

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

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

Aceleração e simplificação das contas de responsabilidade, sem prejuízo da sua eficiência

por

JOSÉ GARCIA REGO

CHEFE DE REPARTIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS



LISBOA—1959

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

Aceleração e simplificação das contas de responsabilidade, sem prejuízo da sua eficiência

por

JOSÉ GARCIA REGO

CHEFE DE REPARTIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS



LISBOA—1959

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUÇÃO	5
APROFUNDAMENTO DA FISCALIZAÇÃO	
a) — Demonstração das despesas	7
b) — Instrução dos processos de contas	7
c) — Exames directos	8
d) — Cadastro dos organismos	9
ACELERAÇÃO DO PROCESSO SEM PREJUÍZO DO SEU RIGOR	
a) — Métodos de conferência	11
b) — Alteração do sistema de contagem e liquidação dos emolu- mentos pelo julgamento de contas	12
c) — Levantamento de apensos	13
d) — Notificação de acordãos	14

INTRODUÇÃO

Tem sido, desde sempre, grande preocupação dos representantes da Nação, dos governos e dos governados a fiscalização das aplicações dos dinheiros públicos.

Os reis, pela sua CASA DOS CONTOS, depois pelo ERÁRIO procuraram ter os dinheiros públicos sob uma fiscalização tão rigorosa quanto lhes permitiam os meios de que dispunham dentro do primitivismo dos processos de contabilização da época.

Com o advento do liberalismo e a estruturação da Contabilidade Pública em bases mais sólidas e precisas criou-se o TRIBUNAL DE CONTAS e com ele se foi tornando cada vez mais eficiente e rigorosa a fiscalização das contas não só dos responsáveis por dinheiros e valores do Estado mas também daqueles que têm a seu cargo a administração de fundos que embora não pertençam à Nação ficam, relativamente à sua aplicação, sujeitos, por lei, à competência do Tribunal de Contas como entidade julgadora.

Um problema tem sido, através do longo período de um século, constante preocupação dos dirigentes da Nação no sentido de conseguir eficiência de «contrôle», simplicidade e clareza nas contas e celeridade na fiscalização e no final julgamento jurídico-financeiro.

Objecto de especiais cuidados a fiscalização contábil tem assim constituído matéria de rigoroso estudo e objecto de esforço construtivo profissional.

Até às Instruções de 14 de Fevereiro de 1936, mandadas publicar em execução do prescrito no art.º 13.º do decreto n.º 26 341, de 7 do

mesmo mês e ano não eram por assim dizer completos os elementos de que o Tribunal dispunha para tarefa geral de tão magna importância.

Tiveram essas Instruções em vista uma mais completa e perfeita organização dos processos de contas, de forma a permitir rápida, eficiente e penetrante fiscalização. Contudo, de ano para ano, mais se foi evidenciando — pelo estudo e pela experiência — a necessidade de adoptar medidas eficazes, tendentes a uma mais profunda técnica que, simplificando, facilitasse a missão de alta responsabilidade que ao Tribunal de Contas compete, mas sem sacrificar os princípios superiores de rigoroso «contrôle» que impendem nos serviços fiscalizadores, por forma a elucidar o corpo jurisdicional de forma iniludível.

Preocupação constante, houve que estudar o problema com base nesta mesma orientação e extrair daí algumas perspectivas de aperfeiçoamento e melhoria.

Desse estudo resultaram as sugestões que constituem o essencial deste trabalho que como se pode ver à primeira leitura se destina à construção no horizonte.

APROFUNDAMENTO DA FISCALIZAÇÃO

a) — *Demonstração das despesas:*

Tem a experiência demonstrado que a verificação do «crédito» das contas incidindo apenas, presentemente, sobre recibos e facturas, não permite, em muitos casos, uma análise perfeita da observância dos preceitos legais aplicáveis à realização das despesas. A análise da documentação comprovativa das diversas despesas limita-se presentemente à verificação dos actos subsequentes à realização da despesa, análise que não se considera suficiente, atendendo a que por vezes só o conhecimento de todos os actos praticados logo após o verificar-se a necessidade da contracção do encargo, pode permitir o conhecimento do integral cumprimento da lei. Sugere-se, por isso, que, futuramente, a demonstração das despesas venha também a ser feita com a remessa dos respectivos processos de despesas, quando se entenda exigível e na medida praticável.

b) — *Instrução dos processos de contas:*

Constituem requisitos essenciais à realização de qualquer despesa orçamental:

- a) — a existência de lei que autorize;
- b) — inscrição orçamental em que possa ser classificada e compreendida;

c) — cabimento na respectiva dotação, levando em conta os encargos prováveis que por ela tenham de ser satisfeitos.

É possível que no regime actual da instrução das contas e demonstração das despesas realizadas, os serviços do Tribunal de Contas não consigam sempre verificar o último daqueles requisitos, salvo casos especiais e mercê de exame assás demorado das despesas pagas na gerência pela verba orçamental adequada. Pelas mesmas razões pode também não se obter na verificação a medida em que foi observado o regime de duodécimos.

A observância destes requisitos só virá a ser perfeitamente «controlada» pelo exame dos livros de escrita, nomeadamente pelo de «contas correntes com as dotações orçamentais». No decurso da conferência e análise documental podem, ainda, surgir dúvidas relacionadas com as datas em que os encargos hajam sido contraídos e é óbvio que só a conjugação dos livros de escrita com outros elementos, tais como, registo de requisições e facturas e outros documentos, as podem esclarecer. Por estas razões se preconiza a instrução das contas com os elementos de escrita que lhe respeitem.

c) — *Exames directos*:

Tem também a experiência evidenciado a vantagem de exames directos aos serviços de contabilidade dos organismos sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas sempre que se trate de situações em que se impõe uma investigação destinada ao esclarecimento completo de dúvidas surgidas no decurso dos trabalhos de conferência e liquidação de contas. Mas tem a mesma experiência também demonstrado que tais exames poderiam conduzir a resultados mais profícuos se os órgãos encarregados da sua execução, em vez de serem funcionalmente independentes do Tribunal de Contas, pertencessem ao quadro da sua Direcção-Geral. Como é evidente os serviços públicos a quem normalmente é incumbida a realização deste género de diligências tem a sua orgânica adaptada a um género de trabalho diferente e o treino dos seus funcionários orientado por preocupações que não são aquelas. É fora de dúvida que, para a obtenção óptima de resultados nos exames directos que se julguem necessários, seria conveniente a criação de um corpo

de funcionários capazes, perfeitamente integrados na orgânica dos serviços do Tribunal e dominando a técnica de conferência e liquidação de contas, entre outras formas de competência profissional.

d) — *Cadastro de organismos*:

Embora cada uma das Secções mantenha um cadastro dos organismos cujas contas lhes estão adstritas, o certo é que não tem sido possível tornar esses cadastros suficientemente perfeitos e completos de modo a fornecerem, a todo o momento, a soma das informações necessárias à elucidação e instrução dos processos de contas.

Tendo em vista as vantagens que adviriam de uma perfeita uniformidade dos elementos de informação, conveniente seria a criação de um serviço centralizador de cadastro de todos os organismos sujeitos à prestação de contas ao qual incumbiria a manutenção da história processual e legislativa de todos aqueles organismos. Mas já se vê que os quadros têm limites e o Estado moderno não pode alargar excessivamente o seu pessoal nem tornar pesado em demasia o custo de certos serviços.

ACELERAÇÃO DO PROCESSO SEM PREJUÍZO DO SEU RIGOR

a) — *Métodos de conferência:*

Ao aumento sempre crescente do número de contas entradas anualmente tem, obviamente, correspondido um acréscimo do número de documentos a conferir. Este número que no ano estatístico de 1951-1952 foi de 2 870 044 documentos, cifrou-se no ano de 1957-1958 em 3 915 632 documentos, com evidente tendência ainda para nova acen-tuação.

Tão elevado número de documentação a examinar, e para que a sua análise possa vir a exercer-se com a profundidade que se pretende, impõe um aperfeiçoamento real dos serviços obrigando a um aumento desmedido da tarefa atribuída ao pessoal, ou a racionalizações e sim-plificações que possam vir a ser perturbadoras.

Vejamos, no entanto, se outra solução não haverá que permita atingir a finalidade desejada sem ter de recorrer-se a um substancial aumento do quadro do pessoal e ao conseqüente agravamento dos encargos orçamentais.

São os trabalhos de conferência e análise da documentação, por sua natureza, geradores de cansaço e conduzindo a conseqüente satura-ção, quando exercidos com o carácter de permanência e num ritmo que tem, necessariamente, de obedecer ao volume de trabalho a executar. De admitir é, portanto, que a eficiência da fiscalização não seja exer-cida na base duma profunda e esgotante análise, quando o volume da

documentação a examinar atinge os elevadíssimos números a que atrás se fez referência.

Tendo em consideração tal circunstância, que a experiência permite encarar complexivamente e, ainda, que grande parte da documentação a examinar anualmente é constituída por simples recibos de pagamentos de serviços, financiamentos, desembolsos, subsídios, etc., acerca dos quais é por si limitado o interesse que possa merecer a conferência, sugere-se:

- a) — a atribuição à Direcção-Geral do Tribunal de Contas de competência para autorizar, sob proposta fundamentada das Repartições, o exame parcial da documentação das contas ou sondagens, mediante despacho.
- b) — a dispensa dos serviços autónomos, dos serviços e estabelecimentos dependentes dos Ministérios do Exército e da Marinha e do Subsecretariado de Estado da Aeronáutica, dos Organismos de Coordenação Económica, dos Corpos Administrativos e ainda daqueles que pela sua natureza o Tribunal de Contas entenda dever dispensar de remeter com as suas contas os documentos de despesa, os quais seriam, no todo ou em parte, conferidos *in loco* nos arquivos dos mesmos serviços ou então requisitados para conferência prevista e designada na Direcção-Geral do mesmo Tribunal.

b) — *Alteração do sistema de contagem e liquidação de emolumentos pelo julgamento de contas:*

O sistema vigente é demasiado complexo. Essa complexidade resulta da definição das incidências da taxa a qual respeita à natureza das verbas — da receita — sobre que incide, quando, tratando-se de pagamento de um serviço. Deveria esse emolumento incidir sobre as verbas especialmente determinantes do serviço prestado — sobre a despesa.

A dificuldade na determinação das receitas próprias cobradas em benefício de organismo ou serviço sujeito a prestação de contas origina algumas vezes flutuações no critério de liquidação e, consequentemente, no apuramento dos quantitativos emolumentares.

As dúvidas assim resultantes surgem por vezes, tornando não só moroso e difícil esse termo processual como ainda de algum modo arbitrária a sua determinação.

Por outro lado, a actual forma de cobrança de tais emolumentos, que constituem receita do Estado, fazendo-a depender da data do julgamento da conta, transporta o encargo, relativamente ao serviço ou organismo a que a conta pertence para o ano económico difícil de prever, do que resulta em muitos casos o processo ter de aguardar que o respectivo serviço ou organismo disponha de verba orçamental para efectuar o pagamento, protelando deste modo a fase final do processo.

Daí a razão de se sugerir a alteração da Tabela no sentido de os emolumentos recaírem sobre a despesa orçamental efectuada — principal objecto do processo — e não sobre uma parte da receita como actualmente.

Para evitar o agravamento que daí poderá resultar bastaria uniformizar as taxas abolindo os escalões e fixando-as numa percentagem compatível com o serviço prestado, já que hoje lhe é desproporcional.

No que se refere à forma de cobrança também se sugere o pagamento mediante liquidação administrativa efectuada pelo próprio serviço ou organismo que preste a conta, dada a simplicidade que se obteria com a nova Tabela. Nestas condições, o serviço ou o organismo logo que apurasse a sua despesa orçamental efectuada na gerência pagaria, por conta de verba do próprio ano, a liquidação devida, instruindo a sua conta com um exemplar desse documento.

O processo apresentar-se-ia assim em condições de o Tribunal de Contas declarar no respectivo acórdão, como se estatue no seu Regimento, se os emolumentos eram ou não devidos e se estavam ou não pagos no todo ou em parte.

c) — *Levantamento de apensos:*

Actualmente é de sessenta dias o prazo para levantamento de apensos, após o trânsito em julgado dos acórdãos proferidos nas respectivas contas. Durante esses sessenta dias a marcha dos processos encontra-se

interrompida, com os correspondentes apensos peitando os arquivos.

Seria da maior conveniência, para o bom andamento dos serviços da Direcção-Geral, a redução legal de tal prazo para o estritamente necessário, embora não isenta de inconvenientes.

d) — *Notificação de acórdãos:*

A notificação aos responsáveis dos acórdãos proferidos no julgamento das suas contas é feita actualmente por meio da expedição de um ofício com o qual se remete cópia do acórdão a notificar, começando-se a contar o prazo do trânsito em julgado a partir da data em que é acusada a recepção daquele ofício. Todavia, por que muitos serviços responsáveis só acusam a recepção dos ofícios de notificação muito tempo depois de os terem recebido e, em regra, após insistências desta Direcção-Geral, a marcha do processo posterior ao julgamento pode tornar-se demasiado lenta, sucedendo que chegará a haver processos que só se encontram findos meses depois de julgados. Do facto resultam, não só demoras nesses processos mas principalmente nos das gerências seguintes que aguardam o trânsito em julgado das decisões anteriores para poderem ser presentes a julgamento.

Entre as diversas formas de realizar as notificações previstas pelo Código do Processo Civil uma há que a ser adoptada eliminaria completamente todas as demoras e inconvenientes que se apontaram: a notificação por carta com «aviso de recepção».

Adoptando-se esta forma de notificação conseguir-se-ia enorme aceleração dos trâmites processuais post-julgamento.

Tais são os aperfeiçoamentos de serviço interno de contas que pareceram desejáveis perante as novas regras de celeridade e simplificação processual, aperfeiçoamentos restritos ao direito português e que têm de observar-se dentro da estreiteza dos quadros e sem prejuízo da eficiência na descoberta da verdade jurídica e no apuro das responsabilidades financeiras.

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