



V CONGRESSO INTERNACIONAL
DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES
DE FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS
PÚBLICAS

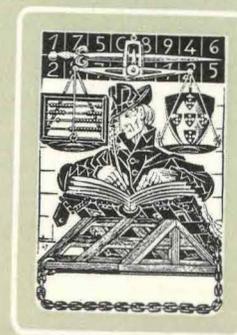
TEMA I

A Fiscalização Superior e o Orçamento
do Estado

pele Conselhoiro

ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA

336.126
PER*Fis
ex. 2



LISBOA — 1965

336.126
PER * Fis
ex. 2

V CONGRESSO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES
SUPERIORES DE FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

(Jerusalém - Junho de 1965)

TEMA I

A Fiscalização Superior e o Orçamento do Estado

pelo Conselheiro

ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA

Juiz do Tribunal de Contas

-7 NOV. 1970

11816



LISBOA — 1965

A Fiscalização Superior e o Orçamento do Estado

O venerando Presidente honorário do Tribunal de Contas da Bélgica, Fernando Vrancken, sintetizou assim as intenções dos promotores dos Congressos:

«Conhecer, estudar e comparar as nossas diferentes instituições e os seus métodos de trabalho, estudar os princípios orientadores que tiveram influência na criação, competência e forma da sua organização, adaptar os métodos de trabalho à evolução da organização administrativa, do Estado.»

E mais esclareceu ainda:

«Parece haver quem entenda que se deviam impor aos governos os pontos de vista do congresso, mas nós devemos acentuar que não temos tal pretensão.

A nossa missão é, sim, a de os esclarecer e de examinar com eles os meios mais eficazes de salvaguardar os interesses da comunidade nacional e de evitar o desperdício dos dinheiros públicos.

Finalmente, e este é um aspecto novo, temos de colaborar com os povos jovens e incipientes, para a formação das suas instituições fiscalizadoras das finanças públicas.»

(Congresso de Viena de Áustria)

ESCLARECIMENTO PRÉVIO

A expressão «Contrôle de Finanças Públicas» representa apenas uma das funções do Tribunal de Contas de Portugal, uma vez que desde 1849 a lei lhe atribui uma dupla actividade:

- actividade judiciária: fixar as responsabilidades individuais dos «contáveis» por meio de decisões com o carácter e os efeitos das sentenças dos tribunais judiciais, verdadeira jurisdição, dotada dos atributos de declaração e execução do direito:
- actividade de fiscalização ou «contrôle», simples verificação da acção dos ordenadores, traduzindo-se por declarações de conformidade com a lei e os princípios financeiros que a informam.

É, portanto, de acordo com este esclarecimento que aceitamos a designação «Instituição de Contrôle das Finanças Públicas», isto é, dando à expressão «contrôle» o significado amplo da fiscalização em geral, ou seja, naqueles dois aspectos.

*

TEMA I

A FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E O ORÇAMENTO DO ESTADO

O enunciado deste tema indica que aqui só nos interessa o orçamento como objecto e instrumento fundamental da fiscalização financeira: tal é, na verdade, o duplo papel do orçamento na fiscalização das finanças públicas. Mas na apresentação deste tema limitou-se, de certo modo, uma matéria vastíssima, permitindo uma orientação mais segura.

Nestas circunstâncias, abordaremos sucintamente cada uma das subdivisões do tema, pela ordem nele proposta, isto é, segundo as epígrafes A) — B) — C).

A) — Expansão da fiscalização financeira

O alargamento considerável das funções de fiscalização é não somente inevitável, como ainda representa uma necessidade imperiosa dada a enorme extensão, em diversas formas, das atribuições do Estado, económicas, sociais e culturais.

As técnicas financeiras foram postas ao serviço do desenvolvimento e da evolução das funções do Estado, com a necessária repercussão que resultou para o orçamento, a contabilidade, o tesouro e a própria fiscalização financeira.

De uma contabilidade de débitos e créditos, caminha-se para uma contabilidade patrimonial, que deve permitir o conhecimento da situação e do movimento de todos os elementos que constituem o património do Estado

Note-se que a contabilidade pública, conservando sempre a função primordial de elemento da fiscalização orçamental, tende para se converter em um dos elementos da gestão e num «test» mais ou menos eficaz.

É neste «clima» que nós apreciamos o presente tema do Congresso de Israel.

*

A fiscalização financeira, como o próprio sistema financeiro, tem em cada país uma relação estreita com a estrutura constitucional, a organização dos serviços públicos e as condições políticas económicas e sociais.

As finanças, como o dinheiro, não são um fim em si próprias: elas constituem um meio de realização de uma política, servem um plano do Governo, quer se trate de formas intervencionistas ou de uma economia de mercado.

Técnicas idênticas podem servir objectivos políticos, sociais e económicos diferentes.

