

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

# A fiscalização financeira preventiva no direito português

por

A. ÁGUEDO DE OLIVEIRA

PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, DOUTOR EM DIREITO  
PELA UNIVERSIDADE DE COIMBRA, ANTIGO MINISTRO DAS  
FINANÇAS E SUB-SECRETÁRIO DE ESTADO, DEPUTADO À  
ASSEMBLEIA NACIONAL,



LISBOA—1959

2 Jan-1990  
R. 10-333

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



# A fiscalização financeira preventiva no direito português

por

A. ÁGUEDO DE OLIVEIRA

PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, DOUTOR EM DIREITO  
PELA UNIVERSIDADE DE COIMBRA, ANTIGO MINISTRO DAS  
FINANÇAS E SUB-SECRETÁRIO DE ESTADO, DEPUTADO À  
ASSEMBLEIA NACIONAL,



LISBOA—1959

## PREFÁCIO

*A fiscalização preventiva financeira segue a carreira da nau do Estado, acompanha-a na bonança e na procela, passa a seu lado através de todos os quadrantes e com ela se dirige para os novos rumos e descobertas.*

*Como uma lupa esmerilha, foca e engrandece as rugosidades e manchas do pergaminho, avulta as belezas das iluminuras, não deixa escapar os erros da escrita, aviva a cor para que se possa ajuizar do que seria uma composição assente e perfeita.*

*Como um enigma a decifrar procura ainda, para além das vestes e roupagens, a virtude da legalidade plena e o segredo da suficiência directa dos meios de execução.*

*Ela examina e vê — e se vê atesta e se atesta é porque pode seguir e chegar ao seu fim — à realização das tarefas e técnicas tão numerosas como proeminentes do Estado hodierno.*

*Como na acentuação camoneana precisa de ver e ver certamente e não presumir que os olhos sejam sujeitos a enganos, portanto captar as particularidades com nitidez e focar o conjunto pondo-o ao alcance como compreensão e certeza.*

*De tantos problemas do nosso mundo de direito e da ordem financeira e do sector talvez pouco simpático da fiscalização, mas sempre humano, a fiscalização prévia, continua a debater-se, a manter posição insegura, rodeada de pontos de interrogação ao metamorfosear-se em serviço de visto — organizado aqui, admitido além, discutido mais adiante, contrabatido até mas erguido no horizonte no meio dos cas-*

telos no ar dos modelos hipotéticos que parecem tomar o espaço mas em que ele, levantado também, cultiva o rigor e as certezas jurídicas dos casos administrativos.

Pareceu que num Congresso a realizar neste empório dilatadíssimo e portentoso do Brasil em que o musgo do tempo e as neblinas saudosas não apagaram o brilho do brasão senhorial da origem, nem a linhagem avoenga, nenhum assunto como esse da fiscalização preventiva seria de molde a aguçar a curiosidade eminente dos entendidos e nenhuma lição poderíamos considerar mais útil quando prestada pela nossa experiência — construção nas teorias financeiras, tacto e sagacidade de legisladores, questão de doutores, apuro de contabilistas e racionalizadores, moderação de governantes e administradores e juízo expedito e plural dos «homens dos contos».

Procuramos trazer este nosso depoimento sobre o essencial com isenção e sinceridade por ser esse o pendente do nosso espírito e porque assim o julgamos devido aos eminentes especialistas reunidos neste esplendoroso Rio de Janeiro e entendemos redundante referir o sistema preconizado pela legislação brasileira.

Não faltará assim a penetração que supra as nossas lacunas nem estará ausente a benevolência capaz de absolver as nossas inadvertências.

Ficaremos por aqui:

Nos «Diálogos», de Frei Heitor Pinto que praticou pelos censeirais de Coimbra — glória de Portugal e do Brasil e da sua velha Universidade — se contém que o teólogo disse: «Vá convosco o Sol da Justiça e alumie vossos entendimentos para seu serviço».

«E ele — disseram eles — fique convosco».

## ÍNDICE

### 1.ª PARTE — PRINCÍPIOS FORMATIVOS

§ 1.º — Noções gerais . . . . .	9
§ 2.º — A fiscalização da execução orçamental . . . . .	9
§ 3.º — A origem da fiscalização financeira . . . . .	11
§ 4.º — Fiscalização preventiva . . . . .	13
§ 5.º — Rudimentos originários de «Visto» . . . . .	14

### 2.ª PARTE — DEBATE TEÓRICO SOBRE A ADMISSIBILIDADE DO «VISTO PRÉVIO»

§ 6.º — Noções gerais . . . . .	19
§ 7.º — Desvantagens da fiscalização preventiva . . . . .	19
§ 8.º — Razões fundamentais . . . . .	23
§ 9.º — Méritos . . . . .	25

### 3.ª PARTE — GRANDES ORIENTAÇÕES ENCONTRADAS NO DIREITO COMPARADO SOBRE FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

§ 10.º — A intuição do serviço público . . . . .	31
§ 11.º — Os Tribunais de Contas . . . . .	32
§ 12.º — Grandes orientações — A Itália . . . . .	33
§ 13.º — Grandes orientações — Cuba . . . . .	35
§ 14.º — Grandes orientações — México . . . . .	38
§ 15.º — Evolução da doutrina do visto no campo internacional . . . . .	39

4.ª PARTE—A FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA NO DIREITO PORTUGUÊS

§ 16.º—Noções gerais . . . . .	45
§ 17.º—Natureza e extensão da fiscalização financeira preventiva — direito português . . . . .	46
§ 18.º—Natureza e extensão no direito comparado—Brasil . . . . .	51
§ 19.º—Evolução do princípio predominante . . . . .	52
§ 20.º—Evolução do serviço . . . . .	55
§ 21.º—A assimilação do sistema inglês em 1907 . . . . .	57
§ 22.º—Conselho Superior de Administração Financeira . . . . .	59
§ 23.º—Reformas do Decreto n.º 18.962 e Decreto com força de lei n.º 22.257. . . . .	61
§ 24.º—O Decreto n.º 26.341 completa a técnica . . . . .	65
§ 25.º—O que é que procura visto? . . . . .	66
§ 26.º—Conteúdo jurídico . . . . .	68
§ 27.º—O visto é uma jurisdição ou uma mera competência? . . . . .	71
§ 28.º—Responsabilidade da judicatura pelo visto indevido . . . . .	75
§ 29.º—Objecto de exame e estudo . . . . .	80
§ 30.º—Anotação simples . . . . .	81
§ 31.º—Excepções à obrigatoriedade . . . . .	83
§ 32.º—Publicação . . . . .	84
§ 33.º—Dispensa . . . . .	84
§ 34.º—Efeitos legais . . . . .	85
§ 35.º—Análise da economia dos contratos . . . . .	86

5.ª PARTE—A PRÁTICA E A ESTATÍSTICA DO SERVIÇO

§ 36.º—Noções gerais . . . . .	89
§ 37.º—Desenvolvimento da técnica analítica . . . . .	89
§ 38.º—O quadro do pessoal . . . . .	96
§ 39.º—A estatística mostra o desenvolvimento das administrações . . . . .	97
§ 40.º—Destino dos processos . . . . .	99
§ 41.º—Devoluções . . . . .	100
§ 42.º—Recusas . . . . .	101
§ 43.º—Demoras . . . . .	102

6.ª PARTE—

§ 44.º—Algumas observações . . . . .	104
--------------------------------------	-----

1.ª PARTE

Princípios formativos

§ 1.º

NOÇÕES GERAIS

O serviço público de «visto» nos actos e contratos das Administrações, como expressão regular e contínua duma fiscalização preventiva, capaz de prevenir para não ter que remediar, apresenta algumas dúvidas teóricas; apresenta também dificuldades de organização e exigências técnicas que tem feito hesitar alguns legisladores e sobrar vários intuitos teóricos, em virtude das soluções de complexidade e do apuro com que há-de corresponder-se à delicadeza dos seus problemas.

Mas o legislador português perfilhou a sua teorização como um capítulo relevante que lhe garantia o acabamento da fiscalização genérica e a prática, embora complexiva e logrou responder vitoriosamente às críticas e argumentos dominantes em alguns doutrinários.

O serviço existe, funciona com rigor e evita legião de erros e dúvidas.

Os ensinamentos da teoria confrontada com os factos e com as lições da experiência do direito português são condições de progresso institucional e poderão ser aproveitadas pelos estudiosos.

§ 2.º

A FISCALIZAÇÃO GENÉRICA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Como o orçamento é o plano de acção governativa fundamental para um ano, disciplinando as entradas e saídas da Tesouraria e por isso mesmo acto em demasia complexo, de pormenores numerosíssimos,

a fiscalização que acompanha a sua execução não somente verifica todas as consequências para estabelecer juízos parciais mas chega também a uma apreciação genérica, a qual se torna assaz importante, no ponto de vista político, na vida dos Estados modernos.

Esta fiscalização é:

- a) Tècnicamente indispensável;
- b) Politicamente vantajosa e representativa.

Examinemos estes dois pontos:

1. — *A fiscalização da execução orçamental é tècnicamente indispensável.*

Todo o movimento de receitas e despesas orçamentais e o esforço desenvolvido no sentido de manter o seu equilíbrio se traduz em números, somas, séries e demonstrações contabilistas, registadas com rigor e apanhadas em sínteses, tabelas e quadros.

Estes números e mapas definem constantemente o essencial das situações e o estado das finanças dum país, e acusam os movimentos das cobranças, dos meios postos à ordem da Tesouraria pelos credores, das despesas, e, por fim, das sobras e disponibilidades, uma vez satisfeitos todos os seus compromissos e encargos.

Podendo haver menos clareza na colheita das cifras ou das tabelas, sendo até possíveis os erros e enganos, impondo-se com vantagem demonstrar melhor e confrontar, chega-se numa revisão contabilista aos alinhamentos à luz de outros ângulos, aos cálculos de reavaliação, à prova dos nove por assim dizer, da documentação orçamental, de maneira a eliminar desvios, preencher lacunas e repor os dados na ordem e sentido desejáveis.

Para dar ainda uma garantia de rigor e publicidade é preciso que os especialistas e financeiros possuam os dados, elementos de apreciação, demonstrações contabilistas por forma que seja assegurada à execução orçamental um grau elevado de tecnicidade e se possa proceder a exame concludente.

Assim a fiscalização técnica da execução orçamental completa-a, melhora-a, dá-lhe rigor e apresenta-a na plataforma mais elevada das escritas públicas.

2. — *Ela é politicamente vantajosa e representativa.*

A execução do orçamento, ou seja, a gestão financeira, desde os primórdios da velha Monarquia que, entre nós, não é um método governativo sem peias mas um traço colectivo de vida representativa nacional.

Receitas e despesas são previamente autorizadas pelos representantes da Nação, somente assim se apresentam na arrecadação e nos dispêndios com autoridade bastante e se afirmam como consentidas pelos contribuintes e credores do Estado.

Mais ou menos representativos, os governos ocidentais procedem à gestão financeira, habilitados como um mandato nacional de expressão parlamentar. Neste particular as autorizações e poderes provêm dos representantes populares a quem foi conferida uma procuração constitucional, cuja linha de conduta a lei e o orçamentos definem.

Se os administradores e as administrações utilizam os meios, realizam toda a acção administrativa, pautada pelas leis e pelo orçamento, é natural que fiquem obrigados a responder, em qualquer altura, pela gerência, principalmente depois do seu encerramento e liquidação.

A fiscalização do desenvolvimento orçamental e do seu balanço anual atinge politicamente o maior relevo e mostra-se capacitada para permitir que se formule uma crítica minuciosa e fundamentada à acção desenvolvida pelos órgãos administrativos e autoriza também a verificação do melhor ou pior uso que foi dado às faculdades e poderes conferidos relativos aos dinheiros públicos e sua utilização.

§ 3.º

A ORIGEM DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

A ilustre professora D. Virgínia Rau, na sua memorável obra, *A Casa dos Contos*, a qual no nosso entender celebrou adequadamente o centenário da criação do Tribunal de Contas de Lisboa, mostra como se apurou, definiu e tomou consistência, entre nós, a fiscalização financeira, genéricamente entendida:

1.º — Desde a alta Idade Média, tiravam-se traslados dos actos públicos, atestava-se a sua autoridade, registavam-se, depositavam-se

em vários pontos do território, tais como castelos, torres, conventos e arquivos e aí se conservavam, defendendo-os apropriadamente e garantindo-os como perduráveis ainda pela multiplicidade das cópias.

Tais diplomas e cartas eram lidos, revistos, confrontados, manuseados, mencionados ou invocados e exibidos, servindo assim a documentação e o registo rigoroso da vida financeira.

Eram examinados e revistos por funcionários reais.

O rei, o seu chanceler, os palatinos e vedores da fazenda viam esses documentos, consultavam-nos e, por eles, examinavam livros, escrita de registo e verificavam as somas e contas, apurando os resultados para sobre eles se construírem juízos sintéticos e apreciações.

Em determinada altura, assaz remota, a função concretizou-se em órgãos apropriados e a incumbência individualizou-se como uma missão fiscalizadora de vida superior do Estado.

Os *Contos*, instituição de fiscalização revedora de contas, começaram por D. Diniz, já dispunham de regulamentação apropriada com D. João I e D. Duarte — assim desde o século XIII havia em Portugal elementos mais que rudimentares de organização fiscalizadora financeira.

As gentes dos Contos eram homens de severidade e minúcia, colados à escrita, analíticos e talvez desconfiados, verificadores e reverificadores meticolosos; compulsavam, analisavam e reviam maduramente papéis, contas e documentações antes de tomarem uma decisão.

2.º — Assim nasceu a fiscalização financeira, como técnica de censura contabilista, assente sobre livros, instrumentos públicos e papéis oficiais de arrecadações reais e dispêndios; sobre actos e negócios oficiais.

Portanto, tal fiscalização surgiu como uma exigência social, que se afirmou, adquiriu consistência e cresceu naturalmente; correspondeu a um acabamento dado ao sistema de defesa, vigilância e economia das receitas e despesas constantes tanto das contas como das obrigações do Tesouro; a sua complementaridade tornou-se assim lógica e essencial; integrou-se na compreensão jurídica do mandato e na ordem de direitos e deveres entre os que conferem poderes financeiros e os que administram recursos públicos; e ascendeu, por fim, a revisão superior da vida política pela qual pode ser afirmada ao país a ausência de irregularidades ou a existência de infracções.

## FISCALIZAÇÃO DE CARÁCTER PREVENTIVO

Chegou por isso a altura de fazermos uma breve referência à fiscalização preventiva, tomada como um aspecto inicial ou anterior do «contrôle» geral exercido pelas instituições financeiras às quais compete rever, censurar e criticar a documentação e contas.

Esta fiscalização técnica e jurídica pode ser, em atenção ao momento no qual adquire incidência e se enriquece de consequências: *preventiva* ou à priori; *sucessiva* ou à 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 desta arte propõe-se evitar erros, desvios ou infracções; a segunda, à 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 teòricamente:

- 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.

Estes capítulos correspondem a uma prevenção, a uma vista para a frente, na ordem das cautelas, de modo a evitar maiores lesões de direito e danos sociais e foram formuladas tendo em atenção as diferentes modalidades dos diplomas, actos e contratos revestidos pela acção administrativa de implicações financeiras.

## § 5.º

### RUDIMENTOS ORIGINÁRIOS DO VISTO

Na Idade Média, devido ao estado de guerra frequente e à insegurança de fronteiras, a vida documental tornou-se pois tão intensiva como constante e ficou intimamente ligada à administração do património régio. Essa multidão documental destinava-se a afirmar e defender os bens da coroa e o Fisco.

1.º — Aparecem nessa quadra uns rudimentos de visto nos negócios e comércio jurídico que importa registar, extraindo-lhe um sentido proporcionado.

Já nessa altura havia quem examinasse cuidadosamente os actos jurídicos e as operações de administração, nas chancelarias e arquivos do reino.

Certos palatinos, cavaleiros e privados reais passavam pelos olhos cuidadosamente as cartas, os pergaminhos, os forais, os diplomas e escrituras de espécies variadas e tipos. Eram por eles confrontadas e anotadas e tantas vezes chanceladas e seladas e enriquecidas com notas, chamadas e ressalvas.

Assim no direito medievo surgem os «vistores» e os védores<sup>(1)</sup> — os quais averiguavam da pureza documental, da verdade, decidiam das

<sup>(1)</sup> Vidé Viterbo — *Elucidário*

dúvidas, apunham notas, autenticações e faziam observações, procedendo ao confronto com os próprios factos mencionados ou com outros instrumentos.

Estão aí os primeiros rudimentos de visto, que ainda não eram atribuídos aos Contos como fiscalização prévia.

Mas eles, já, como diz a rubrica da instituição de Paris — davam a ordem, iluminando.

2.º — Essa função começou por pertencer aos Vedores da Fazenda os quais deviam ver — examinar cuidadosamente, diligentemente, petições, actos e contratos, mercês, quitações, etc., e sobre eles construir uma apreciação sintética de rigor<sup>(1)</sup>. As cartas não podiam ser despachadas pelos escrevães sem levar primeiro *a vista* dos Vedores da Fazenda.

Segundo o Regimento dado aos Vedores da Fazenda, de 17 de Outubro de 1516, Capítulo 1:

«Os vedores da fazenda devem ser homens honrados e de boas e sãs consciências, e práticos na ordem judicial das coisas que a seus officios pertencem, e homens que tenham *grande cuidado de olhar por todas as coisas que pertencem a nosso serviço*, principalmente nas coisas de nossa fazenda: e com toda a diligência prover em todas as coisas que se requiere provisão para bem dela. E devem ser homens abastados...»

Ora os vedores da fazenda viam os papéis, documentos e contratos e apunham-lhe, por vezes, um visto inicial.

No Capítulo v do mesmo Regimento ficou estabelecido que — cartas, avisos, negócios officiais que pertencessem à Fazenda Real eram, por eles, abertos, vistos e até despachados ou informados, logo de início, ou seja, antes da execução.

Os vedores punham *a vista*, antes da assinatura real, nos despachos de assentamento, alvarás de casamento e quitações de rendeiros. (Cap.º VII).

<sup>(1)</sup> Regimento dos Vedores da Fazenda, de 17 de Outubro de 1516, Cap.ºº I, III, LVI, etc.

Outros negócios vinham a ser vistos e assinados, segundo a sua qualidade.

Por forma que todos os negócios da fazenda devessem ser desembargados com brevidade e justiça.

Claro que um serviço destacado de visto dos negócios administrativos apenas logra organizar-se no meiado do século XIX, mas não será exagero encontrar os seus rudimentos e mesmo uma função correspondente, no articulado do Regimento dos Vedores da Fazenda e nalguns dos seus poderes de fiscalização inicial.

## 2.<sup>a</sup> PARTE

### Debate teórico sobre a admissibilidade do “visto prévio”

§ 6.º

NOÇÕES GERAIS

A introdução do visto prévio no sistema do direito financeiro e nas rodagens da prática das Administrações ainda hoje se vê fortemente impugnada pelos escritores e políticos que o consideram um entrave poderoso à marcha da coisa pública.

