

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

Em Portugal houve sempre fiscalização de contas

pele

CONSELHEIRO M. ABRANCHES MARTINS



LISBOA—1959

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

Em Portugal houve sempre fiscalização de contas

pele

CONSELHEIRO M. ABRANCHES MARTINS



LISBOA—1959

EM PORTUGAL HOUE SEMPRE FISCALIZAÇÃO
DE CONTAS ATRAVÉS DOS DIVERSOS REGIMES:
NA MONARQUIA LIMITADA PELOS TRÊS ESTA-
DOS (CLERO, NOBREZA E POVO); NA MONARQUIA
ABSOLUTA; NA MONARQUIA CONSTITUCIONAL;
NA REPÚBLICA PARLAMENTARISTA
E NO ESTADO NOVO

Nesta notícia breve da evolução da função fiscalizadora de contas, desde os primeiros tempos da nacionalidade portuguesa, não podia ter-se a pretensão de fazer trabalho original, mormente no tocante à parte em que a investigação histórica constitui condição necessária para compreender *o que foi* e tirar daí as devidas conclusões.

Por isso se entendeu que, quanto a essa parte, convinha seguir de perto a obra autorizada de Virgínia Rau — *A Casa dos Contos* — e extrair dela os elementos exigidos na rápida exposição que vai fazer-se acerca do problema. Desta maneira, o que seguidamente se dirá, desde a origem da Casa dos Contos até à extinção do Tribunal dos Contos, em 1761, baseia-se na dita obra da ilustre professora da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

Relativamente às épocas posteriores àquela data, da leitura e consulta dos diplomas legislativos se tirarão as conclusões que adiante se condensam, por outra coisa não permitir a índole deste esboço histórico.

*

Está historicamente provado que os nossos primeiros reis, administrando o Reino «como um particular administra a sua casa», mandaram pôr em prática certas medidas e adoptaram determinadas providências destinadas a estabelecer a função fiscalizadora das receitas e despesas, ficando tal encargo na sua directa dependência.

O Mordomo-Mor e o Chanceler intervinham apenas, mas em medida restrita, na administração da fazenda real.

O facto de existirem já «nos princípios do século XIII quatro livros de *recabedo regni*», onde eram lançadas as receitas reais, denuncia haver já também naquele tempo uma contabilidade pública, embora bastante rudimentar, e, por via dela, certa fiscalização na aplicação dos réditos.

À medida, porém, que a Nação se ia desenvolvendo, política e administrativamente, acentuava-se a necessidade de dar à acção fiscalizadora de contas âmbito mais dilatado.

Isso determinou, como não podia deixar de ser, que de directa por parte do Rei, como era, tal função fosse progressivamente passando a um corpo burocrático, que ficava com a missão especial de verificar as contas do património real e de fiscalizar a cobrança das rendas.

Do desenvolvimento político-administrativo operado no reinado de D. Dinis nasceu naturalmente a necessidade do aperfeiçoamento daquela função. Por isso os Contos Reais começaram então a delinear-se, criando-se uma repartição onde se concentravam as contas da fazenda real.

Mas é com D. Fernando que os Contos assumem maior importância.

Aparecem os vedores da Fazenda, facto que comprova, efectivamente, que se entrara no caminho de uma fiscalização exercida em condições regulamentares de segura eficiência, segundo admite Gama Barros na *História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV*.

A distinção entre os Contos de El-Rei e os Contos de Lisboa, que aparece já na época da primeira dinastia, concorre para reforçar a

convicção do aperfeiçoamento dos serviços de fiscalização de contas, naquele tempo.

Esta distinção impôs a separação de tais serviços: de um lado os contadores dos Contos de Lisboa, a quem competia tomar e verificar as contas de todos os almoxarifados do País, do outro os contadores de El-Rei, com o encargo de tomar e verificar as contas da Casa Real.

*

A *coisa pública*, na segunda dinastia, mais complexa e mais exigente na sua administração, impõe novos processos destinados a melhorar a fiscalização jurídico-financeira da aplicação das receitas entradas no erário, e um desses processos é a certeza do direito escrito.

São conhecidos os documentos em que D. João I ordenou o estabelecimento de largos quadros hierárquicos de funcionários de vários serviços, entre os quais tomam relevo os da contabilidade e da fiscalização financeira.

Com o aperfeiçoamento de tais serviços reveste-se de maior importância e dignidade a função organizadora e fiscalizadora de contas. Contadores e vedores elevam-se na linha dos valores sociais.

O facto revela claramente que o Rei tinha em alta consideração aqueles funcionários pelos cargos que desempenhavam.

