitos sobre ela, com um *saldo* que é obtido não pela diferença entre o crédito e o débito, mas, sim, pela indicação dos valores existentes em caixa no final do ano económico. Se este saldo, somado ao crédito inscrito, mostrar igualdade com o débito, o responsável está *QUITE*.

Se há diferença para menos, o responsável é *DEVEDOR* ou está *alcançado*.

Se há diferença para mais, está na situação de *CREDOR*.

Adiante faremos mais detalhada referência a estas situações, sem esquecer a evolução dos seus conceitos.

E numa dessas situações será julgado (Art.º 296.º do Regimento de 1915), de acordo com o que resulta do *ajustamento* da conta, a que procedeu o contador: o débito importa em . . . , o crédito importa em . . . , o saldo importa em . . .

Mas além destas disposições de carácter genérico, tem de atender-se a que o art.º 13.º do Decreto n.º 26 341, já citado, dispõe que o Tribunal de Contas, em instruções a publicar no Diário do Governo, estabelecerá, com relação a cada espécie de contas sujeitas ao seu julgamento, não só a forma em que devem ser prestadas, como também os desenvolvimentos, demonstrações e documentos que devem acompanhá-las, podendo igualmente publicar todos os modelos que julgar convenientes para a execução das suas instruções.

Para execução deste preceito foram publicadas instruções:

— Para a organização e documentação das contas das instituições e serviços com orçamento de despesa, exceptuando os corpos administrativos (Diário do Governo de 14-7-36).

— Instruções para a organização e documentação das contas dos corpos administrativos (Câmaras Municipais — Zonas de Turismo — Serviços municipalizados autónomos — Federações de Municípios, Juntas Distritais, juntas gerais dos distritos autónomos, juntas de freguesias e respectivas uniões) — Diário do Governo de 7-3-1953.

— Instruções para a organização e documentação das contas das alfândegas — Diário do Governo de 7-5-1936.

— Instruções para a organização e documentação de contas das agências e sede do Banco de Portugal como caixa geral do Tesouro — Diário do Governo de 8-5-1936.

— Instruções para a organização e documentação das contas dos consulados — Diário do Governo de 20-10-1949.

— Instruções para organização e documentação das contas dos tesoureiros da Fazenda Pública, Diário do Governo de 4-4-1936.

— Instruções para as contas dos Exactores dos C.T.T. — Diário do Governo de 2-7-1946.
Diário do Governo 2-8-1962.

— Instruções para as contas dos depositos de material e impressos dos C.T.T. — Diário do Governo de 14-1-1956.

Não publicadas:

— Herança Rovisco Pais — sessão de 7-6-1938.

— Serviços de reclamações dos C.T.T. — sessão de 9-4-1948.

Diversas:

— Mapa da conta de gerência — estabelecimentos fabris do Ministério do Exército — Decreto-Lei n.º 39 101 — de 9-2-1953.

DO PROCESSO

«Processo», no entendimento jurídico, é a própria demanda, ou o caderno dos autos. Mas pode ainda especificar-se melhor.

A palavra «Processo» tem vários significados, assim:

1.º — Conjunto de papéis oficiais, dispostos segundo uma certa ordem-geralmente reunidos em caderno — e répresentando a condensação material, em escrita, de certa acção correndo em juízo;

2.º — A questão, acção judicial, demanda;

3.º — Forma exterior da actividade que, para cada acção, se vai realizando em juízo (acepção técnica formal);

4.º — Complexo de actividades que se destinam a realizar a actuação da vontade da lei por meio da intervenção dos órgãos estaduais de Justiça, nos casos concretos em que há qualquer obstáculo a essa actuação (acepção técnica por excelência, substancial) — «Lições do Professor Paulo Cunha».

No Tribunal de Contas, o art.º 284.º do Regimento de 1915, dá o nome de *processo* a «todo o conjunto de documentos, ou

ainda a um único diploma, sobre que haja de recair uma resolução ou despacho do presidente, de um juiz, do director geral ou de qualquer dos chefes de repartição».

E claro que cada «processo», seja constituído por um ou mais documentos ou diplomas, representa sempre a forma ou concretização escrita da solicitação e do exercício da actividade do Tribunal, quer pelo seu corpo de juizes, quer pelas suas repartições, e isto em qualquer das funções que a lei atribui ao Tribunal.

No julgamento das contas verifica-se que elas são prestadas, instruídas e julgadas segundo um processo idêntico na sua linha geral, que pode designar-se como o processo ordinário. Tal designação é mesmo admitida na nossa legislação, como se vê, por exemplo, da Tabela n.º 2 do Decreto n.º 22257 que expressamente menciona o «processo ordinário» e os «processos especiais».

Do processo ordinário de contas

Quando tratámos a matéria «Como se prestam contas», vimos que o artigo 264.º do Regulamento Geral da Contabilidade de 1881 determina que as contas são prestadas em forma de conta corrente.

O art.º 135.º do Regimento de 1915, ao regular os trabalhos de liquidação e exame pelo contador, também somente refere as responsabilidades dos exactores, sendo as diferentes disposições e regras a observar naqueles trabalhos, pertinentes sempre à conta corrente — seu débito, seu crédito, seu saldo.

Pelos artigos 138.º e 139.º do mesmo Regimento, o ajustamento final da conta apura o saldo que passa à gerência seguinte.

Isto é: todas as normas legais que regem o processo ordinário de contas mostram que ele foi criado originariamente para a prestação de contas dos fiéis depositários ou responsáveis por espécies contáveis, que se manejam em conta corrente — *contas de dinheiros*.

Ainda no acórdão da 2.ª instância de 17 de Fevereiro de 1959 o Tribunal de Contas deixou consignada esta doutrina, nos seguintes termos:

«As contas sujeitas a julgamento deste Tribunal apenas devem incluir operações de receita ou despesa cobrada é paga, seja qual for o aspecto de que se revistam, isto é, desde que representem movimento de fundos, quer resultan-

tes de entradas quer de saídas ou entregas, exceptuadas as transferências entre cofres à ordem dos responsáveis pela gerência.

A simples contracção de encargos ou quaisquer outros actos de gerência que envolvam a criação de situações activas ou passivas, não são levadas às contas, que na sua gerência são de execução orçamental. Aquelas operações, quando exista contabilidade digráfica como sistema de escrita, constarão dos balanços, mas não são objecto de julgamento por este Tribunal.

Daí a razão por que as situações financeiras resultantes de empréstimos, ou outros contractos de compra, fornecimento ou venda, geradoras de responsabilidades, apenas têm reflexo nas contas a julgar quando e na data em que produzem receita ou despesa.

Conforme a jurisprudência predominante deste Tribunal, desde que não se cobre a receita ou efectue o pagamento, a responsabilidade dos gerentes, a existir, é de natureza administrativa, não podendo ser tornada efectiva pelo Tribunal de Contas, por não ser passível de sanção financeira».

*

Poderemos enunciar assim as *características do processo ordinário ou de prestação de contas*:

— Processo escrito, sem produção de prova contraditória; assistência do Ministério Público e audiência facultativa dos responsáveis, que podem alegar por intermédio dos seus patronos judiciários.

— Organização do processo pelo contador, que examina os documentos e liquida a conta, com relatório escrito, de sua responsabilidade, da verificação e crítica da legalidade e da exactidão contabilista da execução orçamental.

— Instrução complementar do processo, por iniciativa do juiz relator.

— Decisão final, com carácter e efeitos dos julgamentos dos tribunais de justiça.

— Garantia de recurso por parte dos responsáveis, da entidade que presta a conta e do Ministério Público.

— Processo sujeito a pagamento de emolumentos, nos termos das tabelas.

— Execução passível de embargos, a julgar pelo Tribunal.

Em cada processo especial, os desvios desta linha geral vêm especificados na respectiva regulamentação, como teremos ocasião de verificar.

*

— As contas entram na secretaria no seu prazo e ali se lhes dá, portanto, *entrada*, com recibo passado no duplicado da guia de remessa. Iniciou-se assim o *processo de contas*, que em seguida é distribuído entre os contadores da respectiva secção.

O contador procede então à formação do processo propriamente dito, isto é, que há-de subir a julgamento, e do apenso com a documentação justificativa das operações da conta. Este apenso, por ser excessivamente volumoso, fica na secção, à disposição dos juizes.

Um dos elementos do processo é a relação dos *responsáveis pela gerência, responsáveis pela execução orçamental*.

Esta terminologia está consagrada e é até imposta pelo nosso direito positivo, pois este regista expressamente que estão sujeitos à jurisdição do Tribunal «os responsáveis pela gerência» ou «gerentes de dinheiros públicos», ou expressão equivalente.

Não entraremos agora na apreciação desta terminologia e respectivos conceitos à face do direito comparado.— «cuentandantes» espanhóis, «contabili» italianos, «comptables» franceses e belgas: a nossa nomenclatura é diversa. Se aqueles que manejam directamente as espécies contáveis, para directamente arrecadar e pagar (exactores, tesoureiros, pagadores) são em muitos casos responsabilizados a contas, já nas câmaras municipais a responsabilidade da conta pertence aos gerentes municipais que, aprovando a conta do tesoureiro a fazem sua, sendo ainda certo que, nas comissões e conselhos administrativos, são chamados a prestar contas não só os tesoureiros, mas toda a comissão ou conselho.

Também o art.º 32.º do Decreto n.º 22 257 manda que no julgamento das contas dos organismos que tenham tesoureiros caucionados seja apreciada a responsabilidade destes conjuntamente com a dos gerentes.

— Segue-se a *verificação da documentação*, apurando-se se estão todos os documentos exigidos pelas instruções e se vêm em devida forma, isto é, se a conta se apresenta prestada na forma exigida.

Em matéria de documentos que instruem o processo, deve ter-se presente o art.º 9.º do decreto n.º 29 174, dispondo que é aplicável aos processos no Tribunal de Contas o § 3.º do art.º 108.º do Decreto n.º 28 066, de 1 de Outubro de 1937, segundo o qual se os interessados deixarem de revalidar no prazo marcado pelo relator documentos que por falta ou insuficiência de *selo*, estão sujeitos a revalidação, serão esses documentos havidos por inexistentes no processo para todos os efeitos legais, comunicando-se a transgressão à competente autoridade fiscal, sendo facultado ao Ministério Público, sem prejuízo do seguimento da transgressão, oferecer como seus esses documentos se para tal alegar motivos de interesse público que o Tribunal julgue procedentes.

— Em seguida passa-se ao exame, digamos substancial, em ordem a apurar a veracidade, regularidade e legalidade das operações da conta e da respectiva documentação comprovativa.

Em todas as fases do seu trabalho o contador pode efectuar as diligências esclarecedoras necessárias.

— *E segue-se a liquidação da conta*, sintetizada no *ajustamento*: este é o resumo numérico das operações realizadas na gerência.

É por este ajustamento que termina o *relatório do contador*, assinalando tudo o que lhe pareça digno de registo e de apreciação, expondo as dúvidas e questões suscitadas pelo exame do processo, sobre o qual o contador realiza um trabalho de análise e de crítica que é fundamental.

Como se vê, é aos contadores que incumbe a liquidação das contas dos responsáveis, sendo considerados escrivães dos respectivos processos. Na liquidação e no exame dos documentos os contadores têm de verificar *sob sua responsabilidade*, a organização e autenticação dos documentos, a justificação e comprovação das operações da conta, conferência das cobranças e operações, a exactidão das verbas e dos saldos, as irregularidades e fraudes que verificarem, etc. etc. (art.ºs 137.º e seguintes do Regimento).

O contador é como que um primeiro crítico do processo. Ainda para se avaliar da importância e da responsabilidade da função de contador — *a peça mestra do processo*, — bastará ter presente o art.º 137.º do Regimento de 1915, que diz:

«Aos contadores é lícito pedirem os esclarecimentos de que careçam para completar a liquidação de quaisquer contas e chegar a uma conclusão, orientada pelos preceitos dos artigos precedentes, cabendo-lhe toda a responsabilidade não só pelo resultado do seu trabalho, como pela forma por

que o conduzirem, dentro da liberdade, que tem, mas que não vai até ao ponto de desatenderem as observações do chefe de secção ou da repartição.

§ único — As dúvidas que tenham são resolvidas pelo chefe de secção ou de repartição; quando se trate de caso que importe responsabilidade profissional, e haja desacordos, ficará no processo respectivo consignada a opinião individual dos funcionários que intervieram, para ser superiormente apreciada».

A conveniente instrução do processo é permitida pelo art.º 17.º Decreto n.º 22 257, que impõe a todos os funcionários e serviços a obrigação de fornecerem todas as certidões, documentos e informações que sejam necessários aos responsáveis ou ao Tribunal para a organização e demonstração das contas. Esta obrigação pode acarretar o processo de multa do art.º 7.º do Decreto n.º 29 174 aos faltosos.

— Chegado o momento em que o processo há-de subir a julgamento, vai à sessão e é distribuído entre os juizes. O apenso da documentação fica à disposição do relator e do tribunal, como dissemos.

Uma vez distribuído e feito concluso ao relator, este examina o processo e determina quaisquer diligências necessárias ao esclarecimento dos problemas levantados no relatório do contador ou que ele próprio suscita, devendo porém, levar o processo à sessão e ali apresentar aos seus adjuntos as diligências de maior responsabilidade ou que possam traduzir uma certa posição do Tribunal na apreciação da conta.

O Decreto-Lei n.º 29 174, art.º 1.º, § 3.º, dispõe que *se nos processos surgirem questões acerca das quais se julgue útil ouvir os responsáveis, pode o Tribunal conceder-lhes prazo suficiente para que ofereçam alegações e documentos.*

Esta faculdade tem a maior importância para o perfeito esclarecimento dos problemas do processo, principalmente quando eles podem redundar numa condenação dos responsáveis.

Em todos os casos em que o processo sobe em alcance, quando no ajustamento vem duvidada qualquer importância do débito da conta, é ouvido o *Magistrado do Ministério Público*, que dá o seu parecer ou promove como entende.

Se dessa promoção resulta a necessidade de um simples esclarecimento, o relator despacha por si, mas caso contrário é a secção respectiva que deve pronunciar-se sobre a promoção.

Logo que o relator entenda estar completa a instrução do processo, apresenta-o para julgamento na sessão respectiva, relatando oralmente ou oferecendo logo o seu projecto de

acórdão, se a questão é simples ou se trata de dar uma quitação em processo que não traz dúvidas levantadas pelo relatório inicial ou pelo juiz relator. O relator pode previamente mandar o processo com vista aos dois adjuntos, se entender que há vantagem nisso, para bom entendimento dos problemas suscitados.

O processo pode ser logo decidido, lendo-se ali mesmo o acórdão ou ficando este para sessão próxima. Ou pode o processo continuar em discussão, permitindo-se a qualquer juiz pedir vista dele.

*

O art.º 122.º do Regimento de 1915 diz competir aos chefes de repartição. . . «4.º — A *revisão* de todos os trabalhos realizados na repartição». Repetia o n.º 4.º do art.º 98.º do Regimento de 1886.

Já o art.º 36.º do Regimento de 1869 dispunha que os contadores gerais funcionariam como *revisores* de todas as contas que o Tribunal entendesse carecidas de revisão, tomando a responsabilidade, nesse exercício, da liquidação e ajustamento da conta.

A *reverificação* foi ainda objecto de algumas ordens de serviço, mas a verdade é que ela praticamente caiu em desuso, propugnando-se, todavia, a sua restauração ou o seu revigoração, preconizando-se até a criação de um corpo permanente de reverificadores, com intervenção local no exame de documentos, e averiguações nas contas gerais.

O assunto é digno da maior ponderação, implicando uma nova divisão de tarefas e de responsabilidades.

Entretanto, aquele art.º 122.º do Regimento de 1915 continua a permitir que o Tribunal provoque a *reverificação* dos processos.

Patrocínio judiciário — Vista — Citação e comunicação dos actos

Pelo Código Civil pode qualquer mandar fazer por outrem todos os actos jurídicos que por si pode praticar e que não forem meramente pessoais (art.º 1332.º), regulando as relações entre mandante e mandatário.

Mas o patrocínio judiciário, constituído pelo mandato judicial, só pode ser exercido por advogado ou solicitador: se

o mandato for conferido a outras pessoas, estas têm de sub-tabelecer a procuração em quem pertença a uma daquelas categorias (art.º 32.º do Código do Processo Civil).

Nos tribunais judiciais há certos actos em que é obrigatória a constituição de advogado, bastando noutros o solicitador ou as próprias partes (33.º-34.º).

No Tribunal de Contas *não é obrigatório o patrocínio judiciário, mas é permitido*, como se vê de várias disposições, entre elas as do Regimento de 1915, o art.º 2.º, § 4.º, do decreto n.º 29 174, etc..

O art.º 297.º daquele Regimento estatui que nos processos de julgamento de contas podem os interessados constituir advogado ou procurador (solicitador), contanto que estes tenham domicílio em Lisboa e na procuração sejam dados poderes para receber citações e intimações.

Também o art.º 4.º do Decreto n.º 29 174, ao regular a matéria de recursos, se refere *às partes ou aos seus representantes*, que tiverem ou escolherem o seu domicílio em Lisboa.

As partes são aqui os interessados (responsáveis recorrentes ou não recorrentes e a entidade que presta a conta).

O art.º 298.º do Regimento dispõe que o advogado ou procurador constituído poderá requerer vista do processo, na 2.ª repartição, mas não se compreendendo na vista as informações do contador, e chefes de repartição e secção e as promoções do Ministério Público, disposição essa que se efectivará lacrando ou cosendo as respectivas folhas do processo.

Se os interessados não constituírem advogado ou procurador, podem entregar as suas petições e alegações na sede do Tribunal ou remetê-las pelo correio — sob sua responsabilidade, evidentemente.

O interessado pode comparecer pessoalmente a receber a intimação de qualquer acórdão ou despacho, admitindo-se ainda que para o efeito se faça representar por título autêntico (art.º 299.º do Regimento).

Nesse caso, cessa a necessidade de aguardar o decurso de qualquer prazo, correndo o processo os seus termos.

Como se sabe, no processo civil a citação tem lugar no começo da causa, para chamar o réu ou outro interessado ao processo, servindo a notificação para no decurso da causa dar conhecimento de um facto, ou chamar alguém a juízo, noutros casos (art.º 228.º do Código de Processo Civil de 1962).

O Código de 1939 substituiu a intimação pela notificação — e assim se mantém no Código de 1962.

No Tribunal de Contas, a matéria não pode considerar-se perfeitamente estatuída e regulamentada nos textos legais, nem é inteiramente concordante a prática dos serviços.

Exige-se em alguns casos a citação, como nos processos de impossibilidade de julgamento (Regimento, art.º 92.º, n.º 2.º) e nos processos de multa (art.º 7.º do decreto n.º 29 174), exactamente no intuito de chamar ao processo os responsáveis.

O Regimento ainda admitia a citação por éditos.

Aí regulava a intimação (art.º 301.º), a qual se empregava designadamente nos casos de acórdão julgando o responsável devedor ou credor, ou quite e conjuntamente extinguindo as fianças (art.º 296.º), pelo que no caso de quitação simples parece que não havia propriamente uma intimação do acórdão e, sim, uma simples comunicação.

O art.º 46.º do Regimento de 1876 determinava que os acórdãos de quitação não eram intimados.

A legislação posterior, porém, começou a admitir também a *notificação*; o art.º 19.º do Decreto n.º 26 341 manda *notificar* os acórdãos de quitação dos exactores e funcionários individualmente sujeitos à prestação de contas por intermédio das direcções ou administrações gerais a que pertencem, mandando *notificar* aos organismos a que respeitem as contas, os acórdãos de quitação de gerentes de estabelecimentos instituições ou serviços.

E no art.º 20.º dispõe-se que os despachos e acórdãos que tenham de ser *intimados* aos interessados, sê-lo-ão por intermédio dos delegados do Procurador da República, referindo-se também à *intimação por éditos*.

Os serviços seguem a regra de *intimar* os indivíduos e *notificar* os serviços ou entidades.

Ao tratar da matéria de *recursos*, o Decreto n.º 29 174 preceitua que o acórdão final será *intimado ou notificado, conforme os casos*, o que mereceu esta anotação: «As intimações são feitas quando seja negado provimento ao recurso e as notificações no caso contrário»⁽¹⁾. Tal parecer baseia-se precisamente nos citados artigos 19.º do Decreto n.º 26 341 (notificações) e nas disposições regimentais para as intimações.

Não há dúvida de que a matéria impõe revisão urgente, como tantas outras que a dispersão e o anacronismo das leis tornam confusas.

(1) J. Delgado «Legislação do Tribunal de Contas».

O Código do Processo Civil aplica-se subsidiariamente quanto às formalidades e condições das citações e intimações, (proibição de se efectuarem em certos dias, como o do casamento, falecimento do cônjuge, pai, mãe, filho e nos oito dias seguintes, etc.), observando-se os artigos 228.º e seguintes.

Das responsabilidades e dos responsáveis

A Constituição declara que constituem direitos, liberdades e garantias individuais dos cidadãos portugueses, além de outros, «O direito de reparação de toda a lesão efectiva conforme dispuser a lei», (artigos 8.º, n.º 17.º).