Todavia os argumentos desenvolvidos a favor da sua adopção e as vantagens práticas obtidas pelo seu funcionamento esclarecem a discussão e levam a considerar vantajosos os resultados obtidos para além dalguns naturais defeitos.

Eis o que se vai examinar mais pormenorizadamente.

Na 3.ª parte há-de ver-se o desenvolvimento que o princípio cautelar tomou nalgumas legislações ocidentais.

§ 7.º

DEBATE TEÓRICO — DESVANTAGENS  
DA FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

1. A implantação de uma fiscalização financeira preventiva na vida pública de alguns países, não obstante dispor de defensores ardorosos e ser objecto de reclamações constantes, encontra também resistências enérgicas e nem sempre alcançará o almejado triunfo na legislação e na prática administrativa.

Assim é que, nos estudos de finanças para os efeitos de uma «Reforma Orçamental» publicados em Paris, 1954, sob os auspícios do Centro Francês de Direito Comparado, se defendia ainda, nesta altura:

«Se o Tribunal de Contas deve proferir um julgamento sobre a execução de receitas e despesas é preferível que não esteja ligado por um acto anterior de apreciação que dê validade a cada operação tomada individualmente» (1).

Portanto na França de hoje, especialistas da mais alta responsabilidade resistem ou impugnam as tendências inovadoras que consideravam como experiências felizes e resolutivas as levadas a cabo na Bélgica e na Itália e que alguns julgaram dignas, na sua expressão, de permitirem o acabamento do sistema francês.

Foi também apresentada ao Congresso de Havana uma tese pelos nossos ilustres vizinhos, espanhóis, que afirmava:

«A fiscalização preventiva deve encontrar-se a cargo de um centro fiscalizador independente do Tribunal de Contas e de todos os organismos fiscalizadores» (2).

Nesta orientação negativa puxava-se pelos seguintes argumentos contrários — que a fiscalização preventiva demora assaz a execução das operações; e que debilita a própria fiscalização.

Vale a pena, por isso, debater velhos argumentos, juntar-lhe novas vistas e alinhar as acusações ao sistema de fiscalização preventiva, para tirar tanto da oposição como da sua defesa a conclusão necessária.

De resto a teoria esclarece, orienta e completa as realizações e experiência dos diferentes países.

(1) Cf. ob. cit., tomo II, pg. 196.

(2) Cf. Memória, Havana, 1953, pg. 277.

2. Várias objecções fortes dignas de menção, e até de efeito perdurável, levanta a introdução de um princípio de fiscalização preventiva e a sua realização como serviço público. Vejamos uma a uma:

- redundância;
- embaraço posto à marcha das administrações;
- e mesmo quando suplantadas estas duas, tem de levar-se em conta as dificuldades de organizar técnica e legalmente o instituto.

Vejamos estas três objecções, mas postas com algum desenvolvimento:

1.ª objecção — Começemos pela *redundância da fiscalização preventiva*:

Diz-se: Os ministérios das finanças, as contabilidades públicas, os vários serviços de inspecção administrativa, dispõem já de poderes e meios eficazes para dar combate às irregularidades, o que torna dispensável a montagem e funcionamento de um serviço de «visto prévio».

Ensina a experiência que a todo o tempo aqueles departamentos podem verificar, rever, inquirir, conferir quaisquer actos e processos administrativos, por forma que uma nova instituição ainda que votada às análises prévias apenas os duplicará sobejamente.

Este argumento se desentranha em novos aspectos e se acrescenta no próprio terreno.

Acrescenta-se: — a fiscalização *a posteriori* dos tribunais de contas chega e sobra para eliminar quaisquer erros e enfrentar abusos.

E diz-se ainda: — a fiscalização preventiva pela ordem dos factos permanece como análise eventual e isolada; estará condenada em si mesma a não passar de sumária e superficial.

Por outro lado, uma aprovação prévia, uma intervenção fiscalizadora antecipada deve diminuir o alcance do julgamento posterior. Não que os julgadores estejam ou fiquem sob compromisso mas o primeiro julgamento será, pela ordem natural de coisas, o mais forte e não deixará por isso de manter compreensível predomínio no ânimo dos que tiveram de apreciar os actos e factos posteriormente.

Tais são os fundamentos com que alguns atacam o instituto do visto ao considerá-lo redundante.

## 2.<sup>a</sup> objecção — *Obstáculos postos à marcha das coisas administrativas:*

Deve contar-se com a reacção na adopção do sistema por parte dos principais interessados — as estâncias oficiais sentirão pelo menos os seus movimentos dificultados senão tolhidos e resistirão francamente.

O princípio preventivo, pela sua novidade, não se inserirá facilmente no sistema adoptado pelo legislador, o qual assentava no jogo das responsabilidades dos ordenadores, dos directores-gerais e dos departamentos processadores pelas autorizações, processamentos, verificações e liquidações dadas.

A introdução do «visto» há-de vir desta maneira a ilidir as responsabilidades, perturbará a ordem processual estabelecida e atacará o sistema de fiscalização recíproca, dominante nas contabilidades públicas.

Ora uma vez conferido, o «visto» deverá libertar as autoridades financeiras e irresponsabilizá-las.

Que fica então?

Os próprios governantes, ao aliviarem-se das experiências do «visto», ao subtraírem à sua incidência as dispensas de concurso e contrato, ao taxarem de urgentes tantos fornecimentos e tantos contratos, ao reclamarem várias medidas de excepção, não sentem e não pensam assim? Não estarão proclamando que ele tolhe e delonga os movimentos de quem administra?

Por outro lado, acrescentar as técnicas de análise e revisão dos actos administrativos, o mesmo não será do que ceder perante a lentidão, os formalismos, as exigências e complexidades as quais alongam, estorvam os obstruem o desenvolvimento dos serviços públicos?

3.<sup>a</sup> objecção — Posto o princípio geral e admitido, eis que é necessário consagrá-lo e *para o legislador e para as instituições começam os problemas delicados de organização jurídica*. Vejamos:

As leis, cujo número se torna incontável em nossos dias, aumentarão de novo segundo a opinião dos opositores do sistema de «visto».

As regras e formas dos actos administrativos subirão em complexidade e hão-de requerer novas disciplinas.

Será necessário conhecer toda a matéria vastíssima das repartições, lidar com a sua mecânica, estudar os seus resultados, rever a todo o instante os conhecimentos adquiridos e aumentar ainda o peso molesto da tarefa nova da fiscalização.

Como abarcar todo o panorama da vida administrativa?

Como conhecer todas as leis, praxes e hermenêuticas?

Como abrir caminho nas modalidades sem conta dos actos e contratos, novos e velhos?

Como conhecer as técnicas tão diversas dos Ministérios do Exército e da Marinha, as novas, dominantes no Subsecretariado da Aeronáutica, as exigências de uma força expedicionária no Ultramar?

E como conhecer os estalões, moeda, câmbios, preços, tabelamentos, formas de avaliação e liquidação?

Estas objecções substanciais dispõem porém de menos consistência e troçam em razões de princípio. São vencidas também por motivos práticos. Não resistem às vantagens ditadas pela própria experiência, como vamos ver.

## § 8.º

### DEBATE TEÓRICO — RAZÕES FUNDAMENTAIS DA INTRODUÇÃO DO PRINCÍPIO DE FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA

O princípio fundamental, geralmente aceite, é de que não deve aguardar-se pela fiscalização *a posteriori*, a qual pela ordem das coisas não terá forma de recompor as situações ou solucionar as irregularidades cometidas de início e deve marchar-se em frente de modo a evitar desvios e erros.

Vale a pena prevenir erros e prevenir atentados à lei geral e às normas contabilistas e financeiras, tomando as *medidas cautelares* que facilmente se impõem e não confiando apenas no poder repressivo da lei.

É menos razoável discutir providências e meios prévios tendentes à realização plena do regime de direito; e discutir medidas ditadas pela prudência, destinadas a evitar o facto consumado contrário à ordem e que, fiscalizado a tempo, evitaria o desvio ou tornaria improvável a infracção.

Claro que, como mostra a prática, a organização legislativa não é fácil, tão-pouco a sua montagem técnica deixará de ser delicada.

Um argumento, porém, nos parece particularmente decisivo.

Muito se evoluciona do tempo em que o Marquês de Audiffret imaginou o seu sistema de contabilização e defesa dos dinheiros e materiais do Estado.

Depois disso, o sector público alargou, complicou-se, alinhou segundo novos planos de actividade geral. Ao lado da vida anual do sector financeiro surgiram planos plurienais de realização económica colectiva.

E o «visto», suprimindo fortes exigências, preenche um espaço vazio e mostra-se capaz de acabamento de um sistema de fiscalização e responsabilidades, tornando estas últimas, a despeito da complexa marcha das coisas públicas, menos pesadas.

Quer dizer, um sistema que parecia incompleto ou assente em responsabilidades não perfeitamente conhecidas ou exigíveis, torna-se precavido e acautelado, avisando e atacando com antecedência, impedindo que se execute o que viria a ser provavelmente ilegal ou inviável de recomposição.

Por isso o grande valor do «visto prévio» não está no conjunto de normas e comandos que impedem ou castigam mas sim nos erros e deslizes que não foram feitos e que, se ele não fora, teriam sido cometidos.

Assim, uma intervenção inicial orientadora ou mesmo correctora, apresenta méritos indiscutíveis, afastando e ilaqueando possíveis erros e infracções. Se estes obtivessem consagração muita coisa não poderia ser reposta ou corrigida.

Como a higiene e profilaxia o valor da cautela, da previdência e das prevenções resultam inestimáveis.

## DEBATE TEÓRICO — MÉRITOS

Todavia, as críticas formuladas em primeiro lugar pode entender-se que, atenta esta defesa inicial do sistema, permanecerão de pé ainda. Convém retomá-las, para responder-lhes, ponto por ponto:

1. *Os planos jurídicos e financeiros da inspecção prévia e do julgamento de contas*, não coincidem não se encontram sobretudo no ponto de vista analítico e na determinação de responsabilidades. São bem diferentes, muitos o sabemos. Entre o acto administrativo na sua formação e as realizações finais de execução orçamental, há enorme distância — nas operações, no processo administrativo e até na entidade responsável que tantas vezes é diversa das estações processadoras e contabilistas.

A experiência mostra uma ligação ténue e longínqua entre os dois sistemas de definição e previdência da irregularidade e da infracção financeira.

Não parece que exista, nem se nota, que o visto venha a equivaler a um compromisso respeitável de julgar de certa maneira e que o juízo de evitar erros e faltas venha a ser diminuído por de algum modo se proceder à sua revisão posterior.

Nunca tal se viu e o julgador das contas — ao examinar as situações de responsabilidade — jamais teve que pautar o seu juízo pela aprovação antecipada dada aos elementos primordiais dos actos praticados.

São planos diversos, modos diferentes de aperceber as realidades administrativas que se completam e funcionam em planos separados.

2. *A fiscalização a priori tornou-se um capítulo indispensável de um sistema completo*, como se disse.

Preenche um espaço vazio.

Fornece uma nova arma capacitada para melhorar a mecânica do conjunto.

De perfeição em perfeição, a repressão vem sendo substituída pelo funcionamento cautelar da instituição preventiva, cujo efeito reflectido inicial se estende à maioria dos planos de administração.

3. Em terceiro lugar — há múltiplas hipóteses em que os *erros e desvios uma vez cometidos não têm reparação possível*.

Os seus autores variam, as condições de falta tornam-se irremediáveis.

Já se não vai a tempo para suprir ou compor.

Não se pode contar que os ministros, directores-gerais, funcionários das estâncias processadoras sejam os mesmos ou se encontrem em condições de responsabilidade plena. Eles passam, ou vivem as funções, durante lapsos de tempo nem sempre apreciáveis.

As providências devem ser muitas vezes — imediatas e em tais circunstâncias só um serviço prévio de fiscalização alcançará a disciplina precisa e os resultados necessários.

4. Ainda desenvolvendo o mesmo argumento, temos que acrescentar novo ponto: — trata-se de uma *medida de segurança contra certos riscos* e sendo assim ela deve teoricamente dispor de uma existência assegurada legalmente.

As responsabilidades enormes das autoridades, administradores e gerentes de dinheiros públicos não podem defender-se com o jogo de cauções e a excussão de bens do funcionário, pois elas podem atingir milhões.

Isto impõe providências prévias, exames e verificações desde o início na longa carreira da gestão administrativa, tendentes a evitar a eclosão dos males pelas cautelas antecipadas.

5. O «visto» surge igualmente como *uma necessidade social* dos negócios públicos, e esta razão vale por si e o acredita completamente; dá tranquilidade à própria administração, aos interessados no acto administrativo, aos contribuintes, garantindo impecabilidade nas obrigações assumidas pelo Tesouro ou tomadas em seu nome. O que significa isto?

Significa que não haverá perdas, fugas, desperdícios, erros; significa que não foram tomados encargos bruscamente ou de ânimo leve, que não se suspeitam abusos ou irregularidades; o «visto» atesta, portanto, que a lei foi cumprida, que todas as providências cautelares se tomaram e nenhuma sociedade estará mais bem regulada que aquela em que domina a previdência e a legalidade.

Quando as contas são apresentadas, os factos passaram, as condições de vária ordem são outras, tornar-se-á muito difícil reconstituir

o passado; logo se não houver procedimento prévio, a fiscalização posterior só poderá reparar uma parte dos danos e prejuízos.

Ora, uma exigência social de fiscalização e defesa faz-se sentir em qualquer altura dos movimentos da administração porque antes do pagamento está a liquidação e antes desta está o compromisso. Acudir com um instrumento legal que os evita, torneia e até precede pela reposição da ordem, regularização devida e eliminação dos coeficientes de erro e desvio, não pode deixar de ser uma necessidade cada vez mais instantânea — em qualquer sociedade — e um instrumento que, se não existe, faz sentir a sua falta, recomenda-se e impõe-se como capítulo inicial de um sistema até aí incompleto (1).

---

Vidé;

(1) René Stourm — *Le budget*, 1912.

Paul Leroy Beaulieu — *Traité de la Science des Finances*, Paris, 1912, II, 141 e segs.

G. Jèze, *Traité de science des finances et de législation financière*. Paris, 1910.

A. Barthelemy, *Du contrôle préventif des finances publiques*, Paris 1899.

Georges Palthey, *Le contrôle préalable des finances publiques*, Paris, 1942.

V. Marcé, *Le contrôle des finances*, tomos I e III, Paris, 1928-31.

*La réforme budgétaire*, Paris, 1954, tomo II.

Ruben Rosa, *da fiscalização financeira* Rio de Janeiro, 1949.

J. J. Ferreira Lobo, *Regimento do Tribunal de Contas*, anotado, Lisboa, 1872.

Joaquim Delgado — *Legislação do Tribunal de Contas*, 2.<sup>a</sup> edição, Lisboa, 1950.

Vitor Castro — *Relatório*, 1957.

Joquet, *contrôle des engagements de dépenses* in *Rev. de Sc. et de Lég. Fin.*, 1904, pg. 581 Laferrière — *ibidem*, 1911, pg. 224.

Julieu Laferrière e Marcel Waline, *Traité élémentaire de science et de législation financière*, Paris 1952, pg. 166 e reg., 185.

E. Allix e R. Jacomet, *Annales de Finances publiques comparée*.

Moffa — *La Corte dei Conti del Regno d'Italia*, Milão, 1939. Edoardo Vicario, *La Corte dei Conti in Itália*, Milão 1938.

3.<sup>a</sup> PARTE

Grandes orientações encontradas no direito  
comparado sobre fiscalização preventiva

§ 10.º

A INSTITUIÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

A fiscalização preventiva, princípio de construção social e norma cautelar dos aspectos financeiros da vida administrativa, em determinado ponto da evolução histórica, passa a organizar-se como instituto legal e a ser atribuída aos tribunais de contas, onde adquire assim foros de serviço público regular e contínuo.

É um exemplo típico o artigo 14.º da lei belga, de 27 de Outubro de 1864, que estabeleceu:

«Nenhuma ordem de pagamento pode ser efectuada pela Tesouraria sem estar munida do visto do Tribunal de Contas».

Foi então que o Tribunal de Contas da Bélgica passou, além das demais funções exercidas, a examinar, a estudar e a apor o seu visto nas ordens de pagamento, depois de ponderar e reconhecer a sua regularidade.

Tal exame era amplo e podia ser completado pela requisição de elementos justificativos.

Ainda se pretendeu delimitar as recusas de visto aos casos de excesso de verba, imputação irregular e delegações fictícias... Mas a lei deixou à justa apreciação da instituição belga a delimitação da sua competência na matéria, conforme as hipóteses <sup>(1)</sup>.

Nesta ordem de ideias, no caso de recusa perante uma insistência do Conselho de Ministros, a ordem era «registada com reserva» e vinham a ser comunicadas às Câmaras as observações produzidas.

---

<sup>(1)</sup> Cf. René Stourm, *Le budget*, Paris 1900, pg. 515.

Entre nós, vê-se pelo Regimento do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto de 21 de Agosto de 1878 que, o serviço de visto era ainda desconhecido, por essa altura.

Foi a lei de 25 de Junho de 1881 e o decreto de 31 de Agosto de 1881, ao reformarem de lés a lés a Contabilidade Pública, que o instituíram e deferiram à competência do Tribunal.

Este daí em diante examinava a autorização legal, a conformidade e cobertura pelo Orçamento das *ordens de pagamento* de despesas variáveis e também as provenientes de exercícios findos e as relativas a contratos de valor superior a 500.000 reis.

O Tribunal de Costas punha o visto, registava-as e visava ainda por igual as rendas vitalícias — se não as recusasse.

— Que fiscalizava por esta forma preventiva nas ordens de pagamento, o Tribunal?

Se a despesa estava autorizada legalmente e como tal permitida se era referida correctamente aos artigos do Orçamento que lhe asseguravam cobertura; portanto legalidade da despesa e legalidade do seu cabimento, quando tomassem a expressão de ordem de pagamento e fossem classificadas nos termos citados.

## § 11.º

### OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas encontram-se, como é geralmente sabido, em grande número de países, tradicionalmente, ao serviço da ordem e do equilíbrio das finanças públicas pela vigilância crítica e revisão dos actos de execução orçamental.

Assim, depois de uma larga e secular evolução, forjada por leis sucessivas, estas instituições aparecem especializadas no julgamento e revisão das contas dos administradores e exactores após a sua gestão anual; na *fiscalização prévia dos actos administrativos de relevância financeira*; e na declaração da generalidade técnica e legal das contas do Estado como preparatório do seu julgamento político.

Determinam e apontam, como órgão supremo de jurisdição com funções constitucionais, as irregularidades e as infracções financeiras.

Foi a este Tribunal que o legislador português entregou a fiscalização preventiva que, pela sua competência especializada, carácter vitalício e categorização a pode exercer com a técnica e independência precisas e dar assim ao país e aos seus representantes a certeza do rigor legal e até da economia com que o Orçamento vem sendo executado.