A complexidade dos serviços dos contos motivou naturalmente a publicação de providências legislativas no sentido da sua regulamentação, de modo a evitar confusões em trabalhos que de si exigiam ordem e clareza. É com a carta régia *Regimento dos Contos*, dirigida por D. João I a Afonso Martins (5 de Julho de 1389), que se dá o impulso inicial à série de medidas legislativas destinadas a estabelecer funções de maior eficiência na orgânica da fiscalização financeira.

Esta carta assumiu, como o seu nome indica, a natureza de *Regimento*. Mas, passados alguns anos (1419), surgiu a necessidade da sua substituição por outro Regimento de estrutura mais desenvolvida, com prescrições de maior alcance. Nele se fazem referências expressas às várias fontes de receitas da cidade de Lisboa e seu termo e aos prazos da tomada de contas.

Não fica por aqui, todavia, a acção renovadora de aperfeiçoamento de fiscalização financeira, e disso se vê sinal evidente no modo de ordenar a distribuição das contas aos contadores.

Ao Rei cabia, no entanto, a função de julgador em última instância, dando quitações e proferindo as decisões nos processos movidos por dívidas à Fazenda contra os funcionários fiscais.

As coisas de administração e de finanças, pela força das necessidades em constante evolução, impõem novos métodos de contabilidade e processos mais adequados à liquidação e fiscalização de contas.

É no reinado de D. Duarte que esses métodos e processos se reorganizam em diploma que o Rei, em 1434, deu como regra fundamental da matéria ao Contador-Mor com a designação de *Regimento dos Contos*.

A acção fiscalizadora de contas iniciava-se com a intervenção daquele funcionário régio, a quem competia fazer distribuir pelos contadores subordinados ao seu poder funcional as que houvessem de ser tomadas para o efeito.

D. Afonso V introduziu por via legislativa maiores aperfeiçoamentos ainda nos serviços de fiscalização financeira. A esse fim visava o *Regimento das Ordenações da Fazenda*, publicado em 1446, assim como o orçamento comparativo de receitas e despesas, que pela primeira vez aparece como condição de rigorosa ordem e disciplina no campo das finanças públicas.

Partindo daqui, o Rei manda publicar alvarás (1450 e 1455) em que se providencia no sentido da elaboração de uma conta comparativa de receitas e despesas.

Os Contos de Lisboa perdem bastante da sua importância com o aumento da dos Contos do Reino e Casa, em razão de o Rei chamar a si maiores poderes de administração, embora os representantes dos interesses da Nação em Córtes continuassem a desempenhar a sua função.

D. Manuel, aceitando a orientação definida por D. João II, com mira à centralização da contabilidade pública, separando-a da contabilidade local, manda publicar diplomas onde a função fiscalizadora toma lugar de relevo.

Nesse rumo aparece o *Regimento dos Contadores das Comarcas* (1514). Do seu prólogo se destaca para aqui, como exemplo afirmativo do princípio, o seguinte passo:

« ... considerando nós como os ofícios de contadores das terças e obras de nossos reinos não tão somente eram postos nas comarcas deles onde os temos ordenados para tomarem as contas das sobreditas coisas e proverem nas obras... ».

« E isso mesmo em tomarem as contas dos testamenteiros que foram e são de alguns finados e fazer em tudo cumprir as suas últimas vontades... ».

« ... quisemos prover os regimentos por onde os ditos provedores e contadores sirvam de seus ofícios... ».

Seguindo sempre no mesmo sentido de dar maior maleabilidade e eficiência aos processos de fiscalização de contas, o Rei ordena, passados dois anos, a preparação de outro importante diploma, publicado em Outubro de 1516 com o nome de *Regimento e Ordenações da Fazenda*.

Ali se estabelecem regras quanto ao tempo e modo de tomar as contas dos tesoureiros e oficiais da Casa, lugares de além-mar, ilhas, mestrados, feitorias, cargos e ofícios, « a fim de correrem suas quitações para seu descargo »; quanto ao tempo e forma de todas as contas dos contadores das comarcas, depois de acabadas e encerradas; quanto a dívidas e quando as despesas ultrapassavam as receitas.

Com D. João III não se alterou esta ordem de fiscalização.

Pelo que ficou dito, vê-se que no tempo que decorre desde o reinado de D. João II até ao daquele monarca a jurisdição de contas não sofreu diminuição, antes se desenvolveu e aperfeiçoou, apesar da tendência no sentido do poder absoluto do Rei.

O reinado de D. Sebastião foi curto; mas isso não obstou a que o problema da fiscalização de contas continuasse a ser objecto de atenções especiais.

Embora haja carência de documentos que provem claramente o facto, alguns indícios históricos permitem concluir que neste reinado se publicou um *Regimento* sobre a matéria. Mas se pode aqui admitir-se alguma dúvida, não existe nenhuma quanto à existência de um

alvará régio (1560) «para obrigar os contadores das comarcas a concluírem as suas contas, com cuidado e diligência, dentro do tempo determinado, e enviarem-nas aos Contos para verificação». Nele se manda centralizar toda a contabilidade nos Contos do Reino e Casa.

