

privada, a executar a médio ou a longo prazo e susceptíveis de correcção periódica, segundo a posição dos elementos que entraram na base dos respectivos cálculos e estudos.

5 — Um dos mais relevantes pressupostos do planeamento é o das disponibilidades financeiras e uma das suas características principais é a da *inerência*, ou seja a da sua afirmação como processo ou parte integrante da gestão administrativa.

6 — Envolvendo a execução dos planos de desenvolvimento económico e social o dispêndio de verbas de extraordinário volume e dado

finalmente em apreciar a *legalidade formal* da despesa e a sua *legalidade substancial* pelo confronto dos meios com os objectivos essenciais em vista.

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

Despesas de Anos Económicos Findos

por

JOAQUIM DELGADO

DIRECTOR GERAL, DO TRIBUNAL, DE CONTAS



LISBOA—1959

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

Despesas de Anos Económicos Findos

por

JOAQUIM DELGADO

DIRECTOR GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS



LISBOA—1959

SUMÁRIO

	Págs.
Introdução	5
Garantias de equilíbrio orçamental	9
O regime completa-se	15
Fiscalização do Tribunal de Contas — Sanções	17
Organismos autónomos	19
A prescrição	21
Conclusão	23

INTRODUÇÃO

Terminado o prazo legalmente fixado para fecho das operações de receita e despesa em conta do Orçamento Geral do Estado num determinado ano económico, há sempre um volume de despesas que, embora legítimas, pois foram contraídas pelos agentes públicos no exercício das suas funções, não podem ser pagas até àquele fecho.

O Estado não nega a sua obrigação nem foge ao pagamento mas exige condições e garante-se com um processo especial para o fazer num ano económico seguinte, obtendo assim certeza jurídica.

Para tal, inscreve no respectivo orçamento uma rubrica especial — a de «Despesas de anos económicos findos».

*
* *

Necessariamente que tem de haver uma disciplina rígida na satisfação de encargos por essa rubrica. Exige-o a estabilidade orçamental, o são princípio do equilíbrio entre os réditos e os gastos, hoje princípio constitucional — Constituição, artigo 66.º — e sobretudo o ultrapassar-se a gerência e afrontar-se o princípio da anualidade orçamental.

Mas nem sempre assim se procedeu.

*
* *

Recuando no tempo, vemos que a contabilidade pública se desdobrava e regia por anos económicos divididos em dois períodos: a gerência e o exercício. Aquela abrangia o período de 12 meses, que ia

de Julho a Junho e durante o qual se realizavam todos os actos relativos à cobrança e aplicação dos rendimentos públicos. O exercício era o período em que se completavam todos esses actos e correspondia aos 12 meses seguintes ao do final da gerência — Regulamento Geral da Contabilidade Pública, de 12 de Dezembro de 1863, artigos 2.º a 7.º.

Assim e no tocante às despesas, liquidavam-se e pagavam-se não só durante os 12 meses da gerência como também nos 12 meses subsequentes.

Disso resultava que durante o ano económico se procedia àquelas operações relativamente ao próprio ano bem como ao antecedente, o que podia criar embaraços de tesouraria. Encerradas que fossem as operações do respectivo ano económico, e esse encerramento tinha lugar, como vimos, 24 meses após o seu início, ainda ficavam despesas por pagar, as quais, tal como no direito financeiro francês, se chamavam «restos por pagar» — artigo 7.º do dito Regulamento.

Para eles, se fixavam as normas da sua posterior liquidação e pagamento, recorrendo à abertura de créditos ou à renovação das ordens de pagamento em tempo emitidas e anuladas, por não pagas, no final do ano económico. E durante 5 anos ou 6 se o credor não residisse na Europa poderiam ainda constituir obrigações liquidáveis do Estado. Portanto, só ao fim desses 5 ou 6 anos, prescrevia o direito de reclamação por parte dos credores, mas ainda assim não completamente, pois ficavam em aberto as relativas a menores e a outros que pelas leis em vigor gozassem do direito de restituição. Pagar-se-iam também as despesas não satisfeitas por demora no deferimento das pretensões dos credores em tempo oportuno apresentadas — citado Regulamento, artigos 54.º a 64.º.

De tudo se conclui que se alongava demasiadamente o prazo para a satisfação de encargos não liquidados durante a vigência do ano económico, o que falseava as respectivas contas, por não incluírem a totalidade das obrigações assumidas pelo Estado nesse ano económico na parte referente aos pagamentos que em conta dele se deveriam efectuar. E da não fixação de sanções aos responsáveis — serviços ou fornecedores — por tal estado de coisas, resultava sobrecargas para os anos económicos seguintes com repercussões no movimento da caixa do Tesouro.

Praticamente não se limitava, melhor dizendo, não se concretizava, com a necessária clareza, até quando o Estado ficava obrigado a pagar em conta de anos económicos findos.

*
* *

O Regulamento Geral da Contabilidade Pública, de 4 de Janeiro de 1870, manteve as normas que o de 1863 prescrevia sobre o assunto. E só uma ligeira alteração se verificou: enquanto este se referia a «menores e outros que pelas leis do reino gozam do direito de restituição» (artigo 60.º, § 1.º), o novo Regulamento passou a reportar-se a «impedidos nos termos do Código Civil» (artigo 47.º, § 4.º).

*
* *

A lei de 25 de Junho de 1881 e o Regulamento Geral da Contabilidade Pública que se lhe seguiu em 31 de Agosto, pouco inovaram na matéria. É certo que se encurtou o período durante o qual se podiam concluir as operações relativas a determinado ano económico. Manteve-se o ano económico de 12 meses e pelo mesmo tempo a gerência. Mas o exercício passou de 12 para 6 meses — artigo 7.º da lei citada e artigos 3.º, 5.º, 6.º e 7.º do mencionado Regulamento. Porém continuou a manter-se o prazo de cinco anos para pagar despesas de anos económicos findos, e também se não disse quais as despesas que em conta da respectiva verba podiam ser satisfeitas. Por prazo indeterminado se considerou ainda obrigação de pagar as dívidas a impedidos nos termos do Código Civil já referidas e os créditos não despachados a tempo.

*
* *

Vinte e um anos mais tarde, as Bases anexas à lei de 20 de Março de 1907 quase que suprimem o exercício. O ano económico, tal como vinha acontecendo, coincide agora com a gerência. Mas o período para completamento das operações do ano económico, a que se vinha cha-

mando exercício e agora não toma qualquer denominação, é encurtado para 30 dias. Nada se inova ainda relativamente às despesas que ficarem por pagar passado esse período complementar. Permite-se, mais uma vez, que elas sobrevivam como obrigações do Estado, ainda por 5 anos, artigos 1.º a 3.º. Mas à falta de preceito específico, tem agora de entender-se que deixaram de poder pagar-se após esses 5 anos, as dívidas a impedidos nos termos do Código Civil e os créditos demorados na apreciação das respectivas reclamações formuladas em tempo.

Se algo se melhorou, estava-se ainda longe da necessária disciplina da utilização das verbas para despesas de anos económicos findos.

*
* *
*

O Decreto n.º 5 519, de 8 de Maio de 1919, constituiu um primeiro passo para uma disciplina de maior rigor. Reduziu para 2 anos o prazo dentro do qual podem pagar-se encargos de anos económicos findos. Continuava, porém, a ser possível fora desse prazo o pagamento dos encargos que as Bases de 1907 não citavam — os dos impedidos e os demorados na apreciação superior — artigo 1.º.

Mas o decreto introduziu uma alteração essencial: a da inscrição, no orçamento de cada Ministério, de um capítulo especial — o de «Despesas de anos económicos findos» — para através dele se liquidarem e pagarem todas as não liquidadas e pagas em tempo oportuno — § 4.º do referido artigo —. Era uma nova técnica.

O Decreto n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930, estabeleceu o princípio de que o pagamento de todas as despesas públicas respeitantes a um ano económico deviam ser liquidadas até 31 de Janeiro do ano seguinte e fixando o prazo de 14 de Fevereiro imediato para o seu pagamento (Decreto-Lei n.º 25 538, de 26 de Junho de 1935, que alterou os prazos daquele Decreto n.º 18 381).

Mas isto não significa que depois do dia 14 de Fevereiro, por caducarem as autorizações de pagamento das despesas, não fosse possível a satisfação de encargos legalmente contraídos após essa data.

O crédito do Estado não poderia ser afectado, aplicando o regime da protecção a tais dívidas, que muitas vezes não foram satisfeitas nos prazos regulamentares por demoras de vária natureza que podem não ser de imputar aos credores, do que se fará prova através de um processo especial.

GARANTIAS DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

A existência no orçamento da rubrica «Despesas de anos económicos findos» deve-se especialmente a uma necessidade técnica de, tendo em atenção a regra da anualidade, dotar o orçamento dos meios próprios para a realização de obrigações atrasadas por contingências e motivos legítimos, defendendo o seu equilíbrio e considerando de excepção a satisfação de encargos existentes de anos anteriores ainda por pagar, ou ignorados.

Esses encargos quando em número avultado representavam quebras de disciplina e faltas de organização e exerciam naturalmente influência nefasta no Orçamento. O seu efeito consistia em abrir um alçapão por onde coubessem as imprevisões, erros e operações menos rigorosas, havia assim um recurso marginal para saldar irregularidades ou atrasos e se a sua importância fosse dilatada uma ameaça ao equilíbrio de que ninguém poderia dar conta no primeiro exame.

*
* *
*

O orçamento resume em si um complexo de problemas e conjunturas uns e outras dirigidos a um futuro em que as realidades surgem e se efectivam. O trabalho da sua elaboração coloca, quem procede a essa operação, perante preocupações de vulto onde não são estranhos o imperativo de prover com os meios precisos dentro dos limites aproximados e a realidade das necessidades sociais que acarretam despesas. Afastar-se deste balanço prévio seria falsear a essência do orçamento que tem carácter de previsão rigorosa.

Sendo esta pois a consequência de uma estimativa sã e honesta, os números nele inscritos devem traduzir um cálculo em que a conjuntura se aproxime tanto quanto possível da realidade. Dentro destes princípios, o orçamento constitui uma salvaguarda para aqueles que terão de o executar e defender perante as ameaças do inesperado ou do que não pode balancear-se perfeitamente.

Em face do que fica exposto, não era de estranhar que se começasse a pensar na forma de encarar de frente, corajosamente, o problema respeitante a dívidas de anos económicos findos que viviam menos disciplinarmente ameaçando a estabilidade orçamental.

As leis da Contabilidade Pública então em vigor, mostravam-se ineficazes para debelar grande parte do mal. Viviam-se em regime de incerteza e complexidade com os grandes perigos que já apontámos.

Abusava-se muito da aplicação da verba destinada a despesas de anos económicos findos. Era preciso travar esse abuso.

Estava-se no limiar do período da Renovação das finanças portuguesas. Este capítulo não podia ser abandonado pelo seu hábil reformador.

Em 31 de Julho de 1928 publica-se o Decreto n.º 15 798 no qual se fixam sanções a aplicar aos funcionários que realizam despesas além das dotações orçamentais, ficando os mesmos directamente responsáveis pelo seu pagamento pois proíbe-se a sua inscrição nos orçamentos dos Ministérios no capítulo de «Despesas de anos económicos findos».

E assim, ficou redigido o seu artigo 13.º:

«É expressamente proibido realizar despesas que não tenham sido inscritas no orçamento, e bem assim contrair encargos de que resultem excederem-se as dotações orçamentais, devendo os directores e administradores dos serviços providenciar de forma que as respectivas despesas nunca excedam aquelas dotações».

Redacção clara e terminante, não admitindo quaisquer dúvidas. Todo aquele que contraia encargos excedendo as dotações orçamentais será responsável pelo pagamento das importâncias despendidas o que igualmente acontecerá com as despesas realizadas sem inscrição orça-

mental. Deixou assim de haver o recurso às dotações dos anos económicos anteriores para satisfazer excessos de verba, ou despesas indevidas — artigo 14.º do mesmo decreto, que se transcreve:

«Não podem ser incluídas no orçamento dos Ministérios como «Despesas de anos económicos findos» quaisquer despesas realizadas além das dotações orçamentais, ficando todos os funcionários, empregados ou autoridades que praticarem ou consentirem na violação das disposições do artigo 13.º solidariamente responsáveis pelo pagamento ou reembolso ao Estado das importâncias despendidas sem inscrição no orçamento ou além das verbas autorizadas».

Ainda no artigo 15.º fixam-se os princípios basilares para a utilização das verbas inscritas nos orçamentos para despesas de anos económicos findos, conforme se vê pela sua letra expressa:

«Artigo 15.º — Nos orçamentos dos diferentes Ministérios inscrever-se-á em capítulo especial, sob a rubrica de «Despesas de anos económicos findos», uma verba que será apenas destinada ao pagamento de:

- a) — Créditos que não puderam ser satisfeitos nos prazos regulamentares por demora no deferimento das pretensões dos interessados apresentadas em tempo perante a autoridade competente;
- b) — Dívidas a impedidos nos termos do Código Civil;
- c) — Créditos legalmente constituídos não incluídos nas contas de liquidação de despesas por motivos cuja justificação ao Ministério das Finanças, por intermédio da Contabilidade Pública, competirá apreciar;
- d) — Encargos da dívida pública a cargo do Tesouro não prescritos nos termos das leis vigentes».

Aqui se mencionam os casos específicos cujos créditos se podem satisfazer pelas dotações em causa afirmando uma disciplina nítida e uma técnica demarcada.

A legislação ultramarina foi também influenciada pela Renovação Financeira iniciada no continente. A solução do problema também encontrada em moldes semelhantes revela a mesma mestria conforine se pode verificar pela leitura dos artigos 159.º e 160.º da Carta Orgânica, que a seguir se transcrevem:

«Artigo 159.º — Não podem ser incluídas nos orçamentos ou servir de elemento de previsão orçamental, para serem pagas por rubricas relativas a exercícios findos, quaisquer despesas realizadas além das dotações autorizadas.

Artigo 160.º — Só podem ser incluídas nos orçamentos das colónias como despesas de exercícios findos, as despesas que, tendo sido autorizadas nos termos legais e tendo cabimento em dotação orçamental, satisfaçam ao preceituado num dos seguintes números:

- 1) — Não haverem sido satisfeitas nos prazos regulamentares por demora no deferimento das pretensões dos interessados, apresentadas em tempo perante as autoridades competentes;
- 2) — Constituírem dívidas a impedidos nos termos do Código Civil;
- 3) — Representarem créditos legalmente constituídos mas não liquidados ou pagos, por motivo de equidade que o Ministro ou o governador da colónia tenham reconhecido em despacho fundamentado;
- 4) — Constituírem encargos da dívida pública, não prescritos, a cargo da colónia.

§ 1.º — Apenas se exceptuam das disposições deste artigo, podendo ser inscritas nos orçamentos das colónias sem dependência de dotação orçamental anterior, as dívidas resultantes de condenação por sentença judicial passada em julgado; as prove-

nientes de casos de força maior ou fortuitos e aquelas em que o não pagamento, por razão de justiça, possa representar descrédito para o Estado; nestas hipóteses será sempre preciso parecer favorável do Conselho do Império Colonial e despacho do Ministro, dados em face dos documentos comprovativos.

§ 2.º — Os governadores das colónias justificarão sempre devidamente todas as inscrições de verbas que fizerem nos orçamentos para despesas de exercícios findos.

Anteriormente à publicação da Carta Orgânica já os Decretos n.ºs 17 881, de 11 de Janeiro de 1930, 19 477, de 17 de Março de 1931 e 22 545, de 18 de Maio de 1933, regulavam o pagamento de todas as despesas de exercícios findos, fixando as normas a observar para o efeito.

*
* * *

O Decreto n.º 18 381 estabeleceu, como vimos, um período complementar para a liquidação das despesas respeitantes a um ano económico, e outro para o seu pagamento. O primeiro o das liquidações vai até 31 de Janeiro e o segundo o dos pagamentos até 14 de Fevereiro — artigo 3.º do Decreto n.º 18 381, alterado pelo Decreto n.º 25 538.

Estes períodos destinam-se a introduzir nas contas públicas a necessária disciplina na intenção de reduzir ao mínimo o inconveniente que resulta do atraso nos pagamentos das despesas públicas respeitantes a um ano económico.

O REGIME COMPLETA-SE

O regime era demasiado rigoroso, mesmo assim o Decreto n.º 18 381 afirmava no seu relatório:

«Pode porém acontecer que, apesar de tudo, algumas despesas legalmente realizadas não sejam pagas de modo a serem incluídas nas contas do respectivo ano. Para estas, se manterá o sistema de inscrever em cada orçamento uma verba para «Despesas de anos económicos findos», cuja aplicação, por muito se ter abusado até agora, fica restrita a casos especiais taxativamente fixados na lei».

Garantido o bom funcionamento do sistema financeiro vigente, desapareceu o perigo, a que atrás nos referimos, de um desequilíbrio orçamental.

Desta forma, foi possível alargar os casos mencionados no artigo 15.º do Decreto n.º 16 670 e hoje podem ser satisfeitas pela verba de anos económicos findos as seguintes despesas:

As despesas para cujo pagamento foram expedidas as devidas autorização e que não tenham sido satisfeitas até 14 de Fevereiro. O pagamento de tais despesas é precedido de processo organizado a requerimento dos interessados para averiguação das razões que determinaram a falta. Nesse requerimento, o interessado colará uma estampilha fiscal de 20\$00 (artigo 11.º da lei da Contabilidade de 1930);

As despesas resultantes dos processos de habilitação de herdeiros (Decreto n.º 19 304, de 30 de Janeiro de 1931).

Em 1934, admitiu-se a impossibilidade de, em determinados casos, ser observado o disposto no artigo 13.º do Decreto n.º 18 670. Comprovada essa circunstância, o correspondente encargo será satisfeito em conta da verba de «Despesas de anos económicos findos» (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24 914).

Da mesma forma foi permitido o pagamento por tal verba quando se trate de encargos contraídos com excesso da dotação orçamental aplicável e que não sejam satisfeitos nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24 914 (Decreto-Lei n.º 26 966, de 1 de Setembro de 1936).

Igualmente, e nos termos do Decreto-Lei n.º 34 332, de 27 de Dezembro de 1944, serão satisfeitas as despesas contraídas mediante a observância dos preceitos da Contabilidade Pública mas cujos créditos não tiverem sido postos a pagamento até 14 de Fevereiro do ano seguinte àquele em que se contraíram.

Estes os casos de maior relevância prática.

FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

SANÇÕES

A utilização da verba de «Despesas de anos económicos findos» está sujeita a apertada fiscalização tanto por parte da Contabilidade Pública como do Tribunal de Contas.

Essa fiscalização, por parte do Tribunal de Contas, exerce-se em primeiro lugar por intermédio do «visto» e depois através do «exame e verificação dos documentos de despesa dos Ministérios».

Esta última fiscalização tem lugar por força de leis especiais que mandam submeter a tal formalidade os despachos ministeriais autorizando o pagamento de dívidas de gerências anteriores pela verba de anos económicos findos.

As responsabilidades apuradas são punidas pelo Tribunal de Contas, não pela forma prescrita no Decreto-Lei n.º 26 966, isto é, pela condenação total do reembolso do que fora ilegalmente dispendido, mas sim pela aplicação de uma multa até 10 contos, fixada em processo especial de julgamento (Decreto-Lei n.º 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940).

Quando, através do processo de multa, se verificar que da infracção cometida não resultou qualquer prejuízo para o Estado, o Tribunal de Contas tem a faculdade de relevar ou reduzir as responsabilidades em que incorreram os infractores.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 30 294, harmonizou-se o regime das sanções previstas no Decreto-Lei n.º 26 966.

ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Tudo quanto está legislado sobre o tema «Despesas de anos económicos findos» tem aplicação aos organismos autónomos, nos termos do artigo 19.º do Decreto n.º 15 465, de 14 de Maio de 1926 que manda sujeitá-los às leis e regulamentos da Contabilidade Pública no que respeita à organização dos seus orçamentos, à execução dos serviços, ao pagamento das suas despesas.

A PRESCRIÇÃO

O problema da prescrição anda intimamente ligado ao das «Despesas de anos económicos findos».

Como se deixou dito, nem todos os encargos referentes a um ano findo caducam no momento em que se extingue o orçamento do ano em que eles foram contraídos.

Mantêm-se para além dele, capazes de exercer a sua acção nefasta nos orçamentos que se lhes seguirem. Haverá, pois, que fixar-lhes um limite para além do qual não seja possível reclamá-los. No nosso direito comum, o prazo estabelecido é de 30 anos, findo o qual é declarada extinta a obrigatoriedade de satisfazer o pagamento, isto é, *prescreve a dívida*.

O nosso Regulamento da Contabilidade Pública de 1863, cópia mais ou menos fiel do da França, fixou o prazo de 5 anos e mais um para os credores residentes fora da Europa reclamarem os seus créditos. Em 1870, o novo Regulamento manteve os prazos em vigor e mandou que eles fossem contados a partir do termo do exercício.

Aprovada a reforma dos serviços da Contabilidade Pública pelo Decreto n.º 5 519, de 5 de Maio de 1919, o prazo para a prescrição foi fixado em 2 anos.

Sabe-se que mesmo esta última solução não removia as dificuldades, por não fazer diminuir de forma satisfatória o potencial dos créditos atrasados e em aberto. Só após a publicação do Decreto n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930, o diploma base da Contabilidade Pública, é que o problema se pôde considerar definitivamente resolvido. Segundo se depreende da leitura do seu relatório e do seu artigo 3.º, deduz-se que, depois do encerramento do ano económico, só em casos muito particulares os créditos sobre o Estado podem ser reclamados e em período estabelecido.

CONCLUSÃO

Segundo uma estatística organizada pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública e na parte respeitante ao ano de 1955, último que ela abrange, vê-se que entraram nas suas Repartições 882 processos para pagamento de dívidas de anos económicos findos. Neste número não estão incluídos os casos que deram origem à publicação de diplomas nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24 914.

O mapa primeiro daquela estatística mostra-nos como foi elevada a cifra dos créditos reclamados e pagos pela dotação em causa. O total, excluídos os quantitativos satisfeitos pelas verbas dos orçamentos privativos, atingiu aproximadamente 30 mil contos.

Não podemos deixar de concordar que se trata de uma importância apreciável.

Devido à solidez do nosso orçamento actual, às bases seguras em que assenta a sua elaboração, às defesas que cercam a sua execução, dificilmente a sua estrutura poderá ser abalada pelo peso das despesas dos anos económicos findos e pelos abusos tradicionais mascarados com a sua rubrica.

Contudo, isso não obsta a que a fiscalização se mantenha vigilante, sempre atenta ao magno problema que as «Despesas de anos económicos findos» acarretam.