Daqui resultarão naturalmente confiança nos valores e rendimentos confessados da dívida pública, segurança nas arrecadações e levantamentos, esclarecimentos inabaláveis na fluência dos meios de receita e despesa e na sua aplicação às finalidades previstas, informações e juízos de exactidão que permitirão uma apreciação de conjunto.

## § 12.º

### 1 — GRANDES ORIENTAÇÕES — A ITÁLIA

Os italianos foram sempre tidos e reconhecidos como mestres apurados de contabilidade e o direito e os técnicos financeiros adquiriram no seu país alto grau de aperfeiçoamento.

A Itália é a pátria de Luca Pacioli e de Cerboni.

Nela a fiscalização preventiva além de uma técnica relevante sobre o acto administrativo subiu à honra e prerrogativa de princípio constitucional.

Com efeito a Constituição da República Italiana, de 27 de Dezembro de 1947, no seu artigo 100.º estabeleceu o seguinte preceito:

«A «Corte dei Conti» exerce a fiscalização preventiva de legitimidade sobre os actos de Governo e também a sucessiva sobre a execução do orçamento do Estado.

Participa, nos casos e condições estabelecidos na lei, na fiscalização da gestão financeira das entidades para as quais o Estado habitualmente contribui.

Relata directamente às Câmaras o resultado da revisão efectuada.

A lei assegura independência perante o Governo aos dois órgãos e aos seus componentes».

Referia-se este último período ao Conselho de Estado e à «Corte dei Conti».

Portanto a fiscalização preventiva adquiriu grande relevo e importância até ao ponto de abranger vários actos administrativos de ligação menos íntima ou pronunciada com a execução orçamental.

Em regra da fiscalização assim organizada ficam excluídos os decretos de alcance político — amnistia, ordens militares, etc.

Tem de notar-se a nomenclatura de legitimidade que apresenta geralmente sentido aproximado do nosso vocábulo — legalidade.

A fiscalização preventiva efectua-se através do «visto» e do «registo».

Eis o essencial das duas figuras jurídico-financeiras:

a) *Visto*. Neste a *Corte dei Conti* pronuncia-se sobre a legitimidade do acto fiscalizado. No caso de recusa de visto, esse acto não pode ser executado, a não ser que venha a ser registado com reserva. Porém a recusa em certas hipóteses corresponde à anulação;

b) *Registo*. O Ministro em face de recusa pode insistir pela sustentação do acto e reclamar o seu registo.

A Secção de Fiscalização da *Corte* pronuncia-se.

E contra uma nova recusa de registo vai o caso a Conselho de Ministros e este pode autorizar o registo com reserva, hipótese em que naturalmente preponderam as razões políticas.

A *Corte dei Conti* chama periódicamente a atenção do Parlamento para a existência de casos como este último.

Ainda que haja aqui estabelecida uma mecânica que pode ter sido fonte inspiradora do nosso direito, os dois sistemas divergem bastante.

Não dispomos assim de um registo da maior solenidade, entre nós a intervenção do Conselho de Ministros torna-se rara e há-de ser abundantemente fundamentada sem qualquer primeira insistência; no direito português o «visto» não vai além do primeiro caracterizado da execução orçamental.

Mas existem em todo o caso princípios paralelos ou similares nas duas legislações, italiana e portuguesa.

O decreto-lei italiano de 29 de Junho de 1924 e o decreto ministerial de 12 de Agosto de 1924 dispõem que os directores da Contabilidade Pública têm obrigação de vigiar para que a gestão seja «económica» e chamar a atenção para a possibilidade de suprimir e reduzir as despesas públicas.

É o princípio da *economicità* — tal como vem definido na lei italiana.

Por uma lei de 1933 os membros da *Corte dei Conti* exercem fiscalização local junto dos Ministérios e das administrações autónomas.

É curioso para completar uma noção rápida da matéria averiguar quando e como a fiscalização incide sobre o acto financeiro de despesa.

A técnica francesa do empenho, liquidação, ordenamento e pagamento do direito francês foi modificada e por certo aperfeiçoada na evolução jurídica e perante as necessidades práticas.

No direito actual italiano o empenho é o contrato; a liquidação fixa preços e encargos; o ordenamento consiste na emissão do cheque e bem assim no seu registo pela Contabilidade.

Quando se dá a incidência da fiscalização?

No compromisso, na emissão e registo do cheque, segundo a legislação citada.

## § 13.º

## 2 — GRANDES ORIENTAÇÕES — CUBA

O campo aqui é largo — a fiscalização preventiva das despesas públicas abrange a aplicação dos meios orçamentais e a situação de fundos para depois compreender também as arrematações, contratos, fornecimentos e expropriações.

Apesar da sua actualização e reconhecível avanço técnico, a lei orgânica de 20 de Dezembro de 1950 e o regulamento do Tribunal de Contas de Cuba, de 5 de Janeiro de 1953, mostram-se complexos na articulação e desenvolvimento do visto e assim as suas atribuições como órgão fiscalizador multiplicam-se.

Foi em Cuba que se realizou o primeiro congresso internacional dos organismos superiores de fiscalização financeira.

É este um processo da moderna construção legislativa que consiste em carregar com demasiadas funções os órgãos de certo nível e que, à conta de novidade, cumulam com novas faculdades complementares, a lista já imponente dos seus poderes.

Assim o Tribunal de Contas de Cuba conhece em primeiro lugar, por função fiscalizadora prévia:

- a) da «organização do Orçamento» sobre o qual faz também as suas observações e exerce uma vigilância respeitante à inscrição de responsabilidade e às prorrogações trimestrais;
- b) de todas as ordens «antecipadas» de pagamento e de liquidação, a fim de poder aprová-las, no prazo de 48 horas, segundo os fundos e meios depois achados como disponíveis;
- c) das aplicações de impostos especiais às respectivas finalidades;
- d) da validade e eficiência das requisições de fundos em que não tenha intervindo o mesmo Tribunal.

No capítulo II do título IV da lei orgânica, encontram-se novos princípios de fiscalização prévia de aprovação de:

- e) aquisições de material, mobiliário, equipamento, utensílios, execução de obras do Estado, arrematações e contratos, devendo o Tribunal de Contas dar conta ao poder executivo e aos tribunais das irregularidades e fraudes;
- f) fornecimentos de hospitais, cadeias, asilos, escolas, centros escolares e outros estabelecimentos públicos, dando conhecimento ao Ministério das deficiências achadas;
- g) formação de expediente destinado a fixar valores dos mesmos fornecimentos de acordo com o mercado;
- h) processos de expropriação.

A fiscalização preventiva estende-se também às despesas das Províncias e Municípios.

Para estes e outros fins de fiscalização preventiva e revisão orçamental existe uma Direcção.

Esta leva a sua acção fiscalizadora e revisora aos projectos de orçamento e à liquidação dos mesmos; estabelece relatórios; conhece das antecipações, pagamentos, situações de fundos, transferências de crédito e tudo quanto em regra se refere a execução.

Desta sorte, a legislação ambiciosa e avançada de Cuba alarga em demasia o âmbito da fiscalização preventiva e entra pelo campo da organização que entre nós pertence à Contabilidade por forma indiscutível, de modo a evitarem-se coincidências de competência e duplicação de actos críticos.

Parece não haver, assim, uma divisão rigorosa de funções, mas as considerações políticas particulares de cada país explicam e sobrelevam outras demais na organização dos seus institutos.

Pela lei orgânica do Tribunal de Contas de Cuba, de 20 de Dezembro de 1950 e regulamento de 5 de Janeiro de 1953, foi organizado o instituto de «aprovação prévia» para todas as requisições de fundos do Estado, tendente a averiguar, autónomamente, da legitimidade do seu emprego, por meio de «registo e visto».

Nos termos do capítulo I, do título IV, artigos 73.º e seguintes, da lei orgânica, a *fiscalização preventiva* das despesas públicas analisa e faz as suas observações sobre a execução do Orçamento, com vista às alterações de situação de fundos.

Eis as normas de maior relevo da citada lei:

1.º — Carecem de validade e eficácia as requisições de fundos do Estado, em que o Tribunal de Contas não interveio na fiscalização prévia.

Assim, não poderão sem isso ser aprovadas nem utilizadas, sob pena de serem consideradas como desvios criminosos.

2.º — O Tribunal de Contas pode fazer observações «técnicas» sobre o Orçamento em vigor, dirigidas ao Poder Executivo e, subsidiariamente, ao Congresso.

3.º — O Tribunal de Contas fiscalizará ainda:

- a) o equilíbrio da despesa ordinária com a receita ordinária;
- b) as inscrições orçamentais e a sua proporção quando determinadas em virtude de responsabilidades dos anos anteriores;

- c) os créditos extraordinários, transferências, dotações extraordinárias, antecipações, pagamentos e liquidações de qualquer estância oficial, confrontados com a situação de fundos; devendo este exame não exceder mais de 48 horas;
- d) além disso, poderá o mesmo Tribunal fazer objecções a qualquer requisição de fundos, quando julgada improcedente.

Tais são as regras essenciais da concessão de visto e de registo antecipados que dominam a legislação cubana recente e que representam seguramente um esforço positivo para organizar os dois institutos em moldes avançados.

#### § 14.º

### 3 — GRANDES ORIENTAÇÕES — MÉXICO

No apontamento de algumas grandes orientações recentes em matéria de fiscalização preventiva, apesar da compreensível pobreza dos nossos elementos de estudo, o caso do México parece digno de reter a atenção do leitor.

Se eles estão certos, como é geralmente sabido uma comissão de estudo e reforma italiana de 1928, da presidência do antigo ministro Stefani, propôs a fusão das contabilidades centrais e do Tribunal de Contas num único órgão de fiscalização, ao qual seria assegurada, em qualquer hipótese, independência total em frente do Governo.

Compreende-se assim que esta concepção unitária, discutível e genérica em demasia conduziu à amplitude e complexidade de funções, adicionadas e à mistura de duas esferas perfeitamente balizadas e distintas.

Nenhuma dúvida existe que a supervisão das situações, a fiscalização da legalidade e viabilidade, para além da verdade aparente e do rigor contabilista pelo confronto e reverificação e recolha de novos elementos, pode facilmente atribuir-se ao Tribunal de Contas e alargar assim os seus instrumentos de crítica e censura, mas isto não poderia fazer-se senão diminuindo de qualquer modo o rigor, clareza e poder tanto de definição como demonstrativo da Contabilidade Pública que

entre nós, já o dissemos mais de uma vez, excede o seu próprio domínio figurando como disciplina social e administrativa.

Assim o México, por uma lei de 1933, deve ter-se encontrado em frente de grandes dificuldades ao estabelecer o *contrôle* híbrido da Contabilidade e do Tribunal de Contas, e se lançar à fusão de duas fiscalizações — uma a bem dizer técnica e a outra jurisdicional que a especialização de funções na construção do Estado vem dissociando e separando <sup>(1)</sup>.

Entre nós uma tentativa foi feita, assaz conclusiva — vidé § 21.º.

#### § 15.º

### 4 — EVOLUÇÃO DA DOUTRINA DO VISTO NO CAMPO INTERNACIONAL

1 — Reuniu-se em Novembro de 1953, na Havana, Cuba, o primeiro Congresso Internacional dos Tribunais de Contas.

Foi apresentada pela Colômbia a seguinte moção assaz significativa por emanar da parte de um país novo onde obviamente todas as experiências apresentam a riqueza de um terreno fértil para a experiência de novas plantas:

«1 — É útil que no exercício do seu papel fiscalizador, as instituições organizem a fiscalização prévia sobre receitas e despesas sem abandono da fiscalização primitiva ou *a posteriori* quando os interesses do Estado assim o aconselham.»

Foi ainda apresentada uma tese de fiscalização preventiva pela Delegação italiana ao Congresso, não oficializada. Mas foi a moção da Delegação da França que logrou aprovação na parte essencial. Diz-se nesse texto:

«O primeiro Congresso Internacional dos Organismos fiscalizadores dos dinheiros públicos, realizado em Havana,

<sup>(1)</sup> Vide Annales de Finances Publiques Comparées, 11, pg. 48.

insiste pela necessidade de uma fiscalização prévia exercida sobre as receitas e sobre as despesas das repartições públicas.»

E acrescentava:

«Quaisquer que sejam as modalidades de aplicação da dita fiscalização prévia, parece indispensável que venha a ser exercida por agentes públicos inteiramente independentes dos organismos sujeitos a fiscalização. O Congresso declara que esta fiscalização prévia deve ser completada com uma fiscalização *a posteriori*.»

Três anos depois, o Congresso reuniu em Bruxelas e aprovou entre outras as seguintes conclusões do Relator:

«O II Congresso Internacional das Instituições de Fiscalização das Finanças Públicas:

Recomenda aos governantes respectivos a adopção das resoluções seguintes:

1 — A fiscalização preventiva das despesas pode ser exercida:

- antes do compromisso das despesas;
- ou antes do seu pagamento.

Os delegados do II Congresso estão de acordo em considerar a fiscalização exercida antes do «compromisso» das despesas.

2 — O Congresso dá aprovação, em princípio, à fiscalização preventiva como meio apropriado a impedir os abusos na matéria de despesas públicas.

Deixa, todavia, à escolha de cada país, segundo a estrutura e o volume das despesas, a faculdade de confiar a fiscalização preventiva à própria administração ou à Instituição Superior de Fiscalização.»

Assim, por uma forma ou por outra, a doutrina da fiscalização preventiva vai-se impondo geralmente e estendendo a sua acção a muitos países.

Ela tende, principalmente, a evitar as despesas sem rubrica e as despesas para além das forças orçamentais e combate, ainda, outras fontes de irregularidade e desordem.

Os congressos internacionais dos organismos fiscalizadores dos dinheiros públicos, adoptando uma posição de princípio, sustentam por motivos políticos que ainda não podem recomendar a sua devolução à jurisdição especializada suprema de fiscalização em virtude de hesitações construtivas que possam dar abrigo às preocupações particulares de cada país. Mas deveriam fazê-lo em virtude da segurança de concepções adquiridas neste particular.

4.<sup>a</sup> PARTE

A fiscalização preventiva  
no direito português

§ 16.º

NOÇÕES GERAIS

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.

É 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 dispensar 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.

§ 17.º

NATUREZA E EXTENSÃO DA FISCALIZAÇÃO  
PREVENTIVA NO DIREITO PORTUGUÊS

Se atendermos aos termos legais com que tem sido formulado o princípio de visto, temos de admitir que o legislador português partiu duma base bastante dilatada e houve por bem articulá-lo de maneira folgada e corajosa.

A ideia de sancionar com o visto segundo os princípios legais, a operação que ele envolve duma verificação de conformidade, as faculdades decretadas para examinar e visar, a afirmativa de que o visto prévio pertence ao Tribunal de Contas atestam, através dos diplomas sucessivos, a preocupação de organizar um princípio rasgado cujo âmbito se poderia dizer compreensivo o bastante.

É esta uma razão cautelar do desenvolvimento da administração financeira que permite a sua fiscalização em início; é da sua índole, impõem-na as necessidades que a ditaram que se aplique extensivamente.

Mas o comando que o legislador expediu em termos de elasticidade acaba por ser limitado técnica e administrativamente.

Em primeiro lugar, o próprio legislador definiu o objecto da sua incidência fiscalizadora e crítica sobre os actos e contratos que ele expressamente determinou.

Em segundo lugar, é da natureza da fiscalização cautelar que nem todos os actos e contratos possam ser determinantes duma protecção legal, uma vez que essa fiscalização não tenha razão de ser e se transforme num obstáculo tal que a própria lei a julgue contra-indicada.

As tendências actuais dum poder governamental expedito e sem peias e duma acção executiva e de fomento quase fulgurantes levam o legislador, que não só as Assembleias, a quebrar a rigidez do princípio

em proveito do que já se chama simplificação e eficiência. Mas esta é sobretudo uma tendência de comodidade, às vezes será comodidade necessária, que leva a reclamar para a Administração os braços livres em homenagem à capacidade imediata de realização.

Também em último lugar, a competência dum órgão superior da vida do Estado não poderá ser absorvente mas sim harmónica e, deriva, como se sabe, da lei especial à qual hão-de adaptar-se os serviços no desempenho rigoroso das suas obrigações.

Mais explicitamente:

O art.º 5.º do Decreto n.º 26.341, de 7 de Fevereiro de 1936, determina o seguinte:

«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 na verba orçamental legalmente aplicável.»

Formulado assim o princípio que consagrava já uma tradição jurídica perfeitamente apurada, ele veio fornecer uma noção de rigor sobre a natureza jurídica e financeira do visto e afirmar ainda o bastante para se poder deduzir até onde poderá ser levado o seu correspondente exame e verificação.

Anteriormente, o legislador português proclamara que no visto se continha ainda uma função de julgamento pois que implicava a verificação da conformidade com a lei; decerto que ele entendera referir tanto a lei geral como a lei especial financeira porque ambas disciplinam adequadamente os movimentos da Administração.

E reconheceu também que a aposição do visto se considerava como uma informação essencial de legalidade, para o país e para o Chefe do Estado, a fim do acto poder seguir, afirmação que era agora duplamente garantida pela transformação do serviço jurisdicional de visto individual em visto colectivo (Vide Rel.º do Decreto n.º 18.962).

Por outro lado, a lei portuguesa chamara também à operação de visto prévio — sanção em obediência aos princípios legais (art.º 24.º do Decreto n.º 18.962) — o que significava reconhecimento solene de acabado ou perfeito, este, no duplo ângulo referido, do acto sujeito a exame, verificação e aposição.

Portanto, o essencial da fiscalização preventiva, concretizado ou expresso na realização do serviço de visto, encontra-se no seu duplo exame de verificação e apreciação jurídica e na concessão quanto a diplomas, títulos, actos e contratos quanto ao acto administrativo, em suma, por esta forma:

1. *Legalidade genérica* — ou seja a conformidade do acto administrativo com as leis gerais em vigor de qualquer espécie ou departamento de que o mesmo proviesse — «leis em vigor» diz o artigo citado.

2. *Legalidade financeira* — ou seja a conformidade com o direito orçamental, abrangendo as leis financeiras, as da Contabilidade Pública e o Orçamento pelas quais se pode aferir se o encargo resultante do acto administrativo possui cabimento em verba orçamental legalmente aplicável. É o que podemos chamar a sua viabilidade financeira.

Sòmente depois deste duplo exame, verificação e apreciação é que o acto poderá ser visado oficialmente, revestindo este processamento a forma de visto colectivo pela intervenção de dois juízes ou do plenário.

Os escritores italianos insistem em distinguir este exame e apreciação — que na Itália se chama de «legitimidade» — da fiscalização de mérito e da fiscalização técnica.