Não há soluções universais e permanentes, nem panaceias infalíveis no tempo e no espaço.

Os princípios recebem o choque da realidade, tanto mais que governar é a arte do possível.

O orçamento é um plano do Governo no domínio financeiro.

Como dissemos, ele é ao mesmo tempo o objecto e o instrumento fundamental da fiscalização da gestão financeira do Estado, devendo as contas de execução ter a sua organização e a sua estrutura.

Em Portugal, a palavra «budget» diz-se «orçamento», que deriva do verbo orçar, significando avaliar, estimar, calcular.

Calcular as despesas e as receitas que devem fazer-lhes face, autorizando umas e outras, sendo esta autorização legislativa que confere o seu carácter ao orçamento do Estado.

A organização e a execução do orçamento é da competência do Governo, tendo a Assembleia Nacional estabelecido previamente as bases da vida financeira do Estado na Lei dos Meios ou lei da autorização das receitas e despesas.

Mas nem toda a actividade do Estado se exerce através do seu orçamento geral.

Há, por exemplo, os orçamentos dos serviços autónomos e dos fundos especiais.

Estes fundos são quase sempre impostos por exigências da conjuntura, dando satisfação a premências de oportunidade e de conveniência económica, social e política.

Em Portugal a lei reprovava o seu abuso.

É também necessário contar com as modalidades introduzidas pela organização corporativa da Nação.

Pode dizer-se que a competência da fiscalização, bem como a de julgamento, do Tribunal, se exerce sobre a execução dos seguintes orçamentos:

- Serviços públicos do Estado.
- Serviços autónomos do Estado.
- Corpos administrativos.

— Pessoas morais de utilidade pública administrativa.

— Organismos de coordenação económica.

— Fundos especiais.

Também não pode deixar de considerar-se que em Portugal existem, há quinhentos anos, as contas do ultramar.

Contas ajustadas e verificadas secularmente na Casa dos Contos, Casa da Guiné, Casa da Mina, Casa da Índia.

Em 1838 as prescrições do Regulamento Geral Metropolitano da Contabilidade Pública foram tornadas extensivas às já então chamadas províncias ultramarinas.

Na Metrópole, como nessas províncias, vigoram as leis de autorização das receitas e despesas, que emanam, respectivamente, da Assembleia Nacional e do Conselho Legislativo de cada província.

Em cada uma destas funciona um Tribunal Administrativo, como Tribunal de Contas dos «contáveis», exercendo a fiscalização «a priori» e «a posteriori», conquanto seja ao Tribunal de Contas de Lisboa que compete o julgamento das contas gerais de cada província, ou sejam as contas dos ordenadores.

Mas como se vê do que fica dito, não é somente por intermédio do Orçamento Geral do Estado que se exerce a fiscalização financeira.

Somos de parecer que na realidade as instituições de «contrôle», gozando de autonomia em face do que se chamam os poderes legislativos e executivo, devem exercer a sua acção de fiscalização e julgamento, no aspecto jurídico-financeiro, sobre a aplicação de todos os dinheiros públicos e para-públicos, quer essa aplicação se faça por intermédio do Orçamento do Estado ou das outras pessoas morais de direito público, das pessoas morais de utilidade pública administrativa e dos organismos para-públicos.

Em verdade, pode dizer-se que em Portugal a fiscalização se exerce não somente sobre a execução do Orçamento Geral do Estado, mas ainda sobre a dos orçamentos daquelas pessoas de direito público, e até sobre o das entidades intermediárias ou mixtas, tais como os organismos de coordenação económica.

A fiscalização entra dos domínios da parafiscalidade, dado que importa sobretudo fiscalizar a aplicação da capacidade contributiva da Nação.

E não há dúvida nenhuma de que a fiscalização deve compreender todas as actividades financeiras do Estado, mesmo as de tipo não administrativo, devendo portanto exercer-se para além da actividade financeira que visa o funcionamento dos serviços públicos.

Fiscalização que terá um carácter jurisdicional, traduzindo-se em termos «contáveis», redutíveis portanto as responsabilidades a espécies «contáveis», expressas em conta corrente, ou terá um carácter de simples verificação de conformidade quando se trate de ordenadores principais, contas de administradores responsáveis pelo activo e passivo das administrações, cujos resultados se verificam através do balanço patrimonial.

B) — Do balanço do Estado

O balanço do Estado, quadro anual do seu activo e passivo, é uma velha preocupação da legislação portuguesa.

Um decreto de 1933, que reorganizou o Tesouro Público, considerou as contas do património como elemento indispensável das contas públicas.

No relatório do diploma legal em questão, lembrou-se que esta exigência figurava já na reforma da contabilidade de 1881, fazendo também alusão às providências de 1914, 1920 e 1924 para a organização do cadastro, como base necessária da organização das contas do património.