*

As circunstâncias políticas em que Filipe I e seus sucessores, até à Restauração, tiveram de reinar determinaram uma fiscalização financeira ainda mais apertada. E foi por essa razão que, em 1591, se atribuiu a um só tribunal a competência julgadora das responsabilidades derivadas da administração das receitas e despesas públicas, criando-se para o efeito o Conselho da Fazenda.

A reforma dos Contos do Reino e Casa, com a publicação de um novo *Regimento* (3 de Setembro de 1627), no tempo de Filipe III, é prova inequívoca de que na época filipina se deu força excepcional à fiscalização jurídico-financeira.

O texto do alvará que aprovou esse diploma é bem expressivo em tal sentido. Vale a pena transcrevê-lo. Reza assim:

«Eu El-Rei, faço saber aos que este *Regimento* virem, que sendo informado que em meus Contos do Reino e Casa, se procedia com grande confusão no tomar das contas, execução e recadação de minha fazenda, por razão dos muitos *Regimentos*, e provisões, que em diversos tempos se deram ao dito tribunal, pelos Senhores Reis meus antecessores, havendo contradição, e repugnância em alguns, e estando outros inovados, e derogados, e não se guardando algumas provisões que se tinham passado de muita utilidade a meu serviço, e boa recadação de minha fazenda: e que seria de muita importância para melhor administração dela reformarem-se alguns capítulos dos ditos *Regimentos*, e fazerem-se outros de novo; o que tudo mandei ver por pessoas de experiência, e prática, nas matérias de minha fazenda: com que me resolvi, em mandar fazer este *Regimento* pela ordem e maneira nele declarada».

*

Nas dificuldades financeiras que os complexos problemas da Restauração fizeram surgir no plano nacional, exigindo, naturalmente, o maior rigor na cobrança das receitas e sua aplicação, D. João IV soube aproveitar os diplomas filipinos para impor escrupulosa fiscalização de contas, sem necessidade de reorganizar profundamente os respectivos serviços. Assim é que, havendo conveniência em estender os princípios e normas do *Regimento dos Contos* a outros sectores da administração pública, por alvará de 17 de Dezembro de 1644, mandou que ele se applicasse à Contadoria Geral da Guerra. Da mesma maneira, em 1648, ordenou se desse *Regimento* aos Contos do Estado do Brasil, consoante o estabelecido no dos Contos do Reino e Casa.

*

Daqui até ao reinado de D. José não houve reformas de estrutura no sistema existente.

É com este Rei e sob a orientação e comando de Pombal que se procede a uma completa revisão dos processos jurídico-financeiros de fiscalização e se providencia de forma a dar avanço importante no saneamento da Fazenda. Impunha-se, na verdade, fazer reformas destinadas a acabar com abusos e perturbações no domínio da contabilidade e da jurisdição financeira, com irregularidades que de longe vinham, apesar dos cuidados da governação em pôr ordem em tal domínio.

A primeira medida adoptada para abrir caminho com esse rumo foi um alvará com força de lei, publicado em 23 de Agosto de 1753.

Mas era preciso ir mais longe.

A Casa dos Contos estava bastante desactualizada. Já não correspondia a todas as exigências da administração financeira do Estado.

Pela Carta de Lei de 22 de Dezembro de 1761 é extinta e substituída pelo Real Erário.

Este organismo «tinha como finalidade concentrar direitos e réditos da Coroa e, mediante a instituição de quatro caixas ou contadorias gerais, chefiadas por contadores bem entendidos e práticos na arruma-

ção dos livros por partidas dobradas, devia bastar à *gerência e fiscalização dos direitos e rendimentos do Rei e do País*. A atenção de Pombal *voltava-se para o rigor na entrada e saída dos fundos.*»

Não há dúvida, pois, de que muito se progrediu no campo da fiscalização e julgamento de contas sob a política forte e activa do Ministro de D. José.

E continuou, no reinado de D. Maria I, a merecer dos governantes todo o interesse a instituição do Erário, apesar dos acontecimentos políticos terem afastado da governação pública o Marquês de Pombal.

*

Com o advento da Monarquia constitucional surgiram necessidades imperiosas de reformas no domínio dos Serviços de Administração da Fazenda.

Sob a influência das novas ideias políticas, com essas reformas se caminhava no sentido de dar à função jurisdicional de contas ampla competência no julgamento dos responsáveis para com a fazenda pública.

Extinto o Real Erário por inadequado às exigências do tempo, na linha da sua sucessão foram aparecendo outros organismos: — Conselho da Fazenda, Tribunal do Tesouro, Conselho Fiscal de Contas e Tribunal de Contas.