A primeira limita-se a conhecer da actividade dos órgãos em relação com os fins que o legislador previu; a segunda vai buscar as regras especializadas de higiene, saúde, construção urbana, ensino científico, etc., e vê se os ensinamentos técnicos destas disciplinas foram respeitadas ou presidiram à orientação com que os actos e diplomas foram emanados <sup>(1)</sup>.

Convém todavia destacar certas tendências actuais da legislação fiscalizadora:

Teóricos escritores e novos planeamentos de Contabilidade Nacional insistem numa fiscalização preventiva da execução orçamental pro-

<sup>(1)</sup> Vide — Moffa, ob. cit. pg. 94 e segs.

gressiva que compreenda o exame e verificação de conformidade levado até ao ponto de se proceder a um estudo da *economia* e da *eficiência* nos custos e fornecimentos de serviço público, de harmonia com uma regra de gestão cautelosa, produtiva e de mínimo custo — princípios que entraram já timidamente nas leis, mas que estão acentuando a sua posição.

Veremos que a lei portuguesa faz depender o visto nos contratos, mas só nestes, duma análise prévia das vantagens reconhecidas ao outorgante Estado e que, por esta forma, se evolui para uma noção de pormenor e rigor que não pode deixar de acrescentar e afinar a técnica analítica do serviço e pedir mais à capacidade de julgamento dos juízes.

Levantam-se assim algumas dúvidas mais sobre a extensão requerida pelas análises e verificação do acto administrativo, porque a revisão é crítica.

À nossa vista, a teoria financeira e a lei contabilista empenham-se pois em afirmar últimamente dois novos e graves princípios — o da economia e o da eficiência.

Até que ponto este duplo exame pode completar o trabalho seguido e exerce influência nos juízos a proferir?

Diga-se que por vezes este duplo exame e verificação é tão natural e enraizado nas disposições de lei que dificilmente se destacará da viabilidade financeira.

Por outro lado o legislador português atribuiu a uma entidade a criar, a Intendência Geral do Orçamento, que por agora é um reflexo da Direcção Geral da Contabilidade, o estudo da correcção económica.

Mas tem de reconhecer-se que esta averiguação de economia — «economicidade» como querem os escritores italianos — e de eficiência, fácil talvez nalguns casos, será na maioria deles laboriosa e discutível, sobretudo ao proceder-se, realizando-a prematuramente, no processo prévio de verificação e exame.

Assim, pelo exposto, a fiscalização confinar-se-ia às liquidações, requisições de fundos e ordens de pagamento, num domínio estreito; porém, uma extensão do princípio de visto prévio não poderá abandonar as condições de economia e eficiência nos gastos e na arrecadação de meios que são da própria índole da arte financeira.

Agora que os processos de economia geral e monetária e as técnicas de desenvolvimento económico invadem o sector público, misto e

até privado das finanças é de prever uma compreensão cada vez mais lata, nestas direcções como exigências novas do serviço de visto.

De momento, com excepção dos contratos, onde as análises balanciam vantagens e desvantagens, o visto procede ao duplo exame atrás referido: — o da legalidade genérica, no qual dominam os conhecimentos legais administrativos, as regulamentações num exame cauteloso e esgotante de todas as implicações daqueles resultantes e o financeiro que se concentra na sua relevância orçamental e contabilista.

Na legalidade financeira, o Orçamento, pelas suas verbas, a Contabilidade Pública pelas suas exigências, a correcção financeira, a apreciação dos processos de tomada de encargos dominam o conjunto e permitem dizer das possibilidades financeiras do acto administrativo numa vista para a frente, ou seja da sua marcha fatal de consequências<sup>(1)</sup>.

Em resumo:

Estamos em face da actuação dum princípio cautelar que disciplina, depois de acabados, os actos administrativos e que lhes garante a marcha pela confirmação de meios bastantes que as razões morais da administração tornam extenso mas que a técnica e o rigor obrigam a contrair.

Esses actos são os que incorporam uma obrigação positiva por parte do Tesouro ou tomada em seu nome.

Eles têm assim que ser censurados jurisdicionalmente para serem apreciados na sua juridicidade geral e na técnica financeira para se apurar como é porque forma existe e os meios de vida de que dispõe.

Os poderes de análise e crítica, poderes preventivos de acautelar e prevenir, são racional e legalmente limitados.

Mas é claro que o visto deve crescer e melhorar as suas técnicas na medida em que complicam e estendem e se refinam as tarefas e meios administrativos.

---

<sup>(1)</sup> Corresponde em grandes linhas à distinção formulada no texto a separação estabelecida entre: — a) função de legalidade geral — *função jurídica*; — b) função de legalidade financeira — *função contabilista*.

Vide *Memória del Primer Congreso Internacional de Tribunales de Cuentas*. Havana, 1953, pg. 179.

## NATUREZA E EXTENSÃO DA FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA — DIREITO COMPARADO, BRASIL

A lei italiana de 22 de Abril de 1869, emanada portanto há bastante tempo, formulou um princípio amplo de fiscalização prévia que deve destacar-se. Expressava-se assim:

«A fiscalização incide sobre a realidade e a legalidade da dívida do Estado e sobre a exactidão da liquidação»<sup>(1)</sup>.

Portanto a fiscalização buscava a obrigação financeira instituída ao Tesouro ou a mesma a efectuar por sua conta, estudando a sua origem no campo das realidades administrativas; ia depois reconhecer a sua existência jurídica especial ao encontro, por fim, dum cálculo financeiro de rigor.

O texto era entendido como procurando as realidades documentais e abrangendo as estimativas financeiras. Mas ia-se mais longe.

Permitia que se ajuizasse da legalidade administrativa, da legalidade financeira e até da exactidão da liquidação final.

Não menos sugestivo é o princípio do art.º 77.º da Constituição Brasileira que revela orientação paralela e utilizando formulário compreensivo hierarquizada com elevação o princípio de fiscalização preventiva.

Referindo-se ao Tribunal de Contas estabelece esse diploma fundamental:

«Acompanha e fiscaliza (directamente ou por delegações legais) a execução do Orçamento, sendo sujeita a registo prévio ou *a posteriori*, de conformidade com a lei, qualquer acto de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por sua conta»<sup>(1)</sup>.

A fórmula pode dizer-se lapidar e de largo alcance.

---

<sup>(1)</sup> cf. *Annales de Finances Publiques Comparées* N.º 11, pg. 47.

<sup>(1)</sup> Ruben Rosa, *Da fiscalização financeira*, pg. 24.

Coloca a fiscalização prévia no terreno das realidades orçamentais; tem por objectivo o acto administrativo; apura a obrigação fazendária de pagamento, nos limites mais rigorosos.

Estas duas disposições têm de ser lidas pelos cultores da especialidade com ânimo largo porque são marcos fundamentais dum princípio em crescimento e duma prática dos Estados, cada vez mais utilizada e rica em consequências.

## § 19.º

### EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO PREDOMINANTE DA FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA NAS SUCESSIVAS ORGANIZAÇÕES LEGAIS PORTUGUESAS

Na história do direito financeiro português, a fiscalização preventiva formou-se e desenvolveu-se à sombra dum princípio cautelar predominante que assegurou a penetração e eficiência do sistema estabelecido e acendeu e melhorou a defesa na luta pela ordem e legalidade, dando-lhe ainda consistência bastante grande para a extensão e aperfeiçoamento do serviço público assim organizado.

Podemos resumir pois os padrões essenciais utilizados na história da legislação portuguesa ao construir-se uma organização e ao estabelecer-se uma técnica adequada, seguindo a sua ordem cronológica e apontando a direcção essencial das suas incidências:

1. *Inspecção genérica do acto administrativo que orçamentalmente se reporta à ordem de pagamento.*

Nisto se cristaliza o primeiro regime de visto estabelecido em Portugal, há muitos anos, pela Reforma da Contabilidade, de 1881, de Lopo Vaz.

Nessa altura, o Tribunal de Contas limita o seu visto ao registar as ordens de pagamento, assegurando-se da sua autoridade bastante quando da expedição e procurando certificar-se ainda de que não foram excedidos os limites das forças orçamentais na análise permitida pela referência dos artigos do Orçamento.

Esta fiscalização, porém, não ficou generalizada; dizia apenas respeito, na concepção francesa do sistema entre nós seguido, às despesas variáveis, às da Junta do Crédito Público, às de exercícios findos e às rendas vitalícias — e só a essas.

Quando as despesas não tinham sido autorizadas, porque excediam a autorização legal ou quando tinham sido erradamente referidos os artigos orçamentais — o Tribunal de Contas deveria recusar o visto.

Entretanto, ao Conselho de Ministros era permitida a solução de insistir em face da recusa de visto, procedendo ao registo com ressalva, à semelhança do sistema adoptado na Bélgica e na Itália já referido.

(Artigos 96.º, 98.º, 102.º, 136.º, 168.º, 169.º e 198.º do Regulamento da Contabilidade de 1881).

2. Com o tempo este princípio desenvolveu-se num outro, ou seja, *no exame sumário da obrigação de pagar por parte do Tesouro e do acto e contrato que lhe servem de suporte.*

Da ordem de pagamento, figura técnico-jurídica definida, passou-se à dívida por parte do Tesouro, assente em actos e contratos sujeitos a fiscalização.

Feito expeditamente, levado a cabo por uma forma rudimentar, o exame fixa-se e demora-se apenas nas condições gerais de legalidade financeira.

Estão, porém, sujeitos à formalidade do visto do Tribunal de Contas — certos contratos de compra e vendas; os arrendamentos; os fornecimentos de géneros; empreitadas; os despachos de ordem funcional, etc., que são analisados com brevidade mas sem grande penetração burocrática e esclarecidos ou interpretados pelos elementos que dos mesmos actos e contratos constam.

É este um processo de análise sucinta, baseado no próprio documento apresentado mas que assegura já notável progresso sobre o sistema anterior do visto na ordem de pagamento. (Art.º 23.º do Regulamento de 30 de Agosto de 1886 e Art.º 10.º § 2.º do Decreto de 17 de Julho de 1886 e Art.º 8.º da Reforma de Abril de 1898) — 17 anos após.

3. *Análise de pormenor e documentada da legalidade geral e da legalidade financeira.*

Passa-se a novo estádio legislativo, treze anos após e logo a seguir à mudança de regime constitucional em 1910, proclamada a República.

A fiscalização agora estende-se, desenvolve-se em profundidade analítica e desdobra-se até à procura da legalidade administrativa e da viabilidade financeira, tanto um como outro, aspectos jurídicos e financeiros decisivos, intimamente unidos que não poderiam de forma alguma destacar-se, ou ser separados.

Ela compreende no objecto das suas pesquisas e rápidas conclusões os créditos especiais, as ordens relativas a operações de tesouraria, as rendas vitalícias, os contratos com suas cláusulas e condições, os diplomas de nomeação, promoção e transferência, etc., e outros actos administrativamente relevantes. (Artigos 1.º e 2.º do Decreto de 11 de Abril de 1911; Artigo 13.º, n.º 2, do Decreto n.º 1.831, de 17 de Agosto de 1915) — o que alarga enormemente o campo de incidência da fiscalização prévia.

Além disso este exame vai reclamando novos pormenores administrativos e começa a entrar no caminho da requisição de elementos justificativos documentais, adequados, de maneira a completar ou fundamentar melhor as vistas do julgador. (Art.º 16.º, n.º 2, do Decreto n.º 18.962, de 25 de Outubro de 1930; Art.º 6.º, n.º 2, do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933; Art.º 4.º do Decreto n.º 26.341, de 7 de Fevereiro de 1936).

Estabelece-se desta sorte que nenhum documento pode ser sujeito a visto sem se verificar, além da sua conformidade com as leis, que o encargo tem ainda cabimento na verba orçamental aplicável.

Estamos em frente da plena florescência do sistema que atinge assim a sua potencialidade revisora e cautelar e que começa, sem acentuar ainda, uma nova tarefa no campo económico.

4. *Estudo das vantagens que o Estado obtém pelas condições e cláusulas insertas nos contratos.*

O progresso legislativo, porém, não pára e afirma-se simultaneamente em novo princípio, este de ordem económica e portanto num plano diverso do tradicional que era jurídico-financeiro.

Esta diligência complementar, que exige reflexão, estudo e uma posição firme na apreciação de vantagens e desvantagens pelas realizações de ordem contratual da Administração, com expressão financeira, data do Decreto de 11 de Abril de 1911 — Art.º 6.º, n.º 2 — e proclama a extensão do princípio fiscalizador no terreno económico dos contratos da Administração.

Proclama-se assim o imperativo de que o Estado apenas pode negociar vantajosamente e para esta verificação o Tribunal de Contas disporá dos meios que julgar convenientes — requisição de elementos, pedidos de elucidações e de informações, novos documentos, etc..

Este princípio, uma vez afirmado repetiu-se posteriormente, noutro diploma. (Art.º 6.º, n.º 4, do Decreto n.º 22.257, n.º 1 alínea e) do n.º 2 do Art.º 16.º do Decreto n.º 18.962).

5. *Fiscalização de actos ultramarinos e resoluções nos conflitos locais de competência, neste particular.* Trata-se do alargamento da competência do Tribunal de Contas.

É a extensão do visto a todo o território nacional e a segurança da uniformidade geral conferida à sua doutrina — Art.º 18.º do Decreto n.º 18.962 e Decreto-Lei n.º 34.484, de 5 de Abril de 1945.

No sentido da sua extensão, efectividade dos poderes de análise, esta outra evolução do princípio da fiscalização preventiva afirma, repete e acentua, a partir de 1930, no início das grandes reformas financeiras, a unidade do Território e a não distinção das suas parcelas para efeito do conhecimento crítico das realizações financeiras.

## § 20.º

### OBJECTIVOS SUCESSIVOS DO SERVIÇO JURISDICIONAL DE VISTO

Mais como aperfeiçoamento metódico dos instrumentos do que como fenómeno jurídico da organização dum princípio, a fiscalização preventiva, entre nós, aguçou-se e irradiou em vários sentidos, de harmonia com as necessidades financeiras e as imposições práticas do sistema.

A lei de 25 de Junho de 1881 e o Regulamento da Contabilidade de 1881 fizeram incidir a análise genérica e «visto» dos serviços e do Tribunal sobre as ordens de pagamento das despesas variáveis e sobre as despesas da Junta do Crédito Público e rendas vitalícias.

Completaram-se e adicionaram-se as funções jurisdicionais de fiscalização pelo novo instituto jurídico, melhorando-se o conjunto, adoptando-se a teoria e a técnica do «visto prévio».

O Decreto de 17 de Julho de 1886 e o Regimento do Tribunal de 1886 alargaram este campo de acção fiscalizadora a qual passou a incidir sobre outros actos de administração, entre eles:

- contratos ministeriais de compra e venda para fornecimento de géneros;
- empreitadas de valor ou preço superior a meio conto;
- processos de aposentação, jubilação ou reforma.

Estendia-se assim o exame prévio aos actos contratuais da vida administrativa e à saída dos quadros funcionais.

A reforma do Tribunal de Contas, de Abril de 1898, sujeitou a «visto» novos actos e operações gerais tais como:

- ordens relativas a operações do Tesouro;
- condições genéricas da dívida flutuante e de operações representativas de receita;
- obrigações gerais da dívida pública;
- contratos de compra e venda, fornecimentos empreitadas, de execução e arrendamento;
- despachos de nomeação, colocação, transferência e comissão retribuída.

De novo o serviço alargou o seu âmbito sujeitando-se à sua expedita incidência as operações genéricas de dívida pública, multidão de contratos e as mudanças essenciais de vida funcional.

★

O serviço assim montado mostrou-se deficiente e tardio. Embarçava por vezes os movimentos da administração e a sua fiscalização pouco mais era do que superficial, assentando apenas na inspecção de primeira linha de diplomas, actos e contratos. Mas era um começo — mas era no fundo a aceitação dum princípio preventivo, a sua confirmação pelos processos e técnicas.

Havia um ou dois funcionários e um só juiz que liam, examinavam sucintamente, deliberando o último e apondo nele, quando caso disso, a sua assinatura.

Eram dias e dias perdidos e a necessidade de insistir junto dos serviços pela eliminação de demoras.

## § 21.º

### A ASSIMILAÇÃO DO SISTEMA INGLÊS EM 1907

Em 1907 João Franco não titubeou em ousar grandes inovações no sentido de melhorar as avariadas finanças da monarquia liberal sujeitando-as a disciplina apertada e tentando a adaptação das instituições felizes e resolutórias dum país como a Inglaterra, cujo jogo institucional e parlamentar funcionava maravilhosamente, aos olhos dos observadores continentais.

O sistema inglês de fiscalização preventiva — em que os poderes são entregues a um agente único, encarregado de visar e dotado de veto foi assim transplantado para o nosso terreno político, tão distanciado e diferente do campo originário.

Criou-se uma potência política mas não em Inglaterra, onde as instituições e cargos surgem ajudados por uma tradição poderosa, a bem dizer naturalmente, pela estratificação de funções no tempo.

Ali — os departamentos ministeriais requisitam ao pagador geral os fundos necessários. Este avisa a Tesouraria que abre um crédito ao gerador das somas pedidas, depois de obter o visto do Fiscal auditor geral.

A fiscalização preventiva desenvolve-se em nome do Parlamento.

Tal é muito resumidamente o sistema que o legislador português procurou assimilar.

Pela reforma da Contabilidade Pública de 1907 — alterações constantes das bases anexas à Carta de Lei de 20 de Março de 1907 — o visto do Director-Geral da Contabilidade Pública substituiu, para todos os efeitos, o visto prévio que, pela legislação vigente, pertencia ao Tribunal de Contas (artigo 31.º).

Foi assim que as ordens de pagamento passaram a ser visadas pelo mencionado Director-Geral porquanto sem isso o pagamento não poderia efectuar-se mesmo quanto autorizado por despacho do respectivo ministro (artigo 30.º).

Surpreende-se pois, logo de entrada, a fraqueza visceral do novo sistema instituído — a decisão do Ministro das Finanças podia ser posta em cheque ou revogada pelo seu subordinado, Director-Geral!

Por outro lado um sistema de responsabilidade colegial e uma judicatura cediam também o seu lugar a um só funcionário, que, por sua vez, contraíra também responsabilidade no processamento de despesas e na própria fiscalização hierárquica.

Com que autoridade podia pois assumir além da direcção-geral a fiscalização preventiva?

Um mesmo funcionário deverá interferir duas vezes ou três na fiscalização das operações financeiras?

E é isso conveniente?

Que pensar?

Que consequências importava a adopção dum tal sistema?

Diga-se desde já que, como era lícito prever, o sistema funcionou de maneira claudicante e logrou aguentar-se apenas até à Lei de 9 de Setembro de 1908 — 18 meses ao todo de relativa mas infelizmente experiência até à sua plena revogação por esta.

Na verdade o artigo 44.º desta lei passou a exigir que, nos abonos de ordenados, soldos ou vencimentos de qualquer forma ou natureza, provisórios ou definitivos, o Tribunal de Contas pusesse o seu *visto de conformidade* nos diplomas de nomeação, promoção, eleição, transferência ou colocação e que as folhas mencionassem sempre o mesmo visto.