E nesse mesmo relatório era dado o devido relevo ao interesse, não puramente científico, mas político e financeiro, que há em poder confrontar o aumento ou a diminuição da dívida pública com as diferenças verificadas no património do Estado.

E sublinhava-se ainda que as contas só assim poderiam dar a impressão do enriquecimento nacional constante, operado por mercê

das receitas ordinárias ou da dívida contraída expressamente para esse fim.

Sabia-se o que se pagava, mas não se verificam os aumentos verificados em cada ano no activo do Estado.

A lei n.º 2050, de 1951, sublinhava a necessidade de conhecer, pelo balanço, as mais valias patrimoniais do Estado resultantes da execução do seu orçamento.

Também a lei n.º 2059, de 1959, declarava as contas do património como elemento indispensável da determinação do capital nacional.

Vários outros textos legais estabelecem as contas do património como absolutamente necessárias para se conhecer a situação financeira, e sobretudo para apreciar o significado da dívida pública.

Não vale a pena insistir na enumeração dos textos legais que reconhecem a importância de «Contas patrimoniais bem organizadas e constantemente actualizadas».

Neste particular, é evidente que se está inteiramente de acordo com os termos em que a questão é posta nos temas do Congresso.

O balanço do Estado deve englobar os valores de inventário e os valores financeiros, verificando o passivo e valorizando o activo.

Quando se trata dos valores financeiros, a contabilidade fornece os elementos em termos exactos.

É para os valores de inventário que surgem as dificuldades de uma avaliação correcta, particularmente difícil quando se trata de certas espécies de bens, tais como monumentos, museus, bibliotecas, etc.

O caminho a percorrer é na verdade «erigido de dificuldades práticas e de reservas doutrinárias»: em Portugal o problema é visto à luz das novas exigências da contabilidade nacional e implica a reforma dos serviços do Tesouro Público.

As actividades públicas e privadas são certamente solidárias e interdependentes: obter uma representação comum ou global de potencial económico ou financeiro da Nação, é hoje uma aspiração considerada legítima e um progresso reputado indispensável.

O balanço do Estado, as contas patrimoniais, têm uma utilidade manifesta para o «contrôle» da execução orçamental.

Se a fiscalização «a priori», contemporânea de compromisso, verifica a legalidade deste;

se a fiscalização «a posteriori», pelo julgamento das contas verifica a exactidão «contável» e a correcção jurídica do pagamento;

a análise do balanço do Estado permite verificar a repercussão patrimonial dessa mesma execução orçamental fiscalizando o êxito das administrações, o significado da dívida pública, e determinando o capital nacional.

Note-se que o Tribunal de Contas visa todos os contratos de qualquer natureza e valor, qualquer que seja o departamento do Estado que os celebre: e nestas condições pode verificar-se o aumento ou a diminuição dos bens do património, quando as aquisições e as alienações se realizam por via contratual.

Observaremos que o balanço deve ser extraído da contabilidade patrimonial; mas como o Estado ainda não dispõe dela, só a Contabilidade Pública pode fornecer os números exactos dos valores de activo e passivo financeiro.

Problema a resolver é igualmente o da extensão do inventário, considerando, por exemplo, que há um domínio público do Estado e outro das autarquias locais.

O domínio público compõe-se do domínio público natural e do domínio público artificial.

O primeiro, compreende o domínio hídrico, aéreo, mineiro.

Do segundo, fazem parte o domínio da circulação, o militar, o monumental, cultural e artístico (Constituição — 4.º e Decreto n.º 23 565, de 15 de Fevereiro de 1934).

C) — O Orçamento funcional

O 3.º Congresso do Rio de Janeiro (1959) estudou os métodos de apresentação orçamental e «contável» que permitam avaliar o custo e

o rendimento dos serviços públicos, e votou uma recomendação no sentido de, orientados pela noção do orçamento funcional, os países interessados procederem, na medida do possível, à revisão das nomenclaturas orçamentais, sem que isso implique o abandono das normas tradicionais respeitantes à preparação, votação, execução e fiscalização orçamentais.

O Congresso de Israel retoma o problema da incidência económica das operações orçamentais.

A ideia fundamental do orçamento funcional consiste em evidenciar o custo da administração e seus rendimentos.

Em parte alguma se considera de execução fácil este novo arranjo orçamental, que de resto não é reputado uma modificação de estrutura, adoptando-se o método de uma revisão de classificação de despesas que conduza àquele objectivo principal.

Experimentam-se sistemas combinados de classificações orçamentais, administrativas e funcionais, combinações que alguns serviços permitem mais facilmente do que outros.