Aqui se contém a garantia constitucional da responsabilidade civil. Tanto a responsabilidade civil como a criminal são definidas no artigo 2364.º do Código Civil, assim:

«A responsabilidade criminal consiste na obrigação, em que se constitui o autor do facto ou da omissão, de submeter-se a certas penas decretadas na lei, as quais são a reparação do dano causado à sociedade na ordem moral. A responsabilidade civil consiste na obrigação, em que se constitui o autor do facto ou da omissão, de restituir o lesado ao estado anterior à lesão, e de satisfazer as perdas e danos que lhe haja causado».

E acrescenta o artigo 2365.º do mesmo Código:

«A responsabilidade criminal é sempre acompanhada da responsabilidade civil; mas a civil nem sempre é acompanhada da criminal. Os casos em que esta última é acompanhada da responsabilidade civil estão especificados na lei».

O Código Civil prevê em especial a responsabilidade civil dos empregados públicos *nessa qualidade*, pois que como simples particulares obedecem às regras gerais.

Mas a responsabilidade dos funcionários, como tais, tem regime diferente, conforme o lesado é um particular ou o próprio Estado.

Por isso os tratadistas ensinam que «A responsabilidade dos exactores do fisco e de todos os que administram fundos do Estado e deles têm de prestar contas anuais, é regulada pelas disposições relativas aos serviços do Tribunal de Contas, e contra os alcançados não há que invocar os artigos 2399.º e 2400.º

do Código Civil» (Cunha Gonçalves, «*Tratado de Direito Civil*», XIII, pág. 486).

No mesmo sentido escreveu Lalou («*Traité pratique de la responsabilité civile*» Paris, 1955):

«Não cabe no âmbito deste trabalho determinar as regras respeitantes à responsabilidade dos «comptables» perante o tesouro, os departamentos e as comunas, mas somente as regras concernentes à responsabilidade dos funcionários em face dos particulares.

A responsabilidade dos «comptables» públicos perante o Estado, as colectividades públicas ou os estabelecimentos públicos, é regulada pelo decreto 9 de Agosto de 1953».

Trata-se de uma *responsabilidade à parte*, como se consignou no acórdão do Tribunal de Contas publicado no Diário do Governo, 2.ª série, de 28 de Agosto de 1958:

«Em matéria de responsabilidade financeira, sujeita à sua jurisdição, este Tribunal tem lei especial, independente da lei civil».

Para nós, a «*responsabilidade financeira*» é uma forma especial de responsabilidade, em que incorrem os responsáveis das contas, para com a Fazenda Nacional e os cofres dos organismos e entidades sob jurisdição do Tribunal de Contas, traduzindo-se na obrigação de reintegrar o património lesado e de suportar sanções de carácter penal e disciplinar.

Já Trotabas (Précis) fizera notar que a responsabilidade financeira participava de todas as formas de responsabilidade: é uma responsabilidade complexa, não pode reportar-se apenas à responsabilidade civil, antes se socorre dos princípios informativos de todas as formas de responsabilidades — civil, criminal e disciplinar.

De resto, tanto as sanções a aplicar como o próprio processo no Tribunal de Contas participam dos aspectos civis e penais, tanto à face da lei substantiva como da adjectiva.

Na verdade, se é certo que ao Tribunal de Contas, como pode dizer-se em geral, o que acima de tudo interessa é a reintegração dos patrimónios, mais do que a aplicação de outras sanções, certo é que não só o Tribunal é obrigado a comunicar ao foro criminal os factos ilícitos que nos jul-

gamento de contas se apure pertencerem a essa alçada, como ele próprio aplica sanções de aspecto penal.

Di-lo até claramente a própria epígrafe do Título VII do Regimento de 1869 — «Disposições penais e sua aplicação», impondo censura e multa por falta de contas ou de documentos, o mesmo se verificando no Regimento de 1915, em vigor, no seu capítulo V — «Disposições Penais» (art.ºs 317.º a 334.º).

Se é certo que nos termos desse mesmo regimento de 1915 o acórdão tem de ser de *QUITAÇÃO, CREDOR ou DEVEDOR*, conforme a decisão tomada quanto ao responsável, isso não significa que o Tribunal só se interessa pelo aspecto da responsabilidade propriamente civil. Têm aspecto penal certas sanções que consistem em multas.

Pode averiguar-se mais rigorosamente o carácter dessas sanções pelo estudo da teoria originária de Goldschmidt, criticada pelo Professor Beleza dos Santos (Revista da Ordem dos Advogados, ano 5.º, 1945) e exposta pelo Professor Cavaleiro de Ferreira no capítulo «Conceito da Infracção Penal» das suas lições de Direito Penal (2.ª edição, 1945), a propósito da classificação das infracções em crimes e contravenções, assunto versado também pelo Dr. Vítor Faveiro (Código Penal Anotado) e pelo distinto Juiz do Tribunal de Contas, Dr. Celso Lousada na sua monografia «Responsabilidades Financeiras».

A contravenção seria a violação do interesse administrativo, pois que o art.º 3.º do Código Penal declara que as contravenções consistem unicamente na violação das disposições preventivas das leis e regulamentos, incluindo nelas os actos contrários à actividade financeira ou fiscal.

Assim, situava-se ao lado do ilícito penal, o ilícito administrativo, correspondendo a esta ilicitude as sanções a designar também como administrativas, e cuja diferença das sanções penais resulta bem nítida, por exemplo, de ao contrário do que sucede com as multas penais, a pena administrativa pecuniária não ser convertível em prisão. E tantas são as sanções de multa aplicáveis pelo Tribunal de Contas.

*

Quando se examina a enumeração de entidades que prestam contas ao Tribunal, conclui-se que estas podem agrupar-se assim:

Contas dos serviços públicos do Estado;
Contas dos serviços autónomos;
Contas dos Corpos administrativos;

Contas das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa;

Contas dos organismos de coordenação económica;
Contas dos fundos especiais.

A disciplina financeira de cada um destes grupos é diferente, como variam as próprias instruções para a organização das contas.

Consequentemente, o Tribunal elabora uma jurisprudência multímota, conforme a natureza das contas que julga.

Há regras ou princípios gerais a observar, tal como o estabelecido pelo art.º 19.º do Decreto c.f. Lei n.º 15 465, de 14 de Maio de 1928, segundo o qual todos os serviços públicos, gerais, regionais ou locais, quer gozem ou não de autonomia administrativa ou financeira, estarão sujeitos às leis e regulamentos gerais de contabilidade pública no que respeita à organização dos seus orçamentos, à execução dos seus serviços, ao pagamento das suas despesas e à apresentação, fiscalização e julgamento das suas contas, ficando subordinada a esta regra a sua relativa autonomia.

Mas desta regra logo o parágrafo único isentava os estabelecimentos bancários; e torna-se sempre necessário averiguar se em cada organismo existem princípios especiais reguladores da sua disciplina financeira.

Em alguns casos a solução não é fácil. Por exemplo, em relação às entidades referidas no art.º 427.º do Código Administrativo, segundo o qual a elaboração e execução do orçamento e o funcionamento dos serviços de contabilidade e tesouraria das *pessoas colectivas de utilidade pública administrativa* seriam reguladas pelo Governo, em moldes quanto possível idênticos aos estabelecidos para os corpos administrativos e tendo em atenção as diferenças que caracterizam as diversas categorias de associações e institutos.

Ora até hoje nada foi regulado. . .

— Entre esses princípios gerais figura ainda o de que toda a despesa tem de obedecer a três requisitos, como já vimos (art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 18 381):

- Lei que a autorize;
- Inscrição orçamental em que a despesa possa ser classificada ou compreendida;
- Cabimento na respectiva dotação.

A inscrição orçamental só por si não legaliza a despesa se não foi, ela própria, autorizada por lei.

O acto administrativo de que a despesa deriva directamente há-de ser um acto cuja legalidade o Tribunal verifica, por depender dessa legalidade a da despesa.

Como é óbvio, a «falta» de lei permissiva não se confunde com a «violação» da lei permissiva.

Além há uma ilegalidade absoluta, uma nulidade total: aqui há um vício do acto administrativo, que deve examinar-se de acordo com as regras respectivas, de aplicação geral aos actos administrativos.

Como se sabe, com relação aos *corpos Administrativos* vigoram os artigos 363.º e 364.º do Código Administrativo, estabelecendo a distinção entre deliberações *nulas de pleno direito* e deliberações *simplesmente anuláveis*, enumerando taxativamente as primeiras.

Como nota o Professor Marcelo Caetano⁽¹⁾, a enumeração não tem alcance maior do que o dado pela própria lei: não é, pois, aplicável a actos administrativos diferentes dessas deliberações.

As citadas disposições do Código Administrativo tiveram o cuidado de definir legalmente deliberações nulas e anuláveis.

As primeiras são nulas e de nenhum efeito, independentemente de declaração pelos Tribunais, impugnáveis sem dependência de prazo, tanto por via de recurso contencioso como de defesa em qualquer processo, judicial ou administrativo; as segundas são simplesmente anuláveis pelos tribunais do contencioso dentro do prazo legal para a interposição do recurso (90 dias): decorrido esse prazo sem que se tenha interposto o recurso, a deliberação fica válida.

Em face destas disposições, conclui-se que muitas infracções não podem receber sanção por parte do Tribunal, uma vez que elas provenham de deliberações feridas de simples anulabilidade por vício de incompetência, excesso de poder ou violação de lei, regulamento ou contrato administrativo, e não tenham sido anuladas em tempo.

No que respeita às despesas, actos e contractos dos corpos administrativos, temos, pois disposições próprias que determinam:

— se a despesa ou contrato foi autorizada por deliberação nula de pleno direito, ela é substancialmente ilegítima e importa a sua reposição nos cofres;

(1) «Manual de Direito Administrativo», 5.ª edição.

— se foi autorizada por deliberação anulável, ou foi anulada ou não foi: se foi anulada, é ilegítima a despesa e importa a condenação dos responsáveis; se não foi anulada, legitimada está a despesa e o acto é juridicamente inatacável, em si e nas suas consequências — mesmo financeiras.

E preciso notar que pode a despesa ilegal ter sido deliberada numa gerência e paga noutra.

A qual delas será imputada a responsabilidade?

A resposta é dada pelo Assento do Tribunal de 27 de Junho de 1950, segundo o qual «A responsabilidade pelas despesas das Câmaras Municipais realizadas em execução de deliberações nulas e de nenhum efeito recai nos gerentes que autorizaram os respectivos pagamentos».

Por todas as razões esta doutrina, é aplicável às despesas baseadas em deliberações meramente anuláveis, mas que foram anuladas pelo contencioso administrativo, e isto até nos termos dos fundamentos do próprio assento, quando diz: «O Tribunal de Contas só efectiva responsabilidades pela falta de entrada ou irregular saída de fundos».

Desde que nenhum destes casos se verifique, não têm de ocupar-se das deliberações tomadas ilegalmente por isso ser da competência do contencioso administrativo».

Ora é financeiramente idêntica a irregularidade da saída de fundos por motivo de uma deliberação *NULA* ou de uma deliberação *ANULADA*.

Notemos ainda que, tal como acontece com os tesoureiros da Fazenda Pública, a contabilidade e tesouraria das câmaras municipais têm um regulamento próprio: o do Decreto n.º 22 521, de 13 de Maio de 1930, que se considera em vigor enquanto não for cumprido o art.º 701.º do Código Administrativo, elaborando-se novos regulamentos dos serviços de contabilidade e cobrança dos rendimentos dos corpos administrativos.

Note-se que ao tempo da promulgação do Decreto n.º 22 257 as contas das câmaras estavam sujeitas também à jurisdição do Auditor Administrativo, regime que cessou com a atribuição do julgamento de contas ao Tribunal.

É assim evidente a necessidade de, para cada grupo de entidades ou organismos sujeitos à jurisdição do Tribunal, atentar nas respectivas normas reguladoras da sua disciplina jurídica e financeira.

Há, decerto, princípios e regras gerais a atender e respeitar, repetimos.

Nós entendemos que *incorrem em responsabilidade financeira todos quantos, estando sujeitos à jurisdição do Tribunal, respondem por qualquer infracção declarada nas leis e regulamentos da Contabilidade Pública ou que regem a disciplina financeira das diversas entidades e organismos.*

Como se sabe, o art.º 296.º do Regimento de 1915 prevê que a decisão do Tribunal, no julgamento de contas, julgue o responsável *DEVEDOR, CREDOR ou QUITO*.

A responsabilidade do que for julgado devedor pode, porém, ser relevada ou reduzida a multa, nos termos do Decreto-Lei n.º 30 294.

Mas a infracção financeira pode ser apenas passível de multa. De modo que aquelas três decisões acresce a de *MULTADO*, pelo que o responsável por uma infracção financeira pode ser julgado devedor, com ou sem relevação ou redução de responsabilidade, ou simplesmente multado.

Os processos onde se julgam essas situações de *devedor*, são os processos de contas, em 1.ª e 2.ª instância, os processos de fixação do débito dos responsáveis, os processos de anulação e os de revisão, uma vez que de todos eles pode resultar uma decisão nesse sentido.

Os processos nos quais só é possível aplicar a multa são os previstos no art.º 6.º n.ºs 8.º e 13.º, do Decreto n.º 22 257, que estabelecem respectivamente o processo especial de multa e a competência genérica do Tribunal para a imposição de quaisquer multas e penalidades cominadas nas leis e regulamentos.

Mas aquela situação de *devedor* pode ainda provir de infracções pelas quais o infractor ou responsável apenas se constituiu *DEVEDOR AO COFRE* ou de infracções que o constituem *também* em responsabilidade penal.

No ajustamento da conta, uma importância pode aparecer em *ALCANÇE* ou *DUVIDADA* quando o crédito da conta é inferior ao débito somado com o saldo: o Tribunal decidirá se a diferença para menos envolve um alcance ou uma simples dívida, pois que pode dever-se a *uma falta no cofre* ou a um pagamento documentado, mas ilegal.

Deu-se mesmo uma evolução que corresponde a uma alteração nos conceitos de *RESPONSÁVEL EM ALCANÇE* e *RESPONSÁVEL DEVEDOR*.

O Tribunal marcou já essa diferenciação entre a «alcance propriamente dito» ou a «figura tradicional do alcance» e as responsabilidades devedoras.

No *Relatório e Declaração Geral de Conformidade sobre a Conta Geral do Estado*, no ano económico de 1947, consignou-se que «os alcances se afirmam como verdadeiros crimes contra a proibidade no manejo dos dinheiros públicos, valores e materiais do Estado, ao passo que as responsabilidades devedoras se salientam como infracções de preceitos legais, geradoras de prejuízos».

O Decreto n.º 22 257, art.º 32.º § 5.º, determinava que os responsáveis julgados em alcance seriam cumulativamente condenados em juros de mora legais.

Mas o art.º 22.º do Decreto n.º 26 341 alterou a expressão «*julgados em alcance*» para «*julgados devedores*»: aqui se reflecte a dita evolução nos conceitos de alcançado e devedor, por forma que o alcançado é sempre devedor, mas nem sempre o devedor está em alcance.

Esta evolução é reforçada pelo exame da Lei n.º 2054, que faz recair sobre o agente ou agentes do facto a responsabilidade directa no caso de desvio ou alcance de dinheiros, podendo a responsabilidade civil ou financeira abranger, por extensão, os gerentes e membros do conselho administrativo.

É evidente que o alcance ou desvio é tido como um acto doloso do exactor ou de terceiro.

As responsabilidades meramente devedoras extinguem-se com a reposição da quantia e dos juros.

Vamos encarar as três espécies de responsabilidade nas contas:

- I — Responsabilidades por alcance (directas e indirectas);
- II — Responsabilidades devedoras;
- III — Responsabilidades por multas;

Começemos por examinar.

I — RESPONSABILIDADES POR ALCANÇE

Os art.ºs 44.º e 45.º do Regimento referem as seguintes causas de alcances:

- demora na entrega de fundos a cargo do exactor;
- subtracção de valores, omissão de receitas ou qualquer falta no cofre;
- erros de calculo ou outras causas que não possam atribuir-se a infidelidade do gerente;
- arrebatamento, perda, destruição de valores e dinheiros públicos e outros casos de força maior.

O Decreto n.º 22 728, de 24 de Junho de 1933, considera em alcance o tesoureiro da Fazenda Pública quando não tenha em cofre ou com saída devidamente documentada, qualquer quantia ou documento de despesa paga, que pelo exame e balanço de contas, nele devia existir; e ainda quando nestas condições, lhe falte ou não apresente documentos de cobrança ou outros valores à sua guarda por que tenha sido debitado e cuja falta não permita fazer o balanço e exame da escrita de sua responsabilidade.

Quanto a nós, daqueles art.ºs 44.º e 45.º do Regimento extrai-se um princípio fundamental da caracterização do alcance: «*haver ou não infidelidade dos gerentes*», isto é, «*ser a falta acompanhada ou não de responsabilidade criminal*».

Não conhecemos preceito legal que defina «alcance», «alcancado» — o significado dos termos é o corrente, isto é, o mesmo que desfalque, falta ou tirada de certa soma ou valor.

Essa falta, porém, pode dever-se ou não a infidelidade dos gerentes, daí decorrendo a diferença de responsabilidades: criminal e civil, só civil.

Como se vê do Regimento, a falta pode dever-se a uma omissão de receita, e aqui temos de acentuar a diferença entre a omissão de receitas e a *falta de cobrança* — esta não é sequer da alçada do Tribunal, nem se confunde com a omissão ⁽¹⁾.

O que não se cobrou não podia ser contabilizado, não foi escriturado, não chegou a entrar no débito da conta corrente.

A omissão dá-se quando a receita foi cobrada, mas se omite nas contas. Ora omitir uma receita o mesmo é que subtraí-la. Assim é que nos aludidos artigos do Regimento se referem, como dissemos, a demora na entrega de fundos, a subtração de valores, a omissão de receita, a qualquer falta no cofre, equivalendo-se e significando sempre *INFIDELIDADE DO GERENTE*, por oposição a causas que não traduzem infidelidade — como o erro de cálculo e outras. Entre estas outras causas lá vêm o arrebatamento de valores e dinheiros públicos, e outros casos de força maior que ocasionem perda de dinheiros ou destruição de valores.

Se o alcance por infidelidade dos gerentes acarreta a responsabilidade civil e criminal, se o alcance sem infidelidade pode provocar somente a responsabilidade civil, casos há até em que a importância do alcance pode ser abonada ao gerente, exactor ou responsável.

(1) Fica assim rectificada a deficiente redacção de pag. 112, que parece aceitar a equiparação da falta de cobrança à omissão.

Pode o alcance implicar para o responsável a sua incriminação nos artigos 313.º ou 453.º do Código Penal, conforme seja caso de peculato ou de abuso de confiança. Mas se não se verificou infidelidade ou dolo do gerente, este incorrerá só em responsabilidade civil, repondo com juros a importância do alcance.

Ficará constituído numa responsabilidade meramente devedora.

Toda a responsabilidade desaparece porém e a importância do alcance pode ser abonada na conta do responsável, *mas somente* no caso de o alcance provir de arrebatamento de valores e dinheiros públicos e doutros casos de força maior, (v.g. inundação, incêndio, terramoto), quando em presença de sentença de justificação proferida nos tribunais judiciais ou em vista de documentos que constituam prova plena do facto.

Tanto a sentença como os documentos devem provar:

- 1.º — Que a perda dos dinheiros ou a destruição dos valores foi efeito de força maior;
- 2.º — Que os responsáveis tinham adoptado *todas* as precauções tendentes a evitá-las;
- 3.º — Que no prazo de 24 horas, contadas desde que foi conhecido o facto, deram conta à autoridade administrativa de todas as circunstâncias dele, salvo o caso de impedimento devidamente comprovado.

E o § 2.º do art.º 45.º acrescenta que «os documentos só poderão suprir a sentença quando provem também que os responsáveis foram alheios às causas que determinaram a perda ou destruição de dinheiro e de valores».

Trata-se no Regimento de um sistema de apertada e rigorosa responsabilização: o exigir-se para a isenção de responsabilidades, e consequente abono do alcance, que se prove terem sido tomadas *todas* as providências, implica a ausência de todo o grau de culpa, lata, leve e levíssima, reforçada ainda pela prova de ter sido o gerente *alheio às causas que determinaram o alcance*. É praticamente uma responsabilidade objectiva.

De inteiro acordo com este regime está o Decreto n.º 22 278, de 24 de Junho de 1933, respeitante aos Tesoureiros da Fazenda Pública. O Decreto n.º 22 521, de 13 de Maio de 1930, esta-

belece que os chefes das secretarias das Câmaras são correpon-sáveis com os tesoureiros pelos alcances:

- a) Quando por desleixo ou má fé, descurem a vigilância e fiscalização que lhes incumbe;
- b) Quando deixem de proceder aos balanços dentro dos prazos fixados no Decreto;
- c) Quando não tenham em condições regulares a escrita da sua repartição.

Os deveres de fiscalização constam do art.º 137.º, n.º 13.º devendo atender-se ao art.º 697.º do Código Administrativo.

Não deve olvidar-se que pelos actos dos seus propostos e ajudantes são responsáveis os exactores e tesoureiros, ficando-lhes salvo o direito de regresso. Tais empregados, da confiança do funcionário, não são responsáveis perante o Tribunal de Contas — para este, o responsável é o obrigado a contas.

Se o tesoureiro de uma Câmara se alcançar, a responsabilidade criminal e civil apuram-na o foro competente, pois o Tribunal de Contas tem a seu cargo a apreciação da *responsabilidade dos gerentes do município*.

A responsabilidade «directa» pelos alcances, regulada nos art.ºs 44.º e 45.º do Regimento, é uma responsabilidade que ainda hoje impende sobre todos quantos têm por missão arrecadar e guardar dinheiros e valores públicos, tesoureiros, exactores, pagadores — ou sejam todos os que por qualquer título (mesmo de facto) e sob qualquer designação se constituam fiéis depositários de espécies contáveis.

Mas se perante o Regimento toda a situação devedora era de alcance, a verdade é que, como vimos, nem toda a situação devedora é hoje de alcance, ou como tal considerada. Adiante veremos essas responsabilidades devedoras que não constituem alcance.

Ora se no Regimento toda a situação devedora era de alcance, é porque nesse diploma ainda se contemplavam somente as responsabilidades dos fiéis depositários de dinheiros públicos, dos que manejavam as espécies contáveis, e não as dos administradores. O regime de responsabilidades do Regimento é assim lógico e compreensível, dada a especial posição e obrigação dos responsáveis, mas revelou-se violento e desajustado desde que se trate de responsabilizar os ordenadores secundários, os administradores, os responsáveis da conta que o sejam numa posição diferente da de fiéis depositários, exactores, tesoureiros.

Por isso havia de surgir a Lei n.º 2054, para os gerentes ou membros dos conselhos administrativos, criando uma *responsabilidade por extensão*, indirecta, da responsabilidade directa dos agentes do facto — alcance ou desvio de dinheiros ou valores do Estado, dos corpos administrativos, das pessoas colectivas de utilidade pública ou dos organismos de coordenação económica.

Essa lei dispõe que a responsabilidade civil e financeira recai sobre o agente ou agentes do facto, mas recairá *também* sobre os gerentes ou membros dos conselhos administrativos, estranhos ao facto, quando:

- a) Por ordem sua, a guarda e arrecadação dos valores ou dinheiros tiverem sido entregues à pessoa que se alcançou ou praticou o desvio, sem ter ocorrido a falta ou impedimento daquele a que por lei pertenciam tais atribuições;
- b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal tida e havida, foi designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;
- c) No desempenho das funções de fiscalização que lhes são cometidas, houverem procedido com culpa grave.

A mesma lei preceitua que o Tribunal de Contas avaliará, em seu prudente arbítrio, o grau de culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo ainda em consideração a índole das principais funções dos gerentes ou membros dos conselhos administrativos. A responsabilidade financeira entrou assim a ser francamente subjectiva, tendo a lei o fim confesso de «estabelecer uma doutrina mais humana e mais equilibrada» para os administradores e gerentes, cuja responsabilidade nos alcances é assim indirecta, por extensão da responsabilidade dos agentes do facto.

A lei merece algumas anotações, inspiradas na jurisprudência do Tribunal.

Como vimos, continua, porém, a ser julgada nos termos do Regimento a responsabilidade directa por parte dos exactores, tesoureiros e outros manejadores dos dinheiros públicos, como aliás ficou bem expresso no parecer da Câmara Corporativa e na discussão da Assembleia Nacional. O agente ou agentes do facto podem ser indivíduos estranhos à jurisdição do Tribunal de Contas, como é obvio.

O diploma refere-se à «responsabilidade civil e financeira», que recairá sobre os gerentes e administradores, o que implica uma dificuldade de interpretação. A responsabilidade criminal do alcance pertence ao agente do facto, como lhe pertence a responsabilidade civil directa, para reintegração do património lesado. A responsabilidade financeira, essa, é exactamente a forma da responsabilidade civil que impende sobre os obrigados a contas, ou sejam, os gerentes e administradores.

Porquê, pois, aquela expressão «responsabilidade civil e financeira», acumulando a responsabilidade civil comum ou geral e a responsabilidade civil especial ou própria dos responsáveis de contas?

Mas pode defender-se que, sendo a responsabilidade principal e directa do agente do facto, essa responsabilidade é para ele criminal, e também civil ou financeira, conforme seja ou não indivíduo sujeito à jurisdição do Tribunal. E essa responsabilidade — civil comum, se for um estranho, civil especial ou financeira, se fôr um obrigado perante o cofre — é que se transmite aos gerentes nos termos da lei. Onde está a copulativa e deverá ler-se a disjuntiva ou: uma redacção que se dizia negligente, seria afinal escrupulosa.

Intransmissível ou incomunicável é, sim, a responsabilidade criminal.

A alínea b) — foca a culpa «in-elegendo», devendo ter-se em vista que a falta de idoneidade moral há-de ser notória — «como tal tida e havida», diz a lei.

A alínea c) — exige culpa grave no desempenho das funções de fiscalização que estão cometidas aos gerentes e administradores.

Discutiu-se se estas funções de fiscalização são apenas as que a lei expressamente lhes atribui, ou se além dessas há que considerar as que de um modo geral cabem a quem gere ou administra, estejam elas estatuídas em preceitos de lei ou constituam normas de conducta implícitas nos deveres de fiscalização. É esta última maneira de vêr a que predomina, como é natural, não só porque a lei não pode em cada caso especificar taxativamente todos os cuidados e deveres de quem administra ou gere, como porque há princípios gerais de conducta que a prudência elementar impõe — e esses cuidados, deveres e princípios são os que hão-de verificar-se quando se queira apurar a culpa «in-vigilando».

A qualificação ou avaliação da culpa é dada ao prudente arbítrio do Tribunal, em termos idênticos aos do Código Civil,

art.º 717.º, isto é, conforme as circunstâncias do facto ou das pessoas. E manda ter em consideração a índole das principais funções dos gerentes ou administradores.

Este último elemento de avaliação da culpa entende-se, porém, quando a gerência ou a administração são inerências de outras funções principais: o professor universitário que por força dessa função faz parte do conselho administrativo, por exemplo. Mas se o professor universitário, voluntariamente pertence a uma comissão venatória, a uma câmara municipal, a um organismo assistencial, não há que levar em conta a sua função docente na apreciação do grau da sua culpa num alcance praticado num desses organismos.

Esta Lei n.º 2054 inverte o ónus da prova:

- pelo Regimento, é ao responsável que cabe fazer a prova dos factos que hão-de isentá-lo de responsabilidade: há uma presunção de culpa;
- pela Lei n.º 2054, é o Tribunal que tem de fundamentar a existência da culpa e a sua qualificação ou gradação, para condenar o gerente ou administrador.

A responsabilidade indirecta ou por extensão, estabelecida pela mencionada lei, evitamos chamar *SUBSIDIÁRIA*, pois poderia gerar-se confusão de nomenclaturas, supondo-a oposta a responsabilidade *SOLIDÁRIA*. Os gerentes e administradores têm a sua responsabilidade solidária e exigível, independentemente do julgado das responsabilidades directas do autor do alcance ou desvio. Simplesmente a reparação do património lesado atenua-se para os gerentes ou administradores na medida em que se mostre efectivada pelo agente do facto ou por outrem.

II — RESPONSABILIDADES DEVEDORAS

Casos há em que o responsável da conta tem de ser julgado devedor, *sem que isso implique a sua infidelidade*: foram infringidos preceitos legais financeiros que obrigam à reposição nos cofres das quantias respectivas. É até possível ao Tribunal o uso da faculdade de relevação de responsabilidades ou da sua redução a multa, observado que seja o condicionalismo do Decreto-Lei n.º 30 294.

Mas assim mesmo, nem todas as infracções são abrangidas por este diploma legal: a responsabilidade, por vezes, não é relevável nem redutível.

Vamos ver as infracções que colocam o responsável na situação de *DEVEDOR*.

a) *NAO RELEVAVEIS*

1.º — Despesas sem lei permissiva

No seguimento do Regimento de 1915 e do Decreto n.º 18 962, o Decreto n.º 22 257 estabelece no seu art.º 37.º que

«As autoridades ou funcionários de qualquer grau hierárquico que, pelos seus actos, seja qual fôr o pretexto ou fundamento, contraírem, por conta do Estado, encargos não permitidos por lei anterior e para os quais não haja dotação orçamental à data desses compromissos, ficarão pessoalmente responsáveis pelo pagamento das importâncias desses encargos, sem prejuízo de qualquer outra responsabilidade em que possam incorrer».

O Tribunal tem jurisprudência pacífica sobre esta matéria, pois decidiu que «o corpo do art.º 37.º repete o princípio básico que já vem do decreto anterior, tanto em matéria constitucional como em matéria financeira e de contabilidade pública, de que só são legais e legítimas as despesas quando autorizadas por lei anterior e quando haja a respectiva dotação orçamental».

O seu § 1.º ainda vai mais longe, pois estatui que embora haja lei anterior permissiva da despesa, embora haja no orçamento verba a ela destinada, se porventura a inscrição orçamental não está conforme as disposições reguladoras da despesa, as respectivas verbas consideram-se inexistentes.

O § 2.º do artigo pressupõe uma nova hipótese, ligada com a anterior, qual seja a de as despesas não subordinadas a leis especiais (mas certa e necessariamente subordinadas a leis gerais) serem aplicadas, realizadas, nos termos da respectiva inscrição orçamental.

Isto é: quando a lei anterior que autoriza ou permite a despesa não regula a forma da sua aplicação, esta será feita pela forma indicada na rubrica orçamental. Esta disposição não trata, pois, de autorização para a despesa, mas sim da sua aplicação. Ela indica só a forma da sua realização (Sessão de 21 de Janeiro de 1938). Daqui colhem-se ensinamentos

firmes, tais como o da obrigação da reposição das despesas pagas sem lei permissiva, tendo o Tribunal de declarar devedores os responsáveis do pagamento, além de ficar bem nítida a diferença entre autorização ou permissão da despesa e a sua realização.

Na verdade, pode uma despesa ter lei permissiva e todavia não se realizar.

A faculdade de relevação ou de redução de responsabilidades do Decreto-Lei n.º 30 294, entende-se com as infracções dos preceitos legais que regulam a *realização e pagamento* das despesas públicas: assim está excluída do seu âmbito a *FALTA DE AUTORIZAÇÃO E DE LEI PERMISSIVA DA DESPESA*.

E na verdade tem de reconhecer-se a indispensabilidade da permanência de alguns princípios básicos, invioláveis, rígidos, em matéria de fiscalização financeira, pois de outra maneira será tida como circunstancial a própria essência das coisas.

A lei permissiva da despesa entende-se no sentido formal: a norma emanada dos órgãos legislativos, não bastando para legalizar a despesa apenas o decreto regulamentar, a portaria, o regulamento. Mas tem de entender-se que se reputa legalmente autorizada a despesa orçamentada que necessariamente se contenha na orgânica dos serviços, isto é, que tem de realizar-se para satisfação dos fins do serviço ou instituição e dentro da competência dos seus órgãos. O princípio básico é o de que *NAO HÁ DESPESA SEM LEI*.

2.º — Despesas sem inscrição orçamental

O segundo requisito legal da despesa é, nos termos do citado art.º 13.º do Decreto n.º 18 381, a «descrição orçamental em que a despesa possa ser classificada e compreendida».

O art.º 33.º do Decreto n.º 22 257 determina que «os organismos sujeitos a prestação de contas não poderão realizar qualquer despesa, seja de que natureza for, que não esteja incluída em orçamento anual aprovado pelas instâncias competentes antes do começo do ano económico, ou, quando a lei o permitir, em orçamento suplementar também devidamente aprovado».

Esta disposição mostra que a realização da despesa é uma operação posterior e dependente da sua autorização, representada pela inscrição no orçamento.

O diploma ou acto que aprova o orçamento é que autoriza a realização das despesas dele constantes: da inclusão da des-

pesa no orçamento é que nasce a possibilidade de fazer nascer um crédito sobre o Estado ou outra entidade, como claramente preceitua o Decreto n.º 18 381, parte IV, tal como se pronunciou o Tribunal na sua Consulta de 19 de Maio de 1934.

A inscrição orçamental depende de Lei anterior que a consinta (art.º 11.º da 3.ª das Cartas de Lei de 9 de Setembro de 1908, art.º 13.º do Decreto n.º 18 381, art.º 5.º do Decreto n.º 26 341) figurando mesmo na Constituição, art.º 91.º, n.º 4.º, o princípio da necessidade de lei preexistente de harmonia com a qual se determina o quantitativo das despesas.

É jurisprudência pacífica do Tribunal que «a inscrição de verba no orçamento não legaliza, só por si, a despesa». A decisão do Tribunal que acima transcrevemos ajuda o correcto entendimento da matéria.

O art.º 37.º obriga pessoalmente ao pagamento dos encargos contraídos sem serem permitidos por lei anterior e sem dotação orçamental. Sem estes requisitos, a despesa é legalmente impossível e não está autorizado o compromisso — não se pode falar, portanto, da aplicação da faculdade de relevação do Decreto n.º 30 294, só aplicável na *realização e pagamento da despesa*.

3.º — Operações de tesouraria

Entre as responsabilidades devedoras não releváveis figuram as resultantes das operações de tesouraria, nos termos que passamos a expôr.

O art.º 35.º do Decreto n.º 22 257 dispõe que *continua proibido*:

- «1.º — Efectuar por operações de tesourarias quaisquer despesas próprias dos Ministérios ou das províncias ultramarinas, mesmo a título provisório;
- 2.º — Conceder adiantamentos ou suprimentos aos Ministérios ou às províncias ultramarinas, a empresas ou a particulares;
- 3.º — Efectuar a saída de dinheiros ou outros valores dos cofres públicos, por operações de tesouraria, para despesas públicas, por transferências ou qualquer outro título, sem a competente autorização, com excepção das transferências de fundos ordenadas pelo director geral da Fazenda Pú-

blica, dos fundos permanentes dos pagadores de obras públicas concedidos pelo mesmo director geral e dos pagamentos dos saques dos navios da Armada em serviço em portos ultramarinos ou estrangeiros, que serão ordenados pelo director de serviços de contabilidade de marinha, em presença dos respectivos avisos e escriturados em conta de letras da marinha».

E o § único estipula que «além da responsabilidade para com o Estado, ficam sujeitos às penas de peculato os que procederem em contravenção deste artigo».

«Continua proibido», diz o corpo do artigo: as proibições são na verdade tradicionais nas nossas finanças públicas, como se vê do art.º 21.º do Decreto n.º 18 962, art.ºs 20 e 21.º do decreto orgânico de 1911 e 286.º do Regimento de 1915, etc.

A tesouraria realiza operações de receita e despesa pública subordinadas a rubricas orçamentais, mas também se usou muito uma outra espécie de operações, à margem do orçamento, designadas como operações de tesouraria. A estas se refere o Decreto n.º 27 223, quando no seu relatório regista «numerosas despesas feitas por fora do orçamento por meio de operações de tesouraria. Encontraram-se centenas de operações nestas circunstâncias, respeitantes a centenas de milhares de contos».

Daqui as proibições e responsabilidades consignadas na lei.

4.º — Excesso de remunerações

Manda o art.º 20.º do Decreto n.º 26 115 que «nenhum funcionário do Estado, corpo administrativo ou corporação administrativa (hoje pessoas colectivas de utilidade pública administrativa) poderá receber dos cofres, pelo exercício de funções públicas, importância total superior à que é fixada nesse decreto-lei em relação ao funcionário de mais elevada categoria». Exceptua os casos do art.º 27.º (administradores e directores de estabelecimentos do Estado, companhias concessionárias ou em participação de lucros, etc. etc.), para os quais o limite inexcedível é o vencimento dos Ministros. O § 1.º do art.º 20.º menciona os abonos que não entram no cômputo e o § 2.º declara que as contravenções ao disposto no art.º 20.º obrigam à reposição da quantia indevidamente recebida pelo funcionário.

Esta matéria encontra-se versada nos despachos do Conselho de Ministros publicados nos Diários do Governo, I Série, de 25 de Julho de 1942, 17 e 20 de Setembro de 1947.

b) RESPONSABILIDADES DEVEDORAS RELEVÁVEIS

O responsável da conta pode ser declarado devedor ao cofre respectivo, mas casos há em que ao Tribunal é dado reduzir a responsabilidade a multa ou relevá-la, nos termos do Decreto n.º 30 264.

Ao Tribunal cabia já essa faculdade em certos casos, como se vê do citado artigo 7.º de Decreto n.º 22 257, do art.º 10.º do Decreto n.º 29 724, etc.

Mas foi o Decreto n.º 30 264 que veio atribuir ao Tribunal a faculdade *genérica* de relevação e redução a multa das responsabilidades, tanto no julgamento de contas como no exame e verificação de documentos, nas infracções aos preceitos legais que regulam a realização e pagamento das despesas públicas, quando das infracções não tenha resultado dano e não se revele o propósito de fraude. O decreto foi tornado extensivo a todos os serviços e entidades pelo Decreto-Lei n.º 35 451.

A redução da responsabilidade traduz-se na condenação em multa até dez mil escudos, segundo a gravidade da falta. O acórdão que julga a conta, decide se o responsável julgado devedor ao cofre, deve ou não beneficiar da faculdade referida.

Quando a infracção tiver sido verificada no exame dos documentos de despesa dos Ministérios, para a imposição da multa terá de ser organizado o processo a que se refere o art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174, adaptando-se o processo especial de multa (art.º 1.º e seu § único do referido Decreto n.º 30 294).

Como temos sustentado, este decreto é aplicável às infracções verificadas na fase da *realização e pagamento das despesas*. Tem-se entendido que a faculdade pode ser usada pelo Tribunal tanto em 1.ª como em 2.ª instância.

O Decreto-Lei n.º 36 466, de 12 de Agosto de 1947, adoptou pelo Ministério do Ultramar idênticas disposições para as províncias ultramarinas, tanto no julgamento de contas como no exame e verificação dos documentos de despesa, embora estabelecendo os limites da multa entre 500\$00 e 10 000\$00, ou o equivalente na moeda da respectiva província.

E vejamos agora os diferentes casos de *responsabilidades devedoras releváveis ou redutíveis a multa*.

a) Despesas sem cabimento de verba (ou com excesso de dotação)

A necessidade de cabimento na verba orçamental é declarada em várias disposições legais, v.g. o art.º 167.º do Regimento, o art.º 13.º do Decreto n.º 16 670, o art.º 13.º, n.º 3.º, do Decreto n.º 18 381, o art.º 37.º do Decreto n.º 22 257.

O art.º 13.º do Decreto n.º 18 381 determina ser obrigatória uma conta corrente com as dotações orçamentais, ficando os serviços responsáveis pelos encargos contraídos quando não tenham observado os três requisitos da despesa. Simplesmente a obrigação de reposição da quantia dispendida é no caso de falta de cabimento atenuado pela faculdade de relevação ou redução de responsabilidades, conferida ao Tribunal pelo art.º 7.º n.º 2.º do Decreto n.º 22 257.

Autorizada e dotada por lei a despesa, segue-se a sua realização, nesta se incluindo o cabimento de verba. A infracção deste requisito é, pois, de aplicar o Decreto n.º 30 264.

Os dois primeiros requisitos da despesa dependem directamente da lei e a sua inobservância implica uma infracção directa dos preceitos legais: o terceiro requisito, cabimento, depende geralmente da observância das normas administrativas, por forma a despesar tendo em vista o equilíbrio entre as necessidades e a dotação. O próprio Decreto n.º 18 381 realça que o cabimento de verba será verificado *levando em conta os encargos prováveis que pela dotação tenham de ser pagos*. (n.º 3.º do art.º 13.º).

b) Errada classificação de despesas

O art.º 10.º do Decreto n.º 29 724, de 28 de Junho de 1939, estabelece que as despesas de cada serviço só podem efectuar-se conforme as classificações inscritas na divisão do orçamento que lhes respeita, competindo ao Tribunal de Contas julgar as infracções cometidas.

Estas serão punidas com a restituição da importância despendida ou com o pagamento de multa até dois mil escudos, segundo a gravidade da falta, isto *quando não possam ser relevadas* em virtude das circunstâncias especiais em que ocorreram.

Como se vê, a disposição legal encara como regra a relevação e só quando circunstâncias especiais não a permitam é que se dará a restituição ou a multa.

Entre as circunstâncias especiais impeditivas da relevação figura a de se apurar não se tratar de um verdadeiro erro de classificação; mas sim de uma aparência ou alegação de erro para dissimular a falta de verba própria ou de cabimento na dotação. . .

c) Despesas de anos económicos findos

Para acentuar a rigorosa observância da disciplina orçamental estabelecida no art.º 13.º (necessidade de dotação e cabimento), o art.º 14.º do Decreto n.º 16 670 determina que não podem ser incluídas nos orçamentos como «Despesas de anos económicos findos» as despesas realizadas *além* das dotações orçamentais, sendo os infractores da regra daquele artigo 13.º solidariamente responsáveis pelo pagamento ou reembolso do Estado das importâncias despendidas sem inscrição no orçamento ou além da verba autorizada.

Já vimos que as sanções para as despesas sem dotação orçamental figuram no art.º 37.º do Decreto n.º 22 257, ao lado das despesas sem lei. E por tudo quanto deixamos exposto entendemos que tanto as despesas sem lei como sem dotação orçamental, implicam a reposição das importâncias *sem possibilidade de relevação ou redução*, ao passo que o excesso de dotação é relevável e redutível.

Deve observar-se que o art.º 3.º do Decreto n.º 24 914 permite que em casos de comprovada impossibilidade de cumprir o disposto no art.º 3.º do Decreto n.º 16 670, poderá o encargo ser satisfeito em conta da verba de «Despesas de anos económicos findos» do respectivo Ministério, mediante proposta aprovada pelo Ministro das Finanças e decreto referendado por todos os Ministros.

Para complemento, tenhamos presente o Decreto n.º 26 966, que no seu art.º 1.º dispõe assim: «Os encargos contraídos por entidades competentes mas com infracção dos art.ºs 13.º do Decreto n.º 16 670 e 37.º do Decreto n.º 22 257, e cujo pagamento não tenha sido mandado efectuar nos termos do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 24 914, só poderão ser pagos com autorização

do Ministro das Finanças em despacho visado pelo Tribunal de Contas, subsistindo a responsabilidade dos infractores, determinando o despacho a verba orçamental por onde deverá efectuar-se o pagamento».

E no seu art.º 2.º acrescenta que «a infracção referida no art.º 1.º é punida por aquele Tribunal, para indemnização do Tesouro, com multa não inferior à do pagamento autorizado, sem prejuízo de qualquer responsabilidade disciplinar ou criminal que no caso houver. Quando, porém, a infracção for conhecida em processo de contas, o Tribunal condenará os responsáveis no pagamento da importância ilegalmente gasta, dispensando-se para tal o processo de multa».

Devemos observar que este processo de multa seguirá os termos do processo especial de multa regulado no art.º 7.º do Decreto n.º 29 174, devidamente adaptado.

O Tribunal tem entendido que às responsabilidades estabelecidas naquele Decreto n.º 26 966, é aplicável o disposto no Decreto n.º 30 264, sobre relevação e redução dessas mesmas responsabilidades.

d) Despesas sem despacho prévio

O art.º 14.º do Decreto n.º 18 381, preceitua que «nenhuma despesa de carácter eventual, quer de pessoal, quer de pagamento de serviços ou diversos encargos, e nenhuma despesa de material que exceda 500\$00 pode ser realizada sem despacho prévio do Ministro a autorizá-la». A falta de cumprimento deste preceito é, por força do art.º 15.º, de molde a sujeitar a responsabilidade pessoal pelas respectivas importâncias os funcionários que hajam irregularmente contraído os encargos.

Aquele artigo 14.º tinha quatro parágrafos: o 1.º e 2.º sobre as formalidades do concurso público e do contrato nas despesas de material, o 3.º quanto à necessidade de aposição nas folhas do despacho autorizador, e o 4.º sobre a aplicabilidade de tais disposições aos serviços com autonomia administrativa.

Mas estes parágrafos foram substituídos pelas disposições do Decreto n.º 27 563, que de resto até veio dar a noção de eventualidade das despesas. Por esse Decreto, art.º 1.º, estabeleceu-se para as despesas de carácter eventual relativas às classes de «Pessoal», «Pagamento de serviços» e «Diversos encargos» a necessidade de despacho prévio ministerial.

E no § único esclarece-se: «Só se consideram *despesas de carácter eventual* as que forem fortuitas ou casualmente tenham

de realizar-se. *As despesas que resultem da própria natureza orgânica dos serviços são tidas como normais, ainda que sejam variáveis as respectivas quantias a satisfazer*. E seguiam-se várias disposições relativas ao condicionalismo da realização de despesas com o material e com a aquisição de géneros e artigos (competência para a autorização, preceitos sobre a exigência de concursos, público, limitado, contrato, minutas, visto, etc.).

Mas o regime legal de despesas com aquisições de material e obras para os serviços do Estado, foi remodelado pelo Decreto-Lei n.º 41375, de 19 de Novembro de 1957, que providencia sobre a autorização das despesas, a formação dos contratos de obras e fornecimentos e a celebração desses contratos, sobre minutas, visto do Tribunal, etc. Ao tratar do visto, fizemos a necessária menção do decreto-lei em referência.

Já foi julgado que o regime das vendas de géneros e artigos é o das aquisições, tal como anteriormente fora estabelecido no art.º 11.º do Decreto n.º 27563: simplesmente esse regime de aquisições era agora o do novo decreto, pois o do anterior fora revogado. Manteve-se, porém, o dito princípio da igualdade de regimes das aquisições e das vendas.

O novo Decreto n.º 41375, insere duas definições legais que convém arquivar: *as de serviços com autonomia administrativa e de serviços com autonomia financeira ou serviços autónomos simplesmente*.

Os primeiros são aqueles cujos órgãos sejam competentes para efectuar directamente o pagamento das suas despesas mediante fundos requisitados em conta das dotações do Órgão Geral do Estado e de cuja aplicação têm de prestar contas.

Os segundos são os que, além de autonomia administrativa, possuam contabilidade e orçamento privativo, com afectação de receitas próprias às despesas da sua manutenção, e quer o respectivo movimento de fundos se faça pelos seus cofres, quer deva transitar pelo cofre do Tesouro.

Para findar devemos acentuar que sempre se tem julgado ser relevável ou redutível a multa a responsabilidade pessoal pela despesa contraída com infracção dessas disposições.

e) Pagamentos sem a ordem respectiva

O art.º 32.º, § 7.º, do Decreto n.º 22257, determina que «nenhuma conta de gerentes de dinheiros públicos, corporações (hoje pessoas colectivas de utilidade administrativa) ou admi-

nistrações, que envolva despesa de qualquer Ministério, poderá ser aprovada pelo Tribunal de Contas quando os pagamentos incluídos nessa conta, na parte relativa a verba do Orçamento Geral do Estado, não tenham sido precedidos de autorizações expedidas pela respectiva repartição de contabilidade nos prazos legais, ficando esses gerentes, pessoas colectivas ou administrações responsáveis pelas importâncias que tiverem aplicado em contravenção do disposto neste artigo.

Esta contravenção entra no âmbito do Decreto-Lei n.º 30294, sendo a respectiva responsabilidade relevável e redutível a multa.

f) Infracções previstas em vários diplomas

Entre elas temos as infracções aos artigos 24.º e 28.º do Decreto n.º 22257 (execução de diplomas e contratos antes do visto do Tribunal), declarando aquele artigo a responsabilidade solidária de todas as autoridades e funcionários que lhes derem execução, como vimos ao tratar do visto. A responsabilidade efectua-se por intermédio do Ministério Público, a não ser que a infracção seja apreciada na conta respectiva.

III — RESPONSABILIDADES POR MULTA

Em primeiro lugar é necessário evitar uma possível confusão entre o «*processo especial de multa*» regulado no art.º 7.º do Decreto n.º 29174, para imposição da multa *especialmente* cominada para os responsáveis pela falta de apresentação de contas no prazo legal ou com irregularidades, e a competência genérica que o art.º 6.º, n.º 13.º, do Decreto n.º 22257, atribui ao Tribunal para «*impor multas e penalidades em conformidade com as leis e disposições regulamentares*».

Esta *competência genérica* exerce-se através do próprio processo ordinário da conta, ou por via de processos especialmente previstos por lei — a exemplo do que aquele art.º 7.º do Decreto n.º 29174, fez para a acima mencionada multa.

Todos os processos especiais para imposição de multa e outras penalidades são julgados em *única instância e Tribunal pleno* (art.º 6.º, n.º 8.º, a), do Decreto n.º 22257). Desse processo especial de multa tratamos no lugar próprio.

Agora ocupamo-nos da exemplificação de infracções punidas com multa, já que a sua enumeração é difícil, pela dispersão e novidade das respectivas disposições legais:

a) Falta de apresentação ou remessa do orçamento ao tribunal, nos 30 dias seguintes à aprovação

É transgressão, punida pelo art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 25 299, com a penalidade estabelecida para a falta de apresentação de contas (art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174) isto é, multa não superior a 5 000\$00 ou a metade dos vencimentos anuais dos responsáveis, adoptando-se os termos do processo de multa previsto neste último diploma.

b) Falta de remessa de documentos, informações e mapas

O art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 29 174, dispõe que a falta de remessa dos mapas de despesas dentro do prazo fixado no art.º 3.º do Decreto n.º 27 223, de 15 de Dezembro de 1936, e no art.º 11.º do próprio diploma, a falta de remessa de documentos e informações a que se refere o art.º 27.º do Decreto n.º 26 341 dentro dos prazos estabelecidos, e as infracções ao disposto no art.º 8.º do próprio decreto, são puníveis com multa dentro dos limites fixados e pela forma prescrita no art.º 7.º (processo especial de multa).

c) Falta de prestação de contas no prazo legal ou na devida forma

Multa aplicável às autoridades ou funcionários responsáveis pela infracção, não superior a cinco mil escudos ou a metade dos vencimentos anuais, quando se trate de funcionários do Estado ou dos corpos administrativos, aplicável no processo especial de multa (art.ºs 18.º do Decreto n.º 26 341 e 7.º do Decreto n.º 29 174).

*

Ao julgar contas, em 1.ª instância, ao Tribunal compete, ainda segundo o disposto no art.º 7.º do Decreto n.º 22 257:

- 1.º Abonar na conta dos responsáveis pela gerência de dinheiros públicos diferenças não superiores a 200\$, quando provenham de erro involuntário;

- 2.º Releva a responsabilidade em que os membros dos corpos e corporações administrativas, comissões de iniciativa e turismo e instituições análogas sujeitas à jurisdição do Tribunal, tenham incorrido por terem efectuado despesas excedendo as dotações a elas destinadas em orçamento devidamente aprovado, ou por terem pago despesas por verbas que devessem ter outra aplicação, mas só quando no processo esteja provado que as despesas se efectuaram em proveito da instituição, não eram alheias à sua competência como obrigatórias ou facultativas e, devido ao seu carácter de urgência, não puderam ser previamente consideradas em novo orçamento;
- 3.º Aplicar e julgar a prescrição nos termos da lei e dos regulamentos;
- 4.º Declarar extintas as cauções prestadas pelos responsáveis que hajam terminado a sua gerência e pela qual tenham sido julgados quites ou credores;
- 5.º Dar quitação aos responsáveis por alcances julgados, quando as respectivas importâncias tenham dado entrada nos cofres do Estado.

Quanto ao n.º 1.º, é frequente o Tribunal usar esta faculdade, solucionando assim pequenas diferenças encontradas nas contas. No Regimento de 1915 o limite era de 20\$00 (art.º 13.º, n.º 7.º).

Quanto ao n.º 2.º, temos de observar que ele foi redigido como 1.ª fase dos poderes de relevação de responsabilidade, concedidos ao Tribunal e que vieram a culminar com o Decreto-Lei n.º 30 294. Este n.º 2.º reproduz o n.º 11.º do art.º 13.º do Regimento.

O Decreto n.º 29 724, de 28 de Junho de 1939, chamado «classificador», veio no seu art.º 10.º determinar que as despesas só podem ser feitas conforme as classificações inscritas na divisão orçamental, competindo ao Tribunal julgar as infracções, as quais, se não poderem ser relevadas, serão punidas com a reposição da importância da despesa ou com multa até dois mil escudos.

Mas tem de salientar-se o já referido Decreto-Lei n.º 35 541, de 5 de Janeiro de 1946 e o n.º 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940, cuja aplicação o Decreto-Lei n.º 35 451, de 5 de Janeiro de 1946, ampliou a todas as entidades que prestam contas ao

Tribunal, ficando, portanto em vigor a faculdade genérica de relevação das responsabilidades ou da redução a multa até dez contos, conforme a gravidade da falta, nas infracções aos preceitos legais que regulam a realização e pagamento das despesas públicas, quando não tenha havido dano para o Estado, nem propósito de fraude.

Como vimos as dúvidas que aqui se suscitam giram à volta da interpretação da expressão «realização e pagamento das despesas públicas».

Resumindo a matéria, parece-nos que não podem ser relevadas as responsabilidades pelas despesas contraídas *sem lei permissiva nem inscrição* pois há uma falta substancial que torna a despesa ilegítima em si mesma, independentemente da regulamentação da sua realização e do seu pagamento.

O mesmo diremos das despesas efectuadas sem que exista, sequer, orçamento do respectivo serviço ou organismo: aqui nem sequer pode haver julgamento das contas, porque sendo estas da execução orçamental, numericamente traduzida em conta corrente, tal execução é impossível onde nem orçamento existe, por faltar o termo da comparação ou uma das premissas do silogismo judiciário que a decisão envolve.

A exigência de orçamento consta do art.º 25.º da 3.ª das cartas de Lei de 1908, do art.º 13.º, n.º 1.º, do Decreto n.º 18 381, do art.º 37.º do Decreto n.º 22 257, para só citarmos algumas das disposições legais que exigem e respeitam ao orçamento, correspondendo-lhes quanto aos corpos administrativos o art.º 696.º do respectivo Código.

— Com referência ao n.º 3.º, cuja matéria é a do n.º 15.º do art.º 13.º do Regimento, que manda aplicar e julgar a prescrição nos termos da lei e dos regulamentos, é necessário aproximá-lo do art.º 34.º do mesmo Decreto n.º 22 257, que sobre a prescrição dispõe.

Esta não se presume, sendo evidente pela própria letra do corpo do artigo, aliás confirmada expressamente pelo § 3.º, que é necessária a sua declaração para produzir efeitos, podendo ser alegada em qualquer instância pelo Ministério Público e pelos interessados.

A lei adopta a prescrição de trinta anos, ininterruptos, sem distinção de boa ou má fé, para o julgamento dos processos de contas de todos os responsáveis e para a responsabilidade resultante dos alcances julgados. Segue assim a regra geral da prescrição trintária ou *praescriptio longi temporis*,

extintiva das obrigações para com o Estado. A prescrição de prestar contas começa a correr desde o dia da última gerência dos responsáveis ou desde o dia do último acto praticado no processo.

A prescrição da responsabilidade pelas dívidas à Fazenda Nacional, resultantes de alcances, começa a correr desde o dia do trânsito em julgado do acórdão ou desde o dia do último acto praticado no processo de execução. A interrupção da prescrição inutiliza todo o tempo decorrido e verifica-se por qualquer citação ou intimação feita aos responsáveis ou seus herdeiros, ou por qualquer outra forma prevista nas leis.

Todos os funcionários que por negligência, má fé ou corrupção, contribuírem para a prescrição, respondem solidariamente pelos prejuízos que dela advirem, independentemente da responsabilidade criminal ou disciplinar.

O Regimento de 1915 incluía entre os processos especiais o de *prescrição*, regulado nos art.ºs 89.º e seguintes. Do art.º 90.º, § único, tira-se que a prescrição pode ser suprida (!) *de officio* pelo Tribunal somente no caso de tal ser necessário para se extinguirem fianças.

— O n.º 4.º do art.º 7.º do Decreto n.º 22 257, dá ao Tribunal competência para declarar extintas as cauções prestadas pelos responsáveis que hajam terminado a sua gerência e pela qual tenham sido julgados quites ou credores, reproduzindo assim o n.º 6.º do art.º 13.º do Regimento, devendo constar do processo os requisitos ali mencionados no art.º 41.º.

O acórdão será proferido no processo da última responsabilidade, sendo seu relator o mesmo, se possível, ou o que se lhe seguir (art.º 42.º do Regimento), estando o processo sujeito a emolumentos.

— O n.º 5.º do art.º 7.º, que estamos a examinar, atribui ao Tribunal competência para dar quitação aos *responsáveis por alcances julgados*, quando as respectivas importâncias tenham dado entrada nos cofres do Estado. Esta expressão «nos cofres do Estado» tem de entender-se como referida também aos cofres da entidade ou organismo que sofreu o alcance — corpo administrativo, organismo autónomo, de coordenação económica, etc.

Evidentemente que se não houvera alcance, a quitação teria sido dada logo no julgamento da conta: o alcance diferiu a quitação para o momento da reposição da importância alcançada, sem esquecer os juros em que o responsável é obrigado.

E claro que onde se lê «responsáveis por alcances julgados» entendemos que tem de lêr-se «responsáveis devedores», de acordo com o que já deixamos exposto.

Quadro estatístico da entrada de contas

ORGANISMOS	Gerência de 1940	Gerência de 1950	Gerência de 1960
Serviços públicos do Estado . . .	812	951	1 171
Corpos administrativos	353	356	378
Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa	28	99	235
Organismos de coordenação económica	24	22	21
Fundos especiais	1	4	9
Serviços autónomos	9	10	9
Totais . . .	1 227	1 442	1 823

RESPONSABILIDADES SOLIDÁRIAS

A propósito das responsabilidades indirectas ou por extensão da Lei n.º 2054, acentuámos o inconveniente de as designar por *subsidiárias*, pois tal designação pode originar uma confusão e um erro.

As responsabilidades financeiras por infracções cometidas por várias pessoas (corpo administrativo, conselho administrativo, etc.) são solidárias. Isso mesmo se afirma expressamente nos vários textos legais aplicáveis ao caso concreto, e consta de um princípio consignado num diploma genérico — o Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1881, cujo art.º 201.º afirma que «os conselhos administrativos, aos quais pertence a fiscalização dos fundos recebidos, são obrigados a prestar directamente contas mensais e documentadas à Repartição de Contabilidade Pública respectiva, de todas as despesas efectuadas com o pessoal e material, nos termos dos dois artigos antecedentes, e os seus vogais são *solidariamente* responsáveis por qualquer infracção que cometam».

Realmente, o sistema de rigorosa responsabilização dos gerentes de dinheiros públicos ficaria sem significado se não fosse solidária, mas meramente conjunta, a responsabilidade dos infractores.

No «Tratado de Direito Civil», vol. IV, art.º 731.º, já o Doutor Cunha Gonçalves registava a tendência para se estabelecer, mesmo no direito civil, a solidariedade, sempre que a obrigação seja de interesse público.

O Código Civil estipula a solidariedade nos casos da responsabilidade civil conexas com a criminal (art.º 2372), certamente porque no caso se verifica uma lesão que ultrapassa os limites do interesse particular para atingir os direitos públicos do Estado: ora é essa lesão que se verifica na infracção das leis financeiras que afectam o tesouro público ou o património da Nação. Sendo a responsabilidade financeira complexa ou mixta, a solidariedade impõe-se. A solidariedade tem sido sempre seguida pela jurisprudência invariável e incontestada do Tribunal de Contas.

*

Se procurássemos ordenar as responsabilidades financeiras de acordo com a sua natureza, deveríamos ter em conta o agrupamento tentado pelo nosso ilustre colega Juiz Celso Lousada⁽¹⁾, com algumas alterações:

- 1) — Responsabilidades disciplinares por simples transgressão de regras contabilistas;
- 2) — Responsabilidades penais acarretando consequências financeiras;
- 3) — Responsabilidade civil conexas com a criminal;
- 4) — Responsabilidade civil para com o Estado e entidades públicas ou subjectiva fundada na culpa, ou objectiva com a limitação da força maior;
- 5) — Solidariedade na responsabilidade financeira de outrem;
- 6) — Responsabilidade por extensão de responsabilidades directas de outrem.

O que nós acentuamos é que o carácter complexo da responsabilidade financeira, abrangendo ou inspirando-se em princípios pertinentes às responsabilidades civis, disciplinares e penais, constitui a sua tipicidade.

(1) Conselheiro Celso Lousada — «Das responsabilidades financeiras», trabalho presente ao Congresso do Rio de Janeiro.

DO ACÓRDÃO

A decisão final no julgamento de contas e de outros processos compreendidos nas funções judiciárias, reveste a forma de acórdão.

O art.º 14.º do Decreto n.º 18 962 estabelece que o Tribunal exerce sobre todos os responsáveis para com a Fazenda Nacional, quer civis, quer militares, no que respeita ao julgamento das suas contas, jurisdição própria, tendo os seus acórdãos o carácter e efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça.

O art.º 2.º do Decreto n.º 22 257 confirma o carácter e efeitos dos acórdãos, mas acrescenta «e decisões». Assim ficam abrangidos não só os acórdãos, mas também as decisões que não revestem propriamente a forma de acórdãos, como por exemplo as que se afirmam por despachos proferidos em sessão do Tribunal.

Esta caracterização da natureza e efeitos dos acórdãos e decisões do Tribunal aparece no Decreto n.º 18 962 como subordinada ao julgamento de contas. Mas na redacção do art.º 2.º do Decreto n.º 22 257 o carácter e efeitos atribuídos aos acórdãos e decisões parece libertar-se desse condicionalismo, para abranger as decisões do Tribunal em matéria diferente das contas — como as que acima deixámos exemplificadas, e ainda as decisões em matéria de visto, o que de resto tem sido entendido e sustentado pela jurisprudência do Tribunal.

Confessamos, porém, que aquela «natureza e efeitos dos acórdãos e decisões» nos parece destinada por lei às funções judiciárias do Tribunal e não às de fiscalização, embora em relação ao visto se compreenda bem a necessidade de lhe tornar extensiva aquela natureza, por construção jurisprudencial.

O regime dos acórdãos é no Decreto n.º 22 257 diferente do anterior, vencida por este diploma uma como que hesitação do Decreto n.º 18 962.

No Regimento de 1878, art.ºs 39.º e seguintes, determinava-se que no julgamento de contas o acórdão fixaria provisoriamente a situação do responsável, em vista dos documentos juntos ao processo, declarando-o credor, quite ou devedor.

Quando o responsável fosse declarado quite ou credor, deveria o acórdão julgar livres e desembaraçados os valores depositados e extintas as fianças e hipotecas, que serviam de caução.

O responsável julgado devedor que depois apresentasse documentos comprovativos do pagamento seu débito, seria declarado quite por novo acórdão.

Os acórdãos provisórios seriam intimados aos interessados, para alegarem o que lhes conviesse, bem como para constituírem procurador. Estes acórdãos provisórios podiam ser impugnados por meio de reclamação, proferindo-se depois acórdãos definitivos, ouvindo-se o Ministério Público.

Dos acórdãos definitivos é que cabia recurso, para o Tribunal de Contas ou para o Supremo Tribunal Administrativo. Para o Tribunal de Contas nos casos de:

- 1.º — Omissão, duplicação ou errada classificação de qualquer verba do débito ou do crédito;
- 2.º — Erro de cálculo;
- 3.º — Falsidade de documentos em que se tenha baseado a decisão;
- 4.º — Superveniência de documentos novos que o interessado não podesse apresentar antes do julgado e que destruam a prova feita.

No 1.º caso o recurso tinha o prazo de três anos para a interposição; no 2.º caso cinco anos, no 3.º, dez anos, no 4.º, trinta anos.

Os recursos para o Supremo Tribunal Administrativo só podiam ser interpostos nos casos de incompetência, preterição de formalidades essenciais ou violação de lei.

Este regime do *duplo acórdão* e como que de *dupla jurisdição* aparece também no Regimento de 1886, embora com ligeiras modificações.

O Regimento de 1915 manteve o *duplo acórdão*, mas suprimiu a *dupla jurisdição*.

Pelo art.º 62.º, os acórdãos eram provisórios ou definitivos. Dos provisórios, reclamava-se. Dos definitivos havia recurso ou embargos de executado. Este recurso cabia nos casos que segundo os Regimentos de 1878 e 1886 fundamentavam o recurso para o Supremo Tribunal Administrativo.

O Decreto n.º 18 962, que criou o Tribunal de Contas, ainda fala em *reclamações* dos acórdãos, parecendo assim admitir os provisórios (art.º 16.º, n.º 5.º b); Art.º 20.º, 91.º).

Mas o Decreto 22 257 não insere nem o regime do duplo acórdão nem o da dupla jurisdição: o acórdão é um único, como o tribunal. Porém, temos de notar que o duplo acórdão permitia que na 1.ª instância os responsáveis declarados devedores no acórdão provisório viessem alegar de sua justiça por meio da reclamação, cabendo depois, ainda, o recurso do acórdão definitivo.

Pelo Decreto 22 257 esta dupla defesa dos interessados reduzia-se a uma só: o recurso do acórdão único.

Mas o Decreto-Lei n.º 29 174 veio facultar ao Tribunal os meios de ouvir os responsáveis antes de julgados em 1.ª instância, podendo conceder-lhes prazo suficiente para que ofereçam alegações e documentos: acórdão único, jurisdição única, mas possibilidade de audiência dos responsáveis antes de julgados em 1.ª instância.

O acórdão é pelo contador incorporado no processo (art.º 293.º do Regimento), seguindo-se a sua intimação e publicação (art.º 296.º).

*

O art.º 28.º do Regimento dispõe que o Tribunal exerce as suas atribuições judiciárias reunido em sessão. As sessões podem ser de *julgamento*, nas quais a decisão é tomada por três votos conformes, com voto de desempate do presidente, e *plenárias*, com decisões tomadas por seis votos conformes (art.º 28.º e 40.º), estas para exercer as funções de consulta, recursos, efectivação de responsabilidades, aplicação de multas, etc.

Os regimentos anteriores ao de 1915 são-lhe muito superiores na técnica e na redacção. Assim, o de 1886 determina que o Tribunal exerce as atribuições da sua competência reunido em sessão plena ou dividido em secções: é exactamente esta a prática seguida, aliás de inteiro acordo com o Decreto n.º 18 962, que no seu art.º 20.º manda que os acórdãos serão assinados pelo relator e pelos dois adjuntos (uma secção), sendo os de recursos subscritos por todos os presentes. Os vencidos podem assinar com essa declaração, fundamentada ou não (art.º 39.º do Regimento).

O acórdão deve especificar (art.º 40.º) o nome do responsável, a natureza da responsabilidade, o período da gerência, o resultado final, sancionando o resumo do ajustamento, declarando os emolumentos, se devidos (nos termos do art.º 11.º do Decreto n.º 22 257).

Se for reconhecido que os responsáveis têm qualquer responsabilidade criminal, serão relegados ao júizo competente, servindo de base ao processo crime as provas obtidas no processo de contas.

Também no caso de haver processo crime já instaurado, serão remetidas ao respectivo tribunal as provas do processo de contas (art.º 32.º do Decreto n.º 22 257).

Já vimos que o Tribunal pode requisitar o processo crime que houver sido instaurado contra o responsável da conta, bem como o processo disciplinar, se o houver, dando às respectivas provas e decisões o valor que entender para o efeito de definir responsabilidades financeiras.

O acórdão que julga a conta pode considerar o responsável ou os responsáveis, como já dissemos, em três situações: *CRE-DOR*, *DÉVEDOR*, *QUITE* (art.º 296.º do Regimento de 1915). No acórdão, à quitação ou crédito pode ainda acrescer a *extinção* de fianças, depósitos ou hipotecas — também designada por *levantamento* de cauções — no caso de o responsável a quem é dada quitação cessar as suas funções e deverem portanto, ser julgados livres e desembaraçados os bens ou valores que caucionavam a sua responsabilidade, desde que estejam preenchidas e provadas por documentos as condições referidas no art.º 41.º do Regimento:

- que a liquidação sobre que recai o acórdão abrange até o último dia da gerência do responsável;
- que todas as responsabilidades anteriores estejam julgadas por decisão transitada;
- que não esteja por satisfazer qualquer condenação do exactor;
- que os valores, fianças ou hipotecas não servem de caução a outras responsabilidades.

Todos os responsáveis julgados devedores serão cumulativamente condenados nos *juros de mora* legais sobre as respectivas importâncias. A liquidação desses juros não poderá abranger mais de cinco anos e nela não se contará o tempo que decorrer entre a entrada da conta no Tribunal e a data do acórdão (art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 26 341). Os juros são contados de acordo com art.º 139.º da Reforma Tributária de 1929 (Decreto-Lei n.º 16 731, de 13 de Abril de 1929), como determina o Decreto-Lei n.º 29 660, de 6 de Junho de 1939.

No caso de não se poder determinar a data a partir da qual o responsável é devedor, os juros contam-se desde a data do acórdão.

E se a importância da dívida estiver reposta à data do julgamento, há ou não lugar à condenação em juros, visto não haver condenação na obrigação principal?

O Tribunal tem entendido e decidido pela afirmativa, como não podia deixar de ser.

Realmente a disposição de lei afirma a obrigação de condenar em juros o responsável julgado devedor, o que não significa que *só nesse caso* a condenação em juros tenha lugar; além disso, a obrigação só fica extinta quando se satisfaz toda a prestação — a principal e a acessória: só assim o pagamento será integral. (Acórdão de 4-12-56, Diário do Governo, 2.^a série, de 3-7-57).

Segundo o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 29 174, findo o processo, ou melhor, transitado em julgado o acórdão final, os serviços respectivos têm sessenta dias para retirarem os documentos de despesa, por si ou pelas respectivas direcções gerais, se tiverem a sede fora de Lisboa.

A infracção é punida com multa, nos termos do art.º 12.º do mesmo diploma.

PUBLICAÇÃO — NOTIFICAÇÃO — EXECUÇÃO

O art.º 19.º do Decreto n.º 26 341 dispõe que serão publicados no Diário do Governo os acórdãos condenatórios, os que autorizem o levantamento de cauções, os que julgarem qualquer responsável credor e bem assim os acórdãos de quitação que o Tribunal, por qualquer motivo justificado, entender que devem ser publicados.

Esse mesmo artigo e o seguinte determinam a forma de notificação aos responsáveis individuais e aos organismos.

A publicação dos acórdãos é ainda prevista no art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 35 541, de 22 de Março de 1946, ao determinar que a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre matéria contida em diplomas cujo conhecimento interesse aos serviços públicos será publicada no Diário do Governo decorridos que sejam trinta dias sobre a data da sua fixação.

E é esse mesmo decreto que no seu art.º 2.º formula *uma determinação de grande relevo*: «Quando em cada uma das contas a julgar se suscitarem problemas de ordem jurídica ou doutrinária que propendam a modificar o critério seguido em contas do mesmo serviço já julgadas, será pelo Tribunal fixada a tal respeito jurisprudência que só terá força executória a partir da data em que a mesma for notificada ao serviço interessado».

Acerca da interpretação e aplicação deste diploma houve de início certa divergência de opiniões.

Uns entendiam que «o art.º 2.º só é de aplicar quando em contas anteriores de um serviço o Tribunal se tenha pronunciado acerca de questões jurídicas ou doutrinárias, afirmando um cri-

tério ou jurisprudência sobre essas questões e nas novas contas siga, sobre as mesmas questões, jurisprudência ou critério contrários, e não quando tenha havido quitações anteriores sem o Tribunal se ter pronunciado expressamente sobre as mencionadas questões, por a sua existência não ter sido levada ao seu conhecimento».

Outros, porém, entendem que o critério anterior do Tribunal não tem de resultar de decisão expressa, bastando que tenha sido dada quitação numa conta, sem menção expressa de uma certa despesa que, em contas seguintes, o Tribunal entenda dever julgar irregular ou ilegal. E isto porque o decreto não exige jurisprudência estabelecida, mas apenas *um critério seguido*, ao abrigo do qual os serviços foram levados a crer que procediam correctamente — exactamente porque nenhum reparo fora formulado pelo Tribunal.

Nem se trata de uma verdadeira «fixação de jurisprudência» (e no lugar próprio ventilamos esta matéria), a estabelecer em processo próprio, mas tão-sòmente de mais uma razão de decidir em matéria de relevação de responsabilidades.

O acórdão publicado no Diário do Governo, 2.^a série, de 25 de Janeiro de 1949, com o respectivo voto de vencido, desenvolve as duas teses, sendo a última a que vingou vindo a ser consagrada pelo Decreto-Lei n.º 37 796, de 29 de Março de 1950.

Hoje o Tribunal releva a responsabilidade dos gerentes por despesas ilegais ou irregulares, quando tenha sido efectuadas em gerências anteriores sem reparo do Tribunal, declarando a ilegalidade de tais despesas para o efeito de aplicar as sanções legais quando se repetirem após a notificação da decisão: fá-lo com base no citado decreto-lei, que no seu art.º 7.º estabelece ser aplicável o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 35 541 a todos os casos em que da aprovação de contas resulte legitimação expressa ou implícita das soluções em causa.

Note-se, por último, que esta disposição do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 35 541 só é de aplicar *quando se trate de contas do mesmo serviço*. Aqui a decisão do Tribunal é por assim dizer rigorosamente *«inter partes»*, e não *«erga omnes»*.

Notificado o acórdão, ou há recurso, ou transita em julgado, entrando o processo na fase da execução.

O art.º 9.º do Decreto n.º 22 257 estabelece que a execução dos acórdãos condenatórios e a cobrança coerciva dos emolumentos são da competência privativa do Tribunal das Execuções Fiscais de Lisboa. Note-se que os processos aguardam o

pagamento voluntário durante dez dias, podendo reclamar-se da liquidação (art.º 4.º do Decreto n.º 29 174). Servirão de base à execução as cartas de sentença do Tribunal e as certidões de contas extraídas dos processos respectivos, sendo aplicável a estas execuções o processo estabelecido para as execuções fiscais.

Adiante trataremos novamente das execuções, quando nos referirmos à competência do Tribunal para julgar os embargos às execuções dos seus acórdãos.

O Decreto-Lei n.º 36 672, de 15 de Dezembro de 1947, permite que o Ministro das Finanças autorize o pagamento da importância devida, em prestações, cujo número fixará no despacho, não excedendo o reembolso o prazo de dois anos, mas a autorização só é possível quando pelo pagamento integral, respondam bens arrestados. Vencida uma prestação e não paga, consideram-se vencidas as restantes.

RECURSOS

Art.º 6.º, n.º 6.º do Decreto n.º 22 257.

— Compete ao Tribunal de Contas julgar em 2.ª Instância:

a) *Os recursos interpostos das decisões da 1.ª instância.*

A matéria de recursos é tratada no Decreto-Lei n.º 29 174, que regula o recurso para o Tribunal pleno, como 2.ª e última instância, das decisões da 1.ª instância. Têm legitimidade para recorrer os responsáveis com interesse no recurso, a entidade que presta as contas, se o recurso for interposto para alterar o saldo apurado, e o Ministério Público.

O prazo do recurso é de trinta dias para os domiciliados no continente (pessoas ou entidades), de sessenta para os residentes ou domiciliados no ultramar ou no estrangeiro, a contar da data da notificação ou intimação, excepto para o Ministério Público, para o qual o prazo corre desde o dia em que assinou o acórdão.

Os recorrentes podem alegar e juntar documentos, podendo ser dada vista às partes se elas ou os seus representantes tiverem ou escolherem domicílio em Lisboa.

Das decisões proferidas em 2.ª e única instância só há recurso com fundamento na opposição de julgados a que se refere o art.º 6.º n.º 9.º, adiante tratado.

b) *Os recursos das decisões proferidas em 1.ª instância por quaisquer organismos a quem incumba ou venha a incumbir o julgamento das contas dos corpos e corporações administrativas*

Como se vê, esta disposição é de conteúdo móvel ou variável, de acordo com o que em cada momento estiver legislado sobre o julgamento de tais contas. Assim, deixou de ter aplicação às contas das câmaras municipais, desde que elas passaram a ser julgadas pelo Tribunal (art.º 21.º do Decreto-Lei n.º 26 341).

c) *Os recursos interpostos das decisões dos tribunais que nas províncias ultramarinas julgam em 1.ª instância as contas dos responsáveis por dinheiro ou materiais do Estado.*

O art.º 13.º do Decreto n.º 18 962, ao estabelecer que a jurisdição do Tribunal de Contas abrange todo o território português, preceituava no seu parágrafo único que seria estipulado em diploma especial a passagem para o mesmo Tribunal do julgamento de processos e recursos de contas que pertenciam ao então Conselho Superior de Colónias.

Ora o art.º 41.º do Decreto n.º 22 257 determinou que a partir da sua publicação cessava a competência daquele Conselho em matéria de julgamento de contas e recursos. E isso exactamente porque tal competência era atribuída na alínea em apreciação ao Tribunal de Contas.

Como se sabe, o mesmo Decreto n.º 22 257 manteve em vigor o Regimento daquele Conselho.

Os recursos serão julgados desertos caso se não realize o preparo para pagamento de emolumentos trinta dias depois da entrada do respectivo requerimento (art.º 69.º do Regimento).

Art.º 6.º n.º 7.

O n.º 7.º do art.º 6.º dá como atribuição do Tribunal «julgar em revisão os recursos interpostos dos próprios acórdãos, quando a lei ou os regulamentos os admitam». A este *juízo de revisão* evitamos dar o nome de «recurso de revisão», pois nada tem de comum com esta figura do processo civil, ao contrário do que a terminologia do artigo inculca.

No processo civil e penal trata-se de um recurso extraordinário, previsto genericamente no respectivo código, desde que se verifiquem as condições ou existam os fundamentos ali enumerados *taxativamente*: sentença proferida por peita, suborno, corrupção, prevaricação, falsidade de certos documentos e depoimentos, destruição das provas em que a sentença se fundou, etc. etc. No Tribunal de Contas pode encontrar-se de semelhante à revisão o processo de anulação, que bem poderia mesmo ter a designação daquele recurso extraordinário. Adiante nos ocuparemos de tal processo especial de anulação (recurso de revisão lhe chamariamos nós).

É diferente a revisão de que tratamos. Aqui, a lei refere-se a certos casos em que um diploma legal consigna uma *providência especial* que permite a revisão de decisões do Tribunal em obediência a essa mesma disposição especial e nas condições aí estabelecidas.

O conteúdo positivo daquela atribuição do Tribunal é constituído pelo respectivo diploma legal que concretiza o caso de revisão permitido.

Acontece, por vezes, que o legislador entende dever sancionar despesas que o Tribunal declarou ilegais à face da lei vigente: e então permite à entidade condenada pedir a revisão da decisão condenatória. . . Podemos citar o Decreto-Lei n.º 28 295, de 22 de Dezembro de 1937, o Decreto-Lei n.º 36 865, de 21 de Fevereiro de 1940.

Também acontece que a lei cria um novo regime ou uma disciplina diferente das despesas públicas, e entende dever tornar aplicável a inovação a casos já julgados, pelo que permite a revisão destes, como aconteceu com o Decreto-Lei n.º 30 294, de 1 de Fevereiro de 1940, e a Lei n.º 2054, de 21 de Maio de 1952.

Eis o sentido e o alcance desta disposição do n.º 7 do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257, quanto ao *Julgamento em Revisão*.

Este art.º 6.º, n.º 8.º, do Decreto n.º 22 257, especifica os mais importantes processos especiais que se contêm nas funções judiciárias do Tribunal.

São eles: os processos de multa e outras penalidades;

- os processos de fixação do débito dos responsáveis quando haja omissão de contas;
- os processos de impossibilidade de julgamento;
- os processos de anulação das decisões proferidas em 1.ª instância e passadas em julgado.

O decreto ainda menciona os embargos à execução dos acórdãos, mas doutrináriamente não podem os embargos incluir-se nos processos especiais, pois eles são comuns a ambas as formas de processo — ordinário e especial.

Processo de execução diz-se por oposição ao processo de declaração: o direito pode ser declarado, definido ou afirmado na fase declaratória do processo e pode ser depois executado, na fase executória — e isto tanto quanto ao processo ordinário como ao especial.

Todavia, como os embargos figuram no n.º 8.º, que está em referência, aqui incluiremos o seu exame.

E assim temos que ao Tribunal compete julgar em única instância e em Tribunal pleno.

a) *Os processos de multa e outras penalidades*

O processo especial de multa é hoje regulado pelo Decreto-Lei n.º 29 174, artigo 7.º e seguintes, que neste ponto substituiu o Decreto n.º 26 341.

Este processo averigua e pune a responsabilidade das autoridades, funcionários e empregados, de qualquer categoria, por culpa de quem as contas não forem prestadas no prazo legal, ou forem prestadas com deficiências ou irregularidades graves que embarcem ou impeçam a organização do processo ou o seu julgamento. Eles serão punidos com multa não superior a cinco mil escudos ou a metade dos seus vencimentos anuais, quando se trate de funcionários do Estado ou dos corpos administrativos.

Estes processos têm por base a informação do director-geral, a modo de participação da falta, com identidade dos presumidos responsáveis e indicação do seu vencimento, se forem funcionários do Estado ou administrativos.

Os arguidos são citados para produzirem a sua defesa e documentos. O processo é distribuído e dar-se-á vista ao Ministério Público. Se da defesa do arguido se mostrar que a falta pode ser imputada a outras pessoas, serão estas citadas para o mesmo fim. O Tribunal decide e, seja ou não condenatório, o acórdão marcará prazo para ser suprida a falta que originou o processo, se é que ela não foi sanada no decurso do processo de multa.

Caso o tenha sido, poderá tomar-se como atenuante da responsabilidade.

A referência a «outras penalidades» deve representar uma sobrevivência dos processos de censura mencionados no art.º 62.º, n.º 3.º do Regimento de 1915.

Seguem os termos deste processo especial de multa as infracções previstas no art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 26 966, de 1 de Setembro de 1936, ou seja, a contracção de encargos pelas entidades competentes mas com violação do art.º 13.º do Decreto n.º 16 670, de 27 de Março de 1929, e art. 37.º do Decreto-Lei n.º 29 914, de 10 de Janeiro de 1935 (encargos não permitidos por lei anterior e para os quais não haja dotação orçamental, ou que excedam a dotação).

O Ministro das Finanças pode mandar pagar tais encargos, precedendo visto do Tribunal, mas sendo o infractor responsável pela multa da importância do encargo.

O Tribunal tem entendido que esta responsabilidade pode ser reduzida nos termos do Decreto-Lei n.º 30 294.

Este processo de multa é dispensado no caso da infracção ser conhecido através do processo de contas, pois nessa hipótese será aí apreciada.

Os processos de multa aguardam na secretaria o pagamento voluntário da multa durante o prazo fixado no acórdão (Decreto-Lei n.º 29 174, artigo 7.º, § 8.º).

b) Os processos de fixação do débito dos responsáveis, quando haja omissão de contas.

Revel é o que não comparece em juízo, não se faz representar, não escolhe domicílio. É pertinaz ou contumaz na sua

indiferença ou desprezo pelo tribunal. Corre à revelia ou sem conhecimento do que é revel o processo que lhe diz respeito.

O Regulamento de 1845, dispunha no seu art.º 6.º que quando os responsáveis não apresentassem as suas contas nos prazos marcados na lei, o Tribunal designaria em ordem sua um novo prazo, acrescentando o art.º 7.º que se o responsável ainda não apresentasse contas no novo prazo, seria suspenso, e se não obedecesse dentro de um prazo não excedente a 15 dias, o Tribunal ordenaria a sua «apreensão corporal».

A custódia duraria todo o tempo que durasse a contumácia, e o Tribunal julgaria por sentença e fixaria o débito do responsável, à sua revelia, pelos documentos e contas «que fizerem a sua carga».

Os Regimentos de 1849 e de 1850 mandavam que o Tribunal impuzesse as multas estabelecidas para os responsáveis que deixassem de apresentar em tempo as suas contas, mas o art.º 13.º do último acrescentava pertencer ao Tribunal «Fixar e julgar o débito dos responsáveis que deixarem de apresentar as suas contas, ou os respectivos livros, cadernos e documentos, à sua revelia, pelos documentos de contas que lhe fizerem carga e segundo o Decreto de 14 de Julho de 1759, em conformidade do art.º 30.º da Lei de 26 de Agosto de 1848 e art.º 4.º da Lei de 9 de Julho seguinte».

Aquele Decreto de 1759 dispunha:

«A fazenda entra sempre em juízo com a sua intenção fundada ou com a assistência do direito para transferir o encargo da prova dos responsáveis, aos quais se fazem as suas cargas pelo que constar dos títulos de receita, que os tiver, e quanto às rendas eventuais e incertas pela média dos últimos cinco anos, ficando a cargo dos que devem prestar contas as provas das suas despesas».

E a Lei de 26 de Agosto de 1848 dizia no seu art.º 30.º que:

«Os tesoureiros pagadores, recebedores de concelhos, tesoureiros das alfândegas ou quaisquer outros exactores, responderão pela fiança que houverem prestado, tanto pelos dinheiros públicos, que, à vista dos livros de escrituração, se mostrarem distraídos, como por qualquer alcance que se liquidar, nos termos do Decreto de 14 de Julho de 1759, quando tais livros não se apresentem ou não estejam devidamente escriturados».

Por seu turno, o Regimento de 1869 mandava ao Tribunal (art.º 14.º, n.º 6):

«Fixar e julgar à revelia o débito dos responsáveis que deixarem de apresentar as suas contas, pelos documentos e contas que lhe fizerem carga, segundo o Decreto de 14 de Julho de 1759 e na conformidade do art.º 30.º da Lei de 26 de Agosto de 1948 e art.º 4.º da Lei de 9 de Julho do ano subsequente».

O Regimento de 1878, no art.º 22.º, § 2.º, mandava «Fixar e julgar o débito dos responsáveis reveis, prescrevendo os termos do processo nos art.ºs 54.º, 59.º e 235.º». Ao mesmo tempo o art.º 148.º estabelecia o processo de multa por omissão de contas: é já o sistema de hoje. . .

Na mesma senda caminhou o Regimento de 1886, que no art.º 22.º, § 2.º, atribuía ao Tribunal a fixação e julgamento dos responsáveis reveis consignando o art.º 53.º, com referência ao 236.º o processo para aplicação da respectiva multa.

O sistema foi seguido pelo Regimento de 1915, nos art.ºs 13.º, n.º 13.º, e 52.º, n.º 10.º.

O Decreto n.º 18962, que criou de novo o Tribunal de Contas, apresenta o seu art.º 30.º um tratamento diferente para a matéria, pois determina que quando o Tribunal reconheça, pelos documentos sujeitos ao seu exame que algum individuo ou corporação recebeu fundos do Estado ou cobrou receitas de qualquer proveniência sem ter prestado a respectiva conta, exigirá a sua apresentação devidamente documentada e imporá multa ao gerente omisso pela falta de remessa em tempo oportuno.

Finalmente o Decreto n.º 22257, que estamos a analisar, encarou de novo em separado as duas partes da questão quando há omissão de contas:

a) Processo para se fixar o débito dos responsáveis, que se há-de apurar pela investigação ou inquérito tradicional, com base nos documentos e livros que obrigam os responsáveis (art.º 6.º, n.º 8.º;

b) Imposição de sanções (multa) aos omissos (mesmo art.º e n.º, alínea a) e b) e Decreto n.º 29174, art.º 7.º).

Note-se, porém, que aquela fixação de débito como que caiu em desuso há muitos anos, pois que os responsáveis acabam por apresentar contas, ainda que punidos com multa, a não ser que se verifique a hipótese da impossibilidade de julgamento,

c) Os processos de impossibilidade de julgamento.

É este um dos processos especiais no Tribunal de Contas, como tal classificado no capítulo VI do Regimento de 1915 e regulado no seu artigo 94.º.

Este artigo dispõe que as contas a cuja liquidação se oponha a falta de documentos que sirvam de prova dalguma das suas verbas, poderão ser ajustadas e julgadas mediante o processo especial seguinte: o processo é apresentado ao chefe da 2.ª repartição com um relatório circunstanciado do contador, devendo aquele examinar minuciosamente os autos; se reconhecer a possibilidade de se encontrarem em qualquer repartição os documentos ou esclarecimentos necessários, ou outros que de algum modo os possam suprir, empregará todos os meios legais para os obter; mas se verificar a impossibilidade de os obter ou se ficar frustrada a requisição, serão citados os interessados para alegarem o que lhes convier.

Com resposta dos interessados ou sem ela, o processo sobe ao Tribunal para em sessão se discutir a suficiência ou insuficiência dos documentos, e a possibilidade de os obter, julgando-se a conta com os documentos apresentados ou procedendo-se a novas averiguações.

NO CASO DE SE RECONHECER A ABSOLUTA IMPOSSIBILIDADE do julgamento da conta, lavrar-se-á acórdão nesse sentido e arquivar-se-á o processo, podendo os interessados requerer o levantamento das fianças e hipotécas: tudo se passa como se houvesse quitação.

Estas as linhas gerais do processo especial.

Há, porém, uma nota a frisar desde já, como *FUNDAMENTAL NESTE PROCESSO*: ele não pode empregar-se quando haja qualquer indício de que a falta dos documentos não se deva a *CASO FORTUITO* ou de *FORÇA MAIOR*, por forma que se afaste inteiramente o grave perigo de se lançar mão do processo para casos em que a falta de documentos se deveu ou serviu a encobrir qualquer fraude.

Doutro modo, esta estaria sempre impune: faziam-se desaparecer ou não se apresentavam os documentos necessários, ou pretextava-se a sua falta. . . Em caso de incêndio, inundações, roubo, extravio justificado plenamente, etc., é que pode funcionar o processo para resolver uma impossibilidade *DEVIDA A CASO FORTUITO OU DE FORÇA MAIOR*, a que é absolutamente alheia a vontade ou responsabilidade dos responsáveis da conta.

Já vimos tentativas para aproveitamento do processo num caso em que o simples bom senso impunha a obtenção de uma segunda via dos documentos passados pelos fornecedores — se fornecedores tivesse havido e a falta de documentos não se devesse a uma fraude. . .

Portanto, os documentos devem faltar por motivo de força maior ou caso fortuito e ser *ABSOLUTA A IMPOSSIBILIDADE DE OS OBTER OU SUBSTITUIR*.

Não pode esquecer-se que o art.º 183.º do Regimento determina que não será abonado na conta dos responsáveis o documento de despesa que deixe de satisfazer às condições ali enumeradas, concernentes à sua autenticidade, veracidade, exactidão e legalidade.

Ora se o documento insuficiente não pode ser abonado, como abonar o inexistente?

Em matéria de contas, a sua documentação é essencial, e ela só pode ser suprida ou relevada nos termos da lei.

d) *Os embargos à execução dos seus acórdãos.*

O art.º 13.º, n.º 20.º, alínea d) do Regimento de 1915, mandava que o Conselho Superior julgasse em 2.ª instância os embargos de *PAGA E QUITAÇÃO* à execução dos acórdãos que proferia como «*Tribunal de Justiça Administrativa*», expressão esta cujo significado já ventilámos.

Ao tempo do Regimento, a execução desses acórdãos cabia ao juízo cível e tinha por base a carta de sentença passada pelo Tribunal de Contas (art.º 800.º do Código de Processo Civil de 1876), regulando o art.º 913.º a matéria de embargos a tais execuções, para dispôr que eles seriam autuados em separado e remetidos ao Tribunal de Contas a *QUEM EXCLUSIVAMENTE COMPETE DECIDI-LOS*.

Porém, não só a competência para a execução passou para o Tribunal das Execuções Fiscais (Decreto n.º 18 962), como o próprio Código de Processo Civil foi substituído pelo de 1939 e este pelo de 1961. . .

Como embargos de paga e quitação, o processo está regulado no Regimento, Capítulo V, secção IV, art.ºs 83.º e seguintes.

Mas entretanto o Decreto n.º 22 257 veio estabelecer, como acima dizemos, a competência do Tribunal de Contas para *julgar os embargos à execução dos seus acórdãos*, desaparecendo as designações «de paga e quitação», retomando assim a posição do Regimento de 1886, que no n.º 3.º do § 5.º do seu

artigo 22.º mandava o Tribunal julgar em segunda instância «Os embargos à execução dos acórdãos que tiver proferido como tribunal de justiça administrativa».

Criou-se uma situação ambígua, que deu lugar a um conflito negativo de jurisdição, constante do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, (Boletim Oficial do M.º da Justiça, n.º 26, Janeiro de 1944).

E que uns entendiam que a competência do Tribunal era sòmente para *CERTOS EMBARGOS* — os de paga e quitação —, limitada portanto, pois que atribuir-lhe competência para julgar quaisquer embargos não se consiliava com a «indole e o estilo do seu foro», além de que a disposição do Decreto 22 257 nem sequer estava regulamentada; mas o Supremo Tribunal de Justiça decidiu que a lei era clara e inequívoca, atribuindo ao Tribunal de Contas a competência para julgar os *embargos à execução dos seus acórdãos*, sem qualquer limitação ou distinção; e como se trata de uma lei processual de interesse e ordem pública, o julgador terá de socorrer-se, por analogia, do Código de Processo Civil.

Ora o Regimento de 1915 foi mandado manter em vigor: por ele e pelo referido Código terá de se orientar o julgador do Tribunal de Contas. . . enquanto não nos acudir uma providência legal.

e) *Os processos de anulação (processo especial).*

Este artigo, na mencionada alínea, manda julgar em única instância e tribunal pleno os processos de anulação das decisões passadas em julgado e proferidas em matéria de contas.

Temos de aproximar desta disposição a do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 29 174, segundo a qual aqueles acórdãos podem ser anulados pelos fundamentos admitidos em processo civil, e ainda quando se prove que em matéria de facto essencial as contas foram prestadas com dolo ou mé fé, ou apresentam deficiências e erros que não tenham sido apreciados, por o processo não fornecer os elementos de informação precisos.

Como se vê, a redacção deste artigo estabelece evidentes semelhanças entre este processo de anulação, e o recurso extraordinário de revisão do processo civil, havendo mesmo quem suponha que de um recurso se trata — quando, na verdade *estamos, sim, em presença de um processo especial e não de um recurso*.

Não há assim uma duplicação do disposto no n.º 7.º deste mesmo artigo 6.º do Decreto n.º 22 257, que atribui ao Tribunal

competência para julgar em revisão os recursos interpostos dos próprios acórdãos, quando a lei ou os regulamentos os admitam.

O fundamento mais vulgar ou frequente dos processos de anulação é a descoberta, posteriormente ao acórdão de quitação, de irregularidades, alcances, actos criminosos ou deficiências que se desconheciam no processo da conta. Mas sempre se tem entendido que o processo de anulação só pode ser admitido quando possa afectar o ajustamento, pois de outro modo não tem repercussão na conta. Esta *repercussão no ajustamento* é que nos dá o significado concreto da expressão «em matéria de facto essencial».

Significado esse concreto, como dissemos, e de uma exactidão numérica, independente de apreciações subjectivas ou incertas e variáveis.

Como o recurso de revisão, também o processo de anulação é só para casos excepcionais. Aqui, o âmbito da aplicação do processo é definido por este elemento essencial: poder resultar alteração do ajustamento.

A anulação é quase sempre requerida pelo Magistrado do Ministério Público junto do Tribunal, tendo sido decidido que o director-geral não tem legitimidade para tal.

Os trâmites processuais vêm especificados no mencionado art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 29 174, e resumem-se assim: petição do requerente, apensação do requerimento e documentos ao processo da conta a que respeita, distribuição, apresentação do processo à sessão pelo relator, para se decidir sobre a *admissão do pedido*, e, caso afirmativo, notificação⁽¹⁾ dos responsáveis da conta e da entidade que a prestou, para alegações, vista ao M. P., nova apresentação à sessão para julgamento. Da decisão anulatória só pode interpôr-se recurso por opposição de julgados. Essa decisão importa *um novo julgamento* da conta anterior, podendo a quitação ser alterada — o que, de resto, faz parte do mesmo acórdão, caso não seja preciso fazer diligências no próprio processo da conta.

FIXAÇÃO DE JURISPRUDENCIA — ASSENTOS

Art.º 6.º — n.º 9.º.

O n.º 9.º do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257 atribui ao Tribunal de Contas competência para «Fixar jurisprudência quando haja um acórdão ou decisão que esteja em opposição

⁽¹⁾ Seria mais própria a citação.

com um acórdão ou decisão anterior sobre o mesmo ponto de direito, devendo o respectivo assento ser publicado no Diário do Governo».

Trouxe-se assim para o Tribunal de Contas o remédio adoptado para as decisões contraditórias do Supremo Tribunal de Justiça: a fixação de jurisprudência por meio de assentos, que têm força obrigatória.

Há, pois, que adaptar também o que em matéria de assentos se tem ventilado, figurando, quanto a nós, como ponto principal, o de a contradição ter de se verificar entre a parte decisória dos acórdãos ou mesmo entre os seus fundamentos, mas quando estes sejam inseparáveis da decisão, contendo-se forçosamente nela.

Mas a opposição de julgados é novamente tratada no art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24 de Novembro de 1938, onde se estabelece que as decisões proferidas pelo Tribunal em 2.ª e em única instância só admitem recurso para o mesmo Tribunal com fundamento em opposição de julgados, nos termos do n.º 9.º, do art.º 6.º, que estamos a estudar.

Na legislação do Tribunal de Contas esta matéria de fixação de jurisprudência presta-se por vezes a equívocos, como acontece com o Decreto n.º 35 541, de 22 de Maio de 1946, que se refere à «fixação de jurisprudência» quando o Tribunal propenda para a modificação de critérios seguidos no julgamento de contas (como exporêmos mais adiante), concluindo-se que na verdade não se trata da figura processual de «fixação de jurisprudência» como a prevê o art.º 6.º, n.º 9.º, que estamos a examinar.

*

Nulidades de processo e de acórdão

Como já vimos, dos artigos 2.º e 3.º do Decreto n.º 29 174 fluz que pode ser interposto *recurso* das decisões dos processos de contas, para o tribunal pleno, como 2.ª e última instância, cabendo ainda recurso para o mesmo tribunal do julgamento daqueles recursos, e bem assim das decisões proferidas em única instância, *MAS SÓ COM FUNDAMENTO DA OPOSIÇÃO DE JULGADOS* (nos termos do art.º 6.º, n.º 9.º do Decreto n.º 22 257). Isto, como sabemos, depois de os processos aguardarem durante dez dias o pagamento voluntário do débito julgado depois de expirado o prazo do recurso ou da intimação do acórdão, se não admitir recurso (art.º 4.º).

O art.º 16.º do Decreto n.º 26341 estabelece o *recurso officioso*, a interpôr pelo director geral, dos acórdãos proferidos nas contas que são julgadas nos termos do mesmo artigo, isto é com o saldo da gerência anterior apurado administrativamente.

Os parágrafos do art.º 4.º do mesmo decreto, ainda mencionam o recurso para o tribunal pleno das decisões tomadas na reclamação da liquidação, permitida no § 1.º, ou sobre a extinção de responsabilidades (§ 2.º). Isto além da *anulação* dos acórdãos transitados, em processo especial, e dos recursos a interpôr noutros processos especiais.

Na deficiente sistematização de matérias do Regimento, surgem as reclamações dos acórdãos provisórios (agora extintos) e os recursos dos acórdãos definitivos. Nos primeiros vê-se que se incluía o pedido de *aclaração* ou *rectificação* de qualquer erro no acórdão.

Nos recursos, os artigos 76.º e seguintes mostram que eles podiam ser interpostos no prazo de 3-5-10 e 30 anos, conforme os fundamentos: omissão, duplicação ou errada classificação de qualquer verba do débito ou crédito da conta em que se baseou o ajustamento julgado; o erro de cálculo; a falsidade de documentos em que se baseou a sentença da entidade julgadora; superveniência de documentos novos, que o interessado não pudesse apresentar antes do julgamento e que destruam a prova feita.

Como se vê, aqui há de tudo um pouco, desde o simples erro de cálculo até aos fundamentos da revisão no processo civil ou do nosso processo especial de anulação. . . Mas encontrava-se ainda uma secção que tratava dos *Recursos Especiais*, sendo assim designados os recursos interpostos dos acórdãos definitivos proferidos em 1.ª e 2.ª instância nos casos que no regimento anterior fundamentavam o recurso para o Supremo Tribunal Administrativo:

- a) Incompetência;
- b) Preterição de formalidades essenciais;
- c) Violação de lei.

Se esta matéria está hoje simplificada pela redução dos acórdãos a uma única espécie, desaparecendo assim as reclamações, como já deixámos dito, deveria ter-se procedido à sistematização dos fundamentos dos recursos, à actualização de tão grave matéria.

A rectificação dos erros materiais do acórdão admite-se hoje com base no Código de Processo Civil, por analogia processual (art.º 667.º Código Proc. Civil), e o mesmo quanto à *aclaração* do acórdão (669.º do mesmo Código); a incompetência, a violação de lei, constituem ainda fundamentos dos recursos bem como os erros de cálculo ou outros que influam no ajustamento ou no julgamento das responsabilidades.

A falsidade de documentos e a superveniência de documentos novos são hoje fundamento do processo especial de anulação. E tem de se reflectir naquela alínea b) — *PRETERIÇÃO DE FORMALIDADES ESSENCIAIS*.

Teremos aqui em síntese *AS NULIDADES DO PROCESSO E DO ACÓRDÃO?*

O Código do Processo Civil versa em separado as nulidades da sentença (art.º 668.º) e as do processo (193.º e seguintes). As nulidades do processo são:

- 1) Ineptidão da petição inicial;
- 2) Falta de citação;
- 3) Nulidade da citação;
- 4) Erro na forma do processo;
- 5) Falta de vista ou exame do Ministério Público.

A regulamentação destas nulidades encontra-se nos artigos 193.º a 208.º do actual Código, e qualquer delas pode verificar-se em certas espécies do processo seguido no Tribunal de Contas. E dizemos em certas espécies porque sabido é que nem todos os processos comportam uma petição inicial, a citação, ou a vista ou exame do Ministério Público.

Temos que aquela *preterição de formalidades essenciais* vem exactamente a impôr a necessária «*adaptação*» das nulidades do processo e da sentença ao processo no Tribunal de Contas.

Quanto à nulidade da sentença, recordemos que a lei do Tribunal afirma que os seus acórdãos e decisões têm o carácter e efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça.

Ora o artigo 668.º do Código de Processo Civil declara nula a sentença:

- a) Quando não contenha a assinatura do juiz;
- b) Quando não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão;
- c) Quando os fundamentos estejam em opposição com a decisão;

d) Quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento;

e) Quando condene em quantidade superior ou em objecto diverso do pedido.

E segue-se no mencionado Código a regulamentação destas nulidades, seus efeitos, arguição e suprimento, sendo de salientar que a da alínea a) pode ser suprida, mesmo officiosamente, podendo as nulidades das alíneas b) a e) ser supridas pela rectificação ou a aclaração da sentença. Aquele Código declara este regime applicável aos acórdãos, os quais podem ainda ser nulos quando lavrados contra o vencimento ou sem o necessário vencimento (art.º 716.º).

Também no Tribunal de Contas há disposição especial impondo a obrigação de lavrar o acórdão *CONFORME O VENCIMENTO* (art.º 40.º do Regimento). Neste Tribunal tem de se atender especialmente ao artigo 40.º e seguintes do Regimento, que, como é sabido, exigem que o acórdão especifique especialmente:

- 1.º — O nome do responsável;
- 2.º — A natureza da responsabilidade;
- 3.º — O período da gerência;
- 5.º — O ajustamento;
- 6.º — A extinção de fianças, se fôr caso disso;
- 7.º — A condenação em juros, se o responsável for julgado devedor;
- 8.º — Os emolumentos, se devidos.

Já vimos que à rectificação dos erros materiais e aclaração do acórdão se applica um regime decalcado no Código de Processo Civil: as nulidades do processo ou do acórdão, constituindo preterição de formalidades essenciais, são, como a incompetência e a violação de lei, fundamentos de recurso. Salvo melhor opinião, sempre de admitir na séria *dificuldade de conciliar regimes e diplomas tão variados*. . . e cuja reforma é tão necessário. :

Do caso julgado

CASO JULGADO é o facto ou direito tornado certo por sentença de que não há recurso (Código Civil, art.º 2502.º). A decisão adquire força de verdade legal. E em regra inatacável, pois só o recurso extraordinário de revisão pode modificá-la.

O caso julgado evita que o Tribunal se repita ou se contradiga: estabelece a certeza do direito, fundamental na ordem jurídica e social.

O caso julgado é tratado no Código do Processo Civil, aí se estabelecendo requisitos idênticos aos impostos pelo Código Civil: identidade de litigantes, identidade de objecto, identidade da causa de pedir.

O caso julgado insere-se também no direito administrativo, melhor dizendo, no contencioso administrativo, com aqueles três requisitos. Simplesmente pelo Código Civil a eficácia do caso julgado verifica-se somente *«inter-partes»*, exceptuadas as acções sobre estado de pessoas, ao passo que no direito administrativo o caso julgado tem por vezes eficácia *«erga-omnes»*.

O caso julgado também se encontra no processo do Tribunal de Contas, cujas decisões têm a natureza e efeitos das decisões dos tribunais de justiça. E que também é preciso evitar que este Tribunal se repita ou se contradiga. Também as suas decisões precisam adquirir força de verdade legal.

Mas o processo neste Tribunal tem uma estrutura diferente do processo civil, penal e administrativo: não é um processo contraditório, não há propriamente litigantes, pedido que um formula e outro contesta.

Os requisitos do caso julgado não podem deixar de sofrer aqui uma adaptação, subordinada esta aos princípios já enunciados como informadores do instituto do caso julgado: nem repetição nem contradição de julgados, tornando-se certos o direito ou os factos por meio de uma decisão com força de verdade legal.

E tem de observar-se uma regra fixada pela jurisprudência: o substractum do caso julgado é constituído pela decisão em si mesma e não pelos fundamentos — a não ser na medida em que estes são inseparáveis daquela.

A contradição respeita às decisões, por forma a torná-las incompatíveis. Quando a contradição se verifica nos pontos de direito tratados nos fundamentos, ela é resolvida por um assento (art.º 6.º, n.º 9, do Decreto n.º 22 257), que fixa a jurisprudência.

Já nos referimos ao Decreto-Lei n.º 35 541, no qual, não obstante as dúvidas que a sua redacção comporta, o Tribunal baseia uma faculdade de relevação de responsabilidades pelas despesas que julga ilegais, mas que foram feitas de boa fé por anteriormente terem sido aceite como legais, quer por declaração expressa, quer por não terem merecido reparo do Tribunal.

O decreto prevê que o Tribunal pode mudar de critério, julgando-as ilegais, mas a nova jurisprudência só é obrigatória para os serviços a partir da sua notificação.

E assim verificamos que:

— a contradição ou repetição de decisões é evitada pelo caso julgado;

— a contradição de pontos de direito ou de jurisprudência, sana-se pelo assento uniformizador de jurisprudência;

— a mudança de critério no julgamento das despesas não afecta as administrações ou serviços, pois que o novo critério só obriga a partir da notificação.

No Tribunal de Contas é preciso atender a que só há caso julgado em relação à «*mesma despesa*» ou ao «*mesmo acto jurídico ou administrativo*» e não a respeito de despesas ou actos idênticos; por mais flagrante que se afigure essa identidade ou semelhança, pode variar o condicionalismo em termos tais que as decisões diferentes não importem propriamente uma contradição ou uma repetição de julgado.

*

NOTA

OUTRAS ENTIDADES A QUEM COMPETE O JULGAMENTO DE CONTAS

Governador Civil de Lisboa ou do Porto

— Julga as contas das juntas de freguesia do respectivo concelho, quando acusem despesas até 250 contos. As de montante superior são julgadas pelo Tribunal de Contas.

— art.º 782.º e seu § 1.º do Código Administrativo, na nova redacção do Decreto-Lei n.º 31386, de 14 de Julho de 1941.

Presidentes das Câmaras Municipais

— Julgam as contas das juntas de freguesia dos respectivos concelhos — com excepção dos de Lisboa e Porto (vidé acima) — quando acusem despesas até 250 contos. As de montante superior são julgadas pelo Tribunal de Contas.

— art.º 782.º do Código Administrativo, na nova redacção do Decreto-Lei n.º 31386, de 14 de Julho de 1941.

8.ª Repartição da Direcção-Geral da Contabilidade Pública

— Julga as contas dos pagadores de obras públicas.

— Decreto de 24 de Setembro de 1904 e art.º 30.º do Decreto n.º 5860, de 18 de Maio de 1919, conforme o § 1.º do art.º 32.º do Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933.

Juntas Distritais

— Julgam as contas das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, com excepção das que prossigam fins assistenciais (Decreto-Lei n.º 35108, de 7 de Novembro de 1945, n.º 10.º do art.º 24.º, na nova redacção do Decreto-Lei n.º 41401, de 27 de Novembro de 1957), quando a despesa não exceder 500 contos. As de montante superior são julgadas pelo Tribunal de Contas.

— art.º 428.º do Código Administrativo na nova redacção do Decreto-Lei n.º 42536, de 28 de Setembro de 1959.

Direcção-Geral de Assistência

— Julga as contas das comissões regionais de assistência, das associações religiosas referidas no art.º 453.º do Código Administrativo e das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa de natureza assistencial, quando de valor compreendido entre 100 e 500 contos. As de montante superior são julgadas pelo Tribunal de Contas.

— n.º 10.º do art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 35108, de 7 de Novembro de 1945, na nova redacção do Decreto-Lei n.º 41401, de 27 de Novembro de 1957.

Comissões Regionais de Assistência

— Julgam as contas das instituições acima indicadas quando de valor inferior a 100 contos. As de valor superior são, como se disse, julgadas pela Direcção-Geral de Assistência.

— n.º 7.º do art.º 75.º do Decreto-Lei n.º 35108, de 7 de Novembro de 1945, na nova redacção do Decreto-Lei n.º 41401, de 27 de Novembro de 1957.



Comissão de Contas e Apuramento de Responsabilidades do Ministério do Exército

— Aprecia e aprova as contas dos conselhos administrativos do Ministério, cujo resumo, em mapa, deve ser depois enviado ao julgamento do Tribunal de Contas.

— art.º 249.º do Regimento e n.º 5.º do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 38 476, de 24 de Outubro de 1951.

Comissão Liquidatária de Responsabilidades do Ministério da Marinha

— Aprecia e aprova as contas dos conselhos administrativos do Ministério, cujo resumo, em mapa, é enviado ao julgamento do Tribunal de Contas.

— art.º 249.º do Regimento e art.º 448.º, n.º 3.º e seu § único, do Regulamento de Fazenda Naval aprovado pelo Decreto n.º 31 859, de 17 de Janeiro de 1942.

— As contas de alcance ou credoras, dos conselhos administrativos do Ministério do Exército ou da Marinha, serão destacadas dos mapas e prestadas directamente ao Tribunal de Contas. (Preceitos legais citados).

DOCUMENTOS DE DESPESAS

Art.º 6.º — n.º 10.º.

Por este n.º 10 o Tribunal deve «Verificar e conferir as despesas realizadas pelos diversos Ministérios, por forma a tornar effectivas responsabilidades pelas despesas pagas que estiverem erradamente classificadas ou não tenham cabimento nas importâncias autorizadas».

Esta atribuição tem de entender-se em mais largo âmbito, isto é, compreendendo as responsabilidades indicadas e as que provenham da infracção dos requisitos de legalidade da despesa e da regular realização e pagamento, como é jurisprudência bem definida.

Isto pelo que respeita à natureza das responsabilidades a effectivar. Quanto propriamente à extensão do exame, verifica-se que ela se encontra hoje legalmente limitada.

Aquela referida atribuição vem inserta nos diversos diplomas que desde 1849 têm regulado o Tribunal e os organismos criados em sua substituição: da permanência da disposição através das modificações sofridas pelo Tribunal, pela Contabilidade Pública e pelo próprio Estado, se infere a importância que o legislador atribui a essa atribuição, concluindo-se que não se trata de um critério ou exigência fugaz, mas, sim, de dar satisfação a uma necessidade permanente da administração pública, por um processo reputado eficaz.

Todavia, a prática não tem correspondido à expectativa do legislador, ficando muito aquém da letra da lei, circunstância essa que mereceu o devido relevo em pareceres vários que procuraram a explicação do facto de nunca se ir além de um exame parcelar, restrito a um ou outro ramo da administração e a um número limitado de documentos.

Hoje, porém, a justificação procurada reside na própria lei, uma vez que o legislador a adaptou às possibilidades — já que estas se mostravam desproporcionadas aos fins a atingir.

Vão sempre crescendo em número e complexidade as funções do Estado, aumentado também as despesas públicas, como fenómenos do nosso tempo, gerais e comuns a todas as nações e sistemas de governo — e simultaneamente crescem a necessidade e dificuldade de uma fiscalização eficiente, que acompanhe o desenvolvimento da administração, sem lhe entrar a marcha normal.

Já existiam ontem, mas aumentam com a transformação do mundo e a evolução do Estado.

Como as despesas públicas, entumecidas pelos encargos opressores (armamento-guerra-reconstrução-desemprego-potencial e actualização económicos), a documentação atinge números astronómicos, da ordem dos milhões.

Avisadamente reconhece o Decreto-Lei n.º 26 340, de 7 de Fevereiro de 1936:

... «Por outro lado, a falta de regulamentação adequada e dos meios materiais suficientes, têm impedido o Tribunal de Contas e os organismos que o precederam de desempenhar-se de duas das principais funções da sua competência: a conferência das despesas dos diversos ministérios e o relatório sobre a Conta Geral do Estado. . .».

Como solução, autoriza o Governo a tomar diversas providências, além do mais para «Habilitar o Tribunal com os elementos indispensáveis para a verificação das despesas dos

diversos ministérios e elaboração do relatório da Conta Geral do Estado. . .».

Este diploma é logo seguido de outro que adopta as providências autorizadas (Decreto n.º 26 341), mas por um sistema que já se deixara entrever: não eleva os meios à altura dos fins, adapta estes aos meios reputados possíveis.

A exigência dos exames exaustivos e gerais é substituída pela de exames-sondagens, procurando-se operar em profundidade, mais do que em extensão.

Na verdade, já para os corpos administrativos determinara o art.º 21.º § 2.º, deste diploma que o Tribunal «poderá dispensar a remessa dos seus documentos de despesa, podendo ordenar que se proceda ao exame de todos ou parte deles, pela forma que se reputar mais conveniente».

E similarmente dispõe o art.º 27.º:

«O Tribunal pode requisitar todos os documentos de despesa que julgar conveniente examinar, providenciando o Presidente para que em execução deste parágrafo se faça anualmente e em relação a cada Ministério «uma verificação» de documentos. . .».

Assim se julgará a legalidade e regularidade das autorizações de pagamento da Contabilidade Pública e das despesas efectuadas pelos serviços autónomos em conta dos fundos requisitados.

Este o sistema legal em curso, resultante da combinação do art.º 6.º, 10 do Decreto c.f.l. n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, com o art.º 27.º, §§ 1.º e 2.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, convindo acentuar, para se avaliar a eficácia do processo, que a administração só sabe quais os documentos a examinar e conferir no momento em que se realiza a verificação.

*

Até ao relatório de 1949, elaborado em 1951, o exame dos documentos de despesa acompanhava sempre o parecer da Conta Geral do Estado, até porque interessava a publicidade das faltas encontradas no exame daqueles documentos.

Mas nesse ano os dois processos separaram-se, pois se entendeu que se «tratava de duas funções específicas, diferenciadas, separadas, exercidas em tempos diversos e com fins diversos».

E realçava-se que o processo dos documentos de despesa é como que um trabalho preparatório, uma vez que a efectivação de responsabilidades é feita nos tribunais comuns, através do Ministério Público, ao qual o Tribunal fornece os elementos necessários sobre as infracções que encontrou. Mas os tribunais comuns é que instauram o competente processo para debate contraditório da questão, julgando-a, fixando a indemnização por perdas e danos que os infractores tiverem de pagar aos cofres públicos. . . ou até absolvendo-os. . .

O Tribunal pode, sim, aplicar o Decreto-Lei n.º 30 294, para relevar responsabilidades ou convertê-las em multa.

Além disso, atendeu-se a que a publicação obrigatória só se entende com o julgamento da Conta Geral do Estado e não com o relatório dos documentos de despesa.

E nunca mais aquela conta levou em apêndice ou apenso o relatório dos documentos de despesas.

IMPOR MULTAS E PENALIDADES

(em conformidade com as leis e disposições regulamentares)

Art.º 6.º — n.º 13.º.

São multiplas as disposições legais e regulamentares que determinam a aplicação de multas pelo Tribunal, aliás indicadas atrás, quando mencionámos as infracções de que o Tribunal conhece. É uma atribuição de conteúdo variável, pois que ela depende exactamente do que em cada momento constar das leis e regulamentos.

FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO

A Conta Geral do Estado

Art.º 6.º — n.º 11.º.

a) Conta metropolitana

Como temos dito, a apreciação da Conta Geral do Estado situa-se já nas funções de fiscalização do Tribunal.

Não se trata, na verdade, de julgamento com o carácter e os efeitos das decisões dos tribunais judiciais, mas sim de

verificação e declaração de conformidade entre a conta e os elementos de comparação.

Este n.º 11.º dá ao tribunal competência para «Formular no prazo máximo de dois anos, depois de findar cada gerência, e publicar no Diário do Governo, um parecer fundamentado sobre a execução da lei de receita e despesa e leis especiais promulgadas, declarando se foram integralmente cumpridas e quais as infracções e os seus responsáveis».

Sobre esta importante matéria elaborámos um demorado estudo que publicámos no BOLETIM DO TRIBUNAL DE CONTAS e ainda num opúsculo presente ao Congresso do Rio de Janeiro.

Esta atribuição conferida ao Tribunal por este n.º 11.º do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257, vem de longe, desde a sua fundação em 1849.

No relatório do Regulamento de 12 de Dezembro de 1863 afirma-se que a declaração geral de conformidade é a mais importante das suas funções. A mesma opinião tem o Reformador de 1936, como ele mesmo declara no relatório do Decreto-Lei n.º 27 223, de 21 de Novembro desse ano. Mas à permanência desta atribuição e à constância das opiniões sobre o seu valimento, correspondeu a inutilidade prática das disposições legais, pois que durante muitos anos as contas não foram julgadas. . . até porque nem sequer eram organizadas, nem publicadas. . .

Felizmente, essa triste tradição desapareceu desde 1949, em que o Tribunal julgou as contas de 1947. E desde então, à regularidade da organização das contas corresponde a do julgamento pelo Tribunal.

O julgamento das contas pelo Tribunal tem consagração constitucional, pois que na verdade o art.º 91.º, n.º 3.º, da Constituição, manda que a Assembleia Nacional tome as contas respeitantes a cada ano económico, tanto da metrópole como das Províncias Ultramarinas, «as quais lhe serão apresentadas com o relatório e decisão do Tribunal de Contas, se este as tiver julgado, e os demais elementos que forem necessários para a sua apreciação» (1).

Por esta disposição constitucional não pode concluir-se que o julgado da conta pelo Tribunal é facultativo.

(1) Quanto a nós, relatório ou parecer, declaração ou decisão, equivalem-se neste processo.

Não. O julgamento é função obrigatória do Tribunal, que lhe é cometida pelo texto legal que estamos a anotar (n.º 11.º do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257).

E até a primitiva redacção do texto constitucional era peremptória: o peso enorme dos maus hábitos adquiridos é que obrigou o novo texto constitucional, resultante da Lei n.º 1885, de 25 de Março de 1935) a transigir, adoptando aquela fórmula «. . . se este as tiver julgado». Hoje, porém, a transigência já não tem razão de ser, pois a apresentação, publicação e julgamento das contas a tempo e horas, é prática corrente e inalterada.

O prazo de dois anos, dado ao Tribunal, explica-se até porque o julgamento das contas dos responsáveis individuais, nos termos do art.º 201.º, n.º 4.º, do Regimento de 1915, e demais legislação, constitui um dos elementos da Conta Geral do Estado, a ponto de a falta de julgamento de tais contas ser motivo de reservas na declaração de conformidade.

Ora NUNCA tais contas podem estar julgadas antes de 31 de Maio do ano seguinte ao da sua apresentação, como resulta da aplicação do art.º 23.º do Decreto n.º 26 341, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto n.º 26 826, de 25 de Julho de 1936.

Mas o próprio jogo dos prazos dificulta o cumprimento da lei, pois que o prazo de dois anos dado ao Tribunal, só começa a correr, prática e utilmente, desde 31 de Outubro, data da publicação da Conta Geral, sendo assim, realmente, de 14 meses — até 31 de Dezembro seguinte.

Foi em 1949 que o Tribunal, num esforço que se mantém, conseguiu apresentar o relatório da Conta Geral do Estado respeitante a 1947.

O julgamento de conformidade do Tribunal, de carácter jurídico-financeiro, nunca mais deixou de se apresentar a esclarecer o julgamento político da Assembleia Nacional, conjugando-se assim os esforços dos órgãos constitucionais para a defesa do crédito do Estado e do património da Nação.

A reforma da Conta Geral do Estado insere-se numa série de diplomas a que já fizemos referência: Contabilidade Pública, Orçamento Geral do Estado e Conta Geral do Estado.

Novas regras de contabilidade e até de contas foram introduzidas, criaram-se novas técnicas tendo em vista sobretudo a simplicidade, a clareza, a exactidão e a pontualidade.

Já fizemos referência à remodelação da Contabilidade Pública. Como escrevemos no trabalho presente ao Congresso do Rio de Janeiro, também o Orçamento Geral do Estado, como expressão geral das receitas e despesas públicas, fora já objecto

de profunda remodelação, começando-se pelo das receitas, decretando-se na sua organização e regime jurídico as modificações indispensáveis e os aperfeiçoamentos necessários para um mais completo conhecimento da situação nacional, para o equilíbrio das receitas e despesas ordinárias, bem como para a defesa do tesouro e do contribuinte, concentrando e não dispersando a potência financeira do Estado e a capacidade contributiva da Nação.

Seguiu-se ainda, nesta tarefa reformadora, o orçamento das despesas, com o fim declarado de melhorar a classificação e a fiscalização das despesas públicas, visando-se uma parcimoniosa aplicação dos dinheiros do Estado, procurando-se obter não só a correcção jurídica das despesas, mas, como já dissemos, e ainda que parcialmente, a sua correcção económica, consignando-se o princípio de que na aplicação das verbas se deveria alcançar o máximo de rendimento útil com o mínimo de dispêndio possível.

Certo é que não há fiscalização eficiente se a discussão e a publicidade não incidiram tanto nas previsões e nos planos, como também nas contas.

Daí o ciclo anual da vida financeira do Estado ser preparado pela discussão da proposta da lei de receita e despesa ou lei de meios, que estabelece o mandato confiado pela Assembleia Nacional ao Governo, seguindo-se durante a gerência e depois dela a publicidade regular, constante e periódica, dos elementos para completo conhecimento e seguro juízo da gestão.

Ao ser publicado o diploma geral que reformou a Conta-Geral do Estado estavam firmados preliminarmente os seguintes princípios fundamentais, como a própria lei esclarecia:

— o orçamento e as contas referem-se ao mesmo período de um ano—o ano económico, correspondente ao ano civil;

— a gestão financeira relativa a um ano é delimitada por ele; todas as receitas arrecadadas lhe pertencem, havendo para pagamento das despesas um período complementar de quarenta e cinco dias, até 14 de Fevereiro, durante o qual se podem pagar, levando-as à conta do ano findo, as despesas que se lhe referem;

— as contas têm a mesma estrutura do orçamento, pois são a sua execução;

— as contas a publicar são: a conta mensal, provisória, até quarenta e cinco dias de findo o mês a que respeita; uma conta anual, a Conta-Geral do Estado, publicada até dez meses depois do ano económico.

Note-se que já em 1919 se empreendera uma reforma notável, pelo Decreto n.º 5519, que unificara e melhorara os serviços da contabilidade pública, e verificando que a Conta-Geral do Estado era a repetição da conta definitiva de gerência, acabou com tal duplicação pela supressão da última.

Agora esclarecia-se que tudo quanto deve constituir a Conta-Geral do Estado, há-de ser extraído dos livros principais e auxiliares da contabilidade pública, por forma que ao Tribunal se facilite o seu exame e julgamento, visto o Governo dever habilitar aquele com os elementos indispensáveis para a verificação das despesas dos diversos ministérios e a elaboração do seu relatório e decisão sobre a Conta-Geral.

Ficou determinado que a Conta compreenderia:

- a) Conta-Geral das receitas e despesas do Estado na Metrópole e respectivo desenvolvimento;
- b) Conta-Geral das receitas e despesas orçamentais;
- c) Conta-Geral dos fundos saídos para pagamento das despesas públicas orçamentais;
- d) Conta-Geral das operações de tesouraria e de transferência de fundos;
- e) Conta-Geral dos saldos existentes nos cofres públicos, compreendendo o movimento de receita e despesa;
- f) Mapa dos lançamentos complementares resultantes das operações por encontro;
- g) h) Resumo, por cofres, das espécies em que se realizam as entradas e as saídas de fundos;
- i) j) Resumo das receitas orçamentais e resumo das despesas orçamentais;
- k) Desenvolvimento das receitas orçamentais;
- l) Mapa das reposições;
- m) n) Desenvolvimento das operações de tesouraria e das transferências de fundos e desenvolvimento das despesas orçamentais.

Ainda se dispunha que a partir de 1936, a Conta-Geral conteria também o balanço entre os valores activos e passivos do Estado ou a conta do património.

O Tribunal de Contas, de posse destes elementos, confronta-os entre si e compara-os com as contas individuais dos responsáveis para com a Fazenda Nacional, julgadas pelo Tribunal durante o ano, bem como com a lei de receita e despesa e as leis especiais publicadas, e elabora o seu relatório sobre a execu-

ção dessas leis e a exactidão contabilista da Conta-Geral do Estado, terminando por uma Declaração Geral de Conformidade das mesmas contas com as leis e demais elementos de confronto.

Esta Declaração Geral de Conformidade é publicada no jornal oficial («Diário do Governo») e é presente à Assembleia Nacional.

Assim preenche-se uma dupla finalidade:

— oferece-se à Nação, directamente, um certificado fidedigno da seriedade, lisura e exactidão das contas da gerência financeira do Estado;

— habilita-se a Assembleia Nacional a tomar contas ao Governo do mandato que lhe conferiu na lei de receita e despesa, emitindo um julgamento político, no qual verifica a correcção económica da execução de Lei de Meios e do Orçamento Geral do Estado, e a fidelidade da gerência ao plano traçado naquela lei e programado no orçamento.

O Tribunal elabora o seu parecer e profere a sua Declaração Geral de Conformidade no exercício dos deveres de fiscalização, como dissemos: é uma conta de ordenadores.

E assim, não aplica qualquer sanção, embora a publicidade da decisão tomada importe por si só uma sanção de natureza especial, digamos social, qual é a da apreciação e juízo da gerência pela própria opinião pública, pelo contribuinte, pela Nação.

A Declaração Geral de Conformidade constitui um verdadeiro silogismo judiciário, ordenando-se as suas premissas — lei e contas — em ordem à decisão de conformidade.

No parecer é que sem dúvida o Tribunal pode versar os diversos aspectos da gestão financeira do Estado à face das leis vigentes, examinando estas e estudando as questões doutrinárias imediatamente pertinentes. Assim é que o nosso Tribunal se tem pronunciado sobre múltiplas questões dessa ordem, tais como os aspectos técnicos do exame e conferência das receitas e despesas, os melhoramentos que tais exames solicitam, a posição do Tribunal e da Assembleia em relação à Conta-Geral do Estado e às Contas Ultramarinas, e a sua integração no sistema geral de fiscalização da gerência financeira do Estado, o carácter específico da função do Tribunal no julgamento dessas Contas, a delimitação das órbitas legais da fiscalização administrativa, política e judiciária, as deficiências de sincronismo e as anomalias a corrigir no conjunto da organização, publicação e julgamento das contas, o reflexo dos princípios e das doutrinas financeiras que informam as leis ou são incon-

troversos, tanto em relação com as leis vigentes como com as funções do Tribunal, os problemas da conta do património e da correcção económica das despesas, etc., etc..

Creemos que para averiguar o conteúdo do relatório do Tribunal deve atender-se ainda hoje ao art.º 201.º do Regimento até porque ele ajuda o melhor entendimento do art.º 6.º, n.º 10.º, que estamos a examinar, na sua expressão final: «*declarando se foram integralmente cumpridas e quais as infracções e os seus responsáveis*».

Quanto a nós, estas infracções não são as que o Tribunal julgou na sua função jurisdicional, nas contas de responsabilidade individual, embora estas também devam ser enumeradas (art.º 201.º, n.º 4.º); são, sim, as mencionadas no n.º 3.º desse artigo, isto é, as infracções (sentido genérico ou vulgar) cometidas no cumprimento da lei de meios e das leis especiais: faltas, inobservância, erros, no cumprimento dessas leis, não propriamente puníveis pelo Tribunal.

Por exemplo, os créditos especiais que porventura foram abertos contra lei.

Já se ventitou o problema da elaboração de uma escrita paralela à da Contabilidade Pública, que forneceria, com grande antecipação, elementos especiais de fiscalização, mas tem sido ponderada a grande envergadura da tarefa em presença do enorme volume de autorizações de pagamento emitidas anualmente (substituindo as antigas ordens de pagamento), receando-se também um possível embaraço para a marcha da administração.

b) Contas ultramarinas

Vão já publicados cinco pareceres das contas de execução orçamental das 8 províncias ultramarinas, sendo do ano económico de 1954 a primeira.

No de 1957, de que fomos o relator, o Tribunal declarou que:

Com as modificações operadas no texto constitucional pela Lei n.º 2048, de 11 de Junho de 1951, o art.º 91.º, n.º 3.º, passou a determinar que tanto as contas da metrópole como as das províncias ultramarinas são tomadas pela Assembleia Nacional, com o relatório do Tribunal de Contas, se este as tiver julgado.

Quanto às contas da metrópole, a Constituição consagra uma tradicional e secular atribuição do Tribunal, constante da sua lei orgânica, regulada em diversos textos legais, esclarecida por uma jurisprudência evoluida, como resulta do próprio enunciado da respectiva Declaração Geral de Conformidade.

Realmente, esta é formulada em cumprimento do art.º 6.º n.º 11.º, do Decreto com força de Lei n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, e para satisfazer o art.º 91.º; n.º 3.º, da Constituição, tendo em vista o preceituado no Decreto-Lei n.º 27 223, de 21 de Novembro de 1936, quanto à organização da Conta Geral, e atendendo às disposições do capítulo II do livro VI do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, de 1881, e do art.º 201.º do Regimento de 1915, tomando em consideração os resultados das contas de gerência julgadas durante o respectivo ano — com as quais é confrontada a Conta Geral do Estado.

Ora pelo que respeita às contas ultramarinas, a alteração do texto constitucional introduziu uma autêntica inovação que não figura na lei orgânica do Tribunal, nem nos seus diplomas regulamentares.

Em complemento da disposição citada, a Constituição determina no art.º 171.º (redacção da mencionada lei) que as contas anuais das províncias ultramarinas serão enviadas ao Ministério do Ultramar, para depois de verificadas e relatadas, serem submetidas a julgamento do Tribunal de Contas, nos termos e prazos marcados pela lei, e tomadas pela Assembleia Nacional nos termos do n.º 3.º do art.º 91.º.

A Lei n.º 2006, de 27 de Junho de 1953 (lei orgânica do Ultramar), no n.º III da sua base LXIV reproduz o texto constitucional.

Note-se desde já que estão estabelecidos os prazos de remessa das contas ao Ministério, mas o mesmo não acontece para o seu envio ao Tribunal.

Do confronto daquelas disposições enumeradas na Declaração Geral de Conformidade, resulta que ao julgar as contas da metrópole — a Conta Geral do Estado — o Tribunal tem de formular um parecer fundamentado sobre a execução da lei de receita e despesa (abrangendo, consequentemente, o Orçamento Geral do Estado), e das leis especiais promulgadas, declarando se foram cumpridas e quais as infracções e seus responsáveis, mencionando as circunstâncias enumeradas no Regimento de 1915, e procedendo de acordo com o estabelecido no citado Regulamento de 1881.

Essa Declaração Geral constitui um certificado de conformidade da gerência, expressa nas contas, com a lei de meios, o decreto orçamental, as leis promulgadas, bem como os restantes elementos de comparação, e com as regras legais que regem a contabilidade pública, devendo declarar as infracções e os seus responsáveis — onde e se irregularidades e desconformidade houver.

O mesmo acontecerá com o julgamento das Contas Ultramarinas, ao qual o Tribunal teve de aplicar por analogia, adaptando-as, as regras orientadoras do julgamento da Conta Geral da Metrópole, uma vez que a nova competência do Tribunal, constante da Constituição e da Lei Orgânica do Ultramar, não foi ainda alvo de disposições definidoras dos objectivos e da necessária regulamentação processual.

A analogia ou adaptação é, de resto, explicada e até autorizada pelo princípio consignado na Constituição e na lei orgânica mencionada, onde se dispõe que a contabilidade das províncias ultramarinas será organizada como a da metrópole, com as modificações que o Ministro respectivo considere indispensáveis por circunstâncias especiais.

E é bem conhecida a tendência para a unificação da Conta Geral do Estado, abrangendo os seus dois grandes sectores, o metropolitano e o ultramarino, o que a valoriza sem dúvida.

É evidente que há um aspecto essencial nas contas da metrópole que não se verifica nas ultramarinas, como já foi assinalado em relatórios anteriores, qual é o de nestas últimas não se ter, obviamente, de apreciar a execução da lei de meios, pois que não extensiva ao Ultramar, mas sim, e somente, a execução orçamental em cada província, bem como das leis especiais promulgadas e dos preceitos da contabilidade pública, verificando a conformidade das contas com esses e os outros, ainda que por enquanto tidos por limitados, elementos de comparação, para o efeito de declarar as infracções encontradas e os seus responsáveis.

As contas de responsabilidade dos organismos autónomos e das recebedorias, são julgadas pelos tribunais administrativos de cada província, e já se acentou quanto interessa ao julgamento das contas ultramarinas o conhecimento das decisões proferidas por esses tribunais, nesses processos, faltando assim um valioso elemento de conferência, tão necessário para o juízo a formular por este Tribunal de Contas.

O trabalho de adaptação por analogia, a que o Tribunal tem de proceder na ausência de texto especial deveria ser substituído pelo cumprimento da lei constitucional, pois que o referido artigo 171.º avisadamente refere que as contas ultramarinas serão enviadas ao Ministério do Ultramar, onde serão verificadas e relatadas, sendo depois submetidas ao julgamento do Tribunal, *NOS TERMOS E PRAZOS FIXADOS PELA LEI*.

Ora é exactamente a definição desses termos e prazos que importa consignar num diploma legal a estabelecer — e esse é dos mais instantes progressos a efectuar nesta matéria.

Várias têm sido as sugestões de melhoramentos e as observações constantes dos relatórios do Tribunal, cumprindo registar que se verificou já a satisfação de algumas.

Mas o aperfeiçoamento das contas ultramarinas tem de ser constante, até para valorização do meritório esforço que representou a sua apresentação e o seu julgamento: a necessidade de tal aperfeiçoamento merece ser mais uma vez posta em relevo.

Teriam de ser atendidas as observações que acabam de ser referidas devendo salientar-se as que noutros pareceres respeitam à persistência de uma conta de gerência e outra de exercício e à falta de um relatório do Ministro do Ultramar, esclarecedor dos critérios adoptados na execução orçamental e das leis aplicáveis.

Assim se apresentou em 1959, no relatório da conta do ano económico de 1957, o problema genérico das contas ultramarinas. No primeiro parecer, relativo ao ano de 1954, de que foi relator o falecido juiz e vice-presidente do Tribunal, Dr. Manuel da Cunha e Costa Marques Mano — em quem concorriam os conhecimentos de velho colonialista e antigo Governador Geral de Angola — foram abordadas, com o melhor tacto, várias dificuldades que no primeiro julgamento da conta podiam parecer insuperáveis.

Efectivamente, a deficiência de elementos de comparação chegou a fazer aflorar a ideia de uma como que impossibilidade de julgamento, logo posta de parte por se considerar que eram inevitáveis, de entrada, as lacunas e as obscuridades — sem que elas, todavia, devessem impedir o Tribunal de exercer a missão difícil, mas necessária, de as investigar, expôr e realçar, exactamente para que de remédio fossem providas, e as contas pos-

sam ser normalizadas na sua organização, apresentação e no seu julgamento⁽¹⁾.

Tratava-se de oferecer à Administração uma colaboração fiscalizadora para o aperfeiçoamento das contas: assim se procedeu.

Nesse parecer, bem como nos seguintes anos económicos de 1955 e de 1956, o Tribunal levantou os diversos reparos que as contas provocavam e forneceu as sugestões convenientes para a sua satisfação.

O exame desses relatórios é muito útil para o pormenor da organização e julgamento das contas ultramarinas.

Para o estudo do regime financeiro do ultramar é fundamental a consulta do relatório e decreto de 1888 (Ministério da Marinha e Ultramar), Decreto n.º 17 881 de 15 de Janeiro de 1930, Lei n.º 2066, de 27 de Junho de 1933, Decreto n.º 39 738 de 23 de Julho de 1954, Decreto n.º 40 712, de 1 de Agosto de 1956, bem como a Constituição Política.

EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Art.º 6.º — n.º 12.º.

O n.º 12.º do art.º 6.º do Decreto n.º 22 257 atribui ao Tribunal competência para «Tornar efectivas as responsabilidades a que se referem os artigos 28.º e 35.º a 38.º deste decreto, para o que promoverá as respectivas acções perante os tribunais, por intermédio dos competentes agentes do Ministério Público».

Esses artigos respeitam a:

28.º — Responsabilidade solidária de todas as autoridades ou funcionários que dêem execução a contratos antes do visto do Tribunal, pois só depois disso podem começar a produzir efeitos;

35.º — Operações de Tesouraria, que vimos noutro lugar;

36.º — Responsabilidade civil e criminal por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, paga-

(1) A impossibilidade de julgamento é própria do processo ordinário de contas, como se vê das disposições regimentais que a regulam.

mentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos, sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º — Os Ministros, quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando, esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente;

2.º — Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;

3.º — Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.

Ainda o art.º 37.º dispõe:

As autoridades ou funcionários de qualquer grau hierárquico que, pelos seus actos, seja qual for o pretexto ou fundamento, contraírem, por conta do Estado, encargos não permitidos por lei anterior e para os quais não haja dotação orçamental à data desses compromissos, ficarão pessoalmente responsáveis pelo pagamento das importâncias desses encargos, sem prejuízo de qualquer outra responsabilidade em que possam incorrer.

O Decreto-Lei n.º 26 966, porém, veio entregar, em parte, ao Tribunal a sanção das infracções a este art.º 37.º, pois no seu art.º 1.º determina que «Os encargos contraídos por entidades competentes, mas com infracção dos artigos 13.º do Decreto n.º 16 670 e 37.º do Decreto n.º 22 257, e cujo pagamento não tenha sido mandado efectuar nos termos do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 24 914 (por anos económicos findos), poderão ser pagos com autorização do Ministro das Finanças em despacho visado pelo Tribunal de Contas, subsistindo a responsabilidade do infractor».

E o art.º 2.º dispõe que a infracção a que se refere o art.º 1.º será punida PELO TRIBUNAL DE CONTAS, para indemnização do Tesouro, com multa de importância não inferior à do pagamento autorizado, sem prejuízo de qualquer responsabilidade disciplinar ou criminal que no caso houver.

Quando, porém, a infracção for conhecida em processo de contas, o Tribunal condenará os responsáveis no pagamento da importância ilegalmente gasta, dispensando-se em tal caso o processo de multa.

O Tribunal já tem julgado que é, no caso, aplicável a faculdade de relevação e redução da responsabilidade, nos termos do Decreto n.º 30 294, sendo a principal razão a de poder resultar o locupletamento do Estado à custa do funcionário, pois a aquisição feita por este era por ele paga. . . mas revertera para o Estado, em muitos casos, o adquirido.

Esta maneira de ver parece-nos muito discutível, não só por argumentos de ordem jurídica, como pela própria circunstância de haver sempre um certo dano para o Estado na aquisição do que ele não precisava ou não queria adquirir (pois nem havia lei permissiva, nem dotação orçamental).

O art.º 38.º determina que salvo o disposto no § 1.º do art.º 6.º (isenções de visto) nenhum serviço público, embora autónomo, poderá fazer abonos de vencimentos, incluindo diuturnidades ou gratificações, sem que para cada caso tenha havido decreto, despacho ministerial ou qualquer diploma visado pelo Tribunal de Contas, ficando os gerentes ou administradores e os chefes de serviços das respectivas contabilidades responsáveis, solidariamente responsáveis pelos abonos feitos com preterição das formalidades indicadas.

A infracção pode ser conhecida no processo de contas, e aí será julgada, ou no processo especial do exame e verificação dos documentos de despesas, e então originará o processo de multa.

O Tribunal tem usado da faculdade de relevação e redução de responsabilidades (Decreto n.º 30 294).

Ao tratar das responsabilidades por encargos irregularmente contraídos, temos de recordar que já o Decreto n.º 18 381 dispunha no seu art.º 22.º que por toda e qualquer despesa, autorizada para pagamento, sem que os preceitos que regulam a sua autorização sejam devidamente cumpridos, ficam responsáveis o director de serviços da respectiva repartição da Direcção Geral da Contabilidade Pública e os funcionários da mesma repartição que tenham tido intervenção no processo.

Este preceito do Decreto n.º 18 381 enquadra-se no regime que veio a ser inscrito nos art.ºs 37.º e 38.º do Decreto n.º 22 257, devendo observar-se que aquelas responsabilidades das repartições da Direcção Geral da Contabilidade Pública cessam no caso de consulta homologada do Tribunal de Contas, como vimos ao examinar as funções de consulta.

NOTAS FINAIS

Conquanto editado pelo Tribunal, este ensaio é só da responsabilidade do seu autor.

Este, para se desculpar dos erros e imperfeições do seu trabalho, poderia invocar pelo menos duas circunstâncias: ser esta a primeira tentativa de uma exposição ordenada das matérias do Tribunal;

a multiplicidade, dispersão e desarmonia da respectiva legislação.

*

Na divisão das funções do Tribunal em «judiciárias» e «de simples fiscalização», hesitamos quanto à inclusão, numa ou noutra, da verificação e conferência dos documentos de despesa (art.º 6.º, n.º 10.º, do Decreto n.º 22 257) e da efectivação de responsabilidades (n.º 12.º do mesmo artigo).

É que nesses processos o Tribunal nem sempre se limita a examinar, conferir, verificar, apontando infracções e infractores, antes em certos casos profere acórdãos e decisões com o carácter e efeitos dos julgamentos dos tribunais de justiça.

*

Pelo que respeita às contas de execução orçamental de cada uma das oito províncias ultramarinas, deve observar-se que está em plena evolução a orgânica do nosso ultramar.

*

Seria injusto não mencionar aqui o estudo histórico da Doutora Virgínia Rau, do Instituto de Estudos Históricos, «A Casa dos Contos», publicação comemorativa do I centenário da fundação do Tribunal de Contas, que passou em 10-XI-1949.

ERRATAS

Espera-se da inteligência do leitor a correcção dos lapsos devidos a uma revisão deficiente.

Assinalam-se os que prejudicam o próprio texto, como sejam:

pp.	linhas	Onde se lê	Deve ler-se
38	29	Este prestarão	Este prestará
42	33	as suas	as duas
100	34 e 35	«b)—Verifica a legalidade do acto e do próprio diploma ou documento», acrescente-se «no aspecto financeiro»	
105	12	derais	gerais
115	16	são sujeitas	não sujeitas

ÍNDICE

INTRODUÇÃO:

- A) — Generalidades sobre o direito financeiro e a fiscalização financeira 9
B) — Os Congressos Internacionais. 17

I PARTE

A FISCALIZAÇÃO EM PORTUGAL

- 1) — O ciclo anual das finanças do Estado. 35
2) — Breve notícia da contabilidade pública. 39
3) — A fiscalização da execução orçamental. 45

II PARTE

O TRIBUNAL DE CONTAS

- Nota histórica 59
O regime vigente. 62
A nova orgânica 70
Da secretaria geral 77
Da competência do tribunal. 79

DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA

- 1.º — Consulta 91
2.º — Do visto 97
(Actos sujeitos a visto — Isenções de visto — Dispensa de visto prévio — Análise do visto — Exame dos actos sujeitos a visto)
Publicação do Visto — Sua anulação. 118
Anotação — Cadastro 122
3.º — Recursos ultramarinos 124
4.º — Verificações e investigações. 125



Função Judiciária do Tribunal.	126
5.º — Julgamentos de contas.	127
A) — Quem presta contas.	128
B) — Contas dos responsáveis de facto.	131
C) — Quando se prestam contas.	133
D) — Como se prestam contas.	137
Do processo	139
Do processo ordinário de contas.	140
Patrocínio Judiciário — Vista — Citação e comunicação dos actos.	145
Das responsabilidades e dos responsáveis.	148
I — Responsabilidades por alcance.	155
II — Responsabilidades devedoras	161
(Releváveis — Não releváveis)	
III — Responsabilidades por multa	171
Responsabilidades solidárias	176
Do acórdão	178
(Requisitos — Publicação — Notificação — Execução)	
Recursos	184
6.º — Julgamento de revisão.	186
7.º — Processos especiais	187
(Processos de multa, de fixação do débito, de impossibili-	
dade de julgamento, de embargos à execução, de anulação)	
8.º — Fixação de jurisprudência — Assentos.	194
Nulidades de processo e de acórdão.	195
Do caso julgado	198
Nota (outras entidades que julgam contas).	200
9.º — Documentos de despesa.	202
(Exame e verificação)	
10.º — Multas e outras penalidades.	205
11.º — A Conta Geral do Estado.	205
12.º — As contas ultramarinas.	211
13.º — Efectivação de responsabilidades.	215
Notas finais	219
Errata	221


 TRIBUNAL DE CONTAS
 ARQUIVO HISTÓRICO-BIBLIOTECA/CDI



662X92

336.126.55(469) PERX
 O TRIBUNAL DE CONTAS