Por aquela forma confessavam-se facilmente vícios e perfilhavam-se defeitos que viriam a caracterizar o sistema adoptado e eram também fáceis de prever as consequências onde arrastaria entre nós.

Assim:

1 — O Director-Geral da Contabilidade como se disse não dispunha do grau de independência profissional bastante para ser parte e juiz.

Ele dependia totalmente do Ministro da Fazenda e do Governo e a sua situação hierárquica era bem diversa do órgão colegial, Tribunal de

Contas, ao qual é garantida autonomia completa de julgamento e decisão.

2 — As suas funções já se encontravam sobrecarregadas e revelavam demasiada complexidade, chefiando e dirigindo repartições espalhadas por todos os serviços, dispondo até duma proeminência no conjunto da Administração que por desproporcionada não convinha valorizar ulteriormente ou ampliar ainda.

3 — Pela lei portuguesa, a Contabilidade encontra-se responsabilizada pelos pagamentos em folha, incumbida por lei de verificar a sua correcção financeira. Assim à fiscalização administrativa financeira das suas repartições, que o Director-Geral determina e orienta, seria necessário acrescentar outra igualmente importante — a do visto por substituição distinta e à parte.

Portanto chocava que, sendo a Contabilidade responsável pela verificação da legalidade geral e financeira das folhas de despesa esta mesma entidade, pelo seu Director-Geral, se incumbisse da fiscalização preventiva. Haveria assim repetição e duplicação onde a natureza estabeleceu funções perfeitamente distintas.

## § 22.º

### CONSELHO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO DE 1911

Ultrapassada rapidamente esta experiência de assimilação, o serviço cria novo alento com a Carta de Lei de 9 de Setembro de 1908, estendendo e sujeitando à sua análise as designações, promoções, transferências e colocações que têm que ser visadas para que as folhas de pagamento possam autorizar a realização dos abonos.

A substituição do Tribunal de Contas por um Conselho Superior foi julgada, após a proclamação da República Portuguesa, uma reforma institucional de largo alcance, na tentativa de emendar o passado e como realização democrática através da descentralização do serviço público e da participação na fiscalização das representações parlamentares e das delegacias de forças vivas económicas, na nomenclatura

desse tempo, por 1911, (Decreto de 11 de Abril e Regimento de 17 de Agosto de 1915).

Os intuitos constitucionais seriam talvez menos discutíveis mas era ilógica a ideia de substituir à jurisdição tradicional — ao Tribunal de Contas — um conselho superior fiscal que a lei começava por chamar impròpriamente de «administração».

Em todo o caso, o serviço de fiscalização preventiva foi alargado e procurou também melhorar-se o seu funcionamento, abrangendo:

- minutas de créditos especiais e de certos contratos;
- rendas vitalícias;
- diplomas da vida funcional;
- contratos de vário matiz económico em que o Estado intervinha;
- operações de tesouraria.

Repetiam-se assim hipóteses formuladas anteriormente.

Como se traduziram praticamente a correcção de erros, a colaboração política e a descentralização previstas pelo legislador do novo regime no serviço de fiscalização preventiva?

Criou-se uma Repartição de «visto» e este alargou a sua incidência, embora não penetrasse até onde se entendia preciso.

O exame buscou genéricamente as condições gerais de legalidade e financiamento dos diplomas, actos e contratos.

Mas estes todos vinham até ao Tribunal desacompanhados de documentação e justificações — o exame era assim o que podia ser. Sòmente as repercussões orçamentais passaram a ser analisadas com cuidado e os efeitos na ordem financeira mostraram realmente benéfica disciplina.

Porém, o movimento de entradas e saídas levava alguns dias e impacientava os interessados, prestando-se a interpretações nem sempre lisongeiras.

Existiam livros de registo onde ficavam exaradas impressões sumárias, relativas ao exame e dúvidas levantadas. E nada mais.

Portanto: fiscalização preventiva ainda pouco penetrante, colada aos aspectos formais e ao reflexo orçamental, não isenta duma certa preocupação política mas, sem dúvida, ampliação do serviço de «visto» correspondentemente ao início da sua melhoria técnica.

## § 23.º

### AS REFORMAS DO SERVIÇO DE VISTO DO DECRETO N.º 18.962 E DECRETO COM FORÇA DE LEI N.º 22.257

Quando o já ilustre professor de Finanças, da Universidade de Coimbra, Doutor Oliveira Salazar, tomou conta da pasta do mesmo nome, em 1928, a situação definia-se da forma seguinte:

A Conta Geral do Estado atingida de «elefantiasis» publicava-se pela Contabilidade mas com atraso de anos. Há perto de meio século que ela não era reverificada nem julgada. Sobre o seu processo não se formulavam observações, nem se prestavam declarações de conjunto. Também não subia à sanção parlamentar e as Câmaras nem sequer dela tomavam conhecimento ou se apercebiam, a julgar pelas intervenções, nesse campo.

As contas de responsabilidade produziam-se com atrasos enormes e até com omissões graves, marchavam para julgamento fora dos prazos e eram objecto de estudos e apreciações menos uniformes, dependendo umas da competência dos contadores que as ajustavam e outras da proficiência contabilista dos serviços responsáveis que as produziam.

A lei estabelecia contas de ordenadores e contas de material mas não se elaboravam nem umas nem outras.

O «visto» era dado com demoras inevitáveis de vários dias ou de semanas; limitava-se, como já se disse, a um exame rápido de ordem financeira e nem sempre podia contar-se com o grau de independência que teria de exigir-se para o seu julgamento; concebia-se como formalidade expressiva mas sem preocupações analíticas, para além da leitura documental e a orçamentologia das rubricas e verbas, como atrás dissemos.

Sofreram por isso os serviços transformações profundas, houve que estendê-los, impôr-lhe penetração, houve que aperfeiçoar a sua técnica analítica, melhorar a sua eficiência e atribuir-lhe nova autoridade baseada na especialização e autonomia dos juizes que presidem às suas verificações com critérios e decisões adequadas.

Pelas reformas levadas a cabo nos Decretos n.º 18.962 de 25 de Outubro de 1930 e n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933 — inseridas nas grandes reformas financeiras de 1930/1933 — o Conselho Superior de Finanças foi extinto, regressando-se à velha instituição do Tribunal de Contas, seu qualificado predecessor.

Novos princípios foram então estabelecidos por aqueles diplomas cujos comandos se espalhavam por três campos bem definidos:

A — competência para analisar e visar do novo órgão jurisdicional.

B — aperfeiçoamento do novo serviço de fiscalização preventiva.

C — determinação das consequências resultantes da deficiência na preparação dos actos a sujeitar a visto.

Examinemos estes três pontos:

A — Começamos pelos novos princípios de organização e competência do visto, decretados nas reformas do Tribunal de Contas de 1930 e 1933:

1.º — *Visto colectivo em função jurisdicional.*

O visto como exame de conformidade dos actos e contratos com as leis administrativas e financeiras, essência da fiscalização prévia, considera o legislador que possui carácter jurisdicional.

É acto de julgar e próprio duma judicatura.

Corresponde a um silogismo judiciário.

O magistrado intervém com a sua decisão como em qualquer acto sujeito a julgamento.

A sua função resume-se, neste propósito, a uma função de determinação da verdade jurídica pela decisão colectiva de dois juizes, que analisam e aplicam as leis aos casos presentes.

Desta decisão conjunta, no caso de dúvida ou de controvérsia dos dois juizes, existe uma espécie de recurso suscitando a resolução do plenário.

Portanto o visto é feito colectivamente pelos mesmos magistrados e adquire foros de verdade judicial — relatório prévio e artigo 19.º do Decreto n.º 18.962.

2.º — *Extensão de jurisdição preventiva a todo o território nacional.*

A incidência do serviço dilatou notavelmente com o acréscimo de competência dos juizes de visto, coroando assim a evolução já referida.

Ficaram subordinados ao seu exame e decisão os actos ultramarinos acentuando-se também o princípio anterior relativo às forças armadas que até 1930 escapavam à sua competência.

Assim a jurisdição alargou-se aos confins do território nacional, abrangendo actos ministeriais referentes ao ultramar (Decreto n.º 16.108, de 5 de Novembro de 1928; Decreto n.º 16.164, de 19 de Novembro de 1929; artigo 18.º do Decreto n.º 18.962, de 25 de Novembro de 1930).

3.º — *Obrigatoriedade do visto para os actos administrativos que impliquem abonos originários ou alterações de situação financeira do pessoal administrativo.*

Decretos, portarias, alvarás, despachos e contratos reguladores de situações funcionais que impliquem abonos de qualquer espécie, de provimento, promoção ou gratificação (alínea g) do n.º 2.º do artigo 6.º do Decreto com força de lei n.º 22.257 e artigo 8.º do Decreto-lei n.º 27.563) ficaram subordinados ao exercício jurisdicional da fiscalização preventiva.

B — Segue-se agora isolar os princípios reguladores do desenvolvimento do serviço. Eis os principais:

4.º — *O serviço deve ser acelerado ao máximo.*

O serviço de visto teve de ser acelerado até ao máximo burocrático e jurisdicional possível mas, claro está, sem prejuízo da sua eficiência.

Nenhum processo de visto podia daí em diante ser demorado mais de quatro dias, devendo ser visado nesse prazo ou alternativamente devolvido aos serviços com exigência de novas informações e para efeitos de regularização (artigo 6.º, § 2.º, n.º 3, do Decreto com força de lei n.º 22.257).

5.º — *A aposição de visto em decretos é elemento essencial informativo para se colher a referenda do Chefe do Estado.*

O visto nos diplomas que devem ser referendados pelo Chefe do Estado significa que se encontram em condições de legalidade completa e que nenhuma dúvida oferece a sua sujeição a assinatura (iv do Relatório e artigo 17.º do Decreto-lei n.º 18.962).

6.º — *A ordem de precedência na sujeição a visto é a de entrada de processos na Secretaria do Tribunal com ressalva dos casos de urgência comprovada.*

(Citado § 2.º, n.º 2 do artigo 6.º, do Decreto com força de lei n.º 22.257).

C — Quanto ao último ponto, ou seja à determinação das consequências resultantes da deficiente preparação dos actos a sujeitar a visto, as reformas do Tribunal de Contas de 1930 e 1933 estabeleceram a seguinte mecânica:

a) — *Visto.*

b) — *Não-visto:*

- devolução para novas informações, documentos ou para rectificações;
- recusa de visto;
- anotação.

1.º — *O regime de devolução, nos casos de rectificação, carência de documentos e de informações, permite o funcionamento estrito dentro dos prazos pela óbvia imputação de faltas e moras aos serviços originários que assim não podem alegar pretextos e dilações na conferência do visto, como anteriormente faziam (n.º 3 do § 2.º do artigo 6.º do Decreto n.º 22.257; Reg.º da Contabilidade de 1881, artigo 205).*

2.º — *A recusa de visto impede a execução do acto administrativo.*

Sòmente o Conselho de Ministros, por decreto, mas fundamentado, pode manter o acto a que o Tribunal negou o visto. Este recurso porém

torna-se extremamente raro na nossa prática administrativa e do qual já se não conhece exemplo há alguns anos, como adiante veremos.

As resoluções de recusa formam jurisprudência como de resto a solução de dúvidas e as posições doutrinárias tomadas pelo Tribunal no exercício destas funções especiais.

3.º — *O visto é anulado quando não publicado oficialmente.*

Esta publicidade oficial torna-o efectivo.

A Imprensa Nacional recusa-se legalmente a dar publicidade aos diplomas e despachos do pessoal que não contenham a menção do visto (artigo 17.º do Decreto n.º 18.962).

4.º — Convém referir, finalmente, que existem previstos pelo legislador casos de *urgência* notória que admitem publicação excepcional antes do visto.

Neste particular impõe-se moderação dos critérios perfilhados pela Administração na medida que esta pode recorrer constitucionalmente ao processo legislativo inovador ou adoptando excepções ao princípio geral.

## § 24.º

### O DECRETO N.º 26.341, DE 7 DE FEVEREIRO DE 1936, COMPLETA A TÉCNICA DO SERVIÇO

Em 1936 sentiu-se a necessidade de aperfeiçoar e rematar as disposições em vigor sobre a técnica e a orgânica do serviço, adaptando para isso algumas das leis especiais reguladoras aos novos princípios do direito financeiro, perfilhados pela Renovação Financeira.

O Decreto n.º 26.341, de 7 de Fevereiro de 1936, teve por isso em vista:

- a) facilitar e tornar mais eficiente a fiscalização preventiva;
- b) completá-la pelo aperfeiçoamento da técnica analítica, da disciplina das funções e pela exibição de uma documentação pública concludente.

Podem resumir-se assim as suas normas essenciais:

- 1.º — Diplomas e actos da vida funcional são sujeitos a distinções e categorias formais de rigor;
- 2.º — Regulam-se os provimentos e as mudanças de situação dos agentes administrativos e autoridades;
- 3.º — Reforça-se o exame de legalidade geral e de cabimento, por meio de declarações, informes, cabal documentação e definição da competência contabilista das autoridades;
- 4.º — Institui-se o *serviço de anotação* para diplomas e actos destituídos de relevância financeira;
- 5.º — Chamam-se à fiscalização prévia as minutas de escritura, e obriga-se à conferência destas com aquelas por meio de intervenção notarial e conferência do Serviço;
- 6.º — Disciplinam-se as informações de cabimento;
- 7.º — Obriga-se à aposição do selo em branco das estâncias respectivas;
- 8.º — Promove-se o arquivo de cópias e extractos;
- 9.º — Esboça-se um cadastro geral do funcionalismo, o qual ainda não foi realizado.

## § 25.º

### O QUE É QUE PROCURA O VISTO?

Sobre que espécie de elementos jurídicos incide a função de exame e visto?

Como o visto é apostado materialmente nas escrituras, minutas, portarias, pode logo de entrada aventar-se a ideia de que ele procura o título, o documento, o contrato, enfim, o diploma ou o instrumento.

Essa ideia resultaria mesmo do artigo 19.º do Decreto n.º 18.962 que se reporta ao visto nos documentos, decretos e diplomas, em termos assaz genéricos.

Anteriormente referia-se a minutas, ordens, títulos, contratos constantes de escritura, diplomas e decretos.

Que pensar pretendendo responder àquela pergunta?

No Decreto com força de lei n.º 22.257, a técnica jurídica mais ampla assinalava primeiramente os diplomas e despachos que envolvessem abonos (alínea g), n.º 2.º, artigo 6.º) mas, reorganizando o serviço, adoptava-se uma fórmula verdadeiramente compreensiva ao referir «os documentos apresentados a visto» e examinados pela ordem de entrada (§ 2.º, n.º 2.º e n.º 3.º do mesmo artigo 6.º).

O Decreto complementar n.º 26.341, no artigo 5.º, relegando a terminologia dos diplomas, que dificilmente aceitará a inclusão dos contratos, menciona porém os «documentos» com a maior amplitude.

Portanto parece, no primeiro momento, que o «visto prévio» se dirige aos diplomas ou aos documentos nos quais é apostado pelos juizes de semana.

Mas não é assim. Uma análise mais demorada revela diversamente:

O visto vai incidir e buscar os actos que mostram os movimentos de administração e que traduzem uma declaração de vontade competente das autoridades e agentes, por muito complexos que aqueles se mostrem.

Nos créditos especiais e nas obrigações gerais vai procurar os encargos assumidos pelo Governo em nome do contribuinte.

Nas rendas vitalícias busca a obrigação assumida pelo Tesouro ou Junta do Crédito Público, em nome do Estado.

Nos diplomas e decisões ministeriais procura a autorização, a ordem, os lances característicos de gestão administrativa e financeira.

Nas empreitadas — a obra ou parte da obra...

Os títulos, diplomas, portarias, alvarás, contratos e minutas apenas concretizam uma decisão, servem de forma externa à afirmação relevante de vontade e prestam-se à aposição no aspecto material das duas assinaturas que atestam ter sido visados.

O artigo 5.º do Decreto n.º 26.341, da maior importância na compreensão do regime português, mostra que a técnica analítica se dirige à conformidade dos actos com as leis e à sua viabilidade perante a execução do Orçamento.

É assim que a fiscalização incide e revê esta última, a qual se reparte em numerosíssimos actos de gestão, decisões, autorizações e liquidações, sempre constantes de papéis oficiais.

Portanto embora aposto na minuta, contrato, diploma ou escritura o visto procura — para além da sua formulação externa — o seu carácter intrínseco que revela os movimentos e afirmações da Administração Pública em desenvolvimento.

§ 26.º

## CONTEÚDO JURÍDICO DO VISTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

O alcance e significado do visto no comércio jurídico e na vida administrativa mesmo assim tem sido uma fonte de dúvidas e dado lugar a interpretações contrárias.

Qual é, na verdade, o seu conteúdo jurídico?

Será um elemento essencial do acto administrativo ao ponto de que, sem ele, esse acto se torna inexistente?

Ou é apenas um elemento necessário de validade externa que apenas o completa e afirma publicamente?

Portanto qual virá a ser, afinal, a eficácia do acto jurídico do visto?

A questão é importante pois da solução adoptada dependerá mais do que o seu alcance, dependerá o rigor dos seus efeitos.

A literatura italiana vem também debatendo o problema com reconhecível vivacidade e duas correntes contrárias, por igual se encontram perfilhadas nos escritores da especialidade <sup>(1)</sup>.

Eis o essencial das suas arguições:

*1.ª corrente* — A tese de que se trata de um elemento essencial do acto administrativo pode pôr-se com simplicidade — no acto jurídico complexo que é sempre um acto administrativo, o visto constitui um elemento essencial porque traduz uma cooperação indispensável de um órgão superior da vida do Estado (Decreto-lei n.º 37.429).

<sup>(1)</sup> Vidé Augusto Ortona, *La Corte dei Conti d'Italia*, 1949, pg. 8; Giuseppe Moffa, *La Corte dei Conti del Regno d'Italia*, Milão 1939, Borsi, *La giustizia amministrativa*, pg. 22.

A falta desta cooperação tira-lhe toda a eficácia e pode afirmar-se que corresponde no fundo a uma declaração de inexistência.

Assim o acto administrativo tem que ser encarado e entendido como um acto fiscalizado que apenas se torna integrado e perfeito, pela adjunção do visto do Tribunal.

*2.ª corrente* — A segunda corrente manifesta-se em sentido diametralmente oposto à primeira.

O professor Moffa <sup>(1)</sup> raciocina desta forma ao acompanhá-la — as duas declarações de vontade, a do Ministro ordenador e a do Tribunal, afirmada uma no acto administrativo e afirmada outra no acto fiscalizador, emanam de órgãos diversos, exteriorizam actos diferentes, não se confundem na forma nem tão-pouco no tempo.

O acto administrativo atesta o exercício do poder executivo ou regulamentar e obedece portanto a um intuito de utilidade colectiva.

O acto de fiscalização financeira garante rigor na ordem jurídica e na ordem financeira e tem em vista evitar prejuízos.

Portanto o fim desta fiscalização consiste em conferir ao acto administrativo eficácia administrativa mas não se confunde com ele e por isso não lhe acrescenta perfeição.

A anulação tem de entender-se apenas como uma proibição de seguir àvante e como um defeito de exequibilidade.

Que pensar?

*No direito português* — Segundo os termos explícitos da Constituição os órgãos superiores da vida do Estado exercem funções colaborantes de interesse social e bem comum não existindo uma teoria de poderes, mantidos em respeito quanto ao exercício de direitos políticos pela sua separação.

Mas cada órgão exerce funções apropriadas e realiza a sua tarefa especializada e solidária dominada pelas finalidades a atingir.

O acto fiscalizador do visto denuncia a legalidade geral do acto administrativo, proclama-a, atesta-a mesmo, mas não contribui para a sua perfeição jurídica ou a bem dizer não o completa por isso.

Moffa — ob. cit. pg. 81 e segs.

Porém ele reconhece a existência de uma obrigação positiva para o Tesouro, torna legal e exigível a dívida do Estado e afirma que pode seguir, ou melhor, que o Orçamento lhe assegura os meios de realização total.

Assim o visto aparece como conteúdo afirmativo de que o acto pode realizar-se sem prejuízo nem objecções e que a sua melhor garantia para este efeito se encontra no facto de dispor de meios financeiros para tanto.

Não é pois um elemento essencial na construção jurídica, pois não entra na formação do acto administrativo, mas é um meio fiscalizador que apontando viabilidade geral, atesta capacidade de resolução financeira no reconhecimento de uma obrigação de pagar pelo Tesouro ou por sua conta.

Os meios são assim garantia da realização dos fins e o acto administrativo de teórico e construído se afirma resolutorio e exequível.

Por isso a recusa vem a ser um obstáculo insuperável à sua marcha, salva a hipótese do Conselho de Ministros passar além, não acatando aquele.

A doutrina do Tribunal sustenta pontos de vista paralelos a estas considerações.

Assim é que na consulta de 8 de Novembro de 1951, de que foi distinto relator o Conselheiro Martins da Cunha, se afirma que os actos impossíveis ou irrealizáveis não merecem visto, querendo significar que o mesmo visto não tinha o poder de sanar faltas e deficiências nem de algum modo completava o acto fiscalizado.

E a recusa de visto de 12 de Outubro de 1948 perfilhava a doutrina de que o visto não podia ser concedido a acto imperfeito, em que falem formalidades essenciais a cumprir, sinal certo de que a sua contribuição se reduzia a proclamar a sua validade genérica, quando reconhecida, mas não lhe emprestava a essencialidade desejável.

Entre nós o ilustre administrativista, professor Marcelo Caetano, considera o visto como formalidade essencial do acto de nomeação do funcionário público, exigindo-se além desta última a publicação no «Diário do Governo».

Sem estes dois requisitos o acto não é executório — não segue, não dispõe de ajuda para marchar.

## § 27.º

### O VISTO É UMA JURISDIÇÃO OU UMA COMPETÊNCIA MERAMENTE ADMINISTRATIVA?

Estas considerações deixadas atrás permitem encarar com certa segurança um novo problema — O «visto» é uma jurisdição ou uma competência meramente administrativa?

A questão é delicada e dela depende, além de certos efeitos naturais, a caracterização jurídica da função desempenhada pelo Tribunal neste capítulo envolvendo critérios que se chocam mesma na literatura financeira de outros países.

*1.ª corrente de opinião* — O «visto prévio» enquanto não provoca debate jurisdicional representa o exercício de uma competência meramente administrativa.

É esta em suma a atitude intelectual do Conselheiro Celso Lousada, consagrado jurisconsulto que a adoptou, manifestando nesse propósito grande convicção doutrinal.

Resumidamente os seus argumentos são estes:

a) Partindo da ineficácia do negócio jurídico, o Dr. Lousada distingue entre *invalidade* em sentido amplo e *ineficácia* em sentido restrito — a primeira atesta inconformidade com o modelo legal; na segunda apesar de conformidade existe um obstáculo exterior que se opõe à produção dos seus efeitos.

A falta de visto é apenas uma ineficácia restrita porque todos os demais requisitos se acham em perfeita ordem.

Citando a doutrina italiana afirma ainda que o visto confere ao acto administrativo eficácia executória mas não se funde com ele nem o perfectibiliza.

Que o visto é simples condição apenas da sua eficácia, resulta do disposto no artigo 24.º do Decreto com força de lei n.º 22.257 e do artigo 8.º do Decreto n.º 26.341.

b) O artigo 6.º deste Decreto n.º 22.257 mostra que o Tribunal exerce funções primeiro de consulta depois de exame e visto e, por fim, de julgamento.

Portanto a lei separa o exame e visto da função pròpriamente de julgar, e é, nesta ordem de ideias, que os dois juizes de turno não julgam e podem emendar a deliberação tomada sobre visto até ao acto de saída do processo respectivo.

c) A função de julgamento sòmente será alcançada quando houver dúvidas sobre a aposição, desencontro de opinião entre os dois juizes do dia e seja levado o problema à discussão do plenário.

d) Nesta ordem de ideias — na primeira fase, o visto não passa de uma simples declaração de conformidade que sanciona o estudo e conclusão da Repartição do visto e sòmente depois de dúvidas, dissentimento e debate é que o caso se apresenta a julgamento e motiva uma decisão jurisdicional.

Esta orientação doutrinal ajusta-se à opinião seguida pelo professor da Faculdade de Direito, da Universidade de Nancy, Louis Trotabas (1).

Para este ilustre mestre, a *Cour des Comptes* é uma jurisdição administrativa como resulta da sua organização colegial, das suas atribuições de tirar acórdãos e de decidir sobre contas e responsabilidades.

Mas a *Cour*, a par destas funções, exerce funções meramente sobre os ordenadores estabelecendo, segundo o direito francês:

- comunicações;
- declarações de conformidade genérica;
- relatórios ao Chefe do Estado;
- e observações aos Ministros.

Estes actos saem para fora da sua competência jurisdicional e revelam funções meramente administrativas.

2.<sup>a</sup> corrente — *A aposição do visto é um verdadeiro acto jurisdicional.*

Examinemos alguns dos argumentos produzidos num sentido lógico que se contrapõem à orientação tomada pela primeira corrente:

a) O legislador português adoptou esse critério de que a aposição do visto é um acto jurisdicional expressivamente.

(1) Précis de science et de législation financière Paris, 1935.

Na verdade o Decreto n.º 18.962 substituiu o Conselho Superior de Finanças pelo Tribunal de Contas, proclamando que essa nomenclatura correspondia à natureza das funções que lhe ficaram confiadas, em 1930.

E ao consigná-lo acrescentou no Relatório, textualmente: — E a função do visto é ainda, essencialmente, uma função de julgamento, isto é, de verificação de conformidade com a lei.

b) Além da lei especial a técnica jurídica da Constituição é no sentido de considerar o Tribunal um órgão com atribuições constitucionais mesmo quando produz declarações de conformidade.

O Tribunal julga a Conta Geral do Estado e julga as contas anuais das Províncias Ultramarinas — Constituição, artigos 91.º, n.º 3.º e 171.º. Nestes artigos se fala em submissão a julgamento e se alude à alternativa de estarem ou não julgadas as contas.

A mesma Constituição refere-se ao relatório e depois à decisão do Tribunal, contida nas Declarações de conformidade.

O relatório do Decreto n.º 18.962, o seu artigo 16.º, n.º 9, o Decreto com força de lei n.º 22.257, artigo 6.º, n.º 11 e o Decreto-lei n.º 26.340, artigo 1.º, n.º 3.º, mantêm e espraíam o critério perfilhado pelo legislador constitucional de que as simples declarações de certeza e rigor contabilista e as verificações técnicas quando sancionadas correspondem a verdadeiras e próprias funções de julgamento.

c) Parece-me pois que ao apor o visto, os respectivos membros do Tribunal julgam e não produzem apenas uma mera declaração administrativa, *decidem* e não se mostram tão sòmente conformes porque a Repartição dispondo de capacidade informativa não delibera de qualquer forma.

No visto faz-se a demonstração jurisdicional da existência da regra de direito tanto geral como especial financeira. Averigua-se se ela foi relegada ou violada.

Estabelece-se com os elementos do processo — e são múltiplos — um silogismo que sendo uma apreciação dos factos e meios acaba numa declaração formal de consequências que permite o andamento ou a negação executória do acto e da qual germinam ainda responsabilidades apropriadas.

O que é essencial na função de julgar é a decisão que torna certo o direito perante os factos e esta existe.

d) Os processualistas como o malgrado professor José Alberto dos Reis e Chiovenda ao classificarem as sentenças admitem várias espécies de decisões jurisdicionais no ponto de vista da doutrina, da natureza e da sua incidência (1).

Não é necessário reproduzir os seus ensinamentos mas basta deixar apontado que, além das sentenças negatórias e de condenação, além das sentenças de mérito, existem algumas outras que tomam apenas providências conservatórias, representam cautelas indispensáveis, outras ainda que se dirigem mais à forma que à essência das relações e até havendo as que não passam de uma mera adaptação aos imperativos de lei.

Não vejo que só o debate judicial ou a controvérsia jurídica sejam capacitadas para provocar uma decisão jurisdicional. Nem sempre o juízo é contencioso.

Quando se aproximam os factos das leis gerais e financeiras; quando se estabelecem decisões sobre o cumprimento integral das normas jurídicas, quando se decide sobre infracções e até sobre responsabilidades; quando se discutem exigências e formas de contrato, quando se toma uma decisão de legalidade plena e de viabilidade financeira — necessariamente que este silogismo jurídico e financeiro, corresponde ao exercício completo da função de julgar e de estabelecer as consequências necessárias da violação ou do respeito pela lei.

Portanto ao visar semana a semana, ao deliberar em plenário sobre dúvidas de visto, o Tribunal profere uma decisão jurisdicional que corresponde às suas noções de verdade administrativa e de certeza financeira e não são as dúvidas ou controvérsias que lhe emprestam o carácter estabelecido pelo legislador.

---

(1) Vidé J. A. dos Reis, Código do Processo Civil anotado vol. V, pg. 3; Chiovenda, Istituzioni di diritto processuale civile, I, Nápoles, 1956, Rocco, La sentenza civile.

## RESPONSABILIDADE DA JUDICATURA PELO VISTO ILEGAL

1.º — O *problema* de definição das responsabilidades e emprego de sanções apropriadas nos casos de visto indevidamente concedido, responsabilidades afirmadas como garantia da sua eficiência e prestígio social, põe-se e implica soluções de extrema gravidade e não fica mesmo assim isento de dificuldades de vária espécie.

As leis sem perderem o carácter de injunção severa e sem esquecerem a seriedade da repressão não banalizam as faltas nem tornam indesculpáveis sempre os deslizes.

A ordem de soluções parte, teóricamente, da responsabilidade dos Ministros como ordenadores e acaba por desligá-los dos erros que os serviços burocráticos sob a sua disciplina provocaram por si.

Por outro lado, o excesso de tarefa administrativa e política, as dificuldades crescentes da governação, a pequena demora na passagem pelas cadeiras do poder atenuam e dificultam o funcionamento severo e minucioso de um sistema de infracções e de sanções, neste cantão.

De resto as responsabilidades políticas em muito caso se distanciam enormemente quer das responsabilidades morais quer das jurídicas porque desabrocham e frutificam em terreno completamente diferente, ora produtivo, ora estéril.

Por sua vez a problemática das responsabilidades dos juízes pelo visto indevido suscita uma ordem de raciocínio e de construção porventura diversa, mas não inteiramente estranha ou indiferente àquela dos ordenadores.

Essa responsabilidade é subsidiária, destacada ou solidária?

O legislador usa ameaçar com uma repressão séria mas concorrendo todos os dias com nova legislação, estatutos e regulamentações não estará também na sua origem pelo inextrincável das normas e hermenêuticas — na origem técnica dos desvios e faltas?

Esta e outras dúvidas são de considerar na exposição da matéria seguinte, em que os diplomas se sucedem e com eles orientações que nem sempre foram acatadas ou reconhecidas seguidamente.

2.º — *Conselho Superior de Administração Financeira do Estado.*

Nos artigos 13.º e 17.º do decreto de 11 de Abril de 1911 e no artigo 114.º do Regimento de 1915 perfilhava-se o princípio de responsabilidade civil e criminal pelos encargos tomados por conta do Estado e para os quais não houve autorização orçamental e de que resultasse dano.

Os Ministros eram responsáveis — civil e criminalmente, repete-se — por todos os actos que praticassem, autorizassem ou sancionassem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos e outros de que resultasse ou pudesse resultar dano para o Estado, quando não tivessem ouvido as estações competentes ou, esclarecidos por estas legalmente, adoptassem diferente solução. O Conselho Superior de Administração Financeira do Estado de 1911 promovia acção especial para este fim nos tribunais ordinários.

O chamamento aos tribunais comuns era assim uma concessão ao princípio da democratização das jurisdições e até das próprias responsabilidades.

O Conselho Superior neste caso funcionava surpreendentemente como Ministério Público, o que era teóricamente de discutir mas não importa isso ao esclarecimento da questão.

Também a expressão «todos os actos» autorizaria uma compreensão do princípio bastante contrária à natureza da lei penal.

Era possível talvez definir o dano imediato ou o dano directamente resultante mas tornava-se laborioso e intrincado dar balanço aos danos potenciais e futuros resultantes do ilícito financeiro e esses admitia-se que suplantassem com excesso os primeiros.

Este princípio estendia-se dos Ministros aos vogais do visto, sob a forma de obrigação solidária, sempre que os diplomas sancionados com ele não obedecessem aos preceitos legais.

Contudo, na técnica do decreto de 1911, somente se consideravam diplomas os relativos a nomeações, promoções e transferências, sendo de discutir, dado o carácter da lei penal, se a doutrina rigorosa da solidariedade poderia estender-se dos diplomas às ordens de tesouraria, aos títulos de renda vitalícia, aos contratos e minutas que também eram sujeitas a visto.

Somente uma interpretação generosa da palavra diploma, que não estava na índole da repressão nem na técnica jurídica do texto, autori-

zaria que nela se compreendessem títulos e actos de autorização e sanção, referentes a cobranças, pagamentos, concessões e contratos, etc.

A solidariedade com os Ministros, através do visto indevido manter-se-ia em termos análogos, ficando dependente da intervenção dos tribunais ordinários ou havia de reconhecer-se como uma consequência da condenação daqueles governantes?

Claro que princípios, razões do direito e intuítos políticos e sociais poderiam entender-se os mesmos ou julgar-se por igualmente poderosos o que agravava as dúvidas postas aos textos.

3.º — *Decreto n.º 18.962.*

Aqueles artigos da legislação de 1911 e 1915 repetiram-se textualmente nos artigos 23.º e 24.º do Decreto n.º 18.962, apenas com esta diferença — a competência para promover a acção especial de responsabilidade no juízo ordinário pertenceria, de então em diante, ao Procurador-Geral da República, quanto aos juizes conselheiros, por intermédio dos seus delegados, por ser ele que, segundo o artigo 4.º, exercia no Tribunal as funções de Ministério Público. A responsabilidade solidária continuava.

Nos tribunais ordinários a acção especial contra os Ministros era promovida pelos seus ajudantes.

4.º — *Decreto com força de lei n.º 22.257.*

Porém o artigo 3.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, estabeleceu para os juizes do Tribunal de Contas a prerrogativa do foro especial, tanto nos crimes como nas transgressões e matéria disciplinar de julgamento no Supremo Tribunal de Justiça.

O artigo 3.º, § 2.º, consagrou porém orientação diversa da anterior — o princípio de que os juizes do Tribunal de Contas são civil e criminalmente responsáveis pelos *diplomas* sancionados com o visto, sempre que a concessão seja contrária à lei ou à jurisprudência fixada e do acto visado resulte ou possa resultar dano para o Estado.

Esta responsabilidade parece ser agora directa e imediata e torna-se independente da existência de uma acção especial contra o Ministro.

Desaparece portanto a referência à responsabilidade ministerial, a qual passou ao artigo 36.º, n.º 1.º, destacada da responsabilidade da judicatura que é alargada aos casos de conriedade da doutrina fixada.

O Procurador-Geral da República promoverá a sua efectivação mas agora no foro especial do Supremo Tribunal de Justiça.

Continua não obstante a falar-se em «diplomas» com a óbvia significação de todos aqueles que envolvam abonos de qualquer espécie como se preceitua na alínea g), § 2.º, artigo 6.º E assim é que se entende que a expressão diplomas abrange também contratos de provimento.

Mas persistem certas dúvidas sobre a sua extensão a outros actos e contratos (artigo 28.º).

Por outro lado a noção de responsabilidade pelos encargos é substituída pela ilicitude que resultou em dano para o Estado.

E persistem os problemas — como se mede o dano? É o dano cristalizado numa soma e quantia despendida ou o dano será sobretudo moral ou dano político futuro? — pode considerar-se dano o compromisso ilegalmente tomado mas de que não resulta propriamente um prejuízo susceptível de avaliação?

E nas hipóteses do artigo 38.º quanto aos serviços autónomos que venham a fazer abonos e procedam à atribuição de gratificações e diuturnidades ilegais e estas venham a ser visadas?

#### *Quid juris?*

Se o Tribunal de Contas apenas conhece das infracções na verificação dos documentos de despesa ou no julgamento de contas — como regressar à ordem natural do serviço de visto?

Segue-se o regime de responsabilidade civil e criminal ou aplica-se o § 2.º do artigo 3.º?

As dúvidas apresentam força mas tal artigo contém um imperativo que não poderia deixar de regular pelo menos para o último caso.

#### *5.º — Constituição de 1933.*

Entretanto em 1933, a Constituição Política da República Portuguesa mantinha os princípios de responsabilidade civil e criminal, afirmando a competência dos tribunais ordinários pelos actos que legalizarem ou praticarem que importem essa responsabilidade (art.º 114.º).

E considerava crimes de responsabilidade, não só os dos Ministros como os dos Subsecretários de Estado e dos agentes governativos que atentassem contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos e contra as leis da contabilidade pública.

A lei constitucional dispunha da maior força e havia que reconhecer intensificava por isso no seu poder revogatório.

#### *6.º — Decreto n.º 26.341.*

Entretanto os problemas de responsabilidade da judicatura no exercício do visto já de si flutuantes e complexos e de soluções intrincadas, revestiram-se de aspectos novos e de condições tais que se pode afirmar levantarem agora nova ordem de soluções, pelo menos no terreno prático:

a) O sistema do Decreto n.º 26.341 institui uma rede de declarações dos interessados e dos serviços, de atestados e certidões e de informações oficiais que permitem uma fiscalização imediata de rigor e tão completa que elimina grande parte das possibilidades de erro, deslize ou abuso. O visto indevido torna-se improvável na grande maioria dos casos (artigo 4.º e seguintes) e esta circunstância é de molde a alterar os dados do problema e a ordem normal das soluções.

b) Os actos e obrigações positivas impostas ao interessado pelo visto, como seja a permanência nos cargos anteriores, etc., deslocam também o eixo das responsabilidades de qualquer espécie.

c) Ao Tribunal de Contas fica sempre a faculdade de «anular» o visto por desconhecer as circunstâncias de falsidade documental, falsidade de declarações e omissão das obrigações assumidas pelo interessado.

Portanto são múltiplos e graves os problemas suscitados pela sanção do visto indevido ou irregular e maiores se mostram ao graduar-se a responsabilidade que a sua aplicação dá lugar.

O princípio de reparação do dano causado é na ordem tradicional e romanista baseada num elemento subjectivo e impõe a restituição do lesado no estado anterior, satisfazendo ainda os prejuízos.

Mas na ordem social e fazendária o caso apresenta na definição de culpa ou negligência e na apreciação de efeitos grandes perplexidades.

Como se medem os danos à colectividade nacional?

Apanham eles ainda na sua síntese os prejuízos de ordem moral?

Englobam estes os interesses e lucros cessantes?

Como se gradua a culpa que não deixará de apresentar nocividade diversa segundo a distração ou o menos zelo?

Seja como for, o legislador se voltar à matéria há-de considerar os aspectos de filosofia jurídica novos — a responsabilidade puramente objectiva, financeira; os riscos funcionais da gestão; o dano social; e a desproporção entre os meios e materiais manifestados com o património individual dos seus exactores ou gerentes e sem esquecer os práticos visto que o apuro do sistema torna impraticáveis muitos erros.

Sempre que não haja dano ou propósito de fraude, o Tribunal de Contas pode, na doutrina geral, reduzir ou converter em multa dos responsáveis, as suas infracções.

Mas esta doutrina não deve ser invocada senão nos precisos termos em que se vê estabelecida.

### § 29.º

## OBJECTO DE EXAME E DE ESTUDO PARA OS FINS DE VISTO

Resumidamente, no direito financeiro português actual, encontram-se sujeitos ao processo de visto os seguintes actos administrativos de consequências financeiras <sup>(1)</sup>:

- 1.º — Diplomas legais e decisões ministeriais ou tomadas por sua delegacia produtoras de efeitos orçamentais; a lei usa a expressão de diplomas e decisões que impliquem abonos de qualquer espécie;

<sup>(1)</sup> Vide — Dec. de 11 de Abril de 1911, art.º 6.º n.º 2; Regimento do Conselho Superior de Adm. Fin. do Estado de 17 de Agosto de 1915; art.º 13.º n.º 2, art.º 113.º n.ºs 5 e 6, art.º 114.º, 155.º alíneas e), f), g), h), i), j), k); art.º 54.º e seguintes.

Dec. 18.962, Rel.º, I e IV, art.º 16.º n.º 2, 17, 19, 24.

Dec. 22.257 alínea f) do n.º 2; do art.º 6.º.

Dec. 27.563 art.º 2.º.

Dec. 41.375, art.º 10.º, alínea 1) e art.º 18.º.

Dec. 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, art.º 3.º § 2.º, art.º 6.º n.º 2.º, § 1.º e § 2.º e § 3.º, art.º 27.º, 28.º.

Dec.-lei n.º 26.340, de 7 de Fevereiro de 1936, art.º 1.º n.º 1.

Dec. 26.341, de 7 de Fevereiro de 1936, art.ºs 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º e segs.

- 2.º — Minutas de contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública, quando os seus encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração. Os notários deverão vigiar a conformidade da minuta com a escritura do artigo 9.º do Decreto n.º 26.341; e as minutas de contratos superiores a 2.000 contos hão-de ser aprovadas por Conselho de Ministros.
- 3.º — Contratos dimanados de qualquer estação oficial, de qualquer natureza ou valor;
- 4.º — Minutas de créditos especiais;
- 5.º — «Obrigações gerais» de dívida pública fundada;
- 6.º — Ordens relativas a operações de tesouraria, tais como — cauções de responsáveis, movimentação de fundos, notas retiradas da circulação, obrigações de empréstimos e certificados de dívida pública;
- 7.º — Rendas vitalícias.

### § 30.º

## ANOTAÇÃO SIMPLES EM VEZ DE VISTO

Quando os diplomas modifiquem a situação dos funcionários e empregados sem aumento de vencimento ou mudança de verba apropriada, o Tribunal de Contas português limita-se a anotá-los apenas para efeitos cadastrais.

Portanto se o acto administrativo não possui relevância financeira encontra-se em princípio isento de visto.

Porém, um serviço de cadastro — complexo, custoso, requerendo quadro próprio, ainda não pôde ser organizado, havendo hesitações quanto ao número dos efectivos do Estado.

O pessoal dos quadros passa de 100.000, não contando os 22.000 professores e encarregados de posto de ensino primário.

A Contabilidade Pública computava, há alguns anos, em 60.000 o número de funcionários permanentes. Este número deveria acrescentar-se dos funcionários eventuais pagos por verba global, dos técnicos

e assalariados pagos pelas obras públicas e de um número apreciável de auxiliares.

Assim a anotação comporta-se dentro destes predicados:

- a) Completa o visto;
  - b) Realiza-se como que automaticamente;
  - c) Não entra na apreciação da legalidade e por isso não pode vir a ser aproveitada como justificação de situações.
- (Decreto n.º 26.341, cit.º, artigo 7.º § 1.º e § 2.º).

Também os serviços do Tribunal devem devolver às estações originárias os diplomas sujeitos a anotação.

Desta maneira a anotação aproximar-se-á do registo previsto na legislação da contabilidade de 1881 e do instituto similar do direito italiano? Supomos que não.

Na verdade a anotação distingue-se do instituto italiano — *registrazione*.

No direito italiano a fiscalização preventiva apresenta dupla modalidade processual:

- a) — o visto
- b) — e o registo.

A *registrazione* foi organizada com um duplo fim legal:

- assinalar uma data ao acto administrativo sujeito a fiscalização;
- constituir um meio idóneo para facilitar a continuidade da fiscalização, fornecendo um laço entre os actos emanados em datas diferentes.

O registo implica a conservação de traslados e cópias. E quando feito com reservas deve ser comunicado ao órgão da Representação Nacional <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Vidé G. Moffa, *La Corte dei Conti del Regno de Itália*, Milão, 1939, pg. 96.

Diversamente a devolução em curto prazo e a anotação simples mostram aspectos negativos do instituto português e dão relevo à principal directiva do legislador que era a organização do cadastro de funcionalismo, tão necessário aos cálculos e seguranças da governação.

O instituto italiano que serviu de modelo a vários países possui solenidade comparável ao visto e dispõe de efeitos de publicidade solene, além de dotado do maior alcance político.

É muito diverso o conteúdo deste complemento burocrático da anotação estabelecido entre nós.

### § 31.º

## EXCEPÇÕES À OBRIGATORIEDADE DO VISTO — ISENÇÕES

Estão isentos de visto do Tribunal de Contas:

- a) — as nomeações de Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado e do respectivo pessoal de gabinete;
- b) — as colocações e transferências militares quanto ao serviço privativo das armas;
- c) — os abonos inerentes ao exercício legal de cargos; as gratificações permanentes cujo limite não esteja fixado em lei <sup>(1)</sup>;
- d) — os abonos de prés, soldadas, férias e salários, pagos por verbas globais.

Determinam as duas primeiras excepções o seu carácter político; as segundas são comandadas pela certeza financeira do regime complementar aí estabelecido; as últimas excepções provêm da própria remuneração do assalariamento.

<sup>(1)</sup> Vide § 1.º do art.º 6.º do Decreto n.º 22.257.

§ 32.º

PUBLICAÇÃO NO JORNAL OFICIAL SEM  
DEPENDÊNCIA DA MENÇÃO DE VISTO

Podem ser publicadas no «Diário do Governo» sem referência ao visto do Tribunal: nomeações de autoridades civis, professores provisórios, tesoureiros interinos, propostos, etc.

§ 33.º

EXCEPÇÕES À OBRIGATORIEDADE DE VISTO —  
AS DISPENSAS DE VISTO

As isenções funcionam como uma libertação do rigor do visto em virtude da natureza do próprio acto.

Mas as dispensas surgem como concessões provisórias ou meramente oportunas.

As isenções de visto e as suas dispensas sucedem-se em holocausto a uma Administração possuída de dinamismo ou despachada.

Mas há quebra do princípio acolhido de fiscalização financeira.

O legislador serve-se de várias fórmulas para conseguir um regime excepcional — não carece de visto, dispensado de visto e de qualquer outra formalidade, despachado pelo Ministro com dispensa de qualquer outra formalidade, dispensa de outros requisitos ou formalidades, legais ou regulamentares, etc., visados pelo Ministro X sem quaisquer outras formalidades, etc., etc..

Entre estes casos frequentes devem mencionar-se: os recrutamentos imediatos de pessoal necessário à execução de obras; o pessoal de natureza precária da Junta Autónoma das Estradas; certos agentes do ensino...

Estas e outras quebras de princípio — deve acentuar-se — não poupam as repartições a análises e estudos e não facilitam, ao contrário do que poderia esperar-se, o trabalho burocrático.

§ 34.º

EFEITOS LEGAIS DO VISTO

A lei atribui ao visto, à sua carência, e à falta da sua menção, alguns efeitos poderosos que reforçam a importância do instituto e sancionam a sua rigorosa disciplina. As principais consequências previstas vêm a ser estas:

a) — Sem a publicação no «Diário do Governo» com a menção de terem sido sujeitos a visto do Tribunal de Contas, tanto os diplomas como os despachos não podem produzir quaisquer efeitos (artigo 24.º do Decreto com força de lei n.º 22.257).

b) — Os diplomas visados, quando não publicados, devem ser devolvidos para o Tribunal anular o visto (artigo 27.º do Decreto com força de lei n.º 22.257).

c) — Nenhum contrato pode produzir efeitos antes da data do visto (artigo 28.º do Decreto n.º 22.257).

d) — O «Diário do Governo» não pode publicar diplomas relativos ao pessoal sem a menção de terem sido visados, anotados ou de que não carecem de visto (artigo 8.º do Decreto n.º 26.341).

e) — Os decretos não efectivados eram devolvidos ao Tribunal para anulação; mas os assinados pelo Ministro ou Ministros são sujeitos a visto antes de apresentados à assinatura do Chefe do Estado (artigo 17.º do Decreto n.º 18.962).

f) — No caso de falsidade de documentos e de declarações, ou que não conste a declaração de demissão, o Tribunal anulará o visto (artigo 17.º, *in fine* do Decreto n.º 18.962 e artigo 27.º do Decreto n.º 22.257 e § 3.º do artigo único do Decreto n.º 26.826).

A *recusa de visto*, como se disse, fundamentada por decisão do Tribunal, implica também anulação, a não ser que o Conselho de Ministros mantenha o acto por decreto fundamentado e referendado por todos eles (artigo 19.º do Decreto n.º 18.962 e artigo 26.º do Decreto n.º 22.257).

## ANÁLISE DA ECONOMIA DOS CONTRATOS

Além da técnica analítica usual do visto o Tribunal de Contas deve — ao estudar e visar os contratos — apreciar se as condições neles estipuladas são as mais vantajosas para o Estado:

*a)* — Este exame é de confronto com outros contratos ou com hipóteses genéricas e é de ordem económica, pois que o Regimento se referia a contratos com esse carácter, tais como — compra e venda, fornecimentos, empreitadas, obras, arrendamentos;

*b)* — Pode utilizar para esse fim todos os meios convenientes ao seu alcance, isto é, da sua competência legal.

(Decreto de 11 de Abril de 1911, alínea *e*), n.º 2.º do artigo 6.º; Regimento, alínea *e*), n.º 2.º, artigo 13.º; Decreto n.º 22.257, artigo 6.º, n.º 4).

## 5.ª PARTE

### A prática e a estatística do serviço

§ 36.º

NOÇÕES GERAIS

A prática do serviço público, os seus rumos e a estatística que capta os seus grandes movimentos contém indicações úteis e permitem observações relativamente justas, capazes de autorizar algumas conclusões.

Assim um princípio organizado em realização permite completar o estudo duma matéria de grande delicadeza.

§ 37.º

DESENVOLVIMENTO DA TÉCNICA ANALÍTICA

O serviço, como vimos, cresce de forma maciça em virtude dos cuidados e tarefas da Administração.

Mas cresce ainda mercê da sua intensificação derivada duma apreciação mais demorada e completa dos processos e do recurso a uma técnica de exame mais perfeita, na Repartição.

Esta técnica analítica dos processos de «visto» tem-se aperfeiçoado bastante nos últimos anos.

A estreiteza do quadro leva a recear que se tenha atingido a dimensão óptima.

A prática burocrática do visto intensificou e aperfeiçoou devido:

- 1.º — à lei;
- 2.º — ao progresso administrativo, quer dos Serviços originários, quer dos Serviços de fiscalização;

3.º — ao esforço conjugado do pessoal de chefia e de execução que, afastando a especialização, se encontra indiscriminadamente habilitado a levar a cabo os mais laboriosos exames processuais.

Fixemos apenas dois primeiros pontos:

1.º — Sabe-se que os estudos no sentido de aperfeiçoar e completar o processamento dos diplomas a visar culminou no Decreto n.º 26.341, de 7 de Fevereiro de 1936; já foi dito o essencial acerca dos novos elementos informativos e de «contrôle» que é indispensável juntar ao diploma inicial.

Em matéria de fiscalização prévia nunca se poderá dizer, teòricamente esgotada, a informação, de molde a afastar todo o risco de infracção financeira ou irregularidade contábil.

Nem as situações se podem fotografar até aos mínimos detalhes, nem a mecânica administrativa e contabilista permitem levar as inspecções documentais ao infinitesimal dos factos da vida real.

A própria lei administrativa tão frequentes vezes obediente a critérios práticos torna inextricável e dificulta a acção fiscalizadora, uma vez que fuja do terreno dos princípios gerais.

Mas não há dúvida que as chamadas exigências legais do Tribunal de Contas e os pedidos de esclarecimentos complementares permitiram levar a fiscalização bastante longe do ponto de partida legal.

Por outro lado, o serviço do «visto» tem de repartir-se e acudir a objectivos de grande diversidade, quer administrativa, quer financeira; tornam-se complexos os exames e estudos a levar a cabo para chegar a um resultado antes de subir ao expediente do Tribunal.

Eis os processos que constituem as divisões fundamentais do serviço:

- Decretos
- Portarias
- Alvarás
- Despachos
- Contratos (pessoal)

— Contratos de: Empreitadas — Fornecimentos — Arrendamentos — Aquisição de imóveis para o domínio privado do Estado — Outros de qualquer natureza e valor.

— Minutas de contratos de: Empreitadas — Fornecimentos (quando o seu valor exceda 2.000 contos) — Aquisição de imóveis para o domínio privado do Estado (quando os encargos tenham de ser satisfeitos no acto da celebração da escritura).

— Ordens de operações de tesouraria

— Minutas de créditos especiais

— Títulos de renda vitalícia

— Obrigações gerais

— Despachos dispensando o concurso público e o contrato escrito ou quaisquer destas formalidades, até à publicação do Decreto-Lei n.º 41.375.

No exame e preparação para o processo subir aos dois juízes de semana ou à Sessão Plenária, o Serviço nos últimos anos tendia para se tornar mais completo, perfeito e analítico, por ser esse o fim geral prosseguido pelo legislador no seu intuito de fiscalização preventiva.

2.º — A simples leitura da lei nem permite ajuizar da complexidade dos exames nem das dificuldades e problemática das análises a efectuar.

Como se tornaria redundante focar neste estudo e descrever os trabalhos a efectuar nos 12 casos enumerados bastará talvez fornecer três exemplos, padrões da técnica analítica dispensada pela Secção, que possam considerar-se como suficientemente representativos e bastante flagrantes, para seu genérico entendimento.

São os seguintes:

*Primeiro exemplo — um contrato particularmente laborioso.*

Minuta dum contrato celebrado pelo Ministério do Ultramar com a «Standard Eléctrica», para o fornecimento e montagem de quatro

estações radioelétricas e do material necessário para que a estação de Goa funcione como *relais* nas comunicações: Lisboa/Macau; Lisboa/Timor; e Lourenço Marques, etc.

*Peças do processo:*

Minuta e despacho de aprovação.  
Despacho dispensando o concurso público.  
Programa do concurso.  
Caderno de encargos.  
Propostas dos concorrentes.  
Anúncios.  
Documento emanado do Ministério da Justiça sobre o comportamento dos concorrentes em outras obras ou fornecimentos.  
Depósito de garantia geral.  
Depósito de garantia relativa e adiantamentos de prestações.  
Auto de abertura.

Processo volumoso, composto de múltipla e variada documentação que forma enorme pilha.

*Análise efectuada pelos contadores:*

- 1.º — Exame do quantitativo da despesa para o efeito de determinar a competência.
- 2.º — Estudo do despacho de aprovação.
- 3.º — Verificação do cabimento de verbas.
- 4.º — Exame das modalidades de pagamento — em oiro, em espécies, adiantamentos, pagamentos ou despesas por mais de um ano económico.
- 5.º — Exame relativo à data do início do contrato no aspecto das consequências legais de «vistos».
- 6.º — Estudo demorado e meticoloso do rigor legal com que foram formuladas e se tornaram exequíveis as cláusulas contratuais com excepção das cláusulas técnicas que estão fora da acção fiscal do Tribunal.

- 7.º — Exame do selo do contrato, selo das peças, termos e documentos, integrados no processo ou anexos.
- 8.º — Estudo do depósito prestado na Caixa Geral de Depósitos, de 5 % ou da garantia bancária para exame das suas condições, selo e aprovação, etc....
- 9.º — Estudo do auto de abertura de propostas-protestos, adjudicação ao concorrente oferecendo mais baratas condições, razões dadas para escolha diferente desta última, etc.
- 10.º — Exame dos selos brancos e outros elementos formais.
- 11.º — Exame dos poderes apresentados pela firma adjudicatária.
- 12.º — Estudo dos abonos em oiro em face das disposições legais; e dos encargos em mais de um ano económico.

Em suma: Tarefa laboriosa, árdua, que leva a um contador dos mais hábeis um dia inteiro de trabalho cauteloso.

*Segundo exemplo — um processo ostentando vícios legais de origem que implicam devoluções para rectificação, relutâncias das estações iniciais e exigências de novas e completas informações para estudo dos Juizes.*

Contrato do Instituto Nacional Y para o provimento dum lugar de aspirante.

*Peças do processo:*

Certidão de idade.  
Certificado do registo criminal.  
Documentos relativos a habilitações.  
1 atestado passado pelo delegado ou subdelegado de saúde acompanhado de certificado pela Assistência Nacional aos Tuberculosos.  
Declaração da alínea a) do artigo 4.º do Decreto n.º 26.341, de 7 de Fevereiro de 1936.  
Declaração da alínea b) do artigo 4.º do mesmo Decreto n.º 26.341, se for caso disso.  
Declaração da alínea c) do mesmo artigo e decreto.  
Declaração do Decreto-Lei n.º 27.003, de 14 de Setembro de 1936.  
Duplicado do Contrato.

*Análise efectuada, de entrada pelo contador, relativa a estes aspectos:*

- 1.º — Fundamento legal do provimento.
- 2.º — Cabimento de verba.
- 3.º — Origem da vacatura.
- 4.º — Cláusulas contratuais.
- 5.º — Prazos.
- 6.º — Formas de prestação.
- 7.º — Abonos.
- 8.º — Validade do contrato.
- 9.º — Selo fiscal aplicado.
- 10.º — Selo branco no original e no duplicado.

A marcha deste processo implica novos exames e estudos para o fim dos Juizes de «visto» serem elucidados pela Secção das várias questões e dúvidas legais levantadas, as quais persistem a despeito das devoluções

O andamento deste processo pode resumir-se assim:

- 1.º — A Secção do Tribunal de Contas levanta a dúvida da origem da vacatura, visto a vaga invocada não poder ser utilizada pelo interessado. O processo sobe e os Juizes despacham em concordância. Devolução.
- 2.º — Os Serviços originários cobrem-se com razões legais inaceitáveis.
- 3.º — Novo estudo, nova informação, novo despacho dos Juizes, novos esclarecimentos, nova devolução.
- 4.º — Os Serviços originários insistem acrescentando razões novas.
- 5.º — Outro estudo, outra informação da Secção do «Visto» demonstrando a inviabilidade da arguição, etc., etc.. Devolução.
- 6.º — Novas razões dos Serviços originários, discordando sempre do critério legalista do Tribunal de Contas.
- 7.º — A Secção do «Visto» expõe longa e pormenorizadamente as razões legais que obstam a que se considere regular a abertura da vaga. Despacho dos Juizes. Devolução.

- 8.º — Os Serviços originários insistem no seu ponto de vista.
- 9.º — Por último: Nova devolução tendo em vista a rectificação do contrato. Efectuada a rectificação, reclamada inicialmente, o contrato é visado.

Este processo mostra a complexidade da fiscalização e como a sua tarefa pode ser multiplicada por uma hermenêutica viciosa das estações interessadas.

Neste caso nem houve ingerência da fiscalização no desenvolvimento dos Serviços fiscalizados, nem sobreposição, mas firmeza de critério legal, como resultado dum aturado estudo.

*Terceiro exemplo — um simples provimento como seja a nomeação dum proposto de tesoureiro da Fazenda Pública.*

Este indivíduo é provido pela primeira vez num cargo do Estado, no Serviço mencionado.

*Peças do processo:*

Diploma e seu duplicado.

Declarações das alíneas *a)*, e *b)*, se for do caso disso, do artigo 4.º do Decreto n.º 26.341, novamente redigido no Decreto n.º 26.826, de 25 de Julho de 1936.

Declaração da alínea *c)* do mesmo artigo.

Declaração do Decreto-Lei n.º 27.003.

Certificado do Registo Criminal.

Atestado passado pelo delegado de Saúde ou subdelegado respectivo e certificado da Assistência Nacional aos Tuberculosos.

Documentos de habilitações.

Certidão de idade.

*Análise efectuada pelos contadores:*

- 1.º — Verificação da lei aplicável, nos termos do alvará de nomeação.
- 2.º — Verificação da autenticidade pelo selo em branco, da confirmação do Director-Geral da Fazenda Pública.

- 3.º — Verificação do cabimento de verba; se é o próprio.
- 4.º — Estudo circunstanciado da classe da tesouraria.
- 5.º — Estudo das habilitações e das equiparações destas.
- 6.º — Exame dos limites de idade.
- 7.º — Exame do certificado do registo criminal e documentos de sanidade já atrás mencionados que deverão não ter sido passados além dum prazo de 90 dias; selos, etc.
- 8.º — Estudo das penas que impedem a nomeação, à face do Código Penal, da lei n.º 2.000, de 16 de Maio de 1944, e outros diplomas legais.

Processo dos mais simples mas que requer, em todo o caso, exame cuidado e meticoloso.

Portanto além do aumento em volume de processos, a Secção do «Visto» vê-se assoberbada com o acréscimo de tarefa que representa a sua análise mais cuidada e penetrante.

Ao desenvolvimento quantitativo da tarefa do serviço público acresce também o seu *desenvolvimento qualitativo* que obriga a melhorar os métodos e a exercer e aperfeiçoar uma superior capacidade de trabalho.

### § 38.º

## O QUADRO DO PESSOAL

O serviço de visto é desempenhado normalmente por dois juízes, designados semana a semana, hoje sendo ambos juristas.

O seu trabalho de análise, documentação e apreciação é preparado por uma Secção, assim composta:

*Funcionários ao serviço da Secção de Visto, englobando o pessoal de expediente:*

*Quadro* — 1 primeiro contador, 1 segundo e 1 terceiro.

*Além do quadro* — 1 chefe de Secção, 1 segundo contador, 2 terceiros contadores e 2 aspirantes.

(Artigos 10.º, 36.º e segs. do Decreto n.º 18.962; § 2.º, artigo 6.º e artigo 14.º e seg. do Decreto n.º 22.257; artigo 5.º e segs., 9.º, 11.º do Decreto n.º 26.341).

### § 39.º

## A ESTATÍSTICA DO VISTO MOSTRA O DESENVOLVIMENTO DAS ADMINISTRAÇÕES

Os financeiros da anterior geração consideraram o aumento continuado no sector público, traduzido em gastos, uma lei histórica — *a lei do acréscimo contínuo das despesas públicas*.

Esta lei corresponde à importância crescente na vida social e ao desenvolvimento cada vez maior e profundo dos princípios e técnicas da Administração Pública.

Sobem as tarefas governativas gerais e locais, as da mãe-pátria e do ultramar, as de obras, fornecimentos, construções e empreitadas; sobem as despesas de higiene social, assistência e fomento; sobem as dos quadros, do material, dos contratos e salários; e sobem também as receitas pois estas hão-de obviar, pela necessidade do equilíbrio e pelo aumento da matéria colectável a uma tal ascensão de realizações administrativas que acarreta novos e ampliados custos.

Reformam-se e acrescentam-se os serviços — aumentam ainda os dispêndios orçamentais.

O Estado impõe novas funções, a investigação sobre engenharia civil, os aeroportos, estádios, novos métodos de colonização, serviços ultramarinos, energia nuclear, planeamento de fomento e incentivos às empresas industriais e agrícolas, fiscalização de espectáculos, aeronáutica militar e tantas outras pela qual o mesmo Estado, sem ser socialista, invade o deserto ou o terreno da economia mista e da economia privada, a fim de melhorar as suas intervenções, dilatar o seu campo, criar novos serviços, tomar sobre si a reponsabilidade de novas realizações — o que repercutindo sobre a vida financeira se concretiza num aumento crescente de despesas públicas e actos administrativos.

Logo — necessidade de ampliação e de dar profundidade à fiscalização financeira, tornando-a ainda mais vigilante e adaptável às novas formas.

Esta ampliação é *real* porque suplanta e excede muito as desvalorizações da capacidade da moeda, o natural crescimento do Orçamento e o progresso tradicional da Administração.

Esta ampliação, desenvolvimento administrativo e de despesas, é explicável pela conjugação de motivos sociais, técnico-económicos e até financeiros.

Por motivos sociais — são os serviços de assistência, higiene pública, defesa do trabalho, organização corporativa, elevação do nível de educação que forçam constantemente os actos administrativos e as despesas, como concretizações dessas grandes realizações.

Por motivos técnico-económicos — progresso agrícola, desenvolvimento industrial, aceleração e aperfeiçoamento do transporte, novas indústrias, aumento de valores e de aplicações arrastam para ulteriores tarefas e custos estaduais.

Por motivos financeiros e políticos — o Estado ajuda, abre crédito, participa, organiza as pessoas morais e corporações, dá subsídios, perde taxas e direitos, amplia as suas ajudas e colaborações, ou toma responsabilidades, praticando novos actos e assumindo novos encargos.

O *serviço de visto*, acompanhando a maioria dos movimentos das administrações e desempenhando-se da função de vigilância legal e financeira traduz naturalmente o domínio desta evolução a que Wagner e outros catedráticos chamavam lei — de todos os povos, do Oriente e Ocidente, de regimes ainda livres ou de socialistas integrais.

A estatística fundamental do serviço de visto assim o atesta expressivamente como se vê:

Anos	Movimento de entrada de processos	Despesas públicas correspondentes, excluindo dívida pública, pensões e reformas (contos)
1934-1935 (18 meses)	21.130	2.270.095
1940	24.160	1.965.038
1945	29.790	3.353.513
1950	27.277	4.357.545
1955	37.753	6.340.706
1957	51.817	7.149.154

Este quadro mostra desenvolvimento e despesa com um retrocesso nas entradas apenas em 1950, derivado de novas condições de ordem política mas não na despesa genérica.

Portanto cresce o número de processos e cresce mais acentuadamente a sua importância — o serviço de visto tem de acompanhar as posições relativas.

Algumas vezes esse serviço registando e acusando a tomada de encargos e a criação de ulteriores situações de obrigação por parte do Estado, antecipa as próprias realidades da Administração.

Este movimento constante dos números seguido pela fiscalização preventiva é global mas atinge os compartimentos mais vários — os números traduzem assim uma realidade complexiva que atinge a esmagadora maioria dos departamentos.

Não podem tais números mostrar, porém, os aperfeiçoamentos e intensificações que por inteiro pertencem ao progresso da técnica de exame e aperfeiçoamento natural dos julgamentos.

Mas o quadro contém um expoente do aumento mais que apreciável do serviço e objectiva a regularidade incontestável da fiscalização.

#### § 40.º

### DESTINO DOS PROCESSOS ENTRADOS

Como já foi dito no § 23.º, uma vez entrado o processo, sujeito a um exame e visto, pode ser objecto de quatro situações previstas na lei:

- a) — visado;
- b) — devolvido com o pedido de novos esclarecedores e documentações;
- c) — recusado o visto;
- d) — simplesmente anotado.

A estatística seguinte mostra o destino dado pelo exame da Secção e dos Juizes aos processos entrados:

Anos	Visados	Devolvidos	Recusados	Anotados
1934-1935 (18 meses)	18.648	2.238	111	
1940	17.525	3.509	28	2.705
1945	21.965	2.302	18	5.072
1950	20.793	2.615	21	3.847
1955	30.903	2.326	4	4.519
1957	43.559	2.625	9	5.605

Além do aumento de serviço e dos novos cuidados da técnica analítica e contabilista mostram os números com os da estatística anual que se mantém uma margem quase irreductível de processos que não vêm em termos ou suscitam legítimas dúvidas pelo que têm de ser devolvidos para serem completados, explicados ou documentados suficientemente.

As recusadas em grande número nos primeiros anos da reforma do Tribunal acabaram por ser marginalmente reduzidas, porque a devolução sem ser um substitutivo nem um desvio, evita essa medida jurisdicional drástica com a qual a Administração nem sempre se conforma e submete em espírito.

As anotações definindo movimentos administrativos que não alteram as situações financeiras, tornando redundante a fiscalização preventiva vão acompanhando a marcha geral das entradas, atestando continuidade e certa regularidade. Mas a sua curva não é nítida.

#### § 41.º

### AS DEVOLUÇÕES

As devoluções verificam-se em margem irreductível, não obstante os cuidados das estações originárias e as naturais exigências do visto. Resultam de várias faltas:

- a) — ausência de informações de cabimento;
- b) — não estarem os diplomas ou actos sujeitos a fiscalização;

- c) — falta ou deficiência de atestados médicos, de duplicados e extractos;
- d) — falta de citação da lei reguladora;
- e) — falta ou irregularidade nas declarações dos chefes de Serviço e dos interessados, etc..

#### § 42.º

### AS RECUSAS DE VISTO

As recusadas de visto que revestem forma solene de acórdão, dependem da afronta directa da lei, das insistências da Administração em critérios diversos do Tribunal e de devoluções e rectificações que não foram atendidas. Isto explica a sua percentagem assaz baixa.

Desde 1947 que o Governo deixou de recorrer à faculdade conferida pelo artigo 26.º do Decreto com força de lei n.º 22.257 — pela qual o Conselho de Ministros, em decreto devidamente fundamentado e referendado por todos os membros, pode *manter* o acto e diploma, não obstante a recusa de visto. Esta decisão do Tribunal é publicada em conjunto.

A estatística impressiona e confirma estas notas:

Anos	Recusas	Diplomas mantidos
1933-1935	111	1
1934-1935	159	4
1940	28	1
1945	18	2
1948	9	—
1950	21	—
1955	4	—
1956	14	—
1957	9	—



## DEMORAS NO ESTUDO E APRECIACÃO DOS PROCESSOS

A lei impõe que nenhum dos actos e diplomas sujeitos a visto poderá demorar mais de 4 dias no Tribunal, contados desde a data de entrada.

Deve notar-se que no desacordo entre os Juizes sobre o mérito e concessão de visto ou na génese jurisdiccional duma possível recusa, o processo para ser sujeito ao plenário a fim de se debaterem as dúvidas ou organizar a recusa, há-de acrescentar-se dum prazo de dois ou três dias mais.

A prática repetida é a de que os processos estão despachados no segundo dia e saem dos serviços do Tribunal no terceiro. Uma estatística anual, a de 1957, mostra isto mesmo:

Prezos	1950	1957
No mesmo dia .....	4.273	9.989
1 dia .....	2.441	4.609
2 dias .....	20.145	36.004
3 dias .....	362	1.175
4 dias .....	52	32
Mais de quatro .....	4	8

A média prática salvo casos menos correntes é o processo entrar nos serviços do Tribunal e ser por ele expedido num prazo de 48 horas, o número de processos consumindo os 4 dias previstos na lei é mínimo apresentando apenas interesse estatístico.

Parece que pode concluir-se pela *regularidade* do serviço tal como se encontra montado e funciona.

## 6.<sup>A</sup> PARTE

## ALGUMAS OBSERVAÇÕES

Ao chegar ao final deste trabalho panorâmico da vida cautelar financeira, três orientações, três espíritos, três ângulos de visão se autorizam e admitem, na realização do serviço público de visto e que merecem ligeira menção.

a) Uma está na lógica cerrada do legislador organizando estreitamente um instrumento de crítica revisora dos actos administrativos, no ponto de vista financeiro, servido por especialização adequada e um poder de análise que não cede, baseado numa regulamentação técnica detalhada.

Sòmente com um quadro de pessoal bem dotado e excepcionalmente competente é que seria possível realizar esta formulação legislativa minuciosa e irredutível.

b) Outra orientação encontrar-se-á no critério tão caro aos administrativistas e àqueles que querem sujeitar a empresa pública às regras de aceleração e limpeza de caminhos da empresa privada, uns e outros ansiosos de acção desempoeirada e que procuram libertar das incidências da fiscalização várias classes de actos de administração, em holocausto à dinâmica construtiva de alguns departamentos.

Além de clamorosas quebras de princípio esta tática oferece reparos pelos seus riscos e não se vê isenta de debate sobre primazias e privilégios de serviços e classes que dificilmente obterão geral reconhecimento.

c) Uma última forma de organização legal dotada de mobilidade excepcional seria a articulação de alguns princípios singelos para serem realizados por uma técnica tão exigente como afinada.

Supriam-se lacunas, criavam-se novas orientações, via-se tudo, criando por crivo miúdo, exercendo assim uma fiscalização insistente e tutelar.

Este sistema apresenta senões — excede as áreas de competência, substitui-se aos cuidados de outrém e a fiscalização ultrapassa o seu perímetro natural.

Claro que o equilíbrio destas três orientações, pautadas por certa sensatez, eliminando os entrechoques e exageros, preconiza uma via

prudente no sentido da realização firme, metodizada capaz e... possível!

Que pensar agora da experiência portuguesa, tal como ficou documentada nas páginas anteriores?

Não seria melhor deixar a outrem as respostas a este parágrafo para que outrem formulasse um veredicto sobre a realização legal e as consequências desta metodização financeira que é o visto prévio?

Talvez, mas não resistimos à tentação de ensaiar um breve apontamento sobre o que consideramos perfeitamente adquirido, trabalho sério desta Casa, onde estou escrevendo.

O valor docente do visto excede e ultrapassa enormemente o seu valor positivo.

O nosso Tribunal de Contas mantém uma posição colaborante com os serviços originários, esclarece e informa constantemente, despende energia a suprir lacunas, e remediar faltas, atende, considera e esclarece de novo e proporciona os seus cuidados e trabalhos às altas finalidades visadas pelo legislador.

Esta função docente não pode negar-se e ainda menos se podem negar os seus efeitos benéficos e o aperfeiçoamento genérico que daqui advieram.

Portanto o balanço a dar — na realidade — ao serviço de visto é negativo; é o dos erros, irregularidades e infracções que poderiam ser cometidos e por sua mercê não o foram.

Este serviço — em tempo colocámos pedras no alicerce — poderia incrementar-se e desenvolver-se permitindo montar na Presidência do Conselho um serviço ligado de supervisão da marcha dos negócios públicos e empreendimentos da Administração, nas suas tendências generalizadas no aspecto da eficiência.

A fiscalização não se arrisca a tolher os movimentos da Administração?

A prática não mostra que o visto seja um obstáculo e menos ainda que dilate os prazos usuais dos processos administrativos.

O serviço mantém-se dentro da celeridade desejável e a experiência contínua vai ensinando a forma de resistir, sem prejuízo nem menores cautelas à avalanche de actos e contratos e diplomas.

Devemos reconhecer que os ensinamentos do visto, fàcilmente transportáveis ao serviço de verificação de documentos de despesa, raramente impressionam os termos e autos do processo de contas e o seu

juízo — a dois anos de intervalo, o exame *a priori* e *a posteriori* dificilmente se tocam ou coincidem em dois planos tão diferentes.

Portanto a duplicação é um facto natural, não é uma concorrência.

Que o serviço de visto se apresenta de grande complexidade, e requer por vezes análises minuciosas e intensivas, exige demasiado do pessoal, não pode negar-se, mas nem assim se deverá recuar perante uma fiscalização que corresponde a uma vista para a frente, a uma correcção antecipada e a certezas iniciais que motivam grande tranquilidade — para os departamentos, para os interessados ou para aqueles que não são indiferentes à marcha dos negócios públicos.

Por último — deve haver uma dimensão óptima, perante a tirania do tempo, a especialização do pessoal, a corrigir pelo *roulement*, os critérios oficiais, quando mutáveis, as exigências crescentes e novas.

Esta dimensão naturalmente proporcionada e equilibrada há-de ser encontrada num esforço elevado e construtivo de coordenação e regulamentação que, mais que qualquer outro, valorizará o princípio essencial da fiscalização preventiva, como realização do bem comum e geral.