O legislador português segue esta via desde 1929, declarando no texto legal que se estabelece uma classificação rigorosa, a adoptar obrigatoriamente por todos os Ministérios, embora rejeitando uma ou outra divisão que não possa ser adaptada a um ou outro serviço, e afirmando que um orçamento elaborado sobre estas bases não somente dará uma imagem fiel do valor dos serviços e do seu custo, mas ainda permitirá, nas comparações que se tornem elementares, introduzir aperfeiçoamentos, isto é realizar as economias indispensáveis.

O legislador português considera a correcção jurídica das despesas devidamente assegurada, mas que se torna necessário legislar no sentido de garantir igualmente a sua correcção económica, tendo em vista a obtenção da maior eficácia com o menor custo possível.

O problema da eficiência...

E sublinha-se que a contabilidade tem poderes (e essa é própria-mente a sua função clássica) para verificar se uma classificação foi

correcta e se um crédito é justificado, se a despesa foi autorizada pela autoridade competente e se o pagamento se fez em termos legais; mas acrescenta-se que tudo isto, interessante e importante na ordem jurídica, tem um valor muito secundário na ordem económica.

Na verdade, dentro das normas da mais estrita legalidade, uma despesa pode ser criticável, comparada com os resultados obtidos e a sua utilidade para os serviços e para o público.

Torna-se assim necessário ajustar o custo e os rendimentos do serviço, equilibrá-los.

*

Para terminar, não podemos deixar de transcrever aqui os princípios consignados pelo Tribunal de Contas de Portugal num dos seus Relatórios e Declarações Gerais de Conformidade das Contas Gerais do Estado:

«...Entra-se insensivelmente na meditação das transformações por que tem passado o direito financeiro, que é dado em crise geral na literatura da especialidade, nos debates políticos, nas leis, actos e documentos financeiros, com particular referência aos consagrados princípios de organização e execução orçamental.

Todavia, tanto nos grandes como nos pequenos países, os meios dirigentes e as administrações, embora reconhecendo o advento de condições novas, o incremento do sector público, os diferentes planos da vida social, a existência de organismos e práticas, que são verdadeiras quebras e excepções, mantêm imperturbavelmente as mesmas normas, que se chamam clássicas, defendendo assim a estabilidade financeira e assegurando a sua disciplina nos factos.

É evidente a necessidade de seguir atento ao rumo, por forma que se evitem os escolhos de uma cristalização em fór-

mulas ultrapassadas e inadequadas às necessidades da vida social e do Estado moderno, e os prejuízos das novidades sem comprovação experimental quanto a preocupações de escolas e doutrinas.

Entre nós, aos princípios tradicionais é a própria Constituição que lhes conserva a vitalidade e se encarrega de reacender o seu espírito, não parecendo empreendimento legítimo a sua conversão ou substituição antes de reformado o texto fundamental.

Assim, o equilíbrio básico, a despeito de impugnado por alguns, que preconizam a subordinação financeira a concepção de dinamismo económico, mantém os seus direitos, já tradicionais na vida portuguesa.

A unidade e a universalidade vêem-se condicionadas pela existência de sectores marginais, outros orçamentos que não o Orçamento Geral, e pelos numerosos fundos especiais.

A anualidade enfrenta os planeamentos de obras, trabalhos, estradas, equipamentos, embora ressalvada por inscrições anuais.

A não consignação das receitas encontra-se com frequência atacada pelas desafectações de receitas gerais e sua atribuição a fins especiais.

E, se nos cingirmos ao âmbito das funções de fiscalização das contas públicas, mais evidente se torna aí a indispensabilidade e permanência dessas regras, fundamentais para a unidade, a ordem, a clareza, a exactidão do Orçamento (que é o primeiro acto de execução da lei de receita e despesa), da gestão e das contas respectivas.

Quando a lei manda que o Tribunal formule o seu parecer e a declaração geral de conformidade e os publique no «Diário do Governo», reconhece, com indiscutível autoridade, o alto valor da fiscalização e da publicidade no crédito do Estado.

Hoje, como sempre, há-de ter-se em vista o que em diploma legal foi acentuado: «A falta de ordem, homogeneidade e clareza das contas públicas é um resultado e um incentivo da má administração. É funesta ao crédito público e à produção do País.»

O texto legal que tal reconhece, deu toda a importância merecida à afirmação segundo a qual a contabilidade «É, em última análise, pela expressão numérica que utiliza, precisa e concludente, a garantia máxima da execução das leis que regulam as receitas do Estado e a aplicação dos dinheiros públicos».

Para o aperfeiçoamento constante dos princípios e das normas estabelecidos com tanta clarividência e tão ciosamente defendidos, a contribuição deste Tribunal, no exercício das suas funções, é obrigatória.



Bertrand (Irmãos), Lda. — Lisboa



TRIBUNAL DE CONTAS
ARQUIVO HISTÓRICO-BIBLIOTECA/CDI



11816

336.126 PERXIS EX.
A FISCALIZAÇÃO SUPERIOR E O ORÇAMENTO DO EST