

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

Atribuições do Organismo Superior de Fiscalização no que se refere às receitas

por

JOÃO BARTHOLOMEU JÚNIOR

CHEFE DA REPARTIÇÃO DA CONTA GERAL, DO ESTADO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL



LISBOA—1959

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

Atribuições do Organismo Superior de Fiscalização no que se refere às receitas

por

JOÃO BARTHOLOMEU JÚNIOR

CHEFE DA REPARTIÇÃO DA CONTA GERAL DO ESTADO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL,



LISBOA—1959

II Tema

ATRIBUIÇÕES DO ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZAÇÃO NO QUE SE REFERE AS RECEITAS

Nota preambular

Se bem que em Portugal o Organismo Supremo de Fiscalização das Receitas Públicas seja o Tribunal de Contas, como estas não são fiscalizadas exclusivamente por este órgão de soberania, afigura-se-nos conveniente, antes de entrarmos propriamente na matéria que constitui o objecto deste tema, formular algumas considerações acerca da forma como, no nosso País, tal fiscalização é exercida pelas outras entidades intervenientes, e bem assim expor em traços largos as características do sistema de tesouraria português.

SUMÁRIO

I Parte

Organização e funcionamento da tesouraria portuguesa. O Banco de Portugal como caixa geral do Tesouro na metrópole. A acção da Direcção-Geral da Fazenda Pública. Outros cofres públicos. Como é fiscalizada a tesouraria. Competência fiscalizadora da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e da Inspecção-Geral de Finanças. Alcances.

II Parte

Atribuições do Tribunal de Contas quanto à fiscalização das receitas. Efectivação de responsabilidades. Recursos. Elementos de conferência em que o Tribunal se baseia para verificar a Conta-Geral do Estado na parte relativa às receitas. Conclusão.

III Parte

A FISCALIZAÇÃO DA TESOURARIA NO ULTRAMAR PORTUGUÊS

Organização e funcionamento. O Banco Nacional Ultramarino e o Banco de Angola como caixas do Tesouro no ultramar. A acção fiscalizadora da Direcção-Geral de Fazenda e da Inspecção Superior de Fazenda do Ministério do Ultramar. Intervenção do Tribunal de Contas quanto à fiscalização das receitas ultramarinas. Conclusão.

I Parte

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA TESOUREARIA PORTUGUESA

O sistema de tesouraria que ainda hoje vigora em Portugal succedeu ao anterior sistema das «caixas centrais», em que toda a movimentação dos dinheiros públicos estava unicamente a cargo de funcionários do Estado, quer se tratasse da cobrança dos rendimentos do Tesouro, quer dos pagamentos que este houvesse de efectuar em consequência de compromissos assumidos pela Administração.

Apesar de antigo, não deixa de obedecer aos princípios doutrinários da unidade de caixas preconizado por Jèze e outros professores (A. Monteiro — Do orçamento português), tendo resultado da execução do artigo 24.º das bases anexas à Carta de Lei de 29 de Julho de 1887, regulamentado pelo Decreto de 15 de Dezembro do mesmo ano, na parte em que se estatui que o banco emissor será o banqueiro do Estado e a caixa geral do Tesouro na metrópole, e do contrato então celebrado com o Banco de Portugal, mais tarde alterado, como adiante se verá.

Este sistema tem a vantagem de evitar os inconvenientes ou perturbações que sem dúvida resultariam se o próprio Estado exercesse as funções de «caixa geral» subtraindo à circulação o produto das cobranças dos impostos nas datas em que estes afluem normalmente aos seus cofres ou inundando de numerário o mercado nas ocasiões em que habitualmente efectua os seus pagamentos mais vultosos, que podem não coincidir com os períodos de maiores necessidades monetárias.

A fim de obviar aos inconvenientes que advêm do excesso de meio circulante nas mãos de particulares, já o Governo por mais de uma vez emitiu empréstimos destinados a reabsorver os capitais superabundantes e a evitar deste modo as consequências da inflação (*).

O BANCO DE PORTUGAL COMO CAIXA GERAL DO TESOURO NA METRÓPOLE

Nos termos do artigo 40.º do Estatuto do Banco de Portugal aprovado pelo Decreto n.º 19 962, de 29 de Junho de 1931, cuja reforma o Decreto-Lei n.º 35 575, de 3 de Abril de 1946, aprovou, este instituto de crédito é o banqueiro do Estado e a caixa geral do Tesouro na metrópole. Nesta qualidade é obrigado a ter caixas filiais ou agências em todas as capitais dos distritos administrativos do continente da República e ilhas adjacentes (arquipélagos da Madeira e dos Açores).

Estas caixas filiais ou agências substituem para todos os efeitos os antigos cofres centrais dos mesmos distritos, estando as entradas e saídas de fundos de conta do Tesouro nas mesmas caixas filiais e agências sujeitas a todos os preceitos do Regulamento da Contabilidade Pública em vigor. Aplicam-se os mesmos preceitos às entradas e saídas de fundos na sede do Banco por conta do Tesouro.

As despesas com as transferências de fundos resultantes da execução do disposto no citado artigo constituem encargo do Banco, que deste modo exerce gratuitamente as funções de caixa geral do Estado, em compensação de se lhe haver concedido o privilégio da emissão de notas na metrópole. Obriga-se além disso a abrir ao Estado uma conta corrente também gratuita até o limite de 200.000.000\$00. Todos os levantamentos do Estado através desta conta são efectuados unicamente em representação de receitas orçamentais do exercício respectivo e em harmonia com o determinado no artigo 20.º do Decreto n.º 19 869, de 9 de Junho de 1931, e no artigo 67.º, § único, da Constituição vigente.

(*) Decretos-Leis n.ºs 32 081, 32 353, 32 769 e 33 348, respectivamente de 12 de Junho de 1942, 3 de Novembro do mesmo ano, 30 de Abril de 1943 e 20 de Dezembro do mesmo ano.

Salvo nos casos e condições previstos nos textos legais, o Banco não poderá pôr à disposição do Estado, directa ou indirectamente por via de suprimentos ou descobertos quaisquer importâncias, seja a que título for. Também não poderá garantir letras do Tesouro ou outras quaisquer obrigações do Estado ou de estabelecimentos dele dependentes nem efectuar pagamentos de conta do Estado para os quais não existam no Banco fundos àquele pertencentes, para tal fim imediatamente disponíveis.

São evidentes os benefícios que destas restrições derivam para a administração das finanças públicas, pois desta forma a tesouraria deverá estar sempre atenta e vigilante, especialmente nos períodos em que de antemão se sabe que os fundos vão escassear, a fim de oportunamente tomar ou sugerir a quem de direito as providências que as circunstâncias aconselharem no sentido de assegurar o equilíbrio financeiro sem recorrer às disponibilidades do Banco para além do limite fixado na lei.

Em virtude da Convenção celebrada entre o Governo e o Banco emissor em 10 de Novembro de 1932, ficou à guarda deste o depósito dos títulos que constituem a carteira do Estado, com o encargo da cobrança dos correspondentes rendimentos.

A ACÇÃO DA DIRECÇÃO-GERAL DA FAZENDA PÚBLICA

OUTROS COFRES PÚBLICOS

É à Direcção-Geral da Fazenda Pública (antiga Direcção-Geral da Tesouraria) que faz parte integrante do Ministério das Finanças, que compete representar este Ministério perante o Banco de Portugal, coadjuvando-o, por intermédio dos seus serviços externos — as tesourarias da Fazenda Pública (antigas recebedorias) no exercício das funções que àquele estão cometidas como caixa geral do Estado na metrópole.

Assim, na sede de cada *concelho* (*), existe pelo menos um agente público — o tesoureiro da Fazenda Pública — que tem como principal atribuição do seu cargo a cobrança dos impostos e a remessa periódica do seu produto à agência ou filial do Banco na sede do *distrito* (*) a que o mesmo *concelho* pertencer, visto aquele não ser obrigado a ter nesta divisão administrativa qualquer dependência.

Além das tesourarias da Fazenda Pública existem ainda outros cofres públicos como as alfândegas continentais e insulares, os consulados de Portugal no estrangeiro, a Casa da Moeda e a Repartição do Tesouro na Direcção-Geral da Fazenda Pública, que também exerce as funções de cofre em determinadas circunstâncias.

Nalguns destes cofres há necessidade de manter fundos com uma certa regularidade, v.g., na Alfândega de Lisboa, na Alfândega do Porto e na Casa da Moeda, razão por que estes não estão sujeitos às mesmas disposições reguladoras do movimento de fundos entre as tesourarias da Fazenda Pública e as dependências do Banco de Portugal.

Os consulados procedem de maneira idêntica remetendo o produto dos seus rendimentos para os banqueiros correspondentes do Tesouro nos respectivos países, mantendo-o somente em seu poder quando a legislação destes proíbe as transferências ou neles não existem correspondentes bancários do Estado Português.

COMO É FISCALIZADA A TESOURARIA

Conforme já dissemos atrás, existem outros cofres públicos além das tesourarias da Fazenda Pública, mas como estas constituem a grande maioria (mais de 300) vamos ver como é fiscalizada a responsabilidade dos respectivos tesoueiros, que são caucionados, variando o

(*) Segundo o disposto no artigo 1.º do Código Administrativo de 31 de Dezembro de 1940, o território do continente português divide-se em *concelhos*, que se formam de *freguesias* e se agrupam em *distritos* e *provincias*, mas para o fim que temos em vista interessa apenas fixar os *concelhos* e os *distritos*. Os *concelhos* de Lisboa e Porto subdividem-se em bairros e estes em *freguesias* (§ único do mesmo artigo).

Concelho é o agregado de pessoas residentes na circunscrição municipal com interesses comuns prosseguidos por órgãos próprios (artigo 13.º do cit. *Código*). Esta divisão administrativa corresponde em Espanha ao «concejo», em França à «commune», e em Itália à «comune».

quantitativo da caução consoante a categoria do *concelho* onde desempenham as suas funções.

Assim, embora seja o tesoureiro quem movimenta os fundos confiados à sua guarda, não é ele, como convém, que organiza a conta da sua responsabilidade a submeter anualmente a julgamento do Tribunal de Contas, mas sim um outro funcionário pertencente à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos — o chefe da secção de finanças — que exerce funções idênticas às de guarda-livros (*comptable*), pois é este que contabiliza os documentos justificativos dos recebimentos e pagamentos por aquele efectuados, sujeitando-os deste modo a uma primeira fiscalização (artigo 60.º do Regtº de 4-1-1870; artigo 7.º do Decreto de 26-5-1911; artigo 30.º do Decreto n.º 3 170, de 1-6-1917; artigo 20.º do Decreto n.º 5 859, de 6-5-1919; artigo 20.º do Decreto n.º 18 176, de 8-4-1930; artigo 2.º do Decreto n.º 19 968, de 29-6-1931; artigo 32.º do Decreto n.º 22 728, de 24-6-1933).

Estas contas, cujo movimento nelas descrito é devidamente comprovado por certidões e outros documentos, desdobram-se em duas: a «conta de documentos» e a «conta de dinheiro e papéis de crédito», sendo a primeira extraída do Livro-modelo 10 e a segunda do Livro-modelo 11. As contas são assinadas pelo tesoureiro e pelo chefe da secção de finanças e confirmadas pelo director de finanças do distrito competente, que também as assina. Este funcionário, superior hierárquico do antecedente, pertence igualmente à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos.

As referidas contas são enviadas ao Tribunal nos prazos legais pelas direcções de finanças, as quais centralizam na sede do distrito respectivo a contabilização de todo o movimento realizado pelas secções de finanças *concelhias* que delas dependem, exercendo também sobre estas a sua fiscalização nos termos do artigo 32.º do Decreto n.º 22 728, de 24 de Junho de 1933.

Todas as assinaturas apostas nas contas e nos documentos que as acompanham são feitas por extenso e autenticadas com o selo branco dos serviços competentes.

Compete aos chefes das secções de finanças *concelhias*, em harmonia com o preceituado no artigo 20.º do Decreto n.º 18 176, de 8 de Abril de 1930, além doutras atribuições fiscalizadoras, fazer transferir nos termos regulamentares para a Agência do Banco de Portugal na

sede do respectivo distrito, ou para qualquer outro cofre que seja designado, os documentos pagos na tesouraria e proceder de igual modo com respeito aos fundos disponíveis, *de forma que estes não excedam a caução do tesoureiro*. Nos concelhos da sede do distrito a transferência de fundos deve efectuar-se diariamente.

A escrita das tesourarias da Fazenda Pública passou a fazer-se, a partir de 1 de Julho de 1931, em livros e impressos fornecidos pela Direcção-Geral da Fazenda Pública e de acordo com as instruções que a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e a Inspeção-Geral de Finanças julguem conveniente expedir.

A Inspeção-Geral de Finanças, criada pelo Decreto n.º 18 177, de 8 de Abril de 1930, e cujo Regulamento foi aprovado pelo Decreto n.º 32 341, de 30 de Outubro de 1942, é um serviço de fiscalização externa directamente subordinado ao Ministro das Finanças e dirigido por um inspector-geral com a categoria de director-geral do Ministério das Finanças.

Compete-lhe, afora outras atribuições, inspecionar as direcções de finanças, tesourarias da Fazenda Pública e outros cofres públicos, com excepção dos dependentes dos Ministérios do Exército, da Marinha, dos Negócios Estrangeiros e do Ultramar, efectuando periodicamente visitas de surpresa.

Os balanços e inspecções às tesourarias da Fazenda Pública são considerados visitas de surpresa nos termos do artigo 48.º do Decreto n.º 3 170, de 1 de Julho de 1911.

As caixas filiais ou agências do Banco de Portugal, na parte relativa às operações do Estado, são também fiscalizadas pelos directores de finanças (artigo 24.º, § 3.º, da Carta de Lei de 29 de Julho de 1887).

Todas as contas da responsabilidade do mesmo Banco para com o Tesouro são processadas na Direcção-Geral da Fazenda Pública e julgadas pelo Tribunal de Contas (§ 4.º do mesmo artigo).

ALCANCES (détournements)

Todo o funcionário-inspector ou encarregado de efectuar o balanço que, por ocasião da visita de surpresa feita a qualquer dos cofres encontrar *alcance* e o responsável não entrar com ele acto contínuo nos mesmos cofres, poderá requerer imediatante, em requisição motivada, a

custódia do responsável, até que esteja ultimado o processo preparatório (artigo 171.º do Regt.º Geral da Administração da Fazenda Pública, de 4 de Janeiro de 1870).

Os tesoureiros da Fazenda Pública consideram-se em alcance quando não tenham em cofre ou com saída devidamente documentada, qualquer quantia ou documento de despesa pago que, pelo exame e balanço de contas, nele devam existir ou ainda quando lhes falem ou não apresentem documentos de cobrança ou outros valores à sua guarda por que tenham sido debitados e cuja falta não permita efectuar o balanço e o exame da escrita da sua responsabilidade (artigo 61.º do Decreto n.º 22 728, de 24 de Junho de 1933).

Se, em virtude de balanço, o tesoureiro for encontrado em alcance será imediatamente avisado para entrar no cofre a seu cargo com a respectiva importância acrescida de juros de mora antes de se levantar auto da ocorrência, para o efeito de procedimento criminal e disciplinar que ao caso couber.

Verificando-se, porém, que o alcance provém apenas de lapsos nas relações de cobrança ou de outros erros de escrita, não se lavrará auto, fazendo-se, no entanto, menção do facto no termo de balanço, e bem assim de que o tesoureiro entrou com a respectiva importância.

O chefe da respectiva secção de finanças que, por negligência, não tiver cumprido o disposto no artigo 20.º, n.º 2.º, do Decreto n.º 18 176, de 8 de Abril de 1930, isto é, fiscalizado as responsabilidades da tesouraria, assistido diariamente à abertura e ao encerramento do cofre verificando a receita e despesa diária, e visado previamente todas as guias de receita e todos os documentos de despesa que sejam apresentados para pagamento, é considerado criminalmente responsável com o tesoureiro da Fazenda Pública (artigo 63.º do citado decreto).

Os bens do tesoureiro são garantia especial dos documentos, valores e dinheiro que tem à sua guarda e das importâncias em que se alcaçar.

O Ministério Público, nos termos do artigo 371.º do Código do Processo Civil, pode requerer arresto contra os tesoureiros, recebedores ou quaisquer empregados que tiverem a seu cargo dinheiros ou valores do Estado quando, por virtude de visitas de surpresa ou por algum outro modo, aqueles forem encontrados em alcance.

Todavia, não haverá procedimento contra o tesoureiro respectivo, conforme o que está preceituado para os alcances quando — em caso de assalto, incêndio, roubo, furto ou ainda em qualquer circunstância anormal sejam destruídos, arrebatados ou extraviados documentos, valores ou dinheiros existentes nas tesourarias — se prove nos processos de inquérito e criminal instaurados em consequência desses factos que o exactor em causa neles não teve responsabilidade.

O tesoureiro deve participar imediatamente os factos criminosos ocorridos na tesouraria ao agente do Ministério Público na comarca (divisão judicial) e levantará auto de notícia da ocorrência, que remeterá ao director de finanças do distrito.

Os alcances provenientes de arrebatamento de valores e dinheiros públicos e doutros casos de força maior, somente poderão ser abonados em presença de sentença de justificação proferida pelo tribunal competente com audiência do Ministério Público, ou em vista de quaisquer outros documentos que constituam prova plena do facto (artigo 45.º do Regt.º aprovado pelo Decreto n.º 1 831, de 17 de Agosto de 1915).

Os directores de finanças distritais e os chefes das secções de finanças concelhias são co-responsáveis com os tesoureiros, para os efeitos penais, quando se verifique alcance e se prove que eles, por desleixo ou má fé, tenham descurado a vigilância e fiscalização que lhes incumbe ou não tenham em condições regulares a escrituração das suas repartições, ou também quando omitam a contagem e verificação do dinheiro, valores e títulos de toda a natureza que devam certificar (artigo 8.º da Lei de 13 de Maio de 1896).

Além das outras atribuições que legalmente lhe estão cometidas, compete às direcções de finanças o registo das receitas de conta do Tesouro arrecadadas na agência do Banco de Portugal e respectivo «visto», bem como a verificação dos documentos de despesa a pagar na mesma agência, a descarga nas respectivas folhas, conferência e fiscalização das transferências e passagens de fundos e ainda dos balancetes diários da referida agência em conta com o Tesouro (artigo 7.º do Decreto n.º 18 176, de 8 de Abril de 1930).

II Parte

ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS QUANTO À FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Nos termos do artigo 36.º, § 2.º, do Decreto com força de lei n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, são civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes à liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado, além doutras, todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais.

Ora, conforme preceitua o artigo 32.º do mesmo diploma, as contas dos exactores da Fazenda Pública estão sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas, competindo, portanto, a esta instância fiscalizadora efectivar, afora outras, as responsabilidades dos exactores julgados em alcance.

Já indicámos noutro lugar as circunstâncias em que o tesoureiro da Fazenda Pública é considerado em alcance, por isso limitar-nos-emos agora a explicar como se efectivam nesta hipótese as responsabilidades do funcionário alcançado.

Por via de regra os alcances vêm já apurados nas contas que, por intermédio dos directores de finanças, são enviados ao Tribunal para

juízo. Algumas vezes, porém, são descobertos em virtude de inquéritos ou balanços levados a efeito posteriormente pela Inspeção-Geral de Finanças.

Os responsáveis que no juízo das contas se reconheça terem qualquer responsabilidade criminal serão relegados ao tribunal competente, servindo de base ao processo crime as provas obtidas nos de contas. No caso de haver já processo crime instaurado serão as provas obtidas no processo de juízo de contas remetidas ao tribunal respectivo.

Em harmonia com o preceituado no artigo 24.º do Decreto n.º 18 812, de 4 de Setembro de 1930, quando o tesoureiro for encontrado em alcance superior à sua caução, e não der logo entrada no cofre com a respectiva importância, é imediatamente detido pelo chefe de inspeção e levantado auto, em duplicado, da ocorrência perante o chefe da secção de finanças e o inspector, assinado por todos os que nele intervierem.

Com fundamento neste auto o chefe de inspeção requisitará ao competente delegado do Procurador da República a custódia do exactor, consoante o disposto nos artigos 171.º e 172.º do Regulamento de 4 de Janeiro de 1870, bem como o arresto de todos os seus bens nos termos do artigo 371.º e seguintes do Código do Processo Civil até que esteja ultimado o processo de balanço.

Deste extrair-se-á conta corrente do alcance verificado, que será enviada ao delegado do Procurador da República, juntamente com uma certidão de teor do auto do balanço, para os fins determinados no artigo 359.º e seguintes do Decreto n.º 16 489, de 15 de Fevereiro de 1929.

O delegado do Procurador da República requererá o registo dos imóveis arrestados a favor da Fazenda Nacional. O arresto, porém, não será levantado sem que esteja julgado o processo de alcance pelo Tribunal de Contas e os bens apreendidos responderão pelo pagamento do débito do exactor se não o satisfizer por outro meio.

Todos os responsáveis julgados em alcance serão cumulativamente condenados nos juros de mora legais sobre as respectivas importâncias, não podendo a liquidação abranger mais do que cinco anos (artigo 32.º; § 5.º, do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, e artigo 22.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936).

Nos termos do artigo 1.º do Decreto n.º 29 660, de 6 de Junho de 1939, é extensivo a todas as dívidas ao Estado, aos seus serviços autónomos e aos corpos administrativos o disposto no artigo 139.º e seus parágrafos do Decreto-Lei n.º 16 731, de 13 de Abril de 1929, que estabelece um juro de mora, calculado por percentagens que vão desde 0,7 no primeiro mês, aumentando progressivamente por cada mês até doze e depois uma anuidade por cada mês ou fracção de mês até 60 por cento.

Acerca da contagem dos juros há que observar determinadas regras, conforme dispõe o artigo 44.º do Regimento de 17 de Agosto de 1915, ainda em vigor nesta parte.

Assim:

1.ª Se o alcance provier de demora na entrega dos fundos a cargo do exactor, o juro principiará a correr desde o dia em que deveria efectuar-se a mesma entrega;

2.ª Se proceder de subtracção de valores, omissão de receitas ou de qualquer falta no cofre a cargo do responsável, a liquidação do juro será feita a contar da data em que os fundos tiverem sido desviados do competente destino;

3.ª Se tiver origem em erros de cálculo ou noutras causas que não possam ser atribuídas a infidelidade do gerente, os juros principiarão a contar-se do dia em que for legalmente reconhecida a existência do alcance.

Conforme já foi dito na primeira parte deste trabalho, os alcances provenientes de arrebatamento de valores e dinheiros públicos e doutros casos de força maior, somente poderão ser abonados em presença de sentença de justificação proferida pelo tribunal competente, com audiência do Ministério Público, ou em vista de quaisquer outros documentos que constituam prova plena do facto.

Ora, a sentença ou 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 haviam adoptado todas as precauções tendentes a evitá-los;

3.º Que no prazo de vinte e quatro 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.

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.

A execução dos acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas e a cobrança coerciva dos emolumentos do mesmo Tribunal são da competência privativa dos tribunais das execuções fiscais (artigo 9.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933).

Servirão de base às execuções as cartas de sentença do Tribunal de Contas e as certidões de contas extraídas dos processos respectivos, sendo aplicável a estas execuções o processo estabelecido para as execuções fiscais.

RECURSOS

Se por um lado a legislação portuguesa em matéria de fiscalização dos dinheiros públicos é bastante severa, como acabámos de ver, por outro concede sempre ao arguido, ou seja, ao funcionário julgado em alcance ou em dívida à Fazenda Nacional, o direito de se defender, perante o Tribunal de Contas, usando para esse efeito do direito de recurso.

Assim, todas as contas cujo débito seja igual ou superior a 200.000\$00 são julgadas em 1.ª instância pelo Tribunal de Contas, servindo de relator o juiz a quem o processo couber em distribuição e de adjuntos os dois juizes que deverem seguir-se-lhe segundo a precedência estabelecida (artigo 1.º, § 2.º, do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24 de Novembro de 1938). As sessões de julgamento assiste sempre um representante do Ministério Público.

As decisões tomadas pelo Tribunal em 1.ª instância admitem recurso para tribunal pleno, como 2.ª e última 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 de recurso varia consoante o local do domicílio do responsável ou da entidade interessada, ou ainda se a interposição for efectuada pelo Ministério Público.

Decorridos os prazos concedidos aos recorrentes para alegarem e juntarem documentos, o relator mandará intimar a interposição do recurso a todos os responsáveis não recorrentes que possam ser por ele afectados, a fim de usarem, querendo, de igual direito, e seguidamente será dada vista ao Ministério Público.

Os acórdãos passados em julgado podem ser anulados em tribunal pleno pelos fundamentos admitidos em processo civil, e ainda quando se prove que, em matéria de facto essencial, as contas foram prestadas com dolo ou má fé, ou apresentem deficiências ou erros que não tenham sido apreciados por o processo não fornecer os elementos de informação precisos.

O processo terá por base uma petição fundamentada e instruída com todos os elementos de prova que o requerente possua, dirigida ao Presidente do Tribunal, que determinará a autuação, a apensação do processo em que foi proferida a decisão que se pretende anular e a distribuição.

ELEMENTOS DE CONFERÊNCIA EM QUE O TRIBUNAL SE BASEIA PARA VERIFICAR A CONTA GERAL DO ESTADO NA PARTE RELATIVA ÀS RECEITAS

Além da fiscalização exercida através das contas dos responsáveis pela movimentação e guarda dos dinheiros públicos e outros valores, o Tribunal possui determinados elementos de conferência — uns organizados pelos seus próprios serviços e outros que lhe são enviados pelas direcções de finanças distritais e demais cofres do Tesouro — que lhe permitem efectuar a verificação da conformidade dos números constantes desses elementos e dos que lhe devem corresponder na Conta Geral do Estado publicada pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Quanto às receitas orçamentadas o Tribunal verifica a sua exactidão servindo-se para esse efeito não só do Orçamento Geral do Estado como também do seu ficheiro, que contém o registo de todas as alterações que no decurso do ano económico são introduzidas nas verbas inscritas referentes às receitas previstas.

Quanto às receitas liquidadas, cobradas, anuladas e em dívida, dispõe para a sua conferência das respectivas «demonstrações modelo n.º 30», que lhe são enviadas pelas referidas direcções de finanças, e bem assim das tabelas de rendimentos, cujo movimento não está incluído nas mencionadas demonstrações, e que lhe são remetidas pelos restantes cofres públicos.

Para a verificação do movimento de numerário e papéis de crédito efectuado pelas caixas do Estado à margem da execução orçamental — operações de tesouraria — recebe ainda as «tabelas de entrada e saída de fundos modelo n.º 29» e outras, organizadas também pelas mesmas direcções de finanças e outras entidades.

Os números escriturados nestes documentos são igualmente confrontados com os descritos nos mapas organizados pela repartição competente do Tribunal, com base no apuramento geral das receitas segundo as contas de todos os exactores da Fazenda Pública.

Na hipótese de se notarem divergências, como é vulgar acontecer, a repartição fiscalizadora da Conta Geral do Estado no Tribunal de Contas procederá às necessárias diligências no sentido de se esclarecer a sua origem e de se promover a rectificação dos erros assinalados.

CONCLUSÃO

Da leitura do que fica exposto supomos poder concluir que a organização da tesouraria em Portugal, cujo sistema, aliás, se aproxima sensivelmente do que ainda hoje é adoptado em diversos países europeus e aconselhado por distintos professores e financeiros de reconhecido mérito, satisfaz plenamente as necessidades de uma fiscalização eficiente dos dinheiros públicos, concomitantemente exercida, como já vimos, por determinados serviços dependentes do Ministério das Finanças e «a posteriori» pelo Tribunal de Contas através das contas dos responsáveis que lhe são enviadas para julgamento.

Para se avaliar da eficácia do sistema diremos apenas que nos últimos dez anos o número de alcances verificados em todo o País e ilhas adjacentes, onde existem actualmente 313 tesourarias da Fazenda Pública que coadjuvam os serviços do Banco de Portugal como caixa geral do Tesouro, foi de quatro, atingindo a soma das importâncias desviadas cerca de 900 contos (1 conto = 1.000 escudos), integralmente reposta nos cofres do Estado.

Se atendermos também a que o total das receitas cobradas anualmente anda à volta de 8 milhões de contos e que das despesas autorizadas para pagamento em conta das respectivas dotações orçamentais apenas têm ficado por pagar no fim de cada ano económico quantias que oscilam entre 950 e 5.650 contos, podemos ainda tirar a conclusão de que o sistema de tesouraria vigente além de funcionar com economia, segurança, regularidade e disciplina, funciona igualmente com celeridade, pois, de um modo geral, todas as despesas liquidadas num determinado mês são satisfeitas nesse mesmo mês ou no seguinte, e as saídas de fundos não destinadas ao pagamento de despesas públicas — operações de tesouraria — salvo as excepções previstas na lei, só podem efectuar-se depois de o Tribunal de Contas ter «visado» as respectivas ordens ou autorizações da Direcção-Geral da Fazenda Pública.

III Parte

A FISCALIZAÇÃO DA TESOUREARIA NO ULTRAMAR PORTUGUÊS

Os territórios ultramarinos de Portugal vêm indicados nos n.ºs 2.º a 5.º do artigo 1.º da Constituição vigente, denominam-se genericamente «províncias» e têm organização político-administrativa adequada à situação geográfica e às condições do meio social, conforme preceitua o artigo 134.º da mesma Constituição.

Compreendem: na África Ocidental, o arquipélago de Cabo Verde, Guiné, S. Tomé e Príncipe e suas dependências, S. João Baptista de Ajudá, Cabinda e Angola; na África Oriental, Moçambique; na Ásia, o Estado Português da Índia, Macau e respectivas dependências; na Oceania, Timor e suas dependências.

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

A contabilidade das províncias ultramarinas foi reorganizada como a da metrópole, com as modificações que se tornaram indispensáveis por circunstâncias especiais, em harmonia com o estabelecido na Carta Orgânica do Império Colonial Português e mais tarde na Lei Orgânica do Ultramar. (Lei n.º 2 066, de 27 de Junho de 1953).

A fiscalização superior da administração financeira é exercida pelo Ministro do Ultramar, por intermédio dos serviços do Ministério,

mediante inspecções ordinárias e extraordinárias, e pelo visto das entidades competentes.

Recentemente o referido Ministro, usando da faculdade que lhe é conferida pelo n.º 3.º da Constituição, depois de ouvido o Conselho Ultramarino, tomou a iniciativa da publicação do Decreto n.º 42 082, de 31 de Dezembro de 1958, que criou em cada uma das nossas grandes províncias africanas — Angola e Moçambique — e com sede nas respectivas capitais, uma Inspeção Provincial de Fazenda e Contabilidade, directamente subordinada ao governador-geral, por intermédio de um inspector provincial, em tudo equiparado a director provincial de serviços.

De entre as várias atribuições que competem especialmente à aludida Inspeção destacam-se as seguintes: a inspecção às recebedorias e tesourarias de Fazenda, quando estas não estejam a cargo do banco emissor, e às secções de contabilidade de Fazenda junto de quaisquer departamentos ou serviços públicos; a fiscalização e o balanço de todos os cofres públicos, excluídos apenas os dos serviços militares; a inspecção à contabilidade e os balanços às tesourarias e cofres das sedes das alfândegas e delegações, postos e quaisquer estâncias delas dependentes, etc..

O BANCO NACIONAL ULTRAMARINO E O BANCO DE ANGOLA COMO CAIXAS DO TESOIRO NO ULTRAMAR

Enquanto na metrópole existe uma única caixa geral do Tesouro — o Banco de Portugal — no ultramar o sistema de tesouraria vigente, que funciona de maneira análoga — está a cargo de dois importantes institutos de crédito: Banco Nacional Ultramarino e Banco de Angola.

Nos termos do contrato entre o Governo Português e o Banco Nacional Ultramarino, sociedade anónima de responsabilidade limitada, criada pela Carta de Lei de 16 de Maio de 1864, celebrado em execução do disposto no Decreto-Lei n.º 39 221, de 25 de Maio de 1953, este estabelecimento bancário continua a funcionar como banco emissor

nas províncias ultramarinas de Cabo Verde, Guiné, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Estado Português da Índia, Macau e Timor, e além disso exerce nestas as funções de banco central e comercial e de *caixa do Tesouro*.

Por conseguinte, a troca do privilégio da emissão de notas nas províncias acima mencionadas, o B. N. U. desempenha sem juro, comissão ou remuneração de qualquer natureza, o serviço de caixa de Tesouro em todas as localidades onde exerça as funções bancárias, pagando por conta delas, e até o limite dos fundos entregues à sua guarda, todas as suas despesas, recebendo as suas receitas e arrecadando ou restituindo todos os depósitos para garantia ou sob a guarda das províncias ultramarinas, ficando estas, por sua parte obrigadas a utilizar sempre o Banco, e só ele, para realização de todos os depósitos supra indicados e de todas as suas operações bancárias, (cláusula 49.ª).

O Banco é obrigado a efectuar gratuitamente:

a) Da sua sede para as filiais, agências e correspondências privativas nas províncias ultramarinas que se designam genéricamente por dependências e entre estas por via postal ou telegráfica, todas as transferências de fundos do Estado, sendo ao câmbio da praça remetente as que importem câmbio;

b) Das suas filiais, agências e correspondências privativas para a sede, por via postal ou telegráfica, nos termos da alínea anterior, as transferências de fundos do Estado.

As requisições das transferências gratuitas terão de transitar pelos Serviços de Fazenda, a fim de serem visadas pelo director, sem o que não gozarão da isenção do prémio.

O Banco é ainda obrigado a conceder a cada uma das referidas províncias ultramarinas um crédito gratuito, em moeda local, até a quantia equivalente à quarta parte do duodécimo das receitas ordinárias da província inscritas no orçamento aprovado para o ano económico em curso.

A semelhança do que está determinado quanto à metrópole, estes créditos gratuitos sòmente poderão ser utilizados para suprir as receitas

orçamentais ainda não cobradas e devem estar liquidados até o último dia do ano económico em que tiverem sido concedidos.

O Estado deverá efectuar todo o seu movimento financeiro e o dos serviços autónomos relativos às províncias ultramarinas onde o Banco tem o privilégio da emissão, exclusivamente por intermédio do mesmo Banco.

*

O Banco de Angola, constituído por escritura pública de 8 de Setembro de 1926, ao abrigo do Decreto n.º 12 131, de 14 de Agosto de 1926, teve por fim promover o desenvolvimento económico da província de Angola e em especial explorar o privilégio da emissão de notas na mesma província e exercer todas as demais operações que lhe são permitidas nos termos do seu Estatuto e da lei.

O Banco tem uma filial em Luanda e agências, pelo menos, em Benguela, Gabinda, Lobito, Malange, Moçâmedes, Nova Lisboa, Novo Redondo, Sá da Bandeira e Silva Porto.

As relações do Banco de Angola com o Estado no exercício das suas atribuições, como caixa do Tesouro na província do mesmo nome, são idênticas às que existem entre o Estado e o Banco Nacional Ultramarino.

As respectivas contas são processadas nos Serviços de Fazenda de cada província e submetidas oportunamente a julgamento do Tribunal de Contas.

A ACÇÃO FISCALIZADORA DA DIRECÇÃO-GERAL DE FAZENDA E DA INSPECÇÃO SUPERIOR DE FAZENDA DO MINISTÉRIO DO ULTRAMAR

Em virtude da promulgação do Decreto-Lei n.º 41 169, de 29 de Junho de 1957, que modificou a orgânica do Ministério do Ultramar, os serviços de Fazenda deste Ministério compreendem a Direcção-Geral de Fazenda e a Inspecção Superior de Fazenda do Ultramar.

A Direcção-Geral de Fazenda é formada pela Repartição de Fazenda e pela Repartição de Contabilidade do Ultramar, cada uma delas dividida em duas secções.

A Repartição de Fazenda compete:

1) O estudo, a informação e o expediente de todos os assuntos respeitantes a impostos, contribuições, taxas, comparticipações e mais rendimentos das províncias ultramarinas, empréstimos e outras formas de assistência financeira, verificação das dívidas das províncias à metrópole ou entre si;

2) A revisão e a informação dos mapas de avaliação das receitas das províncias, a elaboração das instruções relativas aos orçamentos ultramarinos, o exame e o registo de todas as alterações introduzidas nos orçamentos e a informação dos pedidos de transferência de verbas e de abertura de créditos que careçam de resolução do Ministro;

3) A reunião das informações e elementos necessários para conhecimento do estado da cobrança das receitas públicas e da situação financeira de cada província;

4) A verificação e o relato das contas anuais das províncias ultramarinas, de acordo com a base LXIV da Lei Orgânica do Ultramar;

5) A informação das contas dos exactores de Fazenda que tenham de ser submetidas a julgamento na metrópole;

6) A informação acerca de quaisquer providências dos governos ultramarinos que possam influir no equilíbrio orçamental das respectivas províncias;

7) O expediente da Inspecção Superior de Fazenda do Ultramar.

São atribuições da Repartição de Contabilidade do Ultramar:

1) Escriturar, liquidar e cobrar, nos termos de lei, quaisquer receitas pertencentes às províncias ultramarinas que devam ser satisfeitas na metrópole;

2) Verificar, escriturar e liquidar as despesas das províncias ultramarinas que, nos termos legais, devam ser pagas de sua conta na

metrópole, incluindo pensões de aposentação ou reforma, subsídios de embarque, ajudas de custo ou outros abonos a funcionários;

3) Informar sobre cabimento de verba relativamente a todas as nomeações, promoções, aposentações ou contratos para funções públicas nas províncias ultramarinas da competência do Ministro e, de maneira geral, relativamente a todos os actos que, por lei, dela necessitem;

4) Efectuar o serviço de tesouraria das províncias na metrópole nos termos da lei;

5) Organizar as contas de todas as receitas e despesas das províncias que devam ser recebidas ou satisfeitas na metrópole;

6) Organizar e escriturar todas as contas existentes entre cada província e o Ministério do Ultramar ou outros organismos públicos da metrópole;

7) Superintender no serviço de contabilidade dos organismos dependentes do Ministério.

*

Incumbe especialmente aos inspectores superiores de Fazenda do Ultramar:

1) Examinar os livros e documentos de contabilidade, processos e mais papéis em todos os serviços que arrecadem receitas, processem, liquidem ou paguem despesas, incluindo as instituições que façam operações de crédito sob a fiscalização do Estado das províncias ultramarinas;

2) Dar balanço aos cofres onde se arrecadem receitas, valores ou fundos do Estado, incluindo os dos serviços dependentes;

3) Exercer as atribuições indicadas nos números anteriores em relação aos estabelecimentos ou organismos que na metrópole administrem fundos das províncias ultramarinas ou sejam por elas total ou parcialmente sustentados.

INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUANTO À FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS ULTRAMARINAS

Enquanto na metrópole todas as contas dos exactores da Fazenda Pública estão sujeitas ao julgamento do Tribunal de Contas, (inclusive a do Banco de Portugal como caixa geral do Tesouro), no que se refere ao ultramar as coisas passam-se de maneira um tanto diferente, pois só as contas dos tesoureiros-gerais (Banco Nacional Ultramarino e Banco de Angola, como caixas do Tesouro nas respectivas províncias) são julgadas por esta alta instância fiscalizadora, visto que é da competência dos tribunais administrativos ultramarinos, que funcionam como tribunais de contas, o julgamento de todas as outras contas da responsabilidade dos exactores (Reforma Administrativa Ultramarina, artigo 663.º, n.º 1).

Porém, o movimento relativo às receitas das províncias ultramarinas está incluído nas contas gerais que, segundo o preceituado no artigo 171.º da Constituição, são anualmente enviadas ao Ministério do Ultramar para, depois de verificadas e relatadas pela Direcção-Geral de Fazenda e pelos serviços do Tribunal de Contas, serem submetidas a julgamento desta instituição suprema de fiscalização financeira, nos termos e prazos fixados na lei, e tomadas pela Assembleia Nacional, conforme o determinado no artigo 91.º da mesma Constituição.

Das decisões dos tribunais administrativos ultramarinos, que julgam em primeira instância as contas dos responsáveis por dinheiro ou materiais do Estado, há recurso para o Tribunal de Contas nos termos do artigo 6.º, n.º 6, alínea c) do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933.

CONCLUSÃO

Têm-se registado nos últimos anos notáveis progressos no sentido de aproximar tanto quanto possível a contabilidade ultramarina da metropolitana, pois já o Decreto n.º 15 465, de 14 de Maio de 1928, o primeiro da série de diplomas que reorganizaram a nossa administra-

ção financeira, determinava, no seu artigo 25.º, que os novos princípios estabelecidos quanto à metrópole seriam extensivos aos orçamentos do ultramar.

Diversos foram os diplomas publicados posteriormente com este objectivo, sendo talvez o mais importante a Lei Orgânica do Ultramar Português, a que atrás já fizemos referência, e que nas suas Bases LIX a LXI se ocupa das receitas, estabelecendo vários preceitos sobre a sua natureza e determinando que todas elas, salvo disposição expressa em contrário, sejam entregues na respectiva caixa do Tesouro e no final descritas nas contas gerais das respectivas províncias.

Conforme já se disse noutro lugar, tanto as contas das caixas do Tesouro como as contas gerais das províncias são julgadas pelo Tribunal de Contas, em cumprimento do disposto na Constituição e na L. O. U. P.

Composto e impresso nas
Officinas Gráficas de
BERTRAND (IRMÃOS), LTD.
Travessa da Condessa do Rio, 7
—— LISBOA ——