É neste último que culminam as ditas reformas. Criado em 1849 e reorganizado em 1859, manteve sólidamente a sua estrutura jurídica, definida no *Regimento* de 6 de Setembro de 1860, através das várias reorganizações de que foi objecto até à sua extinção, em 11 de Abril de 1911.

*

Implantada a República, logo se procurou reformar a instituição do Tribunal de Contas em moldes bastante diferentes dos que houvera mantido na sua função própria.

O Decreto com força de lei de 11 de Abril de 1911 criou, em sua substituição, o Conselho Superior de Administração Financeira do

Estado. Só em 17 de Agosto de 1915, pelo Decreto n.º 1.831, se lhe deu *Regimento*.

Mas não tardou que, por Decreto de 5 de Maio de 1919, ao novo organismo jurisdicional de contas se desse outra designação — Conselho Superior de Finanças.

Respeitando o que havia de fundamental no velho Tribunal de Contas quanto a fiscalização de despesas e julgamento de responsabilidades financeiras, este Conselho, todavia, apresentou algumas novidades. Merece menção especial a respeitante à sua composição, referida no artigo 1.º do seu *Regimento*. Por esta disposição estabeleceu-se que dele fariam parte três membros da Câmara dos Deputados e representantes da agricultura, do comércio, da indústria e da propriedade urbana, que deveria ser jurisconsulto.

Com tal novidade, pretendeu-se conjugar o interesse da representação política dos Deputados e das forças económicas da Nação com a independência julgadora do Conselho.

Porém, aquilo que, em teoria e para satisfazer ideias de natureza política, se afigurava necessário aos governantes, mais tarde se mostraria inoperante e até prejudicial à plena independência jurisdicional da instituição.

*

Instituído o regime do Estado Novo, e depois do Prof. Doutor Oliveira Salazar tomar conta da pasta das Finanças, inicia-se uma época de grandes reformas, destinadas à regeneração financeira do Estado.

Uma delas foi a reforma da contabilidade.

Pelo Decreto n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, procurou estabelecer-se nesse domínio ordem e clareza, de modo a poder traduzir «em cada momento o estado de todas as administrações.»

No importante relatório que precede este diploma dão-se as razões da completa remodelação de um sistema antiquado e inexpressivo, já destituído, em grande parte, da eficácia que porventura dele resultara em tempos de administração menos complexa. Essas razões podem ver-se sintetizadas no seguinte passo do mesmo relatório: «Nem se julgue que se reforma pelo prurido de reformar, mas porque urge introduzir princípios novos numa organização acerca da qual o tempo tem

revelado, a par de incontestáveis méritos, defeitos que demandam correcção. Compreender-se-á melhor, em face dos anteriores sistemas, o motivo por que se abandonaram e se prescrevem processos diferentes de contabilizar os réditos e as despesas do Estado.»

Operada esta reforma de fundo, outras se levaram a efeito no campo da administração pública como necessidade imposta por ela.

O órgão de fiscalização de despesas e julgamento de contas então existente — Conselho Superior de Finanças — encontrava-se na linha natural dessas reformas. Para que, na sua função específica, pudesse corresponder às exigências da nova contabilidade, era preciso dar-lhe competência bem definida e mais larga e maior força aos seus julgados. Sem isso, não teriam sentido algumas prescrições da mesma contabilidade. Com esse fim se publicou o Decreto n.º 18.962, de 25 de Outubro de 1930, que extinguiu o Conselho Superior de Finanças e restaurou o Tribunal de Contas, agora com atribuições de mais ampla jurisdição. Os motivos que determinaram o legislador a mudar o nome da instituição estão claramente expostos no relatório do mencionado Decreto n.º 18.962. Ali se diz a este respeito: «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 da 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...».

«Acréscce 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*.»

Também se dizem, na segunda parte do relatório em referência, as razões de não fazerem agora parte da instituição os representantes 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.»

Para que a independência nas decisões do Tribunal de Contas fosse assegurada, o presidente e seis vogais ficaram em regime de serventia

vitalícia. Os dois vogais restantes — um representante do Exército, outro representante da Armada — serviam pelo período de cinco anos, podendo ser reconduzidos.

Mas nesta parte foi ainda modificada a composição do Tribunal pelo Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, applicando-se o princípio da serventia vitalícia a todos os juizes — sete — entre os quais deixou de haver os representantes do Exército e da Armada.

Outras alterações sofreu o diploma restaurador do Tribunal de Contas por este decreto, mas nenhuma delas lhe diminuiu a importância da sua função como órgão fiscalizador da legalidade das despesas. Ao contrário, a sua organização, jurisdição, competência e atribuições foram nele afirmadas com mais rigoroso sentido do julgamento de contas.

É legítimo concluir, portanto, que o Estado Novo deu à instituição julgadora de contas indiscutível importância.

Assim o exigiam a sábia política de renovação nacional de Salazar e os seus processos modernos de administração da coisa pública.

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