S.G.-M.F.
BIBLIOTECA CENTRAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA

Gabinete de Estudos António José Malheiro

PALESTRAS PROFISSIONAIS

destinadas aos opositores aos concursos
para chefes de secção do quadro da
Direcção-Geral da Contabilidade Pública

1951

EXPLICAÇÃO PRÉVIA

Em 14 de Março de 1951 dirigi aos opositores ao concurso para lugares de chefes de secção do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, que brevemente se realizaria, algumas palavras com o propósito de lhes dar a conhecer a minha maneira de ver sobre a orientação a seguir na sua preparação.

Ainda com o objectivo de auxiliar o estudo a fazer pelos candidatos, organizei um pequeno ciclo de palestras, tratando temas que reputo do maior interesse.

Entendo que estes trabalhos, na sua simplicidade, podem contribuir eficazmente para a melhor formação profissional de todos os que servem na Direcção-Geral a meu cargo e pensei, por isso, na forma de evitar o seu precoce esquecimento, ao serem arrumados numa prateleira do arquivo.

Eis a razão desta brochura.

Os elementos que aí ficam historiam um momento de actividade do Gabinete de Estudos Antonio José Malheiro e constituem, creio, valioso património de consulta futura a quantos têm de se submeter a provas, nesta Direcção-Geral, segundo o programa de concursos aprovado.

Bem haja Sua Excelência o Ministro das Finanças, concedendo a sua autorização para esta publicação, que se faz com espírito de economia, circunstância porém que não lhe tirará a acção estimulante que se deseja tenha para a apresentação de novos trabalhos de maior vulto.

(a) Aureliano Felismino

PALAVRAS QUE SE DIRIGIRAM AOS OPOSITORES, EM 14 DE MARÇO DE 1951, NA SALA DE CONCURSOS DESTE MINISTÉRIO

SUMÁRIO:

§ 1º. - Introdução;

§ 2º. - Características do programa;

§ 3º. - As qualidades do chefe;

§ 4º. - A preparação para o concurso;

§ 5º. - A análise do programa;

§ 6º. - Terminando ...

§ 1º. - INTRODUÇÃO

1 - Pedi-lhes que viessem hoje aqui para lhes dizer algumas palavras acerca do concurso para chefes de secção, cujas provas serão levadas a efeito dentro em breve.

Antes, porém, de realizar o meu intento, devo declarar que foi com aprazimento que tomei conhecimento do elevado número de primeiros oficiais que requereram e que estão em condições legais de ser opositores ao referido concurso: prevê-se uma lista de 42 candidatos, dos quais 35 prestam serviço na Direcção-Geral e 7 encontram-se em regime de requisição noutros departamentos.

É agradável registar tão avultado número de concorrentes e, bem assim, verificar que os funcionários requisitados continuam a manifestar interesse na carreira da Direcção-Geral a que permanecem vinculados.

Votos se fazem muito sinceros, no sentido de que as provas a prestar cumulem por um número de aprovações que consinta preencher todas as vacaturas existentes, deixando uma reserva para as que venham a dar-se dentro do prazo de validade do concurso.

Será razão de muito apreço que a Direcção-Geral persista em bastar-se a si própria, sem necessidade de recorrer a elementos estranhos e se mantenha, como "viveiro" de técnicos de que legìtimamente se orgulha, em condições de poder continuar a ceder, dentro do possível, em sistema de requisições, elementos a outros Serviços, com vista a facilitar, lá fora, a execução da Contabilidade Pública.

E com estas palavras a servirem de preâmbulo, entro pròpriamente na matéria que me levou a fazer esta reunião.

§ 2º. - CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA

2 - O Gabinete de Estudos "António José Malheiro" tem promovido a efectivação de cursos de aperfeiçoamento e de preparação de funcionários opositores a concursos. Têm-se realizado para as categorias de execução - 2ºs. e 1ºs. oficiais - com bastante êxito. Embora me tenham sido solicitados, nunca se levaram a efeito tais cursos para a categoria de chefes de secção.

Porquê?

3 - O programa de concursos para as diferentes categorias do quadro do pessoal da nossa Direcção-Geral, actualmente em vigor, deu satisfação à minha maior

ambição pessoal. Ambição pessoal, bem entendido, de meras características profissionais, visto que, como sabem, nada tinha já a beneficiar com nova estrutura do programa e das provas.

Os Snrs. lembram-se: - Vim para adjunto em Julho de 1943. Em 1945 (vencidas as dificuldades do volume de trabalho que a inesperada doença do nosso sempre saudoso Director-Geral e querido Mestre Dr. António José Malheiro fez repentinamente pesar sobre os meus ombros) em 1945 - dizia - numa convalescença, do meu Ilustre antecessor, falei-lhe, como assunto que há muito me preocupava, na remodelação do programa de concursos, na preparação dos candidatos, na organização das provas, em suma, na valorização do pessoal, valorização que considero fulcro dos maiores cuidados para quem tem de dirigir, posto que a marcha do trabalho só acusará movimentos sincrónicos aos do comando, desde que todas as unidades se apresentem afinadas, com percepção perfeita da orientação que recebem. Além do mais, lembrava-me - e sinceramente o expresso - das agruras por que passara quando fui opositor aos concursos, sem saber ao certo os limites a que a minha preparação se devia confinar, dado que os pontos estavam elaborados dentro dum critério pedagógico com o qual nunca concordei e que podiam originar, como efectivamente originaram, por falta de perspicácia momentânea, um desaire ao funcionário mais competente e actualizado.

Felizmente, tive a compreensão habitual e o apoio impulsionador de sempre do nosso antigo Director-Geral.

Andava tão amadurecida no meu espírito a ideia do programa, que pude escrevê-lo em dois serões. Foi aprovado, pelo meu Ilustre antecessor e por Sua Exª. o Ministro de então, sem qualquer emenda. Tive, assim, a minha primeira grande satisfação profissional.

E se me refiro a estes factos - que, ao recordá-los, já arrastam e fazem chegar até mim o travo da saudade pelos meus primeiros e melhores entusiasmos - é apenas para testemunhar a afirmação de que estou bem de posse da intenção que se teve em vista, na esquematização das matérias do programa que a portaria nº. 11.039, de 27 de Julho de 1945, adoptou.

4 - O programa que os guia na preparação que devem fazer - e que talvez já esteja feita - tem exigências progressivas. Mas, essas exigências - especialmente para a categoria de chefes de secção - dirigem-se aos conhecimentos assimilados pelos funcionários e nunca aos que foram decorados, aos quais não atribuo qualquer interesse profissional ou de valorização.

É preciso insistir neste ponto para melhor me fazer compreender.

Apesar de existir um programa devidamente ordenado, que em alíneas pormenorizadas, concretiza e delimita os conhecimentos considerados essenciais para as provas de cada uma das categorias, a Direcção-Geral tem facilitado a preparação dos Snrs. Candidatos, através de apontamentos próprios e exercícios dados e orientados por regentes e directores de cursos, quando se trata de concursos abertos para lugares de execução, como já anteriormente disse e é sabido de todos.

Poderá então perguntar-se:

- por que motivo se não segue igual critério no concurso para chefes de secção?

Vejamos a resposta.

§ 3º. - AS QUALIDADES DO CHEFE

5 - Para a categoria de chefe de secção entendo que, simultâneamente com outros elementos de apreciação, há que levar em conta, no julgamento das provas, a própria iniciativa na preparação. Se é certo que, para os lugares de execução, há que encaminhar e amparar, por outro lado penso que, obtida a categoria de 1º. oficial, o que equivale a ter atingido "a maior idade profissional" (embora alguns 3ºs. e 2ºs. oficiais, pelas suas qualidades excepcionais, merecessem a emancipação...) novas qualidades têm de se revelar, especialmente e entre outras: a iniciativa; o amor das responsabilidades; a imaginação criadora (que leva a sugerir ou a adoptar soluções para os problemas que se levantam dia a dia); a adaptação dos conhecimentos adquiridos à matéria especulativa; a noção perfeita e profunda da estrutura geral da máquina administrativa, a fim de que, na chefia de cada um dos sectores, os movimentos sejam harmónicos, para harmónico poder também ser o conjunto.

Para o chefe deve ser mais importante a percepção do conjunto do que a do pormenor, porque a vigilância deste último deve ser confiada ao executante, dando-lhe responsabilidade e estimulando-lhe confiança. O Chefe que não confia não pode formar colaboradores; e educar, inspirar, formar colaboradores, é a principal função do chefe. Aquele que sabe formar colaboradores tem ao seu alcance todos os êxitos. Mas, para isso, todo o chefe no desempenho da sua missão, tem de ser um pouco verdadeiro professor: professor quando esclarece a forma de se resolverem os assuntos, de executar o serviço; professor quando tira dúvidas; professor quando manda.

6 - Se é verdade que certos predicados que fazem parte da personalidade de cada um tornam mais aptos determinados indivíduos para o desempenho dos lugares de chefia (e estes predicados, se não forem naturais, podem ser adquiridos - ou aqueles acentuados - através dessa alavanca que remove todas as dificuldades e que se chama "vontade") não é menos real que os conhecimentos técnicos, adaptados inteligentemente à função a exercer, são indispensáveis.

Para orientar é preciso saber o que se orienta. Quando não se conhece bem o sector que se dirige, as ordens saem imprecisas e são em regra mal recebidas e mal acatadas por quem tem que as executar. As ordens deficientes acabam por gerar a indisciplina e esta conduz em linha recta à confusão.

Por consequência, o acto de mandar deve ser impulsionado por inteligência consciente, isto é, quem manda deve ter a percepção perfeita do que manda fazer.

Digo-lhes isto, porque quanto mais conscientemente se apresentarem a prestar provas, melhor poderá ser a selecção e é nesta - na selecção dos chefes de secção, que considero os educadores dos funcionários e sobre os quais há-de recair a escolha dos chefes de repartição de amanhã - que está todo o futuro da Direcção-Geral. Daí as minhas reacções díspares: cuidados, anseios e esperanças.

E porque os atributos principais do chefe, do chefe na mais larga acepção da palavra, dependem mais do temperamento do indivíduo, da auto-educação, da sua firmeza e constância na perseguição do fim, da sua vontade de querer, do que pròpriamente de quaisquer ensinamentos, teóricos ou práticos, que lhes pudessem ser ministrados num curso, é que entendo que os devo deixar libertos do aspecto escolar, para tomar em consideração, ao momento da selecção, também os factores naturais, nomeadamente os de ordem intelectual e psicológica.

§ 4º. - A PREPARAÇÃO PARA O CONCURSO

7 - Assente, pois, que se encontram entregues a si próprios na preparação do concurso para chefes de secção, pensemos, entretanto, na forma de a conduzir, nas suas linhas mais gerais.

Todos os candidatos foram estudantes. O confronto do critério que adoptaram como estudantes, com o que seguiram na preparação para concursos a que já foram opositores, leva-os, em exame de consciência, à conclusão de que há nesses dois actos marcada diferença.

Na escola tudo se passa ràpidamente, estuda-se para satisfazer ao exame, onde todos podem ser bem sucedidos, as matérias são por vezes as mais variadas e

nelas assenta mais tarde a nossa cultura geral. O nosso espírito é atraído pela diversidade dos temas e, quantas vezes, deles fica apenas uma névoa de conhecimentos, que só a luz da vida prática, pouco a pouco, imperceptìvelmente, faz atenuar ou desaparecer.

Com a cultura geral obtida na Escola, com esse capital de capacidadesparticulares, que permitem àquele que as possui atingir verdadeiramente a formação intelectual autêntica - como o afirma Planchard - , abraça-se a profissão. A especialização vem depois; obtem-se dia a dia, hora a hora, na análise e cuidada apreciação dos casos que, momento a momento, sob os nossos olhos perpassam.

Quem deseja ascender na carreira, quem, mais do que isso, tem o anseio elevado de bem cumprir (e a satisfação desse anseio trás ao fim do dia de trabalho uma consolação moral que dá contornos mais dignos aos objectivos da nossa vida!) nenhum dia passa que não estude e, consequentemente, que não aumente os seus conhecimentos peculiares, que não se valorize profissionalmente.

Certo é que os problemas confiados aos funcionários até à categoria de primeiros oficiais, têm especialidade que varia de repartição para repartição e,dentro de cada uma destas, de secção para secção. Porém, os cursos professados tenderam a eliminar as desigualdades entre os concorrentes, provenientes do local em que estão colocados, pondo-os todos no mesmo nível de entendimento, perante um programa que pretende torná-los aptos a executar qualquer serviço desta Direcção-Geral.

Aproximados assim uns dos outros até às provas para 1ºs. oficiais, é salutar que, no concurso para chefes de secção, revelem na presença do juri aquelas qualidades a que atrás fiz referência e que distinguem, na vida prática, o chefe,do executante.

Aqui está a razão por que os pontos particularmente versados no programa de concursos para chefes de secção, são propositadamente de carácter especulativo. O fim que visam é, até onde humanamente for possível, avaliar das imprescindíveis qualidades de chefia.

Desejaria que se aplicasse no concurso para chefes de secção da nossa Direcção-Geral aquele conceito que se encontra no Estatuto Judiciário (§ único do artº. 345º. do Decreto-Lei nº. 33:547, de 23 de Fevereiro de 1944) e que, justaposto ao nosso caso, se pode assim expressar: - na apreciação das provas, o juri terá em atenção que o concurso se destina a apreender mais as qualidades do candidato para o exercício da função de chefe de secção do que a soma de conhecimentos que possui, e mais a formação do seu espírito do que a sua erudição, pois que, desta

última, e na limitação da nossa especialidade, prestou provas em concursos até à categoria de 1ºs. oficiais.

É dentro deste pensamento, que os Snrs. Candidatos têm de nortear o aperfeiçoamento dos conhecimentos já adquiridos e conduzir a preparação a fazer.

Na sequência das palavras que achei vantajoso dirigir-lhes, procurarei, evidentemente, traçar uma linha geral de conduta, para que, no balanço à ciência com que se apresentarão às provas, elementarmente distingam o que é fundamental para os concursos de lugares de execução e acessório para os de chefe de secção.

Seja, pois, a interrogação:

- Como devemos encaminhar o nosso estudo?

Eis a resposta.

8 - Leiam atentamente o programa da primeira à última linha. Hão-de notar que a matéria está graduada de forma que a Contabilidade Pública na sua aplicação objectiva, fica esgotada, em conhecimentos e experiência, na categoria de 1ºs. oficiais. Portanto, todos os concursados para 1ºs. oficiais devem estar de posse dos elementos básicos para bem executar qualquer problema de Contabilidade Pública. O programa para chefes de secção, disse e repito, tem carácter especulativo.

Mas, dir-se-á: Antes de se entrar pròpriamente na esquematização dos pontos especialmente destinados aos chefes de secção, lê-se a seguinte exigência: "Além dos programas precedentes". E podem pensar que, além da matéria própria dos chefes de secção, se torna necessário ter presente tudo quanto se exigiu ao aspirante, ao 3º., ao 2º. e ao 1º. oficial, com aquela minúcia que se observou na prestação de provas dos respectivos concursos.

Volto a repetir que a orientação da factura do programa obedeceu ao critério de graduar conhecimentos. Como em qualquer outro ramo de ciência, também em Contabilidade Pública, ao ensaiar os primeiros passos, não deve ser brusca a passagem dum grau ao seguinte. Por isso, de começo, há que localizar, fixar as disposições legais, insistir no artigo, no parágrafo, na alínea do preceito da lei. É preciso <u>infiltrar</u>, insinuar, fazer penetrar os conhecimentos, às vezes por forma árdua, como se fora uma imposição, embora se tenha a certeza de que só a experiência, o contacto com a doutrinação (objectivo das circulares da série C, a que chamei até de "pedagogia profissional"), o rodar dos anos de execução técnica, fará compreender inteiramente ao 3º. oficial, mesmo ao segundo, o alcance teórico, o fim elevado, do tal artigo, parágrafo ou alínea que executam

quase mecânicamente, sem pensar nas razões que levaram o legislador a incluir essas disposições nos diplomas.

Ora, quando se aparece num concurso para chefes de secção, a infiltração dos princípios elementares já se fez, a automatização tem de estar já desaparecida, a razão de ser das disposições deve agora sobrelevar a sua aplicação mecânica, visto que ao chefe compete esclarecer e orientar um agregado de funcionários, coar muitas dúvidas, de modo a atenuar o trabalho do chefe de repartição.

Por conseguinte, quando se fala aos opositores a chefes de secção, nos programas de aspirantes a 1ºs. oficiais, não se pretende descer ao conhecimento pormenorizado exigido para cada uma daquelas categorias. Trata-se, nesta altura, da linha geral dos conhecimentos assimilados, únicos que originam raciocínios, da seiva que deve ter fortalecido, pela experiência e estudo de alguns anos, o vosso espírito de técnicos.

Não decorem; interpretem.

Procurem saber não o "é", mas o "porque é".

§ 5º. - ANÁLISE DO PROGRAMA

9 - E quanto à matéria que especialmente constitui o vosso programa?

Ela, por si só, é vasta.

Todavia, dentro dos conhecimentos progressivos que se foram exigindo no decurso da carreira, dado o carácter especulativo de que se rodearam os temas enunciados, todos aqueles que, com justas ambições de ascenderem aos lugares de chefia, nunca deixaram de extrair ao caso do seu dia a dia profissional ou das leituras dos problemas que a Direcção-Geral persistentemente e com o mais elevado objectivo, leva amiudadas vezes ao conhecimento de todos os seus funcionários - todos esses não terão dificuldade no estudo do seu programa.

Com efeito, analisemos rubrica por rubrica.

1) Constituição Política da Nação:

10 - Em concursos anteriores pediu-se o conhecimento da parte que mais interessa aos Serviços de Contabilidade Pública. Entende-se que um chefe deve saber nas suas linhas gerais, embora sem estudo comparativo, o primeiro diploma da Nação.

2) Evolução do direito orçamentário português desde 1863 até à actualidade:

11 - Folheando os diversos diplomas e regulamentos que são a base do nosso trabalho diário e que os Snrs. Candidatos muito bem conhecem, podem, na parte em que as respectivas disposições se referem a factura orçamental, tirar as ilações que a evolução do direito orçamentário português lhes inspirar, de modo a formar espírito de análise e crítico que poderá concorrer para propostas de quaisquer inovações e aperfeiçoamentos. Quer dizer: é menos importante ter presente todas as disposições que, alinhadas, nos dão a evolução do direito orçamentário português, do que, da sua análise - porque isso é que interessa - saber tirar uma conclusão, um conceito, uma crítica.

3) Coincidência dos anos económicos com os anos civis: estudo comparado do sistema em vigor com os que o precederam:

12 - Todas as disposições que são a base deste tema são sobejamente conhecidas desde a categoria de 3ºs. oficiais. O que é preciso é comparar, analisar, criticar e concluir.

4) Análise crítica e comparada de vários diplomas que o programa expressamente cita:

13 - Neste ponto procura-se indagar se o candidato apreendeu perfeitamente o sentido desses diplomas básicos da Contabilidade Pública.

Na análise crítica que se exige, teve-se em vista despertar o interesse dos candidatos para possíveis deficiências que a sua execução lhes tenha revelado, levando-os a apresentar aperfeiçoamentos ou, até, inovações. E porque podem consultar os textos legais, nisto, como em tudo, não se pretende matéria decorada, mas estudo assimilado, único que faz desenvolver o espírito de análise e de crítica construtiva, indispensável aos chefes.

5) Apreciação dos mapas das categorias gerais e especiais anexos ao Decreto-Lei nº. 26:115:

14 - Com frequência, os chefes de secção têm de apreciar propostas de novas categorias resultantes de novas necessidades dos Serviços, categorias es-

tas que há que enquadrar no que está estabelecido, para se manter e defender a uniformização. Por outro lado, as categorias gerais e especiais constantes dos aludidos mapas do Decreto-Lei nº. 26:115, obedeceram a um critério de hierarquização, em face das habilitações e responsabilidades exigidas; por esse motivo, aparecem, por vezes, propostas de modificações, designadamente para as categorias especiais, invocando-se diferentes argumentos.

Torna-se necessário que o espírito crítico incida sobre esses mapas, para melhor se estar habilitado a informar. Embora no número anterior (análise crítica e comparada de vários diplomas) se tenha incluído o Decreto-Lei nº. 26:115, destacou-se, para esta rubrica, a apreciação dos mapas das categorias gerais e especiais que do mesmo diploma fazem parte, pela atenção particular que merecem à Contabilidade Pública, que tem de exercer vigilância para evitar disparidades ao importante decreto.

Assim, o juri, pode apresentar uma categoria não prevista nos mapas gerais e especiais do Decreto-Lei nº. 26:115, para os candidatos emitirem opinião sobre qual a letra que seria justo atribuir-lhes.

Ora, só uma apreciação prévia, cuidada - consciente, portanto - dos referidos mapas, pode levar a formular e a defender uma opinião. E é o que se pretende neste ponto.

6) Organização das contabilidades dos serviços sem autonomia, com autonomia administrativa e autónomos:

15 - A diferença de estrutura dos Serviços do Estado, origina diversidade de actuação nas suas relações com a Direcção-Geral da Contabilidade Pública. A Contabilidade dos Serviços sem autonomia pode ser montada de maneira mais simples do que a dum Serviço com autonomia. A complexidade da montagem atinge-se nos Serviços autónomos.

Os chefes de secção desta Direcção-Geral devem ter ideias assentes acerca deste importante assunto, já porque podem ser designados para serviços de inspecção, já porque podem ser autorizados a prestar serviço, em regime de requisição, em qualquer destes organismos, já porque lhes pode ser solicitada opinião, dada a categoria que exercem. Aqui, os conhecimentos de Contabilidade Pública devem ligar-se aos de Contabilidade geral ou especial usada na actividade particular.

7) As consignações de receitas e os fundos especiais: Sua crítica:

16 - Algumas receitas consignadas a certas despesas no Orçamento Geral do Estado, não deviam antes constituir receitas gerais, suportando o Estado, pelas mesmas receitas gerais, os encargos ora cobertos por receitas consignadas? Ou haverá vantagem em manter o que está? E quais essas vantagens?

E quanto a fundos especiais?

Alguns, que têm a sua vida à margem do Orçamento, não deviam integrar-se no mesmo documento, obedecendo assim ao princípio constitucional da Universalidade? E, quanto a outros, quer pela sua natureza, quer pelo movimento das suas receitas e despesas, não haverá vantagem em conservá-los à margem do Orçamento? Sem fiscalização? E no caso negativo, como deve ser organizada a fiscalização dos fundos? A que Organismo deverá competir?

Os Snrs. Candidatos têm hoje uma bem ordenada lista dos fundos especiais, que consta dum anexo ao douto parecer da Câmara Corporativa que recaiu sobre a proposta de lei de receita e despesa para o ano em curso. Para as consignações de receita, a análise do Orçamento Geral do Estado é elemento bastante de estudo. E analisem. E critiquem. E tomem uma opinião. É este o objectivo deste ponto.

8) Disposições do Código Civil, do Código do Processo Civil, do Código Penal e do Código Administrativo que interessam à Contabilidade Pública:

17 - A análise de vários problemas afectos à Contabilidade Pública e que por nós são informados sem necessidade de se ouvir a douta opinião do Snr. Auditor Jurídico, importa o conhecimento de várias disposições dos Códigos que se referenciaram no programa. Assim se justifica esta rubrica.

Especialmente, é preciso conhecer as disposições que se ligam com as habilitações administrativas de herdeiros de falecidos credores do Estado; com os contratos de qualquer natureza e valor; com as penhoras nos vencimentos; com delitos praticados por funcionários.

9) O Estatuto Disciplinar dos Funcionários Civis do Estado:

18 - Este título só merece duas palavras de comentário. O Chefe, mais do que nenhum funcionário, deve conhecer o Estatuto Disciplinar. Não para ser apli-

cado com frieza. Mas, sim, para ser empregado com justa humanidade. Adiante se dirá porquê.

10) Organização das secções nas Repartições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública: Sua mecânica e ligação. - Crítica com vista a um maior aperfeiçoamento do sistema e melhor aproveitamento do pessoal. - A estatística como meio de orientação e de equidade na distribuição e fiscalização do trabalho.

19 - O estudo da rubrica e das sub-rubricas acima é considerado por esta Direcção-Geral como dos mais importantes.

Efectivamente, o candidato a chefe de secção não pode deixar de ter uma noção exacta da mecânica de cada uma das secções das Repartições desta Direcção-Geral e a ligação que entre si têm.

Pode acontecer que a experiência de cada um dos Snrs. Candidatos tenha feito surgir ideias renovadoras, que possam concorrer para o aperfeiçoamento, quer da mecânica existente, quer da ligação das secções entre si, como um todo que são da Repartição. Deseja-se crítica construtiva nesse sentido.

A sub-rubrica "A estatística como meio de orientação e de equidade na distribuição e fiscalização do trabalho", tem por fim despertar no candidato a chefe o desejo de substituir a fácil comunicação "de que o pessoal não é suficiente", pelo consciente estudo, baseado em números, de que cada unidade tem uma determinada capacidade de execução e que, atingindo tal número o total do serviço a executar, é de mais ou de menos o pessoal de que se dispõe. Pretende-se eliminar a distribuição de serviço feita ao acaso, para se adoptar o sistema de equidade, isto é, para igual vencimento, exigência de igual quantidade de trabalho. Como os funcionários da mesma categoria não têm a mesma aptidão, os menos aptos trabalharão um pouco mais, para ser justa para todos a remuneração.

Quer dizer ainda: há a intenção persistente de fazer notar aos chefes de que se deve olhar pelo que nos está confiado, com mais amor e zêlo do que se nosso fosse. E se nosso fosse, não se resolveria com a cómoda, mas onerosa solução, de pedir mais pessoal. Quando os que estão numa secção não bastam para vencer o trabalho, a primeira reacção do chefe deverá ser:

- Estará o serviço bem distribuido? Não haverá papeis a mais a complicar a actividade da secção? Como poderei propor a resolução do problema sem aumentar ao Estado os encargos?

Isto dá trabalho, isto dá preocupações, mas os chefes são precisos por isto mesmo.

Meditem bem no caso e tenham sempre presente que só se pede bem, quando se sabe com consciência o que se pede. Para este efeito, os números têm eloquência singular.

11) Interligação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública com as Direcções-Gerais da Fazenda Pública, das Alfândegas, das Contribuições e Impostos e com o Banco de Portugal:

20 - Diàriamente, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública tem contactos com os Serviços acima. Com a Direcção-Geral da Fazenda Pública, por questões patrimoniais e de tesouraria; com a Direcção-Geral das Alfândegas, em virtude, especialmente, dos impostos indirectos e da centralização que fazem, de certos elementos, como, por exemplo, no que respeita ao pagamento às Juntas Gerais dos Distritos Autónomos de Angra do Heroismo, Ponta Delgada e Funchal, dos rendimentos a que se referem o artº. 1º. do Decreto-Lei nº. 33:200, de 8 de Novembro de 1943, e artº. 1º. do Decreto-Lei nº. 34:051, de 21 de Outubro de 1944, cobrados nas alfândegas continentais; com a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, visto as secções de finanças nos concelhos constituirem as células da Contabilidade Pública e as Direcções de Finanças, nos distritos, serem as centralizadoras dessas células, para onde, de resto, são dirigidas as autorizações de pagamento passadas pelos chefes de repartição da nossa Direcção-Geral, alí se agrupando receitas cobradas e despesas pagas; e com o Banco de Portugal, como Caixa Geral do Tesouro que é.

O chefe de secção não pode ignorar as minúcias desta interligação, pois, de contrário, a sua actuação diária ver-se-ía manietada pela hesitação constante em que se debatia no encaminhamento do telefonema, do papel, do memorando.

12) Exame de contas provisórias e discussão dos seus números:

21 - Esta rubrica foi incluida no programa, na convicção em que se estava, de que muitos funcionários mal abriam o Diário do Governo em que as contas são publicadas. E porque tive e tenho a noção nítida de que a compulsação destes documentos é altamente vantajosa para todo o estudioso que deseje acompanhar de perto o andamento da Administração Pública (as contas provisórias correspondem aos balancetes mensais duma casa de negócios) pareceu-me que um che-

fe de secção tinha a obrigação de os manusear e analisar. Isso, porém, não basta. É indispensável que saiba interpretar os resultados que o balanço mensal revela através de cada um dos mapas, que a crítica desça até cada número, porque não se compreende que um técnico da Contabilidade Pública, da categoria de chefe de secção, tenha qualquer dúvida a este respeito.

22 - Estas palavras são extensivas à rubrica:

13) Análise e comentário dos relatórios orçamentais e das contas públicas:

14) Distribuição do trabalho numa secção:

23 - Esta rubrica é complemento da concretizada sob o nº. 10. Saber distribuir o trabalho é uma das principais qualidades do chefe de secção.

Numa secção da conta, por exemplo, de que trabalho deve ser encarregado o 1º. oficial? o 2º.? o 3º.? o aspirante? Que quantidade deve competir a este, àquele, àqueloutro?

E na secção de liquidação?

Todos estes pontos visam a despertar no espírito dos chefes a justiça distributiva, em função da categoria e na ideia de que, para o mesmo vencimento, há que produzir igual valor de trabalho, entrando como elementos de apreço a qualidade e a quantidade.

Será preciso o candidato saber:

- Qual o limite máximo de liquidações que o funcionário pode fazer durante as horas de expediente?

- E quantos recibos poderá averbar?

- E quantos lançamentos poderá fazer nos livros de escrita?

Olhem para as secções onde trabalham. Façam perguntas desta natureza a vós mesmo. Encontrem uma resposta e uma justificação. Corrijam com inteligência, desassombradamente, o que lhes parecer não estar bem e assim desenvolverão o vosso espírito de análise, ao mesmo tempo que enriquecerão o vosso espírito de chefe.

O serviço hoje corre bem, mas o que se deseja é que corra ainda melhor.

15) Como deve ser exercida a disciplina, harmonizando as disposições do Estatuto Disciplinar com o bom senso e conhecimento de cada um dos funcionários:

24 - Eis nova rubrica, que é, lògicamente, consequência doutra anterior: a do nº. 9.

Reparem bem no seu enunciado e imediatamente concluirão: "Mau chefe aquele que quiser manter a disciplina com o regulamento na mão".

A autoridade do chefe vem mais do exemplo que projecta do que da força da lei. Se a lei dá a força à autoridade, o exemplo é mais eloquente perante a inteligência.

Fala melhor ao coração.

Um chefe que exige assiduidade aos seus subordinados, mas ele mesmo não é assíduo; um chefe que não sabe dominar os problemas, mas exige que os seus subordinados os dominem; um chefe que chama a atenção para os seus funcionários não praticarem actos que ele pratica, tem a força do regulamento, mas não tem a aquiescência íntima dos seus funcionários.

Pode manter a disciplina externa do agregado de funcionários, mas não mantém a disciplina interna, a disciplina íntima, que é a que interessa para o prestígio do chefe.

O chefe pode aparentemente ser desigual; fazer uma concessão a um bom funcionário e negar a mesma concessão a um sofrível funcionário; mas não pode ser desigual para os funcionários de igual mérito. O que ao chefe consciente se apresenta mais difícil é lidar, saber lidar com os homens sob o seu comando. Daí a razão desta rubrica.

O funcionário tem perante o chefe uma espécie de conta corrente. Se, pela sua dedicação, zêlo e competência, pelas horas dadas a mais em trabalho para benefício do Serviço Público, se tornou credor do Estado, porque, quando trabalhou mais, foi além do que os regulamentos exigem, então, a estes funcionários, na ocasião em que necessitam dum pouco de benevolência da Administração, esta não faz favor em lha conceder até ao limite de que é credor. Um funcionário sofrível, um mau funcionário, não deve merecer benevolência. A humanidade com que se olham certos funcionários que nunca foram bons funcionários, não é humanidade, é comodidade. E esta não tem como base a justiça.

Admiro-me e sempre me admirei como se aguentam certos elementos que, recebendo pontualmente o seu vencimento, pouco ou nada produzem. O chefe, nestes ca-

sos, deve pensar se seria assim humano, se, em vez de ser o Estado a pagar, saíssem dos seus rendimentos o vencimento do elemento que suporta...

O chefe tem de ser bom psicólogo, tem de saber lidar com os homens, aproveitar o que for digno de se aproveitar, estimular os que merecem, animar, louvar, castigar ... mas, tudo com justiça, olhando os homens consoante os serviços prestados e actuando segundo os seus merecimentos.

É difícil, mas é possível executar esta doutrina. Para tanto é preciso bom senso, bom senso e coragem, coragem.

16) Principais explorações industriais do Estado, sua actual organização e repercussão na contabilidade pública e no orçamento:

25 - Esta rubrica abrange o estudo, em linhas gerais, das organizações seguintes: Caminhos de Ferro do Estado e Fundo Especial dos Caminhos de Ferro; Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência; Correios, Telégrafos e Telefones, Casa da Moeda; Imprensa Nacional e Lotarias.

Pela expressão "repercussão na contabilidade pública", pretende-se atingir o regime especial a que estão sujeitos, se observam ou não as normas de Contabilidade Pública e, bem assim, se alguns reflexos, destas explorações, se retratam no Orçamento Geral do Estado.

Mero trabalho de investigação que tem bases seguras nos programas de concursos anteriores.

17) Organização do Banco de Portugal

26 - Neste número exige-se, também em linhas gerais, o conhecimento da actual organização do Banco de Portugal, sem estudo comparativo, portanto. Um chefe de secção da Contabilidade Pública deve fazer ideia de como funciona o Banco Emissor, que é a Caixa Central do Tesouro. Em especial, tem de ter presentes as suas relações com o Ministério das Finanças.

18) Circulação fiduciária:

27 - O estudo do número precedente, os preceitos que já conhecem e, ainda, a leitura dos relatórios do Banco de Portugal, fornecem a matéria necessária e suficiente ao esclarecimento deste ponto do programa.

19) Redacção de decretos-leis e de regulamentos:

28 - Trata-se de trabalhos de simples coordenação de disposições dispersas, nos quais poderão incluir-se inovações e aperfeiçoamentos, que serão devidamente apreciados.

§ 3º. - TERMINANDO...

29 - Pensei que seria útil dirigir-lhes estas palavras, que em comentário breve se podem resumir assim:

Mais do que a vossa preparação, que considero já feita, importa o espírito de chefe de que estejam imbuídos.

As responsabilidades que se assumem na chefia das secções são das maiores. O aumento de vencimento não compensa as responsabilidades que se tomam. Mais acentuada que fosse a diferença de vencimento entre o 1º. oficial e o chefe de secção, nunca as compensava. O lugar de 1º. oficial, por muito trabalhoso que seja, é de execução. Tem uma comodidade relativa, porque não trás, pelo menos, as agruras da chefia, quando esta é desempenhada como deve ser. E para não ser exercida como se requer que seja, melhor seria não se chegar mesmo a exercê-la, tantos são os prejuizos que causa. Um mau chefe é tão deletério, como um mau professor ou um mau missionário. Quem não tiver propensão para chefe, isto é, quem não tiver amor das responsabilidades, quem não tiver forças para dar o exemplo, quem não tiver espírito de sacrifício, devia parar a sua carreira.

Quero crer que todos os presentes desejam prosseguir na esteira do bom conjunto de chefes que esta Direcção-Geral possui. Continuar a escola.

Se assim for, sejam benvindos.

Sabem que os pontos serão leais, que podem apresentar-se nas provas sem nervosismos, que lhes será feita inteira justiça.

As palavras que proferi foram ditadas na melhor das boas vontades.

Ligo grande importância ao recrutamento de chefes de secção, visto que, pelo contacto directo que têm com os funcionários, podem e devem ser os pilares da nossa organização. E porque, graças a todos, a nossa Direcção-Geral é respeitada pelo seu trabalho e pelos seus elementos, ambicionemos torná-la mais prestigiada ainda. Esse anseio fica bastante nas mãos dos que forem aprovados no concurso, a cujas provas daremos início no dia 4 de Junho próximo.

Contarei com os novos chefes de secção, como conto com os que já estão no exercício dessas funções. O dia de hoje não me preocupa. Preocupa-me, sim, o dia de amanhã, o futuro. Neste momento, penso que há que preparar os elementos que serão os futuros chefes de repartição, para, tranquilamente, sem quebra de continuidade, quando a Direcção-Geral tiver de passar a outras mãos, vá pelo menos tão prestigiada, e com tantas possibilidades, como quando a recebi.

a) Aureliano Felismino

P A L E S T R A S

I - INTERLIGAÇÃO DA DIRECÇÃO - GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA COM A DA FAZENDA PÚBLICA

Pelo Dr. Aurélio Guilherme Serra Ferreira

Pronunciada em 25 de Maio.

Foi convidado de honra o Exmº. Snr. Director-Geral da Fazenda Pública

a) PALAVRAS PRONUNCIADAS PELO DIRECTOR-GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA:

1 - Os meus primeiros cumprimentos vão para V.Exª., Snr. Secretário-Geral, por ter anuido em honrar com a sua presença a primeira duma pequena série de palestras que o Gabinete de Estudos "António José Malheiro" neste momento inicia com vista a dar, aos opositores ao próximo concurso para preenchimento das vacaturas de chefes de secção do quadro da Direcção-Geral a meu cargo, uma visão mais ampla de certos assuntos, cujo conhecimento é exigido pelas rubricas do programa.

Na palestra de hoje, a presença sempre honrosa de V.Exª., era indispensável, Snr. Secretário-Geral.

Vai-se focar a "Interligação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública com a da Fazenda Pública".

Na vasta corrente que constitui a orgânica dos Serviços Públicos do nosso País, os elos que unem as funções das duas Direcções-Gerais estão a par, entrelaçam-se por vezes, por forma tal, que no estudo e resolução de certos problemas há dificuldade em distinguir onde a acção duma das Direcções-Gerais acaba para começar a da outra.

Em determinados sectores, para a execução do serviço das duas Direcções-Gerais, o pessoal é comum. Se a competência das duas Direcções-Gerais está assim definida na Lei - e não vislumbro forma diferente de a definir em virtude de, em muitos problemas, se debaterem questões patrimoniais, de tesouraria e de contabilidade - na prática, na execução, poderia acontecer que surgissem entrechoques, atritos, azedumes entre as duas Direcções-Gerais. Há perto de sete anos que, por exigência das minhas funções, estou em contacto com V.Exª., quer na sua qualidade de Secretário-Geral do Ministério das Finanças, quer na do Director-Geral da Fazenda Pública e, no andamento e resolução dum sem número de problemas, houve sempre, de parte a parte, uma colaboração aberta, quer dizer, não se quebrou a tradição salutar das duas Direcções-Gerais.

Como V.Exª. se manteve sempre igual, tenho de concluir que esta circunstância é para mim muito consoladora visto que me faz convencer de que, neste particular, soube manter a actuação do meu saudoso e ilustre antecessor.

Bom é para o trabalho comum quando há compreensão e espírito de colaboração nos homens que têm de o levar a cabo. Isto tem-se verificado, felizmente, nas nossas Direcções-Gerais.

O assunto da palestra de hoje interessa igualmente à Direcção-Geral da Contabilidade Pública e à da Fazenda Pública; e como para assinalar a compreensão e colaboração a que fiz referência, quem elaborou a palestra e a vai pronunciar, é o chefe de repartição da Direcção-Geral da Fazenda Pública, Dr. Aurélio Guilherme Serra Ferreira, que está ainda vinculado juridicamente à Direcção-Geral da Contabilidade Pública, já que, quando se quebrar o vínculo jurídico, vinculado por laços de estima ficará sempre, tanto é o apreço que nesta Casa se tem pelas suas qualidades pessoais e técnicas.

2 - Pedindo desculpa a todos, tenho, ainda, bem a meu pesar, de dirigir duas palavras de esclarecimento aos Snrs. Candidatos ao concurso para chefes de secção a quem esta e as palestras que se seguirem são especialmente dedicadas.

Nesta mesma sala, em 14 de Março último, tracei-lhes uma linha de orientação. Talvez melhor: dei-lhes uns conselhos. Falei sobre as características do programa, das qualidades do chefe, de como deviam fazer a preparação para o concurso, fazendo, depois, uma ligeira análise do programa.

Acentuei que, na preparação, os Snrs. Candidatos ficavam entregues a si próprios e apresentei a minha justificação.

Todavia, já nessa altura estava tratando deste pequeno ciclo de palestras que se pronunciam propositadamente, a alguns dias da realização do concurso, para melhor as aproenderem por estar decerto pronta a sua preparação. Terão os Snrs. Candidatos nestas palestras, além do mais, um convívio repousante, descansarão os olhos das leituras e as matérias que já sabem chegarão aos vossos ouvidos por forma mais atraente do que a que consta dos textos legais.

Fizeram já a caminhada. Pessoas que também em tempos a fizeram, esclarecidas com a experiência, têm a amabilidade de lhes relatar, por outras palavras, o mesmo percurso.

Quem sabe?

Talvez algum ou alguns dos Snrs. Candidatos se não lembre dum ou doutro recanto que é muito útil não esquecer!

3 - Snr. Secretário-Geral: Abusivamente, tomei por momentos, este lugar. Peço-lhe que assuma a presidência deste acto e que autorize o início da palestra anunciada.

b) PALESTRA

Senhores Directores-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública;

Senhor Adjunto da Contabilidade Pública;

Colegas;

Minhas senhoras;

Meus senhores;

Convidado a abrir este ciclo de palestras que, sob a constante e notável acção pedagógica do Exmº. Director-Geral da Contabilidade Pública, o Centro de Estudos, cujo nome evoca a figura ilustre do seu antecessor, leva a efeito, aceitei esse convite com alvoroçada alegria.

Alegria por me proporcionar fugidios momentos de convívio num meio a que me ligam as inesquecíveis recordações de dezoito anos da melhor camaradagem.

Alegria por poder contribuir ainda que modestamente para a aproximação intelectual de dois dos mais importantes departamentos deste Ministério.

Alegria, ainda e também, por poder, dentro do espírito das palavras do Exmº. Director-Geral da Contabilidade Pública, devolver a outros, sob a forma da soma de conhecimentos indispensáveis a todos os que, com ou sem função de chefia, procuram desempenhar conscienciosamente o seu lugar, os conhecimentos que de outros recebi.

Possa eu através da palestra que ides ouvir alcançar fins que tão gratos me são.

SUMÁRIO:

1. Generalidades:

   A. Administração pública e administração financeira.

   B. Processo financeiro; onde surge, se autonomiza e liga a acção das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública.

   C. Todos os Serviços Públicos fazem Contabilidade Pública e em todos está a Fazenda Pública.

2. Breve síntese das funções das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública:

   A. Razão de uma ordem.

   B. Funções da Direcção-Geral da Fazenda Pública.

   C. Funções da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

3. As interligações dos dois departamentos:

   A. Na teoria, no conjunto da Administração Financeira e como elementos da mesma Administração.

   B. Na prática (alguns exemplos).

   C. Em face de novas tendências da Administração Financeira.

Minhas Senhoras:

Meus Senhores:

1. A. Os altos objectivos do Estado, resumidos na satisfação das necessidades colectivas e alcançados através de uma máquina administrativa cuja complexidade, desde o número de ministros ou secretários de Estado até aos graus da escala de hierarquia funcional, varia consoante o carácter centralizado ou descentralizado da Administração, impõem a diferenciação de um vasto sector da mesma Administração em ordem a subministrar e administrar os recursos financeiros indispensáveis à realização de tais objectivos.

É certo que, na satisfação das necessidades que é chamado a prover, aceita muitas vezes o Estado a colaboração dos recursos económicos privados, como no sector da Assistência Pública, e que outras dessas necessidades como as de defesa nacional, são satisfeitas em parte substancial por meios não pecuniários.

Não representa, porém, isso mais que as excepções que confirmam a conclusão de que a administração financeira deve ser considerada como sustentáculo de toda a administração pública.

Pois é dentro desse sector tão importante da Administração que se exerce, com destacado relevo, a acção das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública, objecto desta pequena palestra.

B. Nada nos fará surgir com mais clareza o campo de acção das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública do que a "dissecação", chamemos-lhe assim, do processo financeiro em cuja execução têm papel tão preponderante.

Para isso recorremos primeiramente à definição que de finanças nos dá, no seu "Tratado de Finanças Públicas", o eminente tratadista Prof. Dias Ferreira: administração da moeda ou dinheiro necessário para adquirir os meios materiais da realização dos serviços públicos.

E seguindo na esteira das conclusões que o autor da definição tira da mesma, aparece-nos no campo de acção da Contabilidade Pública, relegada principalmente para os das Contribuições e Impostos e das Alfândegas a criação das receitas, a determinação das despesas (transitòriamente é certo enquanto desemponha as funções da Intendência Geral do Orçamento), e no campo comum a relacionação das des-

pesas e receitas ou estabelecimento das condições de a aplicação dos meios de dinheiro aos dispêndios de dinheiro.

Analisando mais em detalhe o processo de satisfação das necessidades a cargo do Estado, através das suas fases (a) definição das condições legais de satisfação (b) criação da receita necessária (c) aplicação da receita à despesa, vemos que a Contabilidade Pública verifica o cumprimento das condições (a) e dá ordem para a saída dos cofres do Estado do dinheiro que há-de ocorrer ao pagamento, e a Fazenda Pública vigia por que a tesouraria esteja provida em ordem a efectuar o pagamento autorizado pela Contabilidade Pública.

Cabe aqui referir que a Direcção-Geral da Fazenda Pública, através das suas funções de administradora do Património do Estado, desenvolve também uma parte da sua acção no campo da Economia, embora com as limitações que lhe traz a extensão do domínio privado do Estado.

Fechando esta rubrica podemos dizer que, complexas como são, as funções das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública não poderiam ser realizadas pelo mesmo departamento sem prejuizo da rapidez e segurança na aplicação dos dinheiros públicos.

Mas, em razão da própria complexidade, elas não podem deixar de ter interligação.

Em síntese: a Fazenda Pública e a Contabilidade Pública encontram a sua autonomia numa necessidade primária de organização administrativa e as suas interligações na complexidade do fenómeno financeiro. É a transposição para a administração pública, e na escala da vida nacional, da separação e interligações das funções de administração simples, contabilidade e caixa que integram qualquer administração privada.

C. Não pode deixar de merecer uma breve referência o carácter de universalidade da acção das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública.

Todo o serviço público carece de meios materiais para o exercício das funções que lhe competem no quadro da administração pública.

Esses meios materiais são o dinheiro posto à sua disposição pelo Ministro das Finanças, através da Contabilidade Pública e da Fazenda Pública, e o património necessário à execução dos seus serviços ou constituindo o objectivo da sua actividade.

Assim, enquanto administram as dotações orçamentais que lhes são destinadas e escrituram as despesas resultantes das necessidades colectivas que lhes

cumpre satisfazer ou do seu próprio funcionamento, com a maior disciplina resultante do sistema oficial de escrita agora praticado e da obrigação da remessa de mapas das suas despesas ao Tribunal de Contas, todos os Serviços Públicos fazem, pode dizer-se, contabilidade pública.

E, do mesmo passo, não pode haver administração perfeita sem o zelo, que não conhece quebras, da defesa da Fazenda Pública, quer corporizada na existência de um património afecto às necessidades dos Serviços ou constituindo o objectivo da sua actividade, quer representado em direitos que possam objectivar-se em valores patrimoniais.

Sintetizando, podemos fundamentar a universalidade das acções das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública na universalidade de um objectivo - as despesas públicas - e de um meio - o património a cada um adstrito - de todos os Serviços Públicos. Apenas a acção da segunda dessas Direcções-Gerais carece, pela maior constância que a lei estabeleceu para o seu exercício, de ser descentralizada através de delegações junto dos vários Ministérios.

2. A. Parece-nos que facilitará a explanação do problema das interligações das Direcções-Gerais da Contabilidade Pública e da Fazenda Pública uma breve síntese das suas funções.

Porque de síntese se trata e porque os que nos ouvem se candidatam a uma categoria em que a vista de conjunto, as ideias gerais de organização administrativa e financeira, devem começar a prevalecer sobre o pormenor da execução, não nos cingiremos, porém, ao fazê-la, ao rigor cronológico e textual dos diplomas que definem tais funções.

Qual a ordem, porém, por que devem ser analisadas, mesmo em síntese - relevo-se-nos o aparente "quiproquo" -, as funções destes dois importantes departamentos do Ministério das Finanças?

Colocadas a par no relevo das suas funções, o problema não tem importância de maior e pode orientar-nos no critério a escolher apenas a ordem por que, em pleno funcionamento da máquina financeira, se exercem aquelas funções.

E atendendo a essa ordem (existência prévia de meios patrimoniais - criação dos meios monetários - sua aplicação e manejo - conservação dos meios patrimoniais), começaremos por nos pronunciar sobre as funções da Direcção-Geral da Fazenda Pública.

B. Reduzidas embora em relação às que já teve, por evolução da administração financeira nuns casos, por menor e quase reduzido recurso a algumas operações

a seu cargo, noutros, a Direcção-Geral da Fazenda Pública mantém ainda hoje funções de uma amplidão tal que a colocam na primeira linha dos pilares daquela administração.

A Fazenda Pública tem hoje, fundamentalmente, as funções que lhe atribui o Decreto-Lei nº. 22:728, de 28 de Junho de 1933, ou sejam:

a) as de gestora do Tesouro Público, representante, nessa qualidade, do Ministério das Finanças perante o Banco de Portugal como Caixa Geral do mesmo Tesouro; e, através dos seus serviços externos - as tesourarias da Fazenda Pública -, as de coadjuvante do mesmo Banco na execução daquelas funções;

b) as de autorização e contabilização das operações de tesouraria;

c) as de superintendente e administradora dos serviços relativos aos bens do Património Nacional e executora das leis de desamortização.

Correspondem as funções concretizadas nas alíneas a) e c), respectivamente ao sistema vigente de tesouraria português e à existência dos domínios público e privado do Estado, e estabelece a mencionada na alínea b) o campo em que se desenvolve a maior parte das interligações das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública, merecendo aquelas pela sua relevância que as explanemos aqui com algum desenvolvimento, já que deixaremos para outra rubrica o aspecto das interligações.

O actual sistema de tesouraria em Portugal confia as funções de Caixa Geral do Estado a um Banco - o Banco de Portugal, como se sabe - mas mantém a seu lado agentes públicos - os tesoureiros da Fazenda Pública - encarregados da cobrança das receitas.

É o sistema que em 1887 sucedeu ao velho sistema das "Caixas centrais" e que, apesar do princípio de colaboração que mantém, não deixa de satisfazer os princípios doutrinários da unidade de caixas e da unidade de direcção, e de dar todas as vantagens de tais sistemas, como na doutrina as apresenta Jèze, segundo a citação do prof. Dias Ferreira: economia na execução, pois, a troco do privilégio da emissão de notas, o Banco encarrega-se gratuitamente das suas funções de Caixa Geral do Estado; regularização da circulação monetária sem os inconvenientes do sistema de caixa geral do Estado desempenhada pelo próprio Tesouro Público de perturbação do mercado pela subtracção à circulação, por meio do imposto, de somas consideráveis numa altura em que o dinheiro deveria

abundar ou, inversamente, o inconveniente de lançar inoportunamente no mercado, por ocasião dos grandes pagamentos do Tesouro Público, quantidades consideráveis de moeda; abertura ao Estado duma conta corrente gratuita, presentemente com o limite de 200.000 contos, cuja utilização o Estatuto Político em previdente medida de segurança na realização do princípio básico do equilíbrio orçamental apenas consente em representação das receitas da gerência corrente, devendo,portanto, a sua liquidação estar feita ou assegurada no fim da mesma gerência; vantagens económicas, traduzidas numa participação nos lucros além do dividendo, resultante da posição que o Estado se reserva dentro do Banco Emissor.

Há, é certo, necessidade de manter fundos com uma certa regularidade em serviços que desempenham funções de tesouraria, como as Alfândegas de Lisboa e Porto, a Casa da Moeda, a Imprensa Nacional, ou tal manutenção é imposta por força das circunstâncias como é o caso dos Consulados em países onde não existem banqueiros do Tesouro ou a legislação proibe as transferências, como também a há de auxiliar o serviço material de pagamento, a cargo do pessoal do Banco, com a verificação - a cargo das Direcções de Finanças - da legalidade do título (recibo) respectivo.

A própria Repartição do Tesouro da Direcção-Geral da Fazenda Pública mantém atribuições de cofre público para os pagamentos a realizar no estrangeiro e conversão em despesa orçamental de pagamentos que a lei permite sejam efectuados por operações de tesouraria, como os de títulos de anulação, embora com a característica de apenas poder ter saldos em papeis de crédito.

Mas isto não altera a essência doutrinária do sistema vigente de tesouraria português, em cuja execução a Fazenda Pública, através da Repartição do Tesouro e as Direcções de Finanças, representa o Estado, assegurando, por constantes instruções, a regularidade do serviço de transferência de fundos e a obtenção dos recursos de dívida flutuante necessários, com a limitação constitucional já citada e a proveniente da regularidade da administração financeira onde a eficiência dos serviços fiscais e o princípio dos duodécimos e de restrição no dispêndio de algumas dotações orçamentais têm assegurado a desnecessidade de lançar mão de tais recursos.

Analisando agora a posição da Direcção-Geral da Fazenda Pública perante o domínio do Estado, vemos que a sua acção não se limita à administração de parte importante do domínio privado, nos termos do artº. 50º. da Constituição Política, mas se estende ao cadastro dos bens do domínio público discriminados no artº. 1º. do Decreto-Lei nº. 23:565, de 12 de Fevereiro de 1934, com inclusão dos constantes dos números 1º., 4º., 6º. e 7º. do artº. 49º. da Constituição Política.

Sem nos embrenharmos na análise das doutrinas relativas à extensão do domínio privado do Estado - quase todas baseadas no carácter individualista ou colectivista do regime económico de cada país - nem na dos sistemas de exploração deste domínio - administração directa, arrendamento ou aforamento -, notaremos apenas:

1º. que, ao contrário de outras tendências de alargamento do domínio privado sob outros campos, a tendência, pelo menos em países de regime económico fortemente individualista, é para a redução ao mínimo do domínio rural e limitação do domínio constituido por edifícios e bens móveis aos afectos aos serviços públicos;

2º. que não há correspondência perfeita entre o domínio privado sob a administração da Direcção-Geral da Fazenda Pública e aquele cujos rendimentos são inscritos como tal no Orçamento Geral do Estado, devendo-se acrescer a este a carteira de títulos do Estado, pelo menos na parte que não traz participação nos lucros das emprezas - porque então se trata de exploração industrial ou comercial -, os valores pecuniários prescritos para o Estado ao abrigo por exemplo da legislação bancária (Decreto nº.10.634, de 20 de Março de 1925, artºs. 68º. a 73º.), e os empréstimos a entidades públicas autónomas, autarquias locais ou empresas particulares desde que, como para a carteira de títulos, não dêm direito a participação nos lucros.

Outras funções de menor relevo estabelecem para a Direcção-Geral da Fazenda Pública o citado Decreto-Lei nº. 22:728 e outros diplomas, quais sejam:

d) as funções de banqueiro do Estado para os pagamentos a fazer no estrangeiro, segundo legislação de que é pedra básica o Decreto nº. 14:611, de 23 de Novembro de 1927, cujo artº. 1º. obriga todos os serviços dependentes do Estado, os corpos administrativos e as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa a fazer o seu movimento cambial de compra e venda por intermédio da Fazenda Pública, regime que, mesmo depois da publicação do Decreto-Lei nº. 28:088, de 18 de Outubro de 1937, apenas conheceu a excepção do artigo único do Decreto-Lei nº. 23:117, de 11 de Outubro de 1933, para as aquisições de cambiais até ao limite de £ 100 ou o equivalente em outras divisas por parte dos serviços autónomos e dos corpos administrativos;

e) em relação aos serviços do Estado, as funções que anteriormente ao Decre-

to-Lei nº. 28:088, já citado, pertenciam, para os particulares, à Inspecção do Comércio Bancário, nos termos do também já citado Decreto nº. 14:611 e do nº. 15:519, de 29 de Maio de 1929,de tão grande relevo numa conjuntura como a presente em que, a despeito de tentativas restritas de liberalização em conjunto com sistemas de compensação de débitos e créditos internacionais, todos os países procuram equilibrar a sua balança de pagamentos como entre nós se pratica pelo condicionamento das importações através duma legislação que veio substituir a anterior ao citado Decreto-Lei nº. 28:088,com uma cooperação,através da sua Direcção-Geral, da Fazenda Pública, que, apesar do sector restrito da sua actuação,nem por isso deixa de ser valiosa;

f). a superintendência e administração do serviço da dívida flutuante interna e externa, abrangendo a criação e emissão dos títulos representativos da mesma, e a realização de contratos de empréstimos cuja administração não pertença à Junta do Crédito Público - em relação aos quais também lhe compete a criação e emissão das respectivas obrigações gerais e a sua colocação;

g) as funções de Secretaria-Geral do Ministério (Decreto nº.37:249, de 28 de Dezembro de 1948);

h) através o Arquivo Histórico do Ministério das Finanças, as de instrumento de cultura histórica e arquivo de Secretaria do Estado que o Decreto-Lei nº. 28:187, de 17 de Novembro de 1937, atribui a esse Arquivo.

Entretanto deixaram de estar a cargo da Fazenda Pública,que conheçamos, os seguintes serviços:

a) a partir de 10 de Novembro de 1932 e em virtude de Convenção na mesma data ajustada com o Banco de Portugal, o depósito dos títulos que constituem a carteira do Estado e a cobrança dos correspondentes rendimentos, os quais passaram a cargo daquele Banco emissor;

b) a partir de 1 de Julho de 1933 e por força do Decreto-Lei nº.22:727, de 24 de Junho de 1933, o pagamento de despesas e cobrança de receitas na sede do Banco de Portugal e a escrituração de umas e outras,as quais passaram a ficar a cargo da Direcção de Finanças de Lisboa.

C. Entrando agora no campo de acção da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, quais são as funções desta?

A pergunta traz-me à ideia um concurso para chefes de secção em cuja prova escrita se procurava saber onde tinha a Contabilidade Pública, excluída a sua finalidade principal, melhor campo para desenvolver a sua acção.

Sei que foram vários os pontos de vista sob os quais os concorrentes consideraram a finalidade principal da Contabilidade Pública e o seu melhor campo de acção secundário, o que, por se tratar do problema de carácter especulativo, se justificava perfeitamente.

Aquela pergunta, porém, era inteligente e resumia perfeitamente o problema de que me estou ocupando nesta rubrica da palestra.

Analisemos:

A primeira função da Direcção-Geral da Contabilidade Pública é, como Contabilidade que é, a centralização da escrituração das receitas e despesas do Estado, concretizada na organização da Conta Geral do Estado, obedecendo desde 1936 a bases tão simples que, além de permitirem a sua publicação com actualidade - apenas 10 meses após o termo do ano a que respeitam -, a sua compreensão é acessível aos mais leigos na matéria, facilitada, para mais, pela clareza dos relatórios a que a continuidade de orientação dos responsáveis por ela nos habituou. É evidentemente que a importância dessa função da Contabilidade Pública beneficiou da relevância que, no campo político, a Conta Geral do Estado ganhou sobre o Orçamento, e se traduz para a primeira numa minuciosa apreciação, pela Assembleia Nacional e para o segundo na outorga de simples autorização para a cobrança de receitas e pagamento de despesas e definição dos princípios gerais a que deve obedecer o Orçamento na parte das despesas cujo quantitativo não é determinado de harmonia com as leis preexistentes.

Mas não é esta a função mais importante da Contabilidade Pública, embora se possa considerar a sua finalidade primária.

Aquela é, evidentemente, a correcção jurídica das despesas, isto é, a análise da forma por que foram cumpridos os preceitos legais que regulam a sua efectivação, aliás no campo legal (Decreto 18:527, de 28 de Junho de 1930) resumida na simples palavra "liquidação", que remata pela importante operação de "autorização" dada a um cofre para que efectue o pagamento das despesas juridicamente assim consideradas correctas.

E compreende-se que assim seja: a maior parte das dotações orçamentais não resulta de leis preexistentes e, mesmo entre as restantes há quase sempre que verificar a legalidade das situações jurídicas que constituem o Estado na posição de devedor (exemplo: os vencimentos cujo direito, objectivado na lei geral ou

que criou o serviço ou a função, se subjectiva mais tarde com a nomeação, a posse, a assiduidade e outros factores). Daí a necessidade de fiscalizar a despesa em face da legalidade dessas situações jurídicas ou da lei que estabelece o regime geral da sua realização, como no caso das despesas de material e das de carácter eventual das restantes classes (Decreto-Lei nº. 27:563, de 15 de Março de 1937).

O caso das receitas é mais simples por natureza e por princípio: por natureza, pela facilidade de fixação das relações entre o contribuinte e o Estado com o recurso, para um e outro, a tribunais de processo simplificado (os juizos fiscais); por princípio porque, assegurada a cobrança dos réditos necessários para a execução do Orçamento através uma máquina fiscal devidamente montada e a sinceridade na avaliação desses réditos, logo ganha relevância o problema de limitar os gastos àqueles, dando cumprimento ao preceito constitucional do equilíbrio orçamental e ao princípio de administração financeira de sacrificar o supérfluo ao indispensável.

É assim que, no capítulo das receitas, e para além da sua escrituração, a acção da Contabilidade Pública se limita a fiscalizar a entrega nos Cofres do Estado no prazo legal - como se sabe até ao dia 10 do mês seguinte àquele em que foram arrecadadas, nos termos do artº. 5º. do Decreto com força de Lei nº.18:528, de 28 de Junho de 1930 - das receitas cobradas nos Serviços do Estado - em geral escrituradas no capº. 4º. do orçamento das receitas - a título de emolumento, taxa ou qualquer outro, embora o artº. 8º. do Decreto com força de Lei nº. 14:908, de 18 de Janeiro de 1928, preveja a inspecção da Direcção-Geral da Contabilidade Pública à escrituração dessas operações nos serviços que arrecadam as receitas.

Esgotadas, com o que ficou dito, as funções, mesmo apresentadas em síntese, da Contabilidade Pública?

De forma alguma.

Embora deixando para outra rubrica a referência, segundo a notável comunicação do então adjunto e hoje Exmº. Director-Geral da Contabilidade Pública à Sociedade de Ciências Económicas em 30 de Novembro de 1943, a novas tendências na acção da Contabilidade Pública, cabe aqui referir, desde já, outra função que, legalmente, só a título transitório desempenha, mas sempre lhe pertenceu.

Referimo-nos à preparação do Orçamento Geral do Estado, desde 1929, a cargo dum novo serviço - a Intendência Geral do Orçamento - ainda não instalado, e continuando por isso transitòriamente a cargo da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, embora sendo tal documento a base da vida da Contabilidade, a nenhum outro organismo esteja mais indicado entregar a sua preparação do que a esta última.

Com a nossa experiência pessoal poderíamos todavia afirmar, aos que ainda persistissem em olhar o Orçamento como um amontoado, sem vida, de dotações, que é o seu estudo comparativo com as necessidades dos Serviços que o basearam, e à face da evolução das mesmas necessidades no decurso do período que abrange, que tornam verdadeiramente atraente o estudo da administração pública.

Por isso cremos bem que a preparação do Orçamento em todos os cuidados de meticulosidade e sinceridade, que a devem rodear, nada teria a ganhar em ser confiada, a título definitivo, a serviço administrativamente independente da Contabilidade Pública.

Mas deixaremos para outra rubrica desta palestra a referência, segundo a notável comunicação que já citamos, a novas tendências que também neste campo de acção da Contabilidade Pública se desenham e que afectam as suas interligações com a Fazenda Pública.

3. A. No que ficou dito já ficaram esboçadas muitas das interligações das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública.

Interligação não significa intromissão, confusão...

Não consente a vastidão do campo de acção do Estado na satisfação das necessidades colectivas que se deixem imprecisas as fronteiras das atribuições dos vários departamentos que têm a seu cargo satisfazer essas necessidades.

Mas, como já se disse, o fenómeno financeiro é, por natureza, complexo; daí a necessidade de interdependência dos departamentos que o executam.

Há, porém, além do aspecto que daí resulta, outro mais restrito que também é fonte de relações das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública: referimo-nos às obrigações que para cada uma delas resultam respectivamente da legislação sobre Contabilidade Pública e sobre Fazenda Pública.

Sobre o primeiro aspecto, destacaremos:

a) as resultantes da criação de algumas receitas e da cobrança da maioria pelos serviços da Fazenda Pública e da sua escrituração na Contabilidade Pública;

b) as resultantes da autorização de despesas pela Contabilidade Pública e do provimento da tesouraria para lhes fazer face, a cargo da Fazenda Pública;

c) as resultantes da escrituração das operações de tesouraria na Fazenda Pública e da sua centralização na Contabilidade Pública;

d) as resultantes da intervenção da Fazenda Pública na realização de despesas de que resultem pagamentos em moeda estrangeira e da verificação, que compete à Contabilidade Pública ao proceder à liquidação dessas despesas, dessa intervenção;

e) as resultantes dos pagamentos autorizados pela Contabilidade Pública e que tenham de realizar-se no estrangeiro;

f) as resultantes da superintendência da Fazenda Pública nos serviços relativos aos bens do Património Nacional e da conveniência da inclusão da Conta do Património na Conta Geral do Estado.

Sob o segundo aspecto, referiremos:

a) as resultantes das obrigações da Fazenda Pública em relação à Contabilidade Pública, na realização das suas despesas próprias e nas suas funções de cofre público;

b) as resultantes das obrigações da Contabilidade Pública em relação à Fazenda Pública como depositária dos valores patrimoniais afectos aos seus serviços.

B. Objectivando o que antecede, queremos exemplificar com alguns elementos, através dos quais se concretizam as interligações das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública.

E, dentro desse carácter exemplificativo, parecem-nos de destacar os seguintes:

a) as contas de pagamentos autorizados sobre a Repartição do Tesouro (tab. mod. 22), que esta organiza e remete às repartições de Contabilidade Pública que expediram as competentes autorizações;

b) as tabelas de operações de tesouraria e de transferências de fundos, resultantes de operações efectuadas pelos consulados de Portugal no estrangeiro;

c) as contas resultantes de operações de transferência de fundos no País;

d) As tabelas (mod. 28 da receita orçamental, em cuja liquidação, por contrapartida de despesa orçamental ou saída em operações de tesouraria, eventualmente intervenha a primeira daquelas Direcções-Gerais (descontos em folhas de vencimentos a pagar no estrangeiro, parte do produto de empré-

timos ou do saldo de anos económicos findos convertida em receita orçamental, etc.);

e) o inventário geral dos bens do Estado, quer do domínio privado, quer do domínio público, que, segundo o Decreto 22:728, a Direcção-Geral da Fazenda Pública deveria remeter anualmente à da Contabilidade, para inclusão nas Contas Gerais do Estado, com uma nota demonstrativa das diferenças em relação ao ano anterior, até o dia 31 de Março com referência a 31 de Dezembro anterior, mas que, não obstante os esforços desenvolvidos, não tem sido possível organizar com regularidade, podendo até concluir-se das disposições do Decreto-Lei nº. 27:223, de 21 de Novembro de 1936, que presentemente regulam a organização daquelas contas, que das mesmas deve apenas fazer parte, como balanço entre os valores activos e passivos do Estado, o resumo do mesmo inventário;

f) e, embora só indirectamente representando interligação entre as Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública, a conta organizada pela primeira com a posição do Banco de Portugal, como Caixa Geral do Tesouro na Metrópole, a qual reunindo o movimento geral de entradas, saídas e saldos, em numerário e papeis de crédito, engloba o movimento de fundos resultante da expedição de autorizações de pagamento pelas repartições de Contabilidade.

E porque não o julgamos deslocada nesta palestra, queremos fazer algumas considerações sobre a actual organização da Conta Geral do Estado e exemplificar como a ela chegam algumas operações a cargo da Direcção-Geral da Fazenda Pública. A primeira observação que a Conta Geral do Estado nos suscita é o seu carácter não patrimonial. Com efeito, e exceptuados os "Titulos e outros valores" descritos na classe IV das Operações de Tesouraria, a Conta Geral do Estado exclui a representação dos aumentos patrimoniais em contrapartida da despesa orçamental. É assim como se, em contabilidade geral, tais dispêndios fossem levados directamente à conta de "Ganhos e Perdas".

Ainda não há muito, quando da criação do Fundo de Fomento Nacional, se viram as dificuldades de dar representação, através da Conta Geral do Estado, a créditos a englobar naquele Fundo mas não representados por papeis de crédito (como o respeitante ao empréstimo à Colónia de Moçambique), tendo essas dificuldades desaparecido com a nova orgânica contabilística dada àquele Fundo pelo Decreto-Lei nº. 37:853, de 20 de Junho de 1950, em virtude da qual só figuram na

Conta Geral do Estado, como Operações de Tesouraria, as respeitantes ao levantamento no Banco de Portugal por conta do Tesouro e aplicação pelo Fundo da parte do Fundo de contrapartida dos direitos de saque que lhe for atribuida e dos empréstimos concedidos ao nosso País a título de auxílio directo dentro do quadro do Plano Marshall.

Quanto a nós a Conta Geral do Estado tem fundamentalmente as características de contrapartida, que podemos convencionalmente chamar "conta-Tesouro" de uma conta-caixa, representando o activo o crédito do Tesouro pelos pagamentos efectuados e o passivo o débito do Tesouro pelos recebimentos, e fazendo-se consequentemente passar todas as operações pela segunda conta, como de resto é praticável em contabilidade geral.

É, aliás, o carácter de todas as tabelas mod. 29, organizadas pelos vários cofres e que são verdadeiros extractos de Caixa, correspondendo a entrada e a saída, respectivamente ao débito e ao crédito daquela conta, com a ressalva, para a tabela a organizar na Repartição do Tesouro, de que, não podendo esta apresentar saldo a não ser em "Papeis de crédito", a cada lançamento a débito nessa tabela há-de corresponder outro a crédito.

Deve concluir-se que somos partidários da adopção pura e simples de uma contabilidade patrimonial e portanto essencialmente digráfica?

Não. Em nosso entender, do que a Conta Geral do Estado carece, para a completar, é de serem dadas possibilidades de integração nela de uma conta patrimonial, quer sob a forma de inventário dos bens do domínio privado e público do Estado, como determinava o Decreto nº. 22:728, quer simplesmente, como parece ter sido intenção do legislador do Decreto-Lei nº. 27:223, de um balanço entre os valores activos e passivos do Estado.

E, para terminar, alguns exemplos de contabilização, na Fazenda Pública, de operações mais relacionadas com as a cargo da Contabilidade Pública.

Suponhamos que o Serviço X, que não tem autonomia administrativa, carece de pagar em Londres a soma de £ 1.000, o que obriga a Fazenda Pública a reforçar, por compra ao Banco de Portugal, a sua conta no Banco Y com o montante de £ 50.000 (contando com saques futuros). A despesa efectiva foi, porém, apenas de £ 900 sendo o saldo de £ 100 devolvido em cheque à Fazenda Pública.

Teremos assim que contabilizar as seguintes operações:

a) Compra das £ 50.000 ao Banco de Portugal (tabela da Direcção de Finanças de Lisboa);

b) remessa das £ 50.000 ao Banco Y (tabela da Repartição do Tesouro);

c) pagamento da despesa autorizada pela Contabilidade Pública e sua conversão em cambiais (idem);

d) pagamento pelo Banco Y ao interessado (idem);

e) reposição da parte não utilizada (idem);

f) endosso ao Banco Y do cheque de £ 100 (idem);

- o que, agrupando todas as operações, se traduz no seguinte quadro no qual as operações contabilizadas na Fazenda Pública vão numeradas, conforme a sua correspondência no débito e no crédito.

Entrada	CAIXA-GERAL DO TESOURO	Saida
(TABELA DA REPARTIÇÃO DO TESOURO) Compra e venda de cambiais £ 50.000 a 80$92 compradas ao Banco de Portugal (1) ..... 4:046.000$ Cambiais c/ Ministérios Guia nº. da Repartição do Tesouro correspondente ao contravalor de £ 1000 a 80$92 ...(2).. 80.920$ Banqº. Y em c/com o Tesouro S/ pagamento de £ 1.000 a 80$92 conforme cheque nº. ... (3).. 80.920$ Reembolsos e reposições Guia nº. da ª. Repartição de Contabilidade de £ 100 a 80$92 ....(4) .....8.092$	(TABELA DA DIRECÇÃO DE FINANÇAS DE LISBOA) Compra e venda de cambiais Compra de £ 50.000 a 80$92 ..... 4:046.000$ (TABELA DA REPARTIÇÃO DO TESOURO) Banqº. Y em c/com o Tesouro Transferência de £ 50.000 a 80$92 (1) ..... 4:046.000$ Despesa orçamental Autorização nº. da ª. Repartição de Contabilidade .... (2) ..... 80.920$ Cambiais c/Ministérios Estorno do lançamento nº. (2) ..... (3) ..... 80.920$ Banqº. Y em c/ com o Tesouro Endosso do cheque nº. s/..... de £ 100 a 80$92 .....(4) ... . 8.092$	

Feita a prevenção de que, supondo a reposição realizada dentro do ano económico a que respeitava a autorização de pagamento, não se concretizaria a escrituração da sua importância, a qual seria abatida à despesa orçamental, ou de que, na hipótese contrária, a sequência das operações seria quebrada pelo fecho do ano económico - o que não nos impediria de, para facilitar a vista de conjunto, as agrupármos sem atender a essa circunstância - mostra-nos a análise do quadro que antecede que a tabela da Repartição do Tesouro fica saldada e a da Direcção de Finanças de Lisboa mostra uma saída do Banco de Portugal de 4:046.000$00, dos quais 80.920$00 abatidos da reposição de 8.092$00, ou sejam 72.828$00, constituem despesa orçamental, e o saldo (3:973.172$00 correspondendo a £ 49.100 a 80$92) representa o acréscimo de disponibilidades no banqueiro Y.

Para aqueles a quem possa causar alguma confusão o lançamento (3) da "Entrada", diremos que o caso é análogo ao da contabilização, em contabilidade geral, de um pagamento feito através da conta "Caixa" por meio de cheque sobre um banqueiro.

Notar-se-á ainda que as contas "Compra e venda de cambiais" e "Cambiais c/ Ministérios" desempenham aqui o papel de simples contas de ordem o que, devido à posição já assinalada, da Conta Geral do Estado em face da conta-Caixa Geral do Estado, as importâncias lançadas na "Entrada" e na "Saída" passarão a figurar respectivamente nas operações passivas e activas da Conta-Geral.

Se se tratar de um serviço com autonomia administrativa, desaparecerão na tabela da Repartição do Tesouro os lançamentos (2) que figurarão na tabela da Direcção de Finanças através da cobrança da guia para entrega dos Escudos no Banco de Portugal, quanto à "Entrada" a escriturar em "Compra e venda de cambiais" e da autorização de pagamento que tiver recaído na requisição de fundos à competente Repartição da Contabilidade Pública, quanto à "Saída", na qual o lançamento (3) terá lugar em conta daquela mesma rubrica.

Ainda outra hipótese é a de pagamento da despesa se fazer de conta de disponibilidades existentes em consulados, caso em que, limitando as operações às das alíneas c) e d), o lançamento (3) na "Entrada" é feito em conta da rubrica "Transferência de fundos", ao qual corresponde na "Saída" da tabela do Consulado, um lançamento na mesma rubrica, e pode ainda ter de ser movimentada, nesta última tabela, a conta "Diferenças de câmbio a liquidar", se o câmbio oficial da escrita for diferente daquele a que a operação é realizada.

Outra operação característica das relações da Fazenda Pública com a Contabilidade Pública é a dos pagamentos dos saques dos conselhos administrativos dos

navios de guerra nas Ilhas Adjacentes (a regularização dos saques em portos estrangeiros faz-se como a das demais despesas em moeda estrangeira "a posteriori", o que está ressalvado na lei - Decreto nº. 22:257, artº. 35º., nº. 3º. - e a dos saques em portos coloniais por reembolso directo ao Banco Nacional Ultramarino).

Supondo, assim, que um navio de guerra levantou da Agência do Banco de Portugal em Ponta Delgada fundos no total de 35.000$00 a sua conversão em despesa orçamental far-se-á através dos seguintes lançamentos: em conta de "Transferência de fundos" na "Saída" da tabela do distrito de Ponta Delgada e na "Entrada" da tabela da Repartição do Tesouro quando a Direcção de Finanças remete a esta os saques pagos; em conta de "Operações a liquidar" na "Saída" desta última, quando os saques são devolvidos à 6ª. Repartição de Contabilidade para receberem autorização; finalmente, em conta da mesma rubrica na "Entrada" da tabela da Repartição do Tesouro e em conta de "Despesa orçamental" na "Saída" quando a 6ª. Repartição procede àquela autorização de pagamento.

Resultado final: uma saída de numerário em Ponta Delgada escriturada como despesa na Repartição do Tesouro, e portanto a contabilidade a traduzir fielmente as operações realizadas...

Análogo embora limitando já a interligação das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública à centralização da escrita das transferências de fundos, é o caso do pagamento feito em todo o País, através das Direcções de Finanças, das pensões do Montepio Geral, que escrituradas na "Saída" das tabelas daquelas Direcções como "Transferências de fundos" para a Repartição do Tesouro, são na desta escrituradas da mesma forma na "Entrada" por contrapartida da rubrica "Encargos a liquidar". Transferidos os recibos dos pensionistas para a Direcção de Finanças de Lisboa, a Repartição do Tesouro dá, na sua tabela, saída como "Transferência de fundos" e entrada naquela rubrica de "Operações a liquidar".

Com o resgate dos recibos pelo Montepio Geral, fica concluída a operação, figurando a sua importância na "Entrada" da tabela da Direcção de Finanças de Lisboa como "Transferência de fundos da Repartição do Tesouro".

Assim, a diminuição de fundos nos distritos onde foram pagos os recibos, considerada resultante de uma transferência para a Repartição do Tesouro, vem a ser anulada com a entrada na Sede do Banco de Portugal, escriturada como remessa daquela Repartição.

Para terminar, ilustrando como o jogo dos lançamentos resolve, à margem da movimentação de fundos, situações da escrita do Estado que, em análise superficial, se poderia supor darem lugar a essa movimentação, um exemplo, tirado re-

centemente da prática diária das duas Direcções-Gerais:

O Consulado A. transferiu em 1949 para o Consulado B., de que depende, a soma X, tendo, porém, esta sido escriturada erradamente por B, como receita do Estado em vez de o ser como "Transferência de fundos".

Como a conta de 1949 estava já encerrada, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública obteve a necessária autorização superior para a restituição, nos termos do Decreto nº. 5.519, de 10 de Maio de 1919, da conta "Rendimentos e despesas públicas" à conta "Operações de Tesouraria", ou, como contabilìsticamente se diz, para o estorno da importância X.

Em face dessa autorização, põem-se estes problemas: a favor de quem deve ser processada a importância X ? deve tornar-se efectiva a saída dessa importância dos cofres do Estado para voltar a dar entrada nos mesmos?

A resposta a estas questões evidencia a simplicidade da escrita do Estado, pois a operação concretiza-se em apenas dois lançamentos na tabela da Repartição do Tesouro sobre cujo cofre deve ser passada, a favor da Direcção-Geral da Fazenda Pública, a autorização de pagamento: em"Saída" como "Despesa orçamental" e em "Entrada" como "Transferência de fundos".

Este crédito em "Transferência de fundos" vai agora servir de contrapartida ao débito na mesma rubrica respeitante à remessa, já efectuada ou a efectuar,da importância X para um banqueiro do Tesouro, se o Consulado B não funcionar de cofre.

C. Chegamos, assim, ao fim da nossa palestra.

Ao longo dela, muitos aspectos das relações das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública terão ficado por analisar.

Outros não terão sido abordados com o desenvolvimento merecido.

O "óptimo" é, porém, o inimigo do "bom" e por muito satisfeitos nos daremos, se, com o que ficou dito, os que nos ouviram tiverem ficado com uma sofrível ideia de conjunto de tais relações.

Antes, porém, de terminar, duas palavras a justificarem a rubrica com que no seu sumário fecha esta palestra.

Desenvolvem as Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública as suas relações no ambiente de tranquilidade que resultou,no campo financeiro,de uma genial política integrada no quadro geral do ressurgimento nacional, da qual foram factores fundamentais, ao serviço da solidez dos princípios, que até às convulsões duma guerra resistiu, a vontade inabalável do seu Obreiro e a

continuidade de directrizes dos seus sucessores.

"Tranquilidade" não quer dizer, porém, "morte", e a natural evolução da Administração Pública no sentido de cada vez maior interferência do Estado na vida económica da Nação, mesmo à margem da nossa organização individualista-corporativista dia a dia traz novos problemas ao campo de acção das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública.

Desses problemas novas relações nascem e outras se esboçam.

No campo da Fazenda Pública, o aperfeiçoamento do sistema de inventário dos bens do Património do Estado ou a sua elaboração em bases a que seja possível dar oportuna execução (pois em património tão vasto é inútil pretender obter o rigor que se consegue nos patrimónios privados), e o alargamento da interferência do Estado nos empreendimentos económicos mais variados e na regularização do mercado de capitais pelas oportunas emissões de empréstimos; no da Contabilidade Pública, o desempenho da função de correcção económica das despesas, atribuida por lei a um serviço - a Intendência-Geral do Orçamento ainda não instalado, e a sua confirmação como organismo mais indicado para se ocupar da preparação do Orçamento Geral do Estado, segundo novas tendências reveladas pela comunicação, que já ficou referida, do Exmº. Director-Geral da Contabilidade Pública à Sociedade de Ciências Económicas, são funções que abrem novas perspectivas para uma ainda mais apertada colaboração das Direcções-Gerais da Fazenda Pública e da Contabilidade Pública.

Como?

Completando os elementos que sobre os bens patrimoniais que lhes estão afectos os Serviços remetem à Direcção-Geral da Fazenda Pública com outros a remeter pelas repartições de Contabilidade e relativos aos aumentos patrimoniais através das aquisições de utilização permanente e das Construções e Obras Novas.

Ligando as acções das duas Direcções-Gerais de modo a completar a da Contabilidade Pública, no campo da correcção económica das despesas, pela da Fazenda Pública, no campo da organização do inventário geral.

E, como princípio de execução, porque não inovar na Conta Geral do Estado o critério, seguido na preparação orçamental, de resumir, pelas principais classificações do Orçamento, a despesa efectiva, donde resultaria o destaque do que o Estado despendeu durante o ano em "Construções e Obras Novas" e "Aquisições de utilização permanente"?

É uma sugestão que, embora incompleta por falta de elementos negativos do inventário, aqui se deixa em suspenso para, se disso for julgada merecedora, ser

apreciada nas suas exequibilidade e conveniência.

E assim chegamos, agora de vez, ao fim desta palestra.

Dentro da segurança de atribuições que ficou esquematizada e, num campo e noutro, com uma Direcção que em tão alto nível tem colocado a Administração Pública, cabe-nos a todos melhorar a nossa formação, e a nossa solidariedade profissionais, não apenas dentro de cada departamento, mas de departamento para departamento.

Tenhamos conseguido, através desta nossa singela palestra, avivar aquele sentimento e contribuir ainda que modestamente para o aumento de bagagem técnica dos que nos ouviram - e considerar-nos-emos amplamente recompensados deste trabalho.

(a) Aurélio Serra Ferreira

II - A ESTATÍSTICA COMO MEIO DE ORIENTAÇÃO E DE EQUIDADE NA DISTRIBUIÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO.

Pelo Dr. Amaro Duarte Guerreiro

Pronunciada em 26 de Maio.

Foi convidado de honra o Exmº. Snr. Director do Instituto Nacional de Estatística.

A ESTATÍSTICA COMO MEIO DE ORIENTAÇÃO E DE EQUIDADE NA DISTRIBUIÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO

Minhas Senhoras:
Meus Senhores:

O título acima corresponde ao enunciado da segunda rubrica do nº. 10) do programa do concurso para chefes de secção da Direcção-Geral da Contabilidade Pública. Contudo, não representa correctamente a forma como o tema será desenvolvido não por culpa do título, evidentemente, mas por causa do plano traçado para o tratar.

A leitura do enunciado do nº. 10) do programa citado conjugada com a explicação que, sobre ele, foi dada na circular nº. 145-C da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, parece esclarecer a ideia que presidiu à sua confecção. Trata-se, se a ideia está a ser interpretada correctamente, de um número do programa de natureza organizacional da Direcção-Geral. Parece que o nº. 14) é também da mesma natureza. Assuntos como este têm de figurar em todos os programas bem gizados.

Aceite que se trata de um número de natureza organizacional é fatal que nele figure uma referência à Estatística. Com efeito, esta é um guia da acção do administrador, do chefe. Não se concebe que um ou o outro exerçam a sua actividade sem se apoiarem em números.

Se é correcto, pois, que a) a rubrica 10) é de natureza organizacional e b) a Estatística é nela referida como auxiliar da administração, vem como corolário que este trabalho deveria ter como tema central a organização de Serviços ou a sua administração e não a Estatística. Eis como se entende a questão. Eis porque de começo se disse que o desenvolvimento do assunto não correspondia exactamente à ideia sugerida pela rubrica.

Contudo, o tratar de Estatística embora não muito demoradamente talvez não seja pura perda de tempo e de energias. Talvez contribua de algum modo para que os candidatos aos lugares de chefes de secção da Direcção-Geral encarem o assunto com mais consciência ou, talvez melhor, com mais compreensão. No que segue, tratar-se-ão apenas como é natural, aspectos simples da Estatística e procurar-se-á nunca perder o sentido das proporções.

Tentar-se-á desenvolver nos citados candidatos aquilo a que se pode chamar a mentalidade estatística, tão necessária nos tempos que vão correndo e tão desenvolvida em certos países que a sua população se pode dividir em 2 grupos: o daqueles que afirmam que a Estatística serve para provar seja o que for, e o daqueles que respondem enèrgicamente que a Estatística não prova coisa alguma. O que é certo é que nesses países tudo contribui para, e é, ao mesmo tempo, consequência de, o desenvolvimento dessa mentalidade: desde o propagandista político ou comercial até ao estudioso sério dos problemas ninguém se atreve a deixar de basear as suas afirmações em números.

Por outro lado, o uso e o abuso de "estatísticas" tem provocado, na maior parte dos países, como reacção inevitável, uma certa desconfiança da parte do público. Em países como o nosso, em que cada um lá sabe o que faz quando a ocasião chega, a desconfiança resulta do conhecimento das mentiras fenomenais que se lançam nos documentos entregues ao organismo encarregado de recolher os dados estatísticos. Evidentemente que nunca se consegue obter uma verdade adicionando uma enorme quantidade de mentiras, para mais quase todas com a mesma tendência. Mas o que esses desconfiados de que há pouco vos falei ignoram é que, em grande parte dos casos, para o organismo encarregado de recolher e elaborar os dados estatísticos, essas mentiras individuais são apenas uma das espécies de dados de que ele se serve para a obtenção do número final.

Noutros países, a desconfiança resulta dos números diferentes e até contraditórios que, por vezes, e respeitantes ao mesmo assunto, se apresentam.

Seja como for, não há dúvida de que se multiplicam as provas de que, cada vez mais, a mentalidade estatística se vai desenvolvendo. Apenas se farão duas citações comprovativas, que, de certo modo, são familiares: a primeira refere-se às despesas que o Governo português faz com o seu organismo central de Estatística que, como se sabe, é, de há 16 anos a esta parte, o Instituto Nacional de Estatística: de 2:024 contos em 1936 as despesas deste passaram para 8.633 em 1948. É conveniente notar que os números não são estritamente comparáveis e por duas razões que actuam em sentidos opostos: em primeiro lugar, entre os dois anos citados, a função da notação estatística foi entregue, por vários diplomas legais, a organismos estranhos ao I.N.E., os quais efectuam despesas que, de outro modo, teriam de ser feitas pelo I.N.E. e teriam, portanto, de se adicionar às próprias deste último; em segundo lugar, há a considerar a desvalorização da moeda que faz com que um conto de reis de 1936 não corresponda a mil escudos em 1949.

A segunda citação refere-se à inclusão no programa dos concursos para chefes de secção do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública de uma referência à Estatística.

Não se trata, supõe-se, de um surto da moda. Em vez disso, está-se convencido de que, cada vez mais, vai penetrando na mentalidade dos dirigentes a ideia de que não se podem tomar decisões conscientes e objectivas se elas não forem baseadas em números adequadamente escolhidos e apropriadamente analisados.

Aceite, pois, como um facto incontestado esta importância crescente da Estatística talvez seja útil dizer alguma coisa sobre o que se entende por essa palavra "estatística". Talvez entre os candidatos ao lugar de chefe de secção haja quem não tenha ideias bem definidas a respeito do assunto, o que, de resto, não admira, atendendo a que não lhe dedicam interesse especial. E se alguns tiverem ideias assentes sobre a matéria podem aproveitar o momento para as confrontar com o que adiante se expõe. De resto, como se sabe perfeitamente, uma coisa é ter ideias definidas e outra, bem diferente, é ter ideias correctas. E outra ainda é haver uniformidade de ideias sobre o assunto. A este respeito, causa certa perturbação verificar o que dizem os Autores especializados no assunto.

Para começar, talvez se possam distinguir, em linguagem corrente, três acepções diferentes da palavra "estatística". A primeira refere-se à entidade encarregada da notação, elaboração e apresentação dos dados estatísticos. É vulgar, entre nós, designar o I.N.E. simplesmente por "Estatística".

A segunda acepção comummente dada à palavra "estatística" identifica-a com números ou com os próprios dados estatísticos. Trata-se, na realidade, de dados estatísticos, resultantes de contagens ou de estimativas feitas de determinada forma. Quando o dirigente de uma empresa pede ao chefe da sua secção de vendas que lhe traga a "estatística" das vendas diárias está, evidentemente, a referir-se aos "números, dados ou elementos" referentes às mesmas vendas. Embora alguns puritanos, desejem que a palavra "estatística" deixe de ser empregada nesta acepção, não se afigura isso fácil atendendo à larga difusão que ela vai tendo.

Finalmente, a terceira acepção refere-se aos princípios, aos métodos ou à ciência que trabalha os números desde a sua recolha à sua interpretação. É nesta altura que se encontram as mais graves discrepâncias entre alguns Autores. Enquanto, há quem afirme (Tippett, Statistics, Londres, 1943, pg. 3) que a Estatística é uma ciência e uma arte, há quem diga categòricamente (Croxton & Cowden, Applied General Statistics, Londres, 1943, pg. 1) que a Estatística não é uma ciência mas

simplesmente um método científico. A ocasião não é própria para aprofundar a controvérsia e pesar as razões apresentadas por cada Autor, o que não impede que se constate uma tendência no sentido de considerar a Estatística como um método aplicável a qualquer ciência, seja ela a biologia, a astronomia, ou a economia. Portanto, a Estatística, nesta acepção de método estatístico, é o conjunto de regras que presidem à recolha, apresentação, análise e interpretação de dados numéricos. A recolha, registo e enumeração de dados bem como a apresentação dos mesmos são simplesmente descritivas e não carecem de prévios conhecimentos para o seu estudo. A análise e interpretação dos dados essas é que envolvem alguns conhecimentos de matemática. A última parte, que abrange não só a execução de previsões como também a determinação dos erros prováveis das mesmas, só é acessível a quem possua uma sólida preparação matemática, mormente no domínio das probabilidades.

Extremando campos já se viu então que, por um lado, rigorosamente falando, só se deve usar a palavra "estatística" na acepção de métodos estatísticos. Por outro lado, vejamos que espécie de números é que são objecto da Estatística. Há quem (Bowley, Elements of Statistics, Londres, 19.., pg. 3) chegue ao extremo de afirmar que a Estatística não se aplica a números exactos mas só àqueles que resultam de estimativas mais ou menos aproximadas. É isto o que a distingue da Aritmética e da Contabilidade. Se se notar a este respeito que o homem estima aquilo que, por comodidade ou por dificuldades, não pode contar com rigor, tem-se que a Estatística ocupa-se de grandes números sujeitos a uma multiplicidade de causas. Quando disse "grandes números" não quiz significar que a Estatística só se ocupa de números da ordem dos milhões. Em todo o caso, em toda a parte é considerado trabalho estatístico a realização dos Censos que, em geral, conduzem a números da ordem dos milhões. Mas isto é só um aspecto da questão. A verdade é que estes grandes números nunca são verdadeiros. Atendendo à magnitude e à complicação da operação censuária as causas possíveis de erro são múltiplas e os erros na realidade verificam-se. O número que no fim se obtém, embora se saiba que não é exacto até às unidades, aceita-se como indicador da ordem de grandeza do fenómeno medido. Portanto, pertence à Estatística ocupar-se das operações censuárias: contar quantos são os habitantes do país, os seus sexos, idades, estados civis, etc., Mas já não pertence à Estatística ocupar-se dessas mesmas características referentes a um só dos habitantes do país.

Como corolário tem-se que as conclusões obtidas pela aplicação do método Estatístico aplicam-se em globo ao grupo donde são derivadas e não a qualquer dos

membros desse grupo individualmente. Por exemplo, a altura normal de pé dos 72.171 mancebos recenseados na Metrópole em 1943 é de 1^{m}, 65. Não interessa saber se esta é a altura de um dos mancebos recenseados. Ou então, a partir dos números do recenseamento populacional de 1940 houve quem, pela aplicação do método estatístico, construisse tabuas de sobrevivência por anos para a população portuguesa. Estas mostram que a vida média de um homem de 39 anos é de 29 anos. Isto porém não significa que um particular homem de 39 anos venha a falecer daqui a 29 anos.

Portanto, o método estatístico cura da obtenção de números, de grandes números, e da sua representação por medidas complessivas ou sintéticas. Se assim não fosse ultrapassaria os limites da compreensão humana a análise e a percepção do sentido daqueles números. Tomemos mais uma vez um exemplo: num índice vulgar do custo da vida entram dezenas de produtos - em rigor, entram todos os produtos que os consumidores compram para a satisfação das suas necessidades como consumidores. Pois bem, é possível determinar a evolução dos preços de cada um desses produtos e serviços, trate-se de pão ou de viagens de carro eléctrico, da electricidade ou de propinas nos liceus, etc.. Atendendo ao grande número desses produtos e à falta de sincronização da evolução dos seus preços, ultrapassa as possibilidades de um cérebro normal o tirar uma conclusão da sua observação individual. Por isso é que todos esses preços são combinados e, com o auxílio do método estatístico, com eles se constroe uma medida complessiva, no caso presente um índice, que permite fàcilmente tirar conclusões. Aqui também tem validade o que atrás se diz sobre a inaplicabilidade, aos elementos componentes do índice, das conclusões tiradas a partir deste.

De tudo quanto atrás se diz já se pode, recapitulando, assentar nas seguintes ideias:

1ª. - Embora seja popular o uso da palavra "estatística" na acepção de números ou dados estatísticos é mais conforme com o rigor científico reservá-la para a acepção de métodos estatísticos.

2ª. - A Estatística ocupa-se de grandes números representativos de agregados ou de fenómenos de massa, e não de casos individuais.

3ª. - Um dos objectivos da Estatística é a obtenção de medidas complessivas ou de síntese que possibilitem a análise do fenómeno respectivo e a tiragem de conclusões.

Estas medidas complessivas ou de síntese são numerosas e podem ir da simples média aritmética até um complicado índice ou coeficiente de correlação.

Contudo, o fim último da Estatística, como de qualquer método científico em geral é o de prever. Fazer previsões e estabelecer os respectivos limites ou margens de erro constitui a fase mais avançada dos conhecimentos da matéria - uma parte daquilo que por vezes se designa de Estatística Matemática.

Chegados a esta altura, até onde espero ter sido acompanhado, e depois de 1º) ter dado uma visão simples embora não muito incompleta do que é a Estatística, e 2º) ter precisado o significado e o objecto de certas expressões por vezes usadas um tanto descuidadamente - talvez seja conveniente pausar por um momento e ver quais as ferramentas que deste vasto arsenal, à face da exigência do programa do concurso que é bom nunca perder de vista, podem ser úteis para os participantes no mesmo.

Parece poder concluir-se da circular nº. 145-C que é firme propósito do Senhor Director-Geral da Contabilidade Pública incutir nos chefes de secção da sua Direcção-Geral a tal mentalidade estatística a que repetidas vezes me tenho referido. Para isso pretende lançá-los no caminho de basearem as suas afirmações ou pretensões em números, na esperança de que, desta forma, a sua apreciação seja facilitada e a sua decisão mais bem fundamentada e até, talvez, de que, coligindo números, os citados chefes de secção evitem fazer certas afirmações ou de apresentar algumas pretensões, por, da análise simples dos números que coligirem se convencerem de que assim devem proceder.

De resto, com a publicação dos seus relatórios anuais, onde se inserem números e gráficos referentes aos mais variados aspectos da sua vida, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública tem dado provas de que nela existe já uma mentalidade estatística, que só ganha em ser desenvolvida e espalhada.

Se, pois, é correcta a interpretação atrás dada à rubrica 10) do programa do concurso, parece que os chefes de secção da Direcção-Geral da Contabilidade Pública terão, no exercício das suas funções, necessidade de possuir alguns conhecimentos de Estatística - bastante elementares e situados no início da escala desses mesmos conhecimentos.

Com efeito, quaisquer que sejam os números ou, para ser mais rigoroso, os dados estatísticos que os chefes de secção venham a coligir - e não é esta a altura de indicar quais serão esses números que, de resto, hão-de, necessàriamen-

te, variar conforme os casos - terão necessidade de conhecer um pouco da técnica da recolha de dados e da sua apresentação, certamente mais desta que daquela.

Estes assuntos serão tratados a seguir.

Mas antes de se entrar neles é conveniente acentuar que aquilo que se segue é manifestamente insuficiente para guia de futura acção. Não cabe nos acanhados limites deste trabalho a transmissão de tudo quanto é necessário para o efeito. Haverá ainda a necessidade de recorrer a qualquer livro da especialidade.

Uma das fases mais importantes de uma operação estatística é a recolha dos dados. Naquilo que se segue, muito especialmente em relação à recolha de dados, tentar-se-á não perder de vista que os chefes de secção da Direcção-Geral da Contabilidade Pública não estão encarregados de conduzir operações estatísticas, embora recolham dados. Por isso evitar-se-á penetrar no assunto em profundidade.

Em primeiro lugar é costume classificar os dados estatísticos em primários e secundários. Esta classificação faz-se sempre em relação a uma certa pessoa ou entidade. São primários os dados recolhidos por essa pessoa ou entidade. São secundários os dados colhidos por outrém. Por isso é que os mesmos dados são simultâneamente primários e secundários conforme a pessoa ou a entidade que faz ou em relação à qual se faz a classificação. Afigura-se que os dados estatísticos com que os chefes de secção lidam são dados primários, visto que ou serão colhidos por eles ou por outrém, mas por sua ordem e debaixo da sua orientação e das suas indicações.

As principais fontes de dados primários são os organismos oficiais da Estatística. Mas não se pense que todos os dados publicados pelo I.N.E. são, para este organismo, dados primários. Se é assim para a grande maioria dos dados que ele publica (sobre demografia, comércio externo, etc.) já não é assim para, por exemplo, os dados relativos às receitas e despesas do Estado. Estes dados são secundários para o I.N.E. visto não serem coligidos pelos seus Serviços.

Também as fontes de dados são usualmente classificadas em primárias e secundárias. Entende-se por fontes de dados quer as entidades que os apresentam, quer as publicações onde os mesmos são apresentados. Assim, uma vez que é o I.N.E. que apresenta num volume intitulado "Anuário Estatístico das Contribuições e Impostos" os elementos que neste país se publicam sobre contribuições e impostos, aquele organismo e aquele volume constituem a fonte primária de dados sobre o assunto. Por outro lado, e no que se refere aos rendimentos cobrados pelas circunscrições

aduaneiras, o volume "Estatísticas Financeiras" publicado pelo I.N.E. constitui uma fonte secundária. A fonte primária, como se sabe, é constituída pelos "Diários do Governo", II Série, onde os dados referentes àqueles rendimentos são publicados em primeira mão.

Disse-se atrás que uma das fases mais importantes de qualquer trabalho estatístico consiste na colheita ou recolha de dados. Contudo, esta carece de ser precedida de alguns passos importantes que são, usualmente: a) definição do problema b) escolha das unidades estatísticas, e c) planeamento e organização da recolha.

No que se refere ao primeiro passo é fácil compreender a importância que tem a definição do assunto cujos dados se pretendem colher, antes de começar a colheita. Só fazendo-o com cuidado 1) se marcam bem os limites consentidos, que não devem ser ultrapassados, 2) se evitam as omissões de certos factores por um lado e as duplicações por outro. E o problema a respeito do qual se pretendem dados pode ser por exemplo a determinação do número de divisões das habitações de Lisboa, com as suas dificuldades de definição de divisão, de definição de habitação e outras. Mas também pode ser a determinação do número de processos organizados numa Repartição de Contabilidade com as dificuldades resultantes da definição de "processo".

Quanto à escolha das unidades a adoptar ela é, evidentemente, condicionada pela natureza e pela magnitude do problema em estudo e pelo objectivo em vista. Muitas vezes trata-se de proceder a operações de contagem em que a unidade estatística é o "processo" ou a "pessoa" conforme se trata de determinar o número de processos organizados num ano numa Repartição de Contabilidade ou o número de pessoas existentes no país por meio do Censo. No primeiro caso a contagem pode ser feita com exactidão e o número de processos é relativamente pequeno, pelo que os dados podem ser apresentados referidos à unidade. No segundo caso a contagem não pode ser feita com exactidão e o número de pessoas é tão elevado que cheira a pretenciosismo dizer que existem no país tantas pessoas. Seria mais razoável referir os números a milhares de pessoas.

O objectivo em vista também é factor a ter em conta na adopção da unidade. As despesas de determinado Ministério são apuradas na respectiva Repartição de Contabilidade com aproximação até aos centavos. E compreende-se que assim seja se pensarmos nos motivos que essa Repartição tem para assim proceder. Ao estudioso de assuntos financeiros, contudo, basta-lhe talvez a unidade milhar de contos pelo que, se assim for, desprezará os algarismos que nesse total represen-

tam os milhares de escudos e os centavos.

Finalmente, o planeamento e a organização da colheita devem ser objecto dos maiores cuidados de modo a que se observe tudo quanto se deseja. Se não houver o maior cuidado com esses pontos é possível que depois de começada a recolha dos dados se verifique que falta observar determinada faceta do problema. Por vezes é possível introduzir modificações sem prejuizo, mas outras vezes qualquer modificação introduzida acarreta a inutilização do trabalho já feito. O I.N.E. está a conduzir desde há quase um ano no Porto um inquérito aos gastos da população daquela cidade. Na impossibilidade prática de fazer incidir a observação sobre toda a população, o Instituto escolheu uma parcela. Contudo, as proporções das diferentes "classes" de portuenses no total da população da cidade e na parcela observada pelo Instituto têm de ser sensìvelmente iguais. Se, ao planear aquela operação estatística, o Instituto não tivesse esse cuidado, a introdução de uma modificação depois de iniciada a operação de colheita inutilizaria todo o trabalho feito até então por falta de comparabilidade dos dados obtidos antes e depois da introdução da modificação. Pensando no assunto talvez não seja difícil aos chefes de secção descobrirem um exemplo dos prejuizos que adviriam para uma colheita de dados que venham a empreender, da falta de cuidado no planeamento dessa mesma colheita.

Poderia dizer-se algo mais acerca dos preliminares de uma operação de colheita de dados, mas pôr-se-á ponto final no assunto para não o tornar demasiado pesado e por se saber, além disso, que muito do que vos poderia dizer a mais não seria aplicável àquilo que os chefes de secção realizam neste campo.

Passar-se-á, por isso, imediatamente, à recolha pròpriamente dita dos dados. Debaixo de um certo ponto de vista, a recolha de dados pode ser directa ou indirecta. É directa se abrange todos os casos que há para observar. É indirecta se compreende apenas uma parcela, uma amostra como se diz em linguagem técnica, a partir da qual se infere para o total. Supõe-se aqui que os chefes de secção procedem apenas a recolhas directas de dados.

Vista de outro ângulo, a colheita de dados pode ser contínua, periódica ou ocasional. Se o chefe de uma Secção de Conta tomar diàriamente nota dos recibos conferidos por cada funcionário, está a proceder a uma recolha contínua. Se, em relação a 31 de Dezembro de cada ano outro chefe de secção tomar nota dos ofícios entrados na respectiva Repartição e dela saídos, está a proceder a uma colheita

periódica. Se, por outro lado, decidir em qualquer altura proceder a determinado apuramento que provàvelmente não virá a repetir, está a fazer uma recolha ocasional.

Passando para o campo pròpriamente estatístico verifica-se que a grande massa de dados é obtida por colheita contínua ou periódica. Note-se a quantidade imensa de informação respeitante a nascimentos, casamentos, óbitos, etc., ao comércio externo, à compra-venda de prédios, etc., toda obtida continuadamente apagadamente. Repare-se na outra enorme massa de elementos respeitantes às sociedades, às produções agrícolas e industriais, aos preços de natureza vária, etc., toda obtida periòdicamente.

Mas se é certo que até aqui as principais formas de recolha de dados têm sido, como já disse, a contínua e a periódica, não é menos certo que a ocasional está a tomar uma importância cada vez maior em cada dia que passa. Cada vez mais se multiplicam os inquéritos especiais, inquéritos-sondagens realizados por amostragem, isto é, pela observação de uma amostra ou parcela representativa do todo ou do universo como se diz em linguagem técnica. Esses inquéritos, conduzidos da forma citada, permitem obter em pouco tempo e por pouco dinheiro informações que, de outro modo, e no caso de poderem ser conseguidas, exigiriam muito tempo e elevadas somas.

É principalmente no terreno movediço das questões sociais que o futuro destes inquéritos se apresenta mais prometedor, embora seja nesse mesmo terreno que a sua técnica está menos apurada.

Ainda de outro ângulo a colheita de dados pode ser classificada em interna e externa conforme se faz dentro ou fora da entidade que a ela procede. A colheita externa é verdadeiramente difícil e obriga a conhecimentos especiais de elaboração de questionários, etc..

Colhidos os dados, há que pensar na sua apresentação. Esta pode ser feita A) num texto, B) num quadro ou tabela, C) num gráfico.

A)-É frequente encontrar os números colhidos englobados num texto adrede preparado. Isto só é possível, contudo, quando os números não são muitos. Caso contrário, o texto ficará muito pesado e de leitura difícil. Esta apresentação de dados é quase sempre ineficiente porquanto obriga a repetições. Por outro lado apresenta a vantagem de graduar, por meio de palavras, a importância que se queira atribuir a determinado número.

B)-Quando os números são muitos obtém-se uma apresentação mais concisa por meio de quadros ou tabelas, duas palavras usadas por vezes distintamente mas no

fundo com o mesmo significado.

A organização de quadros estatísticos obedece a uma técnica determinada, hoje estudada e geralmente aceite.

Um quadro compõe-se de algumas partes distintas. Assim: 1) o número, indispensável para identificar fàcilmente o quadro quando se trata de uma colecção numerosa de quadros. Como é obvio, a identificação por um número é mais cómoda que a feita por um título. 2) o título, de redacção por vezes verdadeiramente difícil, pois torna-se necessário condensar em poucas palavras o conteúdo do quadro. O título, geralmente colocado por cima do quadro, deve referir por ordem: o assunto, o local e a época a que os dados se referem. Evidentemente que em certos casos nem sempre é assim, por não ser caso disso. Devem evitar-se os títulos tão gerais que pouco ou nada signifiquem. 3) o quadro pròpriamente dito, o qual se compõe em geral de linhas e colunas respectivamente no sentido horizontal e no vertical. As linhas são iniciadas por designações ou rubricas. As colunas por cabeças. À coluna em geral da esquerda que contém as designações das linhas chama-se coluna indicadora ou marginal. É na intersecção das linhas com as colunas que se inscrevem os números. Também existem regras para a construção do corpo do quadro. Assim: a) as linhas devem, estar separadas por um espaço maior, de tantas em tantas, em geral de cinco em cinco, de forma a facilitar a leitura; b) os totais devem ser indicados por um tipo mais grosso; c) as quadrículas onde não há números a inscrever devem ser preenchidas com sinais convencionais. Estes variam de país para país, e até dentro do mesmo país, mas é altamente conveniente que exista uniformidade no assunto. O I.N.E. usa o sinal × para indicar que não conhece o número que ali devia inscrever e o sinal " para indicar que esse número não existe; d) quando o número a inscrever não atinge a unidade a que se referem os números do quadro, o I.N.E. usa o sinal o . 4) a indicação da origem. Esta pode ser feita por baixo ou por cima do quadro, em geral em tipo mais pequeno ou em itálico.

Por outro lado, os quadros podem classificar-se em quadros gerais ou de referência e quadros resumos. Os primeiros são em geral quadros longos, verdadeiros repositórios de informação. Os segundos são em geral quadros pequenos destinados a fornecer, de uma forma condensada, a informação necessária. Por vezes, em certas obras, os quadros desenvolvidos ou de referência são publicados em anexo no fim do volume, enquanto os quadros resumos são insertos no texto, motivo por que os designam também por quadros de texto.

Não se pense que é fácil a elaboração correcta de quadros. Ela demanda bons conhecimentos do assunto e um certo domínio da técnica de elaborar quadros.

C)-A representação gráfica apresenta, em geral, um caracter auxiliar. Tem a grande virtude de chamar a atenção mais prontamente que os quadros e ainda de ser mais fàcilmente inteligível que estes. Por outro lado, podem apontar-se aos gráficos alguns senões, quando comparados com os quadros. Assim, não podem mostrar tantos factos como um quadro; além disso, só podem fornecer valores aproximados, embora sejam construidos rigorosamente; finalmente, ficam caros.

Fundamentalmente há duas espécies de gráficos: 1) os gráficos pictoriais, e 2) os gráficos geométricos.

1) os primeiros não pretendem ser rigorosos. Embora evidentemente à escala não podem servir para sobre eles basear conclusões rigorosas, sendo o seu papel principal o de fornecer uma primeira informação do fenómeno.

Mencionam-se a seguir alguns tipos destes gráficos:

I) gráficos de barras. Cada valor é proporcional a todo ou a parte do lado maior da barra não interessando a dimensão do lado menor. Isto equivale afinal a usar traços em vez de rectângulos. Os gráficos de barras ainda podem ser:

a) de barras simples, em que os valores são proporcionais a todo o lado maior da barra. Usam-se para mostrar a variação do mesmo fenómeno a) em épocas sucessivas, e b) na mesma época mas em locais diferentes.

b) de barras mistas, em que os valores também são proporcionais a todo o lado maior da barra. Usam-se para mostrar a) a variação do mesmo fenómeno em vários locais na mesma época, ou b) os valores de vários fenómenos na mesma época e no mesmo local. As barras designam-se de mistas porque se distinguem umas das outras por tracejados diferentes.

c) de barras compostas, em que os valores são proporcionais a parte do lado maior da barra. Usam-se para mostrar a variação de um fenómeno, em relação a duas variáveis: tempo e espaço. Neste caso, cada barra, representando o valor total do fenómeno num determinado ano ou num determinado local, é dividida proporcionalmente às parcelas correspondentes a vários locais ou a vários anos, respectivamente.

d) de barras duplas, verticais ou horizontais. Usam-se para mostrar a variação no tempo de dois fenómenos a comparar: importação e exportação, sexo masculino e sexo feminino, etc.. Cada valor é proporcional a toda a barra.

II) gráficos de superfície. Enquanto nos gráficos anteriores os dados eram proporcionais só a uma dimensão - o comprimento da barra - nos gráficos de superfície os dados são proporcionais à área das figuras utilizadas. Estas podem ser rectângulos de bases iguais ou não, quadrados, triângulos, círculos, etc..

III) gráficos de volume. Nestes, os dados são proporcionais aos volumes de certas figuras, para calcular os quais são necessários, como sabem, três dimensões.

IV) cartogramas. Baseiam-se em mapas ou cartas geográficas e mostram a variação do mesmo fenómeno de umas regiões para outras. Usam-se para isso: riscados diferentes, côres diferentes, a inscrição do valor respectivo na região própria, a inscrição de desenhos adequados nas várias regiões (carto-diagramas), etc..

V) gráficos de fantasia. Como o nome está a dizer, trata-se de gráficos em cuja execução impera a imaginação do respectivo Autor. Sem deixarem, como os anteriores, de ser feitos à escala, são, no entanto, ainda menos rigorosos que eles. Alguns exemplos: para representar as entradas de navios segundo as nacionalidades dos mesmos num certo porto e num certo ano, podem desenhar-se navios cujos tamanhos sejam proporcionais às tonelagens das várias nacionalidades. O rigor destes gráficos é maior se a proporcionalidade for tomada em relação à área de cada figura. Contudo, como esta área é, na maior parte dos casos, muito difícil de calcular, a proporcionalidade é tomada em relação ao comprimento de cada figura.

2) os gráficos geométricos são assim designados por usarem os métodos da geometria analítica. Usam-se em geral coordenadas cartesianas. Estas consistem em dois eixos (o vertical ou eixo dos Y e o horizontal ou eixo dos X) que se cruzam, formando ângulos rectos, num ponto chamado a origem dos eixos, onde se marca zero. Para a direita e para cima do ponto zero inscrevem-se valores positivos. Para a esquerda e para baixo, valores negativos.

A representação cartesiana baseia-se na correspondência entre os pontos do plano e pares de números que representam as coordenadas desses pontos em relação aos eixos. Portanto, de posse dos números de um quadro estatístico, de um quadro com linhas e colunas (ou quadro a duas entradas), se se decidir representar gràficamente os seus valores, Faz-se: a) traçam-se os dois eixos no papel; b) marca-se, no vertical ou dos Y, os valores da variável dependente e, no horizontal ou dos X, os valores da variável independente; por outras palavras, marca-se no eixo dos Y os valores da variável das linhas (ou das colunas) do quadro estatístico, e no eixo dos X os valores da variável das colunas (ou das linhas) do mesmo quadro;

c) procura-se no plano o ponto que corresponde a cada valor inscrito no quadro estatístico; d) unem-se uns aos outros os pontos assim achados por uma linha quedrada; esta toma o nome de polígono de frequências se a série que se pretende representar gràficamente é uma distribuição de frequências, ou o de historigrama ou cronograma se se tratar de uma série cronológica de valores; e) ou então levantam-se desde o eixo dos X até aos pontos do plano rectângulos, ou simplesmente linhas rectas, caso em que o gráfico toma o nome de histograma.

Estes são os gráficos geométricos mais comuns. Como disse, os valores das variáveis marcam-se no eixo dos X e dos Y. Mas em vez dos valores das variáveis podem marcar-se os respectivos logaritmos. No primeiro caso diz-se que se usou dupla escala aritmética. No caso em que se usam valores logarítmicos em ambos os eixos diz-se que se trata de dupla escala logarítmica. No caso em que só para os valores de um dos eixos se usam logaritmos, diz-se que se trata de uma escala semi-logarítmica. É vulgar usarem-se logaritimos só para os valores a inscrever no eixo dos Y. Para este efeito existem no mercado papeis especialmente apropriados ao efeito.

Chegou o momento de fazer nova pausa e de olhar para o caminho já percorrido. Como se deve ter notado tratou-se apenas da colheita de dados e da sua apresentação, em obediência ao plano inicialmente traçado por sua vez consequência da forma como se decidiu desenvolver o tema.

Mais, muito mais, haveria a dizer, mesmo sem sair dos limites inicialmente traçados. Para isso bastaria profundar cada um dos pontos focados. E havia muito a profundar. Porém, o objectivo deste trabalho não é dar apurados conhecimentos de Estatística, mas simplesmente ideias gerais. Mais do que isso, sentir-se-ia plena satisfação se se tivesse conseguido despertar o apetite para que de futuro, o assunto fosse mais amplamente explorado. Para terminar, nunca é demais acentuar o seguinte: a Estatística é uma ferramenta, portanto, quanto melhor a mesma for manejada melhores serão os resultados conseguidos. Ter mentalidade estatística não significa sermos escravos do número. Ao contrário, devemos tornar os números nossos servos, pondo-os ao nosso serviço e exercendo sobre eles as nossas faculdades de julgamento e de raciocínio. Reinvidiquemos para estas, verdadeiras definidoras da personalidade humana, a supremacia a que têm direito.

(a) Amaro Duarte Guerreiro

III e IV - DIREITO ORÇAMENTÁRIO PORTUGUES: SUBSÍDIOS PARA O ESTUDO DA SUA EVOLUÇÃO.

Pelo Chefe de Secção da Direcção-Geral da Contabilidade Pública
Snr. Alvaro Figueiredo de Melo

Pronunciadas nos dias 29 e 30 de Maio.

Exmº. Senhor Director-Geral,
Exmº. Senhor Adjunto,
Exmºs. Senhores Inspector-Chefe e Chefes de Repartição,
Minhas Senhoras e meus Senhores:

Antes de entrar no assunto de que venho tratar, permitam-me V. Exªs. algumas palavras breves.

Desejo agradecer a V. Exª., Senhor Director-Geral, a honra que me concedeu ao incluir o meu modesto trabalho neste ciclo de palestras, que são do Gabinete de Estudos por V. Exª. tão superiormente orientado para a mais elevada cultura profissional dos funcionários da Contabilidade Pública.

É já evidente que o "Gabinete de Estudos Dr. António José Malheiro", sob a entusiástica e carinhosa direcção do elevado espírito do nosso Excelentíssimo Director-Geral - e depois de termos ouvido aqui, através da sua acção, notáveis depoimentos técnicos de funcionários como o Dr. Serra Ferreira e o Dr. Amaro Guerreiro - se está tornando um eficiente e prestigioso centro de estudos de Administração Pública.

Nestas circunstâncias, se é grande a alegria que experimento por me encontrar em tão agradável convívio intelectual, e por suceder neste lugar a dois queridos companheiros de trabalho e de estudo - dos saudosos tempos de iniciação profissional na 2ª. Repartição de Contabilidade - não é menor o sentido das responsabilidades, tão natural em quem avalia a amplitude e a natureza das matérias a tratar; em quem, habituado a obedecer à voz do dever, sabe perfeitamente que o primeiro dever, aqui, é não desmerecer da prova de confiança recebida.

E agradecendo a todos que me distinguem com a sua presença, desejo prevenir a boa atenção dos senhores candidatos aos lugares de chefes de secção de que não vão ouvir uma palestra amena, atraente, sugestiva; mas, antes, uma exposição um tanto árida, ainda que expressiva, como os números e as disposições legais que diàriamente deslisam sob o nosso olhar.

... Porque, enfim - se V. Exªs. me dão licença - vamos tratar de: "Direito Orçamentário Português - subsídios para o estudo da sua evolução", cujo assunto dividi em 4 partes:

SUMÁRIO:

1ª. Parte: O orçamento antes de 1863.

I - Considerações gerais

II - A administração financeira antes do constitucionalismo

III - O orçamento desde 1823 a 1863 - Primeiras Constituições Políticas.

2ª. Parte: Formação do direito orçamentário moderno.

IV - Análise do Regulamento da Contabilidade Pública de 1863

V - O Regulamento de 1870; comparação das suas disposições fundamentais com as do Regulamento de 1863.

3ª. Parte: Da Reforma de 1881 até ao ano de 1928.

VI - O Regulamento da Contabilidade Pública de 1881

VII - Principais alterações ao regulamento de 1881: leis de 20-3-1907 e 9-9-1908, e decreto nº. 5:519. O Orçamento na Constituição de 1911.

4ª. Parte: O Orçamento desde 1928.

VIII - As reformas de Salazar: diplomas fundamentais

IX - Diversos diplomas

X - A Constituição Política de 1933 e o Orçamento. Conclusão.

1ª. Parte:

O orçamento antes de 1863

I - Considerações gerais

Ao iniciar um estudo sobre direito orçamentário julgamos conveniente, em razão do fim que nos propomos, fazer algumas considerações de ordem geral, à maneira de despretenciosa introdução.

A razão é esta: qualquer tentativa séria em matéria de tanta responsabilidade, assenta forçosamente sobre elementos de três grandes ciências sociais: a História, o Direito e as Finanças Públicas; e julgamos interessante fixar aqui uma ideia - embora desataviada de ricas formas de linguagem - da medida em que cada ramo de conhecimento contribuirá para a formação definitiva desta divisão do Direito, a qual, orientando os povos nos rumos da prosperidade, caminha hoje ao lado da mais evoluida ciência das Finanças.

Por outro lado - e sei também que não sou a pessoa indicada para o fazer - seria útil, ao menos no que respeita a Portugal, localizar a verdadeira posição do direito orçamentário na hierarquia das ciências e no caminho do seu desenvolvimento.

No campo limitado em que tive de fixar-me, para fazer este estudo elementar, penso que, da História - embora aqui não interesse o pormenor, a narração pura e simples dos factos relacionados, o aspecto político ou social da lei financeira ou do processo de administração - há que fixar os factos fundamentais, colunas basilares dos conhecimentos técnico-científicos que procuramos, pilares que demarcarão a matéria, distinguindo a génese dos primeiros passos evolutivos e estes do seu pleno desenvolvimento. Do Direito - posto que nos não reconheçamos autoridade necessária ao aprofundamento da matéria, à sua dissecação científica, à sua minuciosa e definitiva análise jurídica - julgamos não poder abandonar as linhas gèrais em que este estudo se enquadra, seguindo as fontes, reconhecendo os mestres, registando o direito positivo, prosseguindo na análise, e - sempre que o campo se mostre claro e a dedução iniludível - efectuar as comparações de princípios, ou tirar as consequências necessárias, ou úteis, à preparação técnica que se tem por objectivo.

Das Finanças Públicas - matéria prima de que vai urdir-se este modesto trabalho - havemos de extrair os dados elementares da teoria e da prática administrativas, sobre que assentam a gradual evolução do orçamento nacional, e o direito que se veio formando à volta da sua organização, aprovação e execução.

A ciência das Finanças - que Adão Smith, fazendo o seu estudo de conjunto, histórico, jurídico e político, filiou na Economia Política, cujas bases científicas lançou também - constituiu-se definitivamente[1] no segundo quarto do século XIX, depois de tratada por autores alemães como ciência especial e marcar o seu aparecimento definitivo com uma obra admirável, de Rau, em 1832. É no âmbito dos seus estudos que aqui interessa a ciência do Direito, num dos ramos deste mais essenciais ao estudo da evolução das sociedades organizadas e da sua administração político-financeira. Por isso, e se - verificada a interdependência dos mencionados ramos de conhecimento, para o estudo do direito orçamentário - nos for permitida uma rápida síntese, assente sobre aquele facto, procuraremos justificar as palavras com que estamos precedendo o nosso tema principal.

Carecidos do concurso do tempo, do auxílio da História e dos impulsos da investigação e do método, o direito tributário e o direito orçamentário, dos começos da nossa nacionalidade, não são ainda as importantes divisões do direito financeiro moderno, constituindo na sua autonomia uma ciência.

Esses direitos tributários e orçamentário de recuados tempos não deixaram, porém, de constituir nítidas divisões de um velho direito financeiro que já existia através de uma legislação positiva sobre Finanças, consideradas estas como "Gestão do dinheiro público"[2].

E assim, falando de direito financeiro, poderemos aludir a épocas em que se praticava finanças, se cuidava já da satisfação de necessidades públicas mediante bens materiais, sem que existisse uma ciência financeira com seu objectivo próprio, e, portanto, com qualquer estudo sistematizado dos fenómenos financeiros.

Diremos, então, que no direito financeiro - "conjunto de normas jurídicas que regulam a actividade financeira do Estado" - se integraram sucessivamente, dois ramos de conhecimento: primeiro, o direito tributário, "conjunto de regras jurídicas aplicáveis às receitas públicas de ordem tributária", e depois, o direito orçamentário, que surge como um "conjunto de regras jurídicas aplicáveis

---

(1) Prof. Marnoco e Sousa - "Tratado de Ciência das Finanças"
(2) Prof. Dias Ferreira - "Tratado de Finanças Públicas" 1º. vol.

ao regime e cálculo das receitas e despesas públicas, e à organização, aprovação e execução das respectivas relações, estimativas ou orçamentos periódicos".

Propositadamente empreguei, ali, três termos equivalentes: "relações", "estimativas", "orçamentos", porque estes, na sua nomenclatura técnica, nos exprimem fases diferentes da evolução do orçamento português; e, também, porque - como vimos - já existia um corpo de doutrina, do âmbito do direito orçamentário, muito antes da existência do orçamento, tal como a designação moderna no-lo apresenta.

O orçamento como "síntese de todo o aspecto da vida do Estado" - para me servir de uma feliz expressão do ilustre Professor Dr. Armindo Monteiro (1) - só mais tarde apareceu na vida do Estado português, onde o vemos hoje exercer a sua enorme influência, com o valor expressivo e a força decisiva dos seus números, feito um "conjunto de mapas em que se encontram previstas, enumeradas, avaliadas e comparadas todas as receitas e todas as despesas públicas competentemente autorizadas para determinado período financeiro".

Vemos, pois, que a história do "direito tributário", do "direito orçamentário" e do "Orçamento Geral do Estado", constituindo correntes afins da História da Administração em Portugal, iniciam-se no nosso país em épocas diferentes. As primeiras lutas pelas liberdades populares e os forais dos antigos reis; muito depois, as reformas liberais do início do século XIX; e, no nosso tempo, as reformas financeiras de Salazar - são os principais marcos de delimitação das grandes épocas da administração pública portuguesa. E assim, se a origem do nosso "direito tributário" se perde nas épocas remotas em que os reis e os senhores lançavam tributos sem que houvesse ainda regras fixas, nem contas, o início do nosso "direito orçamentário" deu-se, pois, com as primeiras Cortes em que o povo foi ouvido acerca do lançamento dos impostos necessários para cobrir as despesas do Estado; enquanto que o Orçamento Geral do Estado - como a antiga relação de receita e despesa passou a designar-se - iniciou a sua existência com o advento do constitucionalismo, ao elaborar-se e votar-se, sob normas jurídico-sociais muito diferentes das das antigas relações ou estimativas, o primeiro orçamento das receitas e despesas públicas da Nação.

---

(1) Vide - "Do Orçamento Português", vol. 1º.

II - A administração financeira antes do constitucionalismo (1).

A organização financeira dos territórios que constituiam a Lusitânia, que também neste campo sofreu a influência romana, pode ser estudada em Bouchard e em outros autores, citados pelo ilustre professor Dr. Armindo Monteiro na sua obra "Do Orçamento Português" 1º. tomo, pgs. 184.

Depois disso, e até meados do século XIII, "as instituições e os costumes permaneceram estruturalmente leonezes" - como refere Alexandre Herculano, na sua "História de Portugal", também citado por aquele professor.

Marcando, portanto, o início do nosso Direito Orçamentário nas primeiras Cortes em que o povo foi ouvido acerca do lançamento dos impostos necessários para cobrir as despesas do Estado, e, por outro lado, considerando que o primeiro orçamento português com características de periodicidade regular, e como documento moderno e completo da administração financeira - ou antes, como diria Stourm - como "acto contendo a aprovação prévia das receitas e despesas públicas" - só em 1823 foi discutido pelo Parlamento, vemos que mais de 5 séculos e meio são decorridos entre as duas épocas notáveis da nossa vida política e administrativa - primeiras Cortes e constitucionalismo. É ao estudo desta longa época, de uma lenta evolução do nosso direito orçamentário, que vamos dedicar um pequeno capítulo destinado à síntese de um aspecto da nossa administração financeira anterior à revolução de 1820. E, para esse fim, dividi-la-emos em 4 períodos, seguindo a obra já aludida:

1º. período: Até D. Afonso III.

2º. " : Desde a morte de D. Afonso III (1279) até às "Ordenações Afonsinas".

3º. " : Desde as "Ordenações Afonsinas" (1446), até à reforma dos Contos.

4º. " : Desde a reforma dos Contos (1627), até à revolução de 1820.

*

1º. período: Até à morte de D. Afonso III - Os primeiros reis "administravam o reino como um particular administra a sua casa", procurando obter o máximo rendimento da sua propriedade, quase exclusivamente "inspirados por sentimentos de

---

(1) Na elaboração dos Capºs. II e III seguiu-se a obra do Prof. Dr. Armindo Monteiro - "Do Orçamento Português".

ordem privada". Não se fazia distinção entre bens do Estado e bens do Rei.

Como, porém, o regime tributário era o do privilégio, o tributo não abrangia uniformemente todo o país. Era quase absoluta a isenção de que gozava a nobreza; e o clero estava, de facto, isento de contribuir para a satisfação das necessidades do Estado. Supõe-se que o registo dos rendimentos da coroa era minuciosamente feito nos distritos, o que não impediu que chegasse até nós a notícia de uma centralização das contas nos livros de "recabedo regni".

Da grande variedade das receitas e seus regimes, pôde obter-se uma síntese, agrupando-as em:

1) rendimentos dos bens e direitos da coroa - a principal receita do Estado;

2) impostos - o tributo individual que pesava sobre o povo e que, sendo de incidência local, era obrigatório e pago, em regra, em géneros ou serviços;

3) o fabrico da moeda e as alterações do seu valor;

4) as multas, resultantes do sistema penal do tempo;

5) o quinto real - parte dos despojos das lutas do tempo da formação da nacionalidade;

6) empréstimos - de que é primeiro exemplo da nossa história financeira o que Afonso III pediu aos concelhos para auxiliar Afonso X de Castela, a fim de assegurar o domínio perpétuo do Algarve.

As principais despesas que sobrecarregavam o erário régio, eram: 1) militares; 2) de administração; 3) de culto; 4) de justiça; 5) diplomáticas; 6) locais. Já nesse tempo se não equilibravam, por vezes, as despesas com as receitas do Estado, facto acusado pelo Regulamento da Casa Real de 11 de Abril de 1258.

Se ainda não havia regras orçamentais, havia factos e regras a registar na administração daquele tempo; e assim:

1) Existia já a regra da anualidade das receitas.

2) O direito de realizar despesas do Estado era um direito régio incontestável, com a pequena limitação de que não podiam ser desperdiçados os bens da coroa.

3) Existia a consignação de receitas "para a satisfação de certas necessidades".

4) O pagamento de grande número de serviços era satisfeito por meio de doações.

5) Os recursos do Estado eram também aplicados directamente às despesas que - na grande confusão da época - não eram satisfeitas pelos outros diferentes modos.

Um facto caracteriza fundamentalmente este período, que abrange os primeiros reinados: nas Cortes de 1261, de Coimbra, estabeleceu-se, pela primeira vez, que

um tributo geral sobre a propriedade não podia ser lançado sem o consenso do país. "Os contribuintes intervinham, assim, em matéria de votação das receitas", limitando, em tal campo, a autoridade real; e, apesar da acção popular continuar a ser nula em matéria de despesas, não há dúvida de que ficava aqui, bem vincada, a origem do nosso direito orçamentário.

2º. período: De 1279 às Ordenações Afonsinas (1446) - Este período é caracterizado pela luta contra os privilégios tributários dos nobres e do clero, com a "tendência para a generalização do imposto".

Verificam-se as primeiras interferências decisivas do povo nos negócios financeiros e inicia-se uma organização rudimentar da fazenda. Até ao fim deste período foi respeitada a vontade popular quanto à atribuição das Cortes em matéria de lançamento de tributos - o que constituía o reconhecimento do princípio fundamental do direito orçamental dos povos.

Os recursos do Estado foram aumentados com as inquirições de D. Diniz, rei que, por outro lado, já obrigava as Igrejas e os eclesiásticos a pagarem certas "talhas". E D. João I, que também já tributara o clero, lançou novos impostos de que nenhuma classe se eximia, constituindo grande exemplo histórico desta atitude o lançamento das sisas gerais consentido pelas Cortes de Coimbra em 1387. O fundador da 2ª. dinastia, apoiando-se no povo para abater o poder da antiga nobreza e centralizar o poder na pessoa do rei, conseguiu que as sisas passassem a constituir uma receita permanente do Estado - cujos recursos eram também aumentados, a pretexto das despesas com a manutenção da independência, com constantes quebras de moeda.

Com pouca diferença do período anterior, o regime das despesas assentava na "consignação de certos rendimentos a determinadas despesas"; nas "doações para pagamento de serviços"; num maior "interesse do poder central pelas despesas locais", que, todavia, continuavam fugindo a quaisquer regras de unidade ou universalidade como despesas do Estado; e na "aplicação de rendimentos gerais do Estado à cobertura de algumas despesas régias".

A organização da Fazenda, e portanto das contas, era rudimentar. Os Vedores da Fazenda apresentavam anualmente ao Rei uma dupla relação: dum lado, as necessidades do Estado; do outro, os rendimentos. Estas relações - que precederam, de longe, os orçamentos do Estado - obedeciam, portanto à regra da anualidade; mas deviam estar ainda muito afastadas da universalidade e... até, da veracidade, sob

alguns aspectos ou expressões numéricas. Até D. Fernando apresentaram saldo credor (sobras) com que se comprava ouro e prata para entesourar.

3º. período: De 1446 até à reforma dos Contos (1627) - Este período é caracterizado pelo poder absoluto do Rei em matéria financeira (tal como anteriormente a Afonso III); mas, por outro lado, aparecem os primeiros livros de contabilidade pública. É um período de 180 anos durante o qual a administração do Estado beneficia de três grandes reformas: as organizações da Fazenda e da Contabilidade das Ordenações Afonsinas e das Ordenações Manuelinas, e as reformas de 1516.

A partir desta última data é que evoluem já nìtidamente alguns princípios fundamentais do direito orçamentário português. Pelas primeiras daquelas ordenações existiam os direitos financeiros do Rei, que, com os rendimentos do património real, os impostos locais e as sisas, formavam o regime de receitas do tempo. Com D. Afonso V aparece já uma "Conta" com comparação de receitas e despesas e acusando deficit, a qual, longe de obedecer a um princípio de universalidade, não incluía os recebimentos locais destinados a despesas também locais.

Das ordenações Manuelinas nada há de maior interesse para o nosso estudo.

As reformas de 1516 dão um passo em frente no aperfeiçoamento dos processos de Administração da Fazenda, estabelecendo uma hierarquia de funcionários e uma contabilidade local e central mais adiantada. Os cadernos dos almoxarifes eram os documentos principais da situação local da Fazenda. Os traslados das arrematações enviados pelos contadores aos almoxarifes eram os títulos que autorizavam as cobranças das receitas; e quanto às despesas, a ordem de pagamento emanava do poder central, cuja contabilidade mandava ao almoxarife a ordem para realizar despesas sobre as receitas que tivessem recebido.

Não nos propomos coordenar, aqui, factos de história da contabilidade pública que neste período forneceria larga colheita de elementos de estudo, através dos regimentos dos contadores, dos vedores e dos almoxarifes. O que interessa é a evolução do direito directamente ligado ao documento central da receita e despesa do Estado, que por esses tempos tinha o nome de "relação". Mas é precisamente neste princípio do século XVI, no regimento dos vedores, que surge pela primeira vez na nomenclatura técnica da contabilidade a palavra orçamento na lista - organizada pelos vedores - das rendas reais do ano que ía correr, onde as rendas para que se não tivesse encontrado arrematante eram lançadas por "orçamento o mais certo que puder ser - dizia o regimento - para que se não leve nas despesas mais do

que as rendas podem render". Todas as rendas do reino classificadas por almoxarifados eram assentadas no livro **central** dos almoxarifados, onde também se tomavam as notas respeitantes à liquidação das contas - e isto constituía a base de toda a administração financeira daquele tempo.

O princípio do equilíbrio já aparecia na disposição do regimento dos vedores que proibia a cada oficial da Fazenda "pagar mais do que aquilo que tivesse recebido" e na do regimento dos contadores que proibia a estes receberem, nas arrematações, "lanços menores do que aqueles que tivessem sido oferecidos no ano anterior".

O princípio da anualidade, que já vinha detrás, **era consequência** imediata das disposições que fixavam os períodos e prazos das operações da Fazenda a fim de que tudo estivesse concluido ao começar o ano civil - que, segundo o regimento dos vedores, era também o começo do ano financeiro.

4º. período: De 1627 à revolução de 1820 - Mais dois séculos decorreram na história da nossa Administração Pública, sem que o direito orçamentário assentasse em bases sólidas e tomasse um rumo definitivo. Isso era consequência do próprio atraso da contabilidade pública, de que ainda não havia um sistema eficiente. Esta encontrava-se em tal estado de atraso que, enquanto o Marquês de Pombal não reformou o Erário Régio, era muito frequente os oficiais, a quem competia a prestação das contas, empregarem as quantias do Estado em proveito próprio e retardarem o fecho das mesmas contas.

A reforma e regimento das contas, que pouco mais visavam que manter uma apertada fiscalização sobre os agentes locais da administração, com um sistema de escrita mais eficaz, não conseguiram fazer cessar a desordem, o abuso, a prevaricação. Em tal sistema a cobrança das receitas e o pagamento das despesas estavam ainda a cargo dos tesoureiros e almoxarifes locais que faziam a respectiva escrituração, enquanto nos Contos se fazia apenas o confronto das despesas pagas e das rendas recebidas por cada agente.

Com a reforma do Erário Régio, de Pombal, - cartas de lei de 22 de Dezembro de 1761 - esboça-se já um princípio de universalidade fazendo entrar no tesouro geral todas as rendas da coroa e devendo também sair dele todas as despesas. É ao mesmo tempo o sistema da centralização, pelo qual só o Tesouro passa a receber e a pagar.

Havia já uma classificação legal dos rendimentos públicos, mas ainda um tan-

to rudimentar e imprecisa.

As despesas dividiam-se em: despesas da Casa Real; ordenados, juros e tenças com assentamento nos almoxarifados do reino; pagamento das tropas e outras despesas do Exército e despesas da Marinha armazens da Guiné e Índia. Mas, só quanto às despesas do Exército e da Marinha é que se fazia uma previsão em orçamento. Estávamos ainda no alvorocer da história do orçamento português. Poucos anos decorreriam mais, até ao momento em que o segredo e o despotismo deixariam de ser as bases da administração financeira do Estado. E este era ainda o tempo em que Fernandes Tomás dizia num relatório: "Os desperdícios excedem muito qualquer ideia que se possa fazer, por mais exagerada que se considere".

III - O orçamento desde 1820 a 1863. Primeiras Constituições Políticas

A história do direito orçamentário português, desde que entre nós surge o primeiro Orçamento Geral do Estado, poderá dividir-se em quatro períodos, que não se equivalem no tempo, mas que correspondem a fases bem distintas, a saber:

1º. período: Antes da formação do direito orçamentário moderno (de 1820 a 1863);

2º " : Formação do direito orçamentário moderno (Regulamentos de 1863 a 1870);

3º. " : De 1881 a 1928;

4º. " : Desde as reformas de 1928 (a partir do Decreto nº. 15:465).

É ao estudo do 1º. daqueles períodos que vai referir-se o capítulo presente.

Após a revolução de 1820 e correspondendo a repetidas exigências dos procuradores do povo, foi apresentado às Cortes um orçamento ou estimativa da receita e da despesa do Erário ou Tesouro Público para 1821, o qual - diga-se desde já - levantou severas críticas e protestos pela insuficiência dos seus dados e pela irregularidade da sua organização.

No ano seguinte foi apresentado novo orçamento, designado por "Estimativa ou Orçamento da receita efectiva e despesa do Tesouro Público Nacional para o ano de 1822". Este projecto de orçamento não teve melhor sorte que o anterior: levantou grande agitação na opinião parlamentar, mas a sua discussão não chegou a efectivar-se.

Diz o Professor Dr. Armindo Monteiro, na sua valiosa obra "Do Orçamento Por-

tuguês" - de que em parte, como já disse, me socorri também para a elaboração deste capítulo - que "os membros da Câmara não tinham, então, uma ideia exacta do que era um orçamento nem a noção precisa da sua importância". Todavia, existia a vontade de atacar profundamente os problemas financeiros; e assim, no período legislativo de 1823 as Câmaras discutiram o primeiro orçamento que, por sua vez, não chegou a ser definitivamente aprovado, por uma revolução ter perturbado o país.

Entretanto, o primeiro estatuto político da Nação lançava as bases do direito popular em matéria orçamental.

A Constituição de 1822 estabelecia no artigo 97º. do seu projecto que "às Cortes pertencia fixar anualmente os impostos e despesas públicas, aprovar a repartição da contribuição directa entre as províncias do reino, e prover sobre a arrecadação e emprego das receitas e despesas". E no artigo 227º. da Constituição ficou imposta ao Ministro da Fazenda "a obrigação de apresentar às Cortes um Orçamento Geral de todas as despesas públicas que será preciso fazer no futuro".

Depois a Carta Constitucional, promulgada por D. Pedro IV em Abril de 1826 e que continha disposições importantes em matéria financeira, estatuía no seu artigo 15º. (§ 8º.) a atribuição das Cortes fixarem anualmente as despesas públicas e repartirem a contribuição directa. E fixava no seu artigo 138º.: - "O Ministro do Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que as Cortes estiverem reunidas, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro no ano antecedente, igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas".

Os orçamentos de 1826 e 1827 foram ainda bastante imperfeitos - e isto fez dizer a Mousinho da Silveira que eram ensaios de orçamento. Tal deficiência resultava das dificuldades surgidas em face do estado da administração e da insuficiência e desactualização das suas leis.

Teve então a sua plena oportunidade a reforma de Mousinho.

Esta, viria a ser mais ampla e renovadora no campo do direito tributário do que pròpriamente em matéria orçamental. Todavia, para o Orçamento - Mousinho chama-lhe ainda Budget, segundo julgo, denunciando o local e o clima da sua inspiração reformadora - surgiram as primeiras regras na lei de 16 de Maio de 1832, que revogou a lei do Erário Régio.

O Tribunal do Tesouro organizava-o, à medida que tomava as contas dos recebedores gerais, e devia estar pronto no momento da abertura das Câmaras.

Do orçamento devia constar: a receita do ano; a despesa ordinária; a despesa extraordinária; o estado da dívida; o sistema de pagamento da dívida; e o que se pagou efectivamente no ano anterior. O Ministro da Fazenda ficava com "a sua responsabilidade especialmente comprometida" se não apresentasse o Orçamento à Câmara no princípio de cada sessão ordinária e se suprimisse o orçamento que o Tribunal do Tesouro lhe tivesse enviado, "quando as Cortes quisessem examiná-lo".

No que respeita à disciplina da execução orçamental, maior foi a contribuição trazida pelo decreto de 2 de Dezembro de 1835, cujos princípios importantes são:

a) Só o Ministro tinha competência para ordenar as despesas do seu Ministério;

b) As autorizações de pagamento nunca podiam abranger mais de um exercício;

c) Cada Ministro requisitava ao Tesouro os fundos necessários às despesas dos serviços do seu Ministério;

d) O Tesouro enviava um aviso de crédito à contadoria do Ministério requisitante;

e) A contadoria ordenava os pagamentos, dos fundos requisitados aos recebedores e tesoureiros da Fazenda, que executavam este pagamento à vista do aviso de crédito.

No orçamento do ano seguinte - 1836 - os rendimentos foram assim classificados:

1º. grupo - Próprios (rendas, foros, imprensa nacional, etc.)
2º. " - Impostos directos (décima e impostos anexos, etc.)
3º. " - Impostos indirectos (direitos das alfândegas, etc.)
4º. " - Diversos rendimentos.

A lei de receita e despesa de 26 de Agosto de 1848, tem especial importância por, na opinião dos Professores Armindo Monteiro e Vitorino Guimarães, representar a primeira regulamentação de valor dos princípios orçamentários constitucionais. E, como até então, tudo era ainda vago e impreciso, considerou-se indispensável regulamentar, no começo de cada ano económico, a conduta da sua gerência. Eis, em breve síntese, a doutrina da referida lei:

1) Exercício financeiro de 30 meses, devendo a cobrança das receitas estar concluída dentro de 18 meses;

2) Não era incluída em orçamento despesa alguma que não fosse autorizada por lei;

3) Não poderiam ser aplicadas verbas de um capítulo a despesas de outro capítulo;

4) Só tinham valor as contribuições públicas autorizadas por lei;

5) Os empregados ou autoridades que exigissem contribuições não autorizadas na lei do orçamento incorriam na pena de concussionário;

6) A cobrança das contribuições já era feita de conformidade com as leis;

7) Os Ministros já não podiam desviar da sua aplicação as receitas cobradas, sob pena de serem processados e punidos como reus de crime de peculato e concussão;

8) Podiam ser já abertos pelo Governo, mediante decreto, ouvindo o Conselho de Estado, créditos suplementares em casos taxativamente expressos na lei.

O período de 1821 a 1863 foi, pois, caracterizado pela elaboração dos primeiros orçamentos portugueses; pela reforma de Mousinho, com as primeiras regras de matéria orçamentária; pela primeira disciplina da execução orçamental e pelo regulamento de valor dos princípios orçamentários constitucionais.

2ª. Parte:

Formação do direito orçamentário moderno

IV - Análise do regulamento de Contabilidade Pública de 1863

O direito orçamentário moderno proveio, em Portugal, das reformas de natureza tributária do regime liberal e da própria essência desse regime. Parafraseando uma expressão com que, acerca da Contabilidade Pública, o Ministro Lobo d' Ávila começou o seu relatório de 1863, poderá dizer-se que, então, começava já a verificar-se ser o orçamento - com o direito positivo que o informasse em todas as fases e aspectos e oferecesse sólidas garantias de ordem e clareza nos actos de administração - uma das mais imperiosas necessidades sociais.

Faltava àquelas reformas tributárias a necessária unidade, e fôra demasiado rápida a transição do antigo sistema de administração da Fazenda para aquele que se criara após o advento do constitucionalismo.

Por isso, havia que modificar e completar, reconstituindo e codificando, todas as disposições dispersas, como se fizera em circunstâncias idênticas na França e na Bélgica.

E assim surgiu o regulamento de 12 de Dezembro de 1863 - o nosso primeiro Regulamento Geral da Contabilidade Pública.

Os princípios dominantes deste Regulamento são os seguintes:

1) Conceito jurídico do orçamento. No artigo 20º. definiu-se o "Orçamento" como "o acto pelo qual são previstas e computadas as receitas e despesas anuais competentemente autorizadas".

A inclusão da palavra "acto" nesta definição - que podia tomar-se como tradução do termo inglês "act" - levaria a supor ser o reformador de 1863 defensor da teoria que considera o orçamento como uma lei. É verdade que o artigo 28º. diz que o Parlamento discute e vota anualmente o Orçamento Geral do Estado.

Mas, como o confirmam outras disposições do Regulamento, o orçamento era considerado simples acto administrativo, a que dava força de lei na parte respeitante aos impostos a lei anual de Fazenda que o acompanhava nos termos do artigo 19º..

2) Sistema de Contabilidade - Foi adoptado o sistema de exercício, mas com um exercício muito longo - o que havia de trazer inconvenientes no encerramento das contas.

Segundo o artigo 5º. a gerência abrangia o complexo de todos os actos relativos à arrecadação e aplicação dos rendimentos públicos, verificados dentro dos 12 meses decorridos de Julho a Junho de cada ano económico.

O exercício, que pelo artigo 8º. tomava a designação do ano económico a que pertencia, era, segundo os artigos 6º. e 7º., o período de 24 meses, a contar de 1 de Julho de cada ano económico, durante o qual se completavam todas as operações de contabilidade respeitantes a cada um dos anos económicos.

3) Anualidade - Este princípio estava expresso no artigo 3º., que referia a anos económicos todo o serviço de Contabilidade; no artigo 19º., pelo qual as leis anuais autorizavam a receita e a despesa compreendendo o Orçamento Geral do Estado; e, ainda, no artigo 20º., como resultante da própria definição de Orçamento, que fixa a este a duração de um ano.

4) Universalidade - Salvo melhor opinião, este princípio, tal como foi mais tarde encarado no direito positivo, não se encontrava ainda bem expresso no regulamento de 1863, especialmente quanto às despesas. E assim, se pelo artigo 22º. se diz que "são do mesmo modo incluídos no Orçamento Geral do Estado quaisquer outros rendimentos públicos, seja de que natureza forem...", é certo que no final do artigo - regulado pelo artigo seguinte - aparece uma limitação: "... que por leis especiais estiverem a cargo de quaisquer Ministérios". Quanto à despesa, a expressão "despesa geral do Estado" do artigo 44º. parece exprimir - a meu ver - mais uma ideia de classificação indicando a despesa que vem orçamentada, do que

um pensamento de universalidade da despesa do Estado; enquanto que o artigo 20º. só obriga à sua descrição no orçamento, e o artigo 25º, providencia apenas quanto ao método dessa descrição.

5) Unidade - Diz o Professor Dr. Armindo Monteiro que no regulamento de 1863 este princípio resulta da própria definição de orçamento (artigo 20º.). Na verdade, "acto pelo qual são previstas as receitas e despesas anuais", com o nome de Orçamento Geral do Estado, é só um; mas, nem a definição é bem precisa a esse respeito, nem o primeiro regulamento da Contabilidade Pública, excluindo a organização de orçamentos especiais para certas despesas públicas que escapassem à lei da universalidade, nos assegura que o orçamento constitua já a "expressão geral das receitas e despesas públicas" de que presentemente nos fala o artigo 1º. do Decreto nº. 15:465, e à qual se refere também a doutrina do artigo 63º. da Constituição actualmente em vigor - que já nos não deixa dúvida alguma acerca do sentido da unidade orçamental.

6) Especialidade - Encontrava-se já bem expressa na doutrina do artigo 13º segundo a qual as somas votadas para qualquer despesa pública não podiam ter aplicação diversa, e na do artigo 14º. que proibia a transferência para outro capítulo, das somas votadas para um capítulo. O artigo 21º., classificando os rendimentos especializava-os; e o artigo 25º. estabelecendo a ordem de descrição das despesas, também já especializa estas.

7) Autorização anual do poder legislativo - A autorização das receitas e despesas públicas dependia de leis anuais de Fazenda, como se sabe vendo o artigo 19º., e nenhum imposto podia ser estabelecido ou cobrado sem prévia autorização do poder legislativo (artigo 30º.), assim como não podia ser paga qualquer despesa que não estivesse sancionada pelo voto parlamentar (artigo 45º.). Ao conteúdo daquelas leis anuais se referiam os artigos nºs. 41 e 42, 46 e 47.

8) Publicidade - Concretiza-se este princípio através da discussão do orçamento na Câmara e da publicação da lei de receita e despesa no jornal oficial do Governo.

9) Classificação das receitas e despesas - Aquelas, pelo artigo 21º., eram distribuídas por 3 capítulos: contribuições e impostos directos; impostos indirectos; e Próprios nacionais e rendimentos diversos. O mecanismo da tributação e da liquidação dos diversos réditos do Estado era ainda bastante simples. As despe-

sas eram já classificadas bastante pormenorisadamente por Ministérios, e dentro de cada Ministério por capítulos, artigos e secções (artigo 25º. e 2º).

10) Classificação dos créditos legislativos - Estes dividiam-se em ordinários, suplementares e extraordinários (artigo 48º.). Créditos ordinários - os que a lei anual de despesa autoriza para pagamento dos encargos previstos no Orçamento (artigo 49º.). Créditos suplementares e extraordinários - os que se adicionam ao orçamento após a aprovação deste, e de que, respectivamente tratamos, a seguir.

11) Recurso a créditos adicionais para despesas não previstas - Segundo o artigo 50º., a insuficiência provada das somas votadas com aplicação a despesas variáveis era preenchida por "créditos suplementares". É claro que esta disposição apenas se referia às despesas constantes da lei anual de despesas. À satisfação das despesas por serviços indispensáveis e urgentes não previstos naquela lei, ocorria-se por meio de "créditos extraordinários", e a sua descrição orçamental era feita em capítulo próprio (artigo 51º.). A abertura destes créditos era decretada pelo poder legislativo sob proposta do Governo, salvo nos casos de necessidade urgente, em que a aprovação parlamentar podia ser posterior.

Para as disposições do regulamento de 1863, respeitantes a créditos, não satisfazerem as exigências dos serviços, a lei de 25 de Julho de 1864 regulou de novo os créditos suplementares, admitindo-os quando não houvesse dotação suficiente e quando o serviço público assim o exigisse, e determinando os casos em que o Governo podia usar dessa autorização geral. Mas esta facilidade de suprir deficiências orçamentais por créditos suplementares, deu lugar a abusos, que Fontes Pereira de Melo eliminou dos hábitos administrativos abolindo os créditos suplementares com a lei de 19 de Junho de 1866.

12) Avaliações de receita e fixação da despesa - Já é do primeiro regulamento de Contabilidade Pública - artigo 24º. - a regra que manda avaliar a receita pela importância da receita efectiva do último ano económico, e pelo cálculo do termo médio do produto líquido dos 3 anos anteriores em relação aos rendimentos que por sua natureza muito variável não possam ser computados aproximadamente pela receita efectiva de um ano sòmente. A despesa conforme o artigo 44º. era fixada anualmente pelo poder legislativo.

13) Organização do orçamento - O orçamento de despesa de cada Ministério era organizado pelo Ministro respectivo. O Ministério da Fazenda centralizava os

orçamentos dos diversos Ministérios adicionando-lhes o da receita para a formação do Orçamento Geral do Estado.

14) Equilíbrio orçamental - Não existia ainda a regra imposta pela lei. Nos parlamentos do constitucionalismo monárquico protestava-se contra os desmandos e abusos, mas não fizeram do equilíbrio orçamental uma sólida base da administração financeira. Pelo contrário, o déficit era uma instituição nacional - como bem diz o lugar comum do discurso político - e encontrava-se previsto e remediado pelo disposto no artigo 42º. do regulamento de 1863. (Digo propositadamente "remediado", porque neste tempo, e neste sector da vida, parecia valer mais "remediar" que "prevenir", ao contrário do que diz o provérbio...).

Eis, em resumo, o que em matéria de direito orçamentário se dispunha no Regulamento de 1863, que seria revisto apenas sete anos depois.

V - O Regulamento de 1870. Comparação das suas disposições fundamentais com as do Regulamento de 1863.

Para não alongar demasiadamente este trabalho, bastará falar aqui das alterações introduzidas por este Regulamento no regulamento anterior.

E assim:

1) Conceito jurídico do orçamento - No artigo 18º. ao definir-se orçamento, foi substituída a palavra "acto" pelo termo "documento", e esta ideia teve um grande alcance jurídico pelo significado que se poderia dar à palavra "acto", como tradução do inglês "act".

Todavia, apesar da substituição referida, só em 1923, por uma deliberação da Câmara dos Deputados, foi esclarecido que o Orçamento, na parte das despesas, nunca é uma lei. A definição deste Regulamento, mantida no de 1881, não é, todavia, isenta de incorrecções: 1º. porque, em Finanças Públicas, o termo "documento" não tem significado técnico; 2º. porque em face do disposto no artigo anterior (artigo 17º.) "a autorização é dada por leis anuais de receita e despesa" - pode levar à suposição de que a autorização não é dada pela aprovação orçamental, limitando-se a função do orçamento à previsão; 3º. porque o fundamento do conceito expresso é a previsão, sem se atender ao significado jurídico e político no orçamento português, nem focar devidamente o conteúdo económico. Contudo, considera-se esta definição das mais completas que existem nas legislações.

2) Sistema de contabilidade - Manteve-se o do regulamento de 1863.

3) Anualidade - Continuou este princípio na definição de orçamento, na autorização das receitas e despesas por leis anuais e na obrigatoriedade da referência da contabilidade a anos económicos.

4) Universalidade - Com a eliminação da parte final do artigo 22º. do regulamento de 1863, desapareceu na letra da lei a limitação que se opunha ao pleno princípio da universalidade quanto às receitas, e que no artigo 20º. do regulamento de 1870 passou a ficar claramente expresso: "são do mesmo modo incluídos no Orçamento Geral do Estado quaisquer outros rendimentos ou recursos públicos, sejam de que natureza forem". Quanto à despesa continuamos a ver na nova disposição do artigo 35º. apenas uma ideia de classificação; na do artigo 18º., a obrigatoriedade da inclusão das despesas autorizadas, sem a ideia de universalidade a não ser no que respeita às despesas que no orçamento são previstas e computadas; e continuaremos, ainda, a não considerar no novo artigo 22º. mais do que uma providência acerca do modo de fazer a inscrição daquelas despesas.

5) Unidade - A falta de clareza na fixação definitiva deste princípio, a que me referi em relação ao regulamento de 1863, é ainda a mesma na nova definição de orçamento.

6) Especialidade - Condensou-se, num só artigo - o 13º. - o princípio da não aplicação diversa das somas votadas para qualquer despesa e o da proibição da transferência de verbas de capítulo para capítulo, embora com as excepções do § único. Quanto à classificação de despesa, acrescentou-se a alteração de se descreverem em conjunto a Junta do Crédito Público e o serviço dos encargos da dívida consolidada; e os encargos gerais passaram a ser descritos em conjunto com o serviço próprio do Ministério da Fazenda (artigo 22º.).

7) Voto das Câmaras e autorização anual do poder legislativo - Às Câmaras pertencia discutir e votar anualmente o Orçamento Geral do Estado (artigo 25º.).

A autorização do poder legislativo, à qual se refere o artigo 18º., continua a ser dada, nos termos do artigo 17º., por leis anuais de receita e despesa, que fazem parte da contabilidade legislativa. Pelo artigo 27º., nenhum imposto podia ser estabelecido ou arrecadado sem prévia autorização do poder legislativo, e os artigos 32º. e 33º. admitiam o recurso à dívida flutuante, quer na sua função normal de representação de receitas do exercício, quer na sua função patológica de

cobertura do déficit.

No que se refere a despesas, foi substituída a redacção do artigo 45º. do regulamento anterior - "é proibido o pagamento de qualquer despesa não autorizada pelo poder legislativo" - pela seguinte: "é proibido o pagamento de qualquer despesa não autorizada por lei". Esta redacção dava lugar a abusos, pois permitia subtrair do exame parlamentar despesas importantes autorizadas por leis anteriores em benefício de outras despesas, uma vez que o pagamento daquelas era garantido pelo recurso aos créditos suplementares.

8) Publicidade - A discussão e voto anual das Cortes (artigo 28º.) e a publicação da lei anual da Fazenda (artigo 19º.), garantiám a publicidade necessária.

9) Classificação das receitas e despesas - Os rendimentos públicos eram computados pela ordem seguinte: a) contribuições e impostos directos; b) impostos indirectos; c) próprios nacionais; d) rendimentos diversos, (artigo 19º.). Pelo artigo 22º. e seu § único as despesas continuaram a classificar-se por ministérios, capítulos, artigos e secções, mas, como já aludi ao tratar da "especialidade", a inscrição fazia-se no orçamento pela ordem seguinte: 1º. Junta do Crédito Público e serviço dos encargos da dívida consolidada; 2º. Encargos gerais e serviço próprio do Ministério da Fazenda; 3º. Serviço do Ministério do Reino; 4º. Serviço do Ministério dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça; 5º. Serviço do Ministério da Guerra; 6º. Serviço do Ministério da Marinha e Ultramar; 7º. Serviços de Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros; 8º. Serviço do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

10) Classificação dos créditos legislativos - Os artigos 39º. e 40º., 41º. e 42º. mantiveram, quanto à classificação a doutrina dos artigos 48º. e 49º., 50º. e 51º. do regulamento de 1863.

11) Regime de créditos adicionais - Como já disse, vieram a ser modificadas, a este respeito, as disposições do regulamento de 1863: com a lei de 25 de Junho de 1864, concedendo ao Governo um autorização geral para abertura de créditos suplementares em 8 casos; e com a lei de 1866, de Fontes Pereira de Melo, abolindo os créditos suplementares por se terem tornado a "a válvula sempre aberta, para sairem por ela despesas novas e sem limites".

Mantiveram-se os créditos suplementares (cuja abertura as leis orçamentais continuaram, porém, a proibir), e foram criadas as transferências de verba de ar-

tigo para artigo dentro do mesmo capítulo, como maneira de ocorrer à insuficiência das verbas destinadas às despesas variáveis. Vê-se que no regulamento não foi dada a devida importância a este novo processo administrativo, pois deveria ser o primeiro a pôr-se em prática numa administração bem ordenada. Também no texto legal a referência aos créditos suplementares precede a referência às transferências de verba, como se vê do artigo 41º..

Os créditos extraordinários continuavam, nos termos do artigo 42º., a destinar-se ao pagamento de serviços indispensáveis e urgentes não previstos na lei anual de despesas, sendo decretados pelas Cortes, mediante proposta apresentada pelo Governo. A modificação neste caso surgida, foi para a eventualidade do Parlamento estar encerrado. Enquanto que pelo artigo 54º. do Regulamento de 1863, o Governo podia, na ausência das Cortes, decretar em Conselho de Ministros a abertura de créditos extraordinários nos casos de necessidade urgente que só ele - Governo - reconhecia, pela disposição do artigo 43º. do Regulamento de 1870, o legislador, procurando evitar abusos, estabeleceu que na ausência das Cortes só podia ser decretada pelo Governo, com audiência do Conselho de Estado, a abertura de créditos extraordinários quando se tornasse necessário ocorrer a despesas urgentes reclamadas por força maior, como: inundação, incêndio, epidemia, guerra interna ou externa e outros acontecimentos imprevistos. Percebeu-se a boa intenção do legislador, que não alcançou o seu objectivo já por que era fácil justificar que a exigência de uma nova despesa era motivada por um "acontecimento imprevisto", já porque o voto do Conselho de Estado era consultivo e raras vezes contrariava os desejos do Governo.

12) Organização do Orçamento - O Regulamento de 1870 mantinha a competência de cada Ministro em organizar o orçamento do seu departamento, mas definia melhor a atribuição do Ministro dos Negócios da Fazenda, a quem cabia, não só a organização do orçamento do seu Ministério, incluindo o da Junta do Crédito Público, como o dos encargos gerais da Nação, contralizando depois os orçamentos dos Diversos Ministérios e adicionando-lhe o das receitas.

Para não nos tornarmos excessivamente longos, terminamos as referências ao segundo regulamento geral da Contabilidade Pública, o de 1870.

Até aqui o assunto terá, para os senhores opositores aos concursos, um interesse apenas histórico - de história que não emociona pelo imprevisto dos factos, que não empolga pelo poder sugestivo da narração, que não deleita pela suavidade do estilo.

Esperamos, porém, que daqui em diante a matéria se torne mais sugestiva e proveitosa, já por se tratar de assunto do nosso tempo, já por possuir um interesse profissional mais imediato; ou, ainda, por de qualquer modo - enfim - atender melhor às circunstâncias que condicionam o interesse actual da cultura do funcionário.

3ª. Parte:

Da reforma de 1881 até ao ano de 1928

VI - O Regulamento de Contabilidade Pública de 1881

Enquanto os regulamentos de 1863 e 1870 haviam sido aprovados por simples decretos, apenas referendados pelo Ministro da Fazenda - como se tal matéria não interessasse a todos os departamentos do Estado - o regulamento de 1881 foi precedido de uma lei, a de 25 de Junho desse ano, referendada por todos os Ministros. O próprio regulamento, de 31 de Agosto, teve o referendum de todos os Ministros. Reconheceu-se que, dado o âmbito da Contabilidade Pública, só com uma lei pela qual o poder legislador desse o plano e as bases, com a autorização para tão importante reforma, poderia esta ser realizada.

Uma importante inovação consistiu em serem classificadas as receitas e despesas em ordinárias e extraordinárias, o que facilitava a apreciação do equilíbrio das contas. E assim, o artigo 8º. e seu § 1º. dividia o orçamento em ordinário e extraordinário e definia as receitas e despesas respectivas, adoptando o critério financeiro ou do tempo, que tem subsistido até nossos dias no direito positivo, conjugado com a fixação taxativa das despesas extraordinárias constante dos Decretos 15:465 e 27:223. Outra inovação importante foi a da subordinação das Repartições de Contabilidade nos vários Ministérios à Direcção-Geral da Contabilidade Pública no Ministério das Finanças, trazendo a esta uma acção mais eficiente no campo da Administração Financeira.

Passando a analisar o Regulamento de 1881, vemos que bastantes alterações foram introduzidas aos princípios do regulamento de 1870. Muitas delas ficaram subsistindo, pois que, apesar da legislação posterior, aquele é ainda, como se sabe, o Regulamento em vigor.

E assim:

1) Conceito jurídico do orçamento - A anterior definição de orçamento foi mantida, e ficou até hoje nas nossas leis sem alteração, apesar do valor político

do orçamento ter sido muito reduzido com a Constituição de 1933, como adiante se verá.

2) Sistema de Contabilidade - Manteve o anterior sistema; mas o artigo 7º. reduziu para 18 meses o período do exercício, isto é: o período em que se completam todas as operações de contabilidade respeitantes a cada um dos anos económicos.

3) Anualidade - É um princípio fundamental que ficará para sempre no direito orçamentário e em toda a legislação financeira. Está consignada no artigo 19º., quanto ao orçamento, e no artigo 3º. quanto ao serviço de contabilidade pública.

4) Especialidade - No artigo 14º. manteve-se a doutrina do artigo 13º. de 1870. A mais importante inovação foi, como se disse, a classificação das receitas e despesas em ordinárias e extraordinárias feita segundo o critério financeiro ou do tempo.

A arrumação das receitas e despesas continua a fazer-se dentro de cada um desses grupos como nos regulamentos anteriores; determinando-se no artigo 26º. em relação às despesas, que as de pessoal não podiam ser descritas com as de material no mesmo artigo.

5) Universalidade - Esta regra é seguida, à semelhança dos regulamentos anteriores, pelo conjunto dos princípios estabelecidos em dois artigos (o 21º. e 22º.) quanto às receitas. No que respeita à despesa a relatividade da regra tem o mesmo aspecto da do regulamento de 1863, correspondendo aos artigos 44º., 20º. e 25º. daquele, os artigos 41º., 19º. e 24º..

6) Unidade - O princípio da unidade, analisado em referência às definições de orçamento nos regulamentos anteriores, mantém-se no artigo 19º. do Regulamento de 1881. Dele resulta a regra da "não consignação de receitas", expressa no artigo 43º., que estabelece: "a lei anual das despesas abre os créditos para o pagamento dos encargos dos serviços públicos, provendo a esse pagamento pelos meios computados no orçamento da receita".

7) Autorização anual do Poder Legislativo - As receitas e despesas públicas de cada ano, continuam a ser autorizadas e fixadas por leis anuais da Fazenda, desta vez em obediência aos artigos 18º. e 28º..

O artigo 29º. determina que as Cortes discutam e votem anualmente o Orçamento Geral do Estado, cumprindo-se, deste modo, o preceito constitucional então em vigor.

8) Publicidade - O Regulamento de 1881 assegura o conhecimento preciso, detalhado e claro dos elementos essenciais que interessam à vida financeira do país; e assim, o artigo 29º. proporciona esse conhecimento através da discussão parlamentar; o artigo 34º. por meio da publicação da lei de receita e despesa; e os artigos 106º. e 116º., com a publicação das contas. Além destas disposições, o artigo 32º. da lei de 25 de Junho de 1881 determinou a publicação mensal pelas repartições de contabilidade de um mapa correspondente à actual conta provisória, determinação que foi incluida no Regulamento sob o artigo 245º.. O crédito dos governantes ficava assim assente em bases sólidas, quando a administração fosse firme e honesta nos seus processos.

9) Classificação das receitas e despesas - O artigo 24º. divide as despesas por Ministérios; o artigo 25º. por capítulos, artigos e secções; o artigo 20º. define como dissemos, as receitas e despesas ordinárias e extraordinárias; o artigo 21º. agrupa os rendimentos; e o artigo 46º. faz a classificação de despesas, tanto ordinárias como extraordinárias, em certas e variáveis, apenas para efeitos administrativos. Estavamos ainda como mais tarde se verá, muito longe de atingir uma perfeita classificação das receitas e despesas e uma ordenação melhor no orçamento.

10) Classificação dos créditos legislativos - Continuam a dividir-se em créditos ordinários, suplementares e extraordinários.

11) Regime de créditos adicionais - Além daqueles créditos legislativos, mantiveram-se também as transferências de verbas. O artigo 30º. trouxe a inovação do orçamento rectificado, decorridos seis meses de exercício, acompanhado das competentes propostas, fixando definitivamente as receitas e despesas do mesmo exercício e ocorrendo às deficiências das receitas. Havia a limitação de os créditos suplementares só poderem ser abertos decorridos seis meses de exercício e apenas para as verbas indicadas na lei orçamental. É claro que na prática as leis orçamentais continuaram a não permitir a abertura dos créditos suplementares, recurso que a publicação do orçamento rectificado devia tornar dispensável.

Da enumeração dos casos em que podiam ser abertos créditos extraordinários eliminou-se a expressão "casos imprevistos" que dera lugar a muitos abusos, mas

que parecia tornar-se um mal necessário, pois voltaria a aparecer mais tarde na disposição do artigo 67º. da lei de 20 de Março de 1907.

12) Avaliação da receita e fixação das despesas - Já vimos que o artigo 24º. do Regulamento de 1863, fixara a regra da avaliação da receita pela importância da receita efectiva do último ano económico e pelo cálculo do termo médio do produto líquido dos 3 anos anteriores em relação aos rendimentos que por sua natureza muito variável não possam ser computadas aproximadamente pela receita efectiva de um ano corrente. Ela constitui agora o preceito do artigo 23º., que ainda hoje se observa com as alterações do artigo 11º. da lei de 20 de Março de 1907 e do § único do artigo 17º. do Decreto nº. 5:519. Quanto às despesas, o artigo 63º. proibia a inscrição no orçamento de qualquer alteração nos quadros ou de qualquer despesa nova sem lei que prèviamente a tivesse autorizado.

13) Organização do Orçamento - As disposições, a este respeito, dos artigos 27º. e 28º. são a cópia textual das dos artigos 23º. e 24º. do regulamento de 1870.

14) Equilíbrio orçamental - Ainda não existia o princípio moderno do equilíbrio do orçamento.

Quer para representar a receita, quer para suprir a sua deficiência, e especialmente com o fim de manter a tesouraria em condições, o Governo propunha anualmente às Cortes nas leis de receita e despesa, o limite máximo a que poderia elevar-se, no decurso do ano económico seguinte, a dívida flutuante, a fim de a respectiva receita fazer face, nos prazos regulares, aos encargos do serviço público.

15) Não consignação de receitas - Este princípio encontra-se embora como regra geral expresso no artigo 43º. mandando prover ao pagamento dos encargos dos serviços públicos pelos meios computados no orçamento de receita. Como mais tarde veremos, como muitas das melhores regras, teve as suas excepções.

VII - Principais alterações ao regulamento de 1881:

Leis de 20 de Março de 1907 e de 9 de Setembro de 1908. O Decreto nº. 5:519 e a Constituição de 1911.

A primeira inovação importante em matéria de direito orçamentário, a seguir ao regulamento de 1881 foi a do Acto adicional de 1896 que estabeleceu: "quando até ao fim do ano económico as Cortes não hajam votado as respectivas leis (orça-

mento de receita e despesa do ano seguinte), continuarão em vigor no ano imediato as últimas disposições sobre estes assuntos até nova resolução do poder legislativo". Foi o primeiro preceito de direito orçamentário que previu a possibilidade de o orçamento não estar aprovado na data da entrada em vigor e que assentou na prorrogação do ano económico.

As disposições das leis de 1907 e 1908, que podem enquadrar-se no direito orçamentário, são bastante limitadas. Sendo aquelas leis, diplomas de contabilidade pública, a inclusão dessas disposições explica-se como nos diplomas anteriores pelo facto da matéria do direito orçamentário se encontrar dependente do ramo de administração que se chama "Contabilidade Pública".

A lei de 20 de Março de 1907 alterou o regime de contabilidade, substituindo o sistema de exercício de 1881 pelo de ano económico-gerência. A conta de um ano económico ficava em aberto durante as cinco gerências seguintes e só ao fim destas se encerrava as contas do ano económico, uma vez escrituradas em conta dele todas as receitas e despesas que lhe respeitassem. O facto de esta lei ser apresentada como constituindo as "Bases para a reforma de contabilidade pública" indica-nos que já então se pensava numa nova codificação das disposições de contabilidade pública.

Referindo-nos aos preceitos de direito orçamentário vemos que:

1) O princípio da universalidade foi, desta vez, fixado com rigor e com clareza no artigo 9º., que diz: - "No orçamento são descritas, sem excepção alguma, todas as receitas e despesas ordinárias e extraordinárias do Estado, incluindo mesmo as de entidades públicas que tenham administração especial, podendo as despesas respectivas ser descritas em capítulos próprios". O § único do mesmo artigo altera a forma da descrição das despesas, com separação dos encargos gerais do serviço próprio do Ministério da Fazenda.

2) Depois, o artigo 11º. estabelece o sistema de avaliação directa para as receitas fixadas por lei ou contrato e para o caso em que as alterações legais no regime de qualquer imposto devam produzir diferenças nos resultados da respectiva cobrança.

3) A seguir, o artigo 12º. também marca um princípio de fixação de despesas respeitante a vencimentos de pessoal que já tivessem sido incluídos em orçamento aprovado.

4) Mais adiante o artigo 17º. amplia o recurso aos créditos extraordinários nos casos de satisfação de despesas resultantes de visitas de chefes de Estado estrangeiros e o de casos imprevistos (voltam os "casos imprevistos").

5) O artigo 18º. permite ao Governo o recurso aos créditos especiais, para os casos de pagamento de despesas autorizadas por leis posteriores à lei anual de receita e despesa, e para o das despesas de que tratam os nºs. 2º. e 3º. do § único do artigo 59º. do Regulamento de 31 de Agosto de 1881.

Tanto os créditos extraordinários como os especiais só podiam ser abertos com audiência do conselho de Estado e quando, encerradas as Cortes, a urgência fosse tal que não pudessem esperar pela próxima reunião parlamentar. Em caso algum serviam para legalizar despesas efectuadas.

Pelo artigo 19º. os créditos extraordinários eram apresentados às Cortes dentro dos primeiros quinze dias da primeira reunião da Câmara dos Deputados, a fim de serem examinados e confirmados por lei.

6) Vem, finalmente, o princípio da especialidade dos créditos orçamentais expresso no artigo 20º., como se vê: "as somas votadas para qualquer despesa pública não podem ter aplicação diversa"; exceptua no § único o caso do recurso às transferências de verba, que continuam a fazer-se de artigo para artigo dentro do mesmo capítulo como já preceituava o artigo 50º. do Regulamento de 1881.

Da lei de 9 de Setembro de 1908, vejamos o que deve ser focado nestes subsídios:

1) Lei de receita e despesa - É muito importante a disposição do artigo 11º. pela clareza com que exprime o conceito jurídico do orçamento que resulta da definição dada pelo artigo 19º. do Regulamento de 1881: "A lei de receita e despesa, que aprova o Orçamento Geral do Estado, autoriza a arrecadação das receitas e descreve as despesas do Estado, constantes das leis preexistentes".

Por onde se vê, mais uma vez, que o orçamento, na parte das despesas nunca foi considerado uma lei, pois apenas pode descrever as despesas constantes das leis preexistentes.

2) Consignação de receitas - Nos artigos 13º. e 14º. desta lei surge-nos um preceito importante de consignação de receitas como excepção da regra orçamental seguida e que se encontrava expressa no artigo 43º. do Regulamento de 1881. Era o caso das entregas feitas pelos tesoureiros das Alfândegas de Lisboa para pa-

gamente dos encargos da dívida pública, a satisfazer em conta das verbas inscritas no orçamento.

3) Providências sobre equilíbrio orçamental - O que dispunha o artigo 17º. e seu § na previsão de quebra de receitas ou de despesas extraordinárias imprevistas autorizando a emissão de títulos de dívida fundada externa, na soma necessária para caução de importâncias correspondentes a essas quebras ou despesas, era, no princípio, uma medida destinada a prover às necessidades de tesouraria, mas, finalmente ficava constituindo um meio, embora um tanto impróprio, de manter equilíbrio orçamental, desde que a receita aparecia no cômputo orçamental por abertura do crédito extraordinário correspondente, como se sempre se tratasse de um dos casos referidos no artigo 35º..

4) A Especialidade orçamental - A regra do artigo 20º. da lei de 20 de Março de 1907, ficava agora representada nas disposições do artigo 25º., e seus números 1º. a 4º., com a respectiva excepção, no nº. 5º., permitindo as transferências de verba de artigo para artigo, dentro do mesmo capítulo, por meio de decreto fundamentado em Conselho de Ministros, e desde que as verbas de pessoal não fossem aplicadas a material e vice-versa.

5) Créditos adicionais - Não falando já na aludida transferência de verba - que no fundo não é mais que um crédito especial sob um processo administrativo mais simples - mantiveram-se os créditos extraordinários para os mesmos casos previstos na lei de 1907 e alargou-se muito mais o campo de recurso aos créditos especiais com os fins designados nos números 1º, a 10º. do artigo 34º.. A lei, condicionada agora a abertura destes créditos ao equilíbrio orçamental, esboçava já uma distinção entre créditos especiais absolutos (ou obrigatórios) e relativos (ou condicionais). Para os créditos extraordinários ficou na lei a expressão "casos imprevistos", que só veio novamente a ser eliminada pela lei de 24 de Abril de 1913 (V. artigos 33º, a 35º.).

6) Duodécimos e cabimento em verba - Estes dois aspectos importantes para a execução orçamental não deixarão de ser aqui focados por serem do maior interesse para o serviço da contabilidade:

O nº. 6º. do artigo 25º, fixava a regra que proibia ou ordenava o pagamento de despesas certas ou variáveis por importâncias excedentes ao duodécimo da verba; o nº. 7º. e seguintes enumeravam as excepções. Já de há muito se reconheceu a

conveniência de actualizar estas, como outras disposições, pois o tempo e a evolução da Administração sempre aconselharam a renovação, de tempos a tempos, dos preceitos básicos e regulamentares da contabilidade pública.

Quanto ao princípio do cabimento, ele encontra-se claramente expresso no artigo 13º., e havia de dar origem mais tarde ao artigo 13º. do Decreto nº. 18:381.

O Decreto nº. 5:519, destinado especialmente à simplificação do sistema de contabilidade - pois reduziu a duas o número de gerências durante as quais ficavam em aberto as contas de um ano económico, e substituiu a conta definitiva de gerência, a que se referiam os artigos 4º. e 6º. da lei de 20 de Março de 1907, pela Conta Geral do Estado que passava a ser presente ao Congresso - introduziu no regime orçamental alguns aperfeiçoamentos, começando pelo enunciado, no seu artigo 14º., de um princípio de universalidade, que, apesar do laconismo da expressão, não deixava as dúvidas dos da lei anterior.

Neste mesmo diploma determina-se também uma nova ordenação das receitas e despesas no orçamento, mantendo a classificação de ordinárias e extraordinárias conforme a sua origem e natureza (artigo 15º. para as receitas), ou conforme forem de natureza permanente ou carácter transitório (artigo 16º. para as despesas); agrupam-se já as primeiras em 9 divisões, e, quanto às segundas, separam-se as despesas com a Dívida Pública e as dos Encargos Gerais da Nação, dos agrupamentos dos serviços próprios dos Ministérios, ficando cada um dos grupos dividido por capítulos e artigos, e compreendendo-se nos artigos, não só os desdobramentos das importâncias globais dos capítulos, como as especificações parcelares que viriam a ser posteriormente a causa da divisão em números e alíneas do orçamento actual.

Também o Decreto nº. 5:519 fixou as regras do orçamento bruto que ainda hoje vigoram, e que se encontram expressas nos artigos 17º. e 18º., respectivamente, com a seguinte redacção: "Todas as receitas serão inscritas no orçamento pela sua importância integral, sem redução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza" - e - "Todas as despesas serão inscritas no orçamento pela sua importância total sem redução de qualquer receita, embora criada para ter aplicação a algum encargo".

Em matéria de avaliação da receita, ao artigo 23º. do Regulamento de 1881, e ao artigo 11º. da lei de 20 de Março de 1907, acrescenta, no § único do artigo 17º., o princípio de seguir, além daqueles preceitos, o de, quando se reconheça pelas cobranças dos rendimentos dos anos anteriores que qualquer das receitas tende a progredir, poder-se levar em conta uma percentagem de aumento não excedente à que

se verificar nas aludidas cobranças".

Entremos agora na apreciação do direito orçamentário fixado na Constituição Política de 1911.

Como era natural de um regime que se apoiava nas massas populares, esta Constituição deu grande relevo ao aspecto político do orçamento.

Pelo nº. 3 do artigo 26º. competia privativamente ao Congresso da República orçar a receita e fixar as despesas do Estado e votar os impostos, anualmente.

Este princípio fazendo parte do direito popular constituído numa evolução de séculos, correspondia aos votos das antigas Cortes e fixava-se modernamente nas atribuições do mais alto corpo representativo da Nação, que ditaria as supremas decisões em matéria de receita e despesa. Como se viu depois, no correr das discussões e das intervenções parlamentares, foi dado àquele preceito uma interpretação que decerto não cabia no seu espírito, o que se vê pelo seu confronto com o disposto no artigo 54º., que diz: nos primeiros 15 dias de Janeiro o Ministro das Finanças apresentará à Câmara dos Deputados o Orçamento Geral do Estado.

A contradição aparente destes dois preceitos, um atribuindo ao Congresso a competência para orçar a receita e a despesa, outro atribuindo tal competência ao poder executivo, só desaparece desde que se entenda que o primeiro só permitia ao Congresso votar o total da receita e votar o total da despesa, e não calcular a receita verba a verba, ou votar de per si cada verba de despesa.

Não foi, porém, assim, que as coisas se passaram; e como faltava competência técnica, ou conhecimento das necessidades da administração, à maior parte dos congressistas, os efeitos foram os que se viram, por entre a desordem financeira e o descrédito do sistema parlamentar saído do movimento político de 1910.

Ao ser apresentado à Câmara dos Deputados, o Orçamento Geral do Estado devia, pela Constituição de 1911, ser considerado um projecto de lei cuja iniciativa era atribuição privativa do poder executivo. Após a aprovação das Câmaras, e reduzido à forma legal, passava a lei orçamental. Apesar disso, designou-se por lei orçamental, ou lei de receita e despesa, a lei que avaliava a receita e fixava a despesa e na qual, por vezes, eram incluídas disposições que não respeitavam à gestão financeira do ano (disposições parasitárias), e designou-se por orçamento, o desenvolvimento das receitas e despesas. Em rigor a lei orçamental era constituída:

1º. - pela lei de receita e despesa com mapas;

2º. - pelo desenvolvimento das receitas e despesas, o que vulgarmente se chama "orçamento".

As normas constitucionais de 1911 traduziam, quanto à emergência de não se encontrar aprovada a lei de receita e despesa antes do início do ano económico, critério diferente do expresso no acto adicional de 1896, segundo o qual, "enquanto um orçamento não estivesse aprovado vigorava o do ano anterior"; e, como não repudiavam o sistema dos duodécimos provisórios, passou a usar-se tal sistema, que, pelo muito que dele se abusou, bastantes perturbações trouxe à vida financeira do Estado.

4ª. Parte:

O Orçamento desde 1928.

VIII - As reformas de Salazar - Diplomas fundamentais.

Com a publicação dos Decretos nºs. 15:465, de 14 de Maio de 1928, e nº. 16:670, de 27 de Março de 1929, formou-se um direito orçamentário novo em Portugal, no qual - atingindo no fortalecimento da acção do Poder Executivo um dos principais desígnios em matéria financeira - se reflectiam as concepções políticas de uma nova época.

O grande objectivo daqueles diplomas, que se completaram com o Decreto nº. 16:731 (reforma tributária) e com o Decreto nº. 18:381, de 24 de Maio de 1930 (reforma da Contabilidade Pública), reunindo um conjunto de diplomas que constituem a grande reforma financeira de Salazar, foi assegurar a ordem, a homogeneidade e a clareza das contas públicas, cuja falta (diz o relatório do Decreto nº. 15:465) "é um resultado e um incentivo da má administração" - e - "é funesta ao crédito público e à produção do País".

O Decreto nº. 15:465, foi dividido em 3 partes:

a) Organização do orçamento, unidade, universalidade e equilíbrio orçamental;

b) Garantias do equilíbrio orçamental;

c) Reduções de despesas.

As disposições agrupadas sob as alíneas b) e c), na sua quase totalidade, têm hoje, pelo seu carácter transitório, um interesse puramente histórico; porém, este valor histórico é tão elevado e tão notável, que, para o reconhecer, bastará

verificar nelas as determinantes imediatas da extinção do deficit orçamental, que se tornara instituição nacional e que, só por si, num país relativamente pobre como o nosso, causara sérias dificuldades e um enorme descontentamento.

Os artigos 25º. a 29º. fixaram princípios perduráveis de administração financeira colonial, sendo de ordem orçamentológica o do primeiro, respeitante à classificação das receitas e despesas ordinárias, às verbas compreendidas como despesa extraordinária e ainda à defesa do equilíbrio orçamental do orçamento ordinário.

Neste momento, em que o consenso geral do país e as suas leis orgânicas reconhecem no ultramar português uma função histórica de províncias de Portugal, atribuindo-lhe o correspondente regime social e jurídico, julgo podermos encarar aqueles princípios dos artigos 25º. a 29º. do Decreto nº. 15:465, como a melhor fonte de inspiração e o melhor exemplo de identidade administrativa, para uma futura reforma dos orçamentos das províncias ultramarinas, e, bem assim, dos seus regimes de contabilidade pública e de imposto, tendo ainda em vista o estado actual de evolução daquelas vastas regiões e os novos conceitos de administração financeira, ali aplicáveis.

Uma outra disposição, agrupada naquele diploma sob a divisão c) "Reduções de despesas", e que marca um princípio ainda seguido, é a da alínea b) do artigo 39º., segundo a qual, nenhuma comissão de serviço fora do país poderá ser criada de futuro sem aprovação do Conselho de Ministros e sem o voto favorável do Ministro das Finanças, quando as despesas sejam pagas em ouro no estrangeiro (tendo hoje a competência da aprovação sido dada ao Ministro das Finanças, por força do nº. 3º. do artigo 9º. do Decreto-Lei nº. 22:470).

Tratemos agora das disposições fundamentais agrupadas na divisão a) do mesmo diploma:

Foi o artigo 1º. que, mandando incluir no orçamento do Estado, como expressão geral das receitas e despesas públicas, os elementos necessários à apreciação da situação financeira das autarquias locais e das colónias, reforçou o princípio da "unidade", que o artigo 19º. do Regulamento de 1881 esboçara, e o artigo 63º. da Constituição viria a completar e a fixar definitivamente.

Os artigos 2º. a 11º. reorganizaram o orçamento, no seu aspecto documental, na técnica da sua formação e sistematização - tal como hoje se apresenta, com excepção da classificação das despesas.

O artigo 13º. estabelece o princípio de universalidade, tal como ainda não tinha sido enunciado, sem fugir à realidade da excepção. Segundo ele, "todas as receitas e todas as despesas dos serviços públicos, estejam ou não sujeitos a administrações autónomas e haja ou não fundos especiais que lhes sejam destinados, serão incluídos no orçamento, exceptuando-se apenas as de estabelecimentos financeiros do Estado onde se realizem operações bancárias". É claro que não vemos ainda aqui compreendidas todas as receitas e despesas da Administração-Geral dos Correios e Telégrafos, da Emissora Nacional, da Caixa-Geral de Depósitos, dos Hospitais do Estado e Institutos Bacteriológico e Oftalmológico que são também serviços públicos; mas, isso não impede que vejamos neste artigo a melhor expressão da regra da universalidade, que o artigo 20º. do regulamento de 1870 já marcara com clareza quanto às receitas; que o artigo 14º. do Decreto nº. 5:519 fixara pela primeira vez quanto a todas as receitas e despesas ordinárias e extraordinárias; e que o artigo 63º. da Constituição também viria a consagrar definitivamente.

O artigo 14º. deu nova arrumação às receitas ordinárias, classificando-as em oito capítulos, segundo a sua natureza e proveniência.

Os artigos 15º. a 17º., posto que nos apresentem, hoje à primeira vista, e respectivamente, uma classificação de despesa ordinária, uma enumeração e especificação de despesa extraordinária, e uma alusão a receitas extraordinárias - que, com o excedente das receitas ordinárias poderão cobrir a despesa extraordinária - verdade é que, no seu conjunto com o preceito do § 2º. do artigo 14º. - que diz: "as receitas do orçamento ordinário do Estado serão, pelo menos, iguais às despesas ordinárias" - constituem (os referidos artigos) um verdadeiro corpo de doutrina sobre que passou a assentar a realização do equilíbrio orçamental - condição "sine qua non" do prestígio de uma administração, e cujos princípios fundamentais são, portanto, os seguintes:

a) cobertura total das despesas ordinárias pelas receitas ordinárias;

b) definição das despesas ordinárias como sendo "as de carácter normal e permanente dos diversos Ministérios, incluíndo os encargos da dívida pública";

c) reforço dessa definição por meio de fixação das despesas extraordinárias;

d) regulamentação da forma de cobertura das despesas extraordinárias.

Resta aludir a dois importantes preceitos. O primeiro, expresso no artigo 19º., manda sujeitar todos os serviços públicos, com ou sem autonomia administrativa ou financeira, às leis e regulamentos de contabilidade pública no que respei-

ta à organização dos seus orçamentos, à execução dos seus serviços, ao pagamento das suas despesas e à apresentação, fiscalização e julgamento das suas contas, com excepção apenas dos estabelecimentos bancários do Estado, que se regerão pelos respectivos diplomas especiais. O segundo, constante do artigo 20º., proibe, sem prévio acordo do Ministro das Finanças, a criação de fundos especiais ou administrações autónomas de serviços públicos com receitas e despesas independentes.

O primeiro destes artigos - o artigo 19º. - constitui uma bela síntese de unidade nos processos de administração financeira, submetendo todos os serviços públicos, nos múltiplos aspectos da sua vida administrativa, à disciplina da lei de contabilidade pública - o que, diga-se de passagem, só os funcionários da Direcção-Geral da Contabilidade Pública poderão devida e competentemente, orientar e fiscalizar em toda a eficiência e amplitude, desde que à Direcção-Geral não faltem os meios materiais, e as normas regulamentares indispensáveis à plena execução do disposto no artigo 8º. do Decreto nº. 14:908, de 18 de Janeiro de 1928, e do nº. 9 da alínea c), e alínea d), do artigo 2º. do Decreto nº. 18:527, de 28 de Junho de 1930.

Quanto ao disposto no artigo 20º. - que condiciona a criação de fundos especiais - nenhum comentário melhor se pode acrescentar, presentemente, do que aquele que resulta do estudo feito pela Câmara Corporativa, acerca do assunto, e que poderá ler-se nas páginas do "Diário das Sessões" da Assembleia Nacional, nº. 55, de 27 de Novembro de 1950.

O Decreto nº. 16:670 (reforma do orçamento das despesas) teve por finalidade imediata a disciplina das despesas, representada no estabelecimento de uma classificação rigorosa que permitisse dar uma imagem clara do valor e do custo dos serviços, e obter a realização de economias necessárias; e, ainda, reflectir a referida disciplina na sujeição das despesas a uma correcção económica que até aí não existia, e que ficaria a cargo de um serviço cooperador da Contabilidade Pública (digo cooperador porque as suas funções completar-se-iam) denominado Intendência-Geral do Orçamento, através do qual o Ministro das Finanças exerceria a superintendência e a fiscalização técnica da preparação e execução do orçamento (artigo 21º.).

O objectivo da classificação rigorosa da despesa foi conseguido pela execução do disposto nos artigos 1º. a 11º., de que só os três primeiros se mantêm em vigor, tendo os restantes sido substituídos pelos artigos 1º. a 6º. e 8º. do Decreto-Lei nº. 29:724.

O objectivo da sujeição das despesas à correcção económica, encontra-se definido no artigo 16º., que obriga os directores e administradores dos serviços a aplicar as verbas que fazem face às despesas dos seus serviços de modo a alcançarem um máximo de rendimento útil com o mínimo dispêndio possível. Este princípio cuja execução deveria ser assegurada pela fiscalização que o artigo 22º. e suas alíneas, se destinava a regulamentar, não tem ainda hoje realização prática, visto não ter sido organizada a Intendência-Geral do Orçamento, e embora tenha sido criado um serviço especial denominado "Serviço da Intendência-Geral do Orçamento" ao qual ficou competindo o serviço de consultas e informações respeitantes à execução do Orçamento Geral do Estado e dos serviços com autonomia.

Não podendo saber ao certo se o legislador abandonou a ideia de confiar a um departamento diferente a correcção económica de despesa e a preparação do Orçamento, por naturalmente se reconhecer que ambas aquelas funções se enquadram nas possibilidades da Direcção-Geral da Contabilidade Pública - certamente até com vantagens de diversa ordem - seja-me permitido que sobre o assunto cite aqui duas judiciosas opiniões do Dr. Aureliano Felismino, que hoje muito superiormente dirige o departamento do Estado em que me orgulho de servir, opiniões que todos conhecemos da notável comunicação dirigida à Sociedade de Ciências Económicas, sob o título "Modernas tendências da Contabilidade Pública", e que, com a devida vénia, julgo ficarem bem recordadas num trabalho ainda que modesto acerca do Orçamento: "A Contabilidade poderá ter papel mais eficiente na administração indo além da correcção jurídica das despesas públicas para entrar, ainda que pouco a pouco, na correcção económica". "Entendo que não há vantagem em dar a outro organismo, que não a Direcção-Geral da Contabilidade Pública, a coordenação do Orçamento".

Existem no Decreto nº. 16:670 outras disposições que interessam à organização, à rectificação ou à execução do Orçamento.

E assim:

a) - O artigo 18º. determina que o orçamento das despesas dos diferentes Ministérios será precedido do resumo geral das despesas públicas e do resumo geral das despesas de cada Ministério, elaborados em estreita concordância com as classificações e normas dos artigos 1º. a 10º., que agora se encontram alterados por legislação posterior - quanto à ordem das despesas que constituem encargos gerais da Nação, e às modificações introduzidas pelo Decreto-Lei nº. 29:724, como já disse. O artigo 19º. manda organizar os mapas discriminativos das importâncias totais das despesas de cobrança dos impostos gerais do Estado e das despesas com a administração do domínio do Estado. E os artigos 23º. a 26º. providenciam quanto à preparação do orçamento, e seus prazos, com as alterações introduzidas pelo artigo

9º. do Decreto-Lei nº. 25:299 e artigo 7º. do Decreto nº. 25:538.

b) - O artigo 17º. inclui o princípio da proibição das transferências de verba de Ministério para Ministério, de capítulo para capítulo, de serviço para serviço, de classe para classe; regulando, no seu § 1º. as transferências de verba de artigo para artigo dentro de qualquer das classes e de número para número na classe de despesas com o material, e no § 2º., as transferências de verbas de número para número dentro do mesmo artigo nas actuais classes 1ª. e 3ª. e bem assim, as de rubrica para rubrica dentro do mesmo número.

c) - Os artigos 12º. a 15º. regulam a inclusão de despesas no orçamento, condicionando a realização das mesmas a preceitos legais especificados, e respeitando os artigos 14º. e 15º. às "Despesas de anos económicos findos".

Dos restantes diplomas, referidos neste capítulo, o que tem disposições de interesse para este estudo, é o Decreto nº. 18:381, que, reformando a contabilidade pública, completou a reforma orçamental que se projectara levar a efeito com os Decretos nºs. 15:465 e 16:670, de 14 de Maio de 1928 e 27 de Março de 1929, conforme se acentua no relatório. Deste se destacam também as seguintes palavras, por bem expressarem a íntima relação existente entre a preparação e a execução do orçamento, e a acção administrativa desenvolvida através dos serviços da Direcção-Geral da Contabilidade Pública:

Todos as conhecem: - "Fracassariam os melhores esforços no sentido da regeneração financeira se uma contabilidade clara e exacta não traduzisse em cada momento o estado de todas as administrações. Ela é, em última análise, pela expressão numérica que utiliza, de si precisa e concludente, a garantia máxima do cumprimento das leis que regulam as receitas do Estado e a aplicação dos dinheiros públicos".

Esta reforma substituiu o sistema "ano económico-gerência" das reformas de 1907 e 1919, pelo regime de ano económico com um período complementar de 45 dias (hoje apenas para as despesas) em que se completam as operações do ano económico - período que não é o "exercício" do Regulamento de 1881, visto que as despesas satisfeitas no seu decurso se consideram pagas no último dia do ano económico.

Uma disposição do âmbito do direito orçamentário, é a do artigo 13º. que, assegurando o cumprimento do preceito do artigo do mesmo número do Decreto nº. 16:670, determinou que todos os serviços do Estado seriam obrigados a ter uma conta corrente com as suas dotações orçamentais, ficando responsáveis pelos encargos contraídos sem prévia verificação dos requisitos da lei que autorize a despesa, descrição orçamental adequada e cabimento na respectiva dotação.

As outras disposições importantes são as dos artigos nºs. 32º. a 35º. que regulam a abertura dos créditos extraordinários e dos créditos especiais, limitada, quanto aos primeiros, aos casos imperiosos expressamente designados no artigo 32º. e, quanto aos segundos, limitada aos casos mencionados no artigo 33º., considerados também imperiosos, e para satisfação de cujas despesas - assim como das efectivadas por meio de créditos extraordinários - o Governo usará dos meios necessários quando o orçamento não apresente saldo que as comporte, e, ainda, aos casos mencionados no artigo 35º., quando haja receitas compensadoras ou quando, no mesmo diploma de abertura do crédito, sejam anuladas nas dotações de um ou mais Ministérios, por dispensáveis, importâncias que somem quantia equivalente à das novas despesas a efectuar - o que, como se sabe, não altera o equilíbrio orçamental.

IX - Diversos diplomas

Os Decretos nºs. 15:465, 16:670 e 18:381, sofreram no seu regime diversas modificações, introduzidas posteriormente por alguns diplomas.

Quase todos eles são também posteriores à Constituição Política em vigor no momento em que são traçadas estas linhas, e pareceria, por isso, que deviam ser aqui estudados depois do estatuto fundamental da Nação. Todavia, tais diplomas não são, em geral, mais do que aditamento à doutrina, actualização ou aperfeiçoamento dos processos de administração, fixados por aqueles três diplomas fundamentais; e, por tal motivo, o seu estudo seguir-se-á neste capítulo, como um complemento do capítulo anterior, fechando o presente trabalho com a apreciação dos preceitos de direito orçamentário da Constituição de 1933 - tanto mais que se trata de matéria mais destacada, que convém fixar melhor, em face da grande importância do documento político de que tais preceitos constituem parte.

São oito os diplomas principais de que desejamos falar, a saber:

Decreto com força de Lei nº. 19:286, de 30 de Janeiro de 1931;
Decreto-Lei nº. 22:470, de 11 de Abril de 1933;
Decreto-Lei nº. 24:914, de 10 de Janeiro de 1935;
Decreto-Lei nº. 25:299, de 6 de Maio de 1935;
Decreto-Lei nº. 27:223, de 21 de Novembro de 1936;
Decreto-Lei nº. 29:724, de 28 de Junho de 1939;
Decreto-Lei nº. 33:538, de 21 de Fevereiro de 1944;
Decreto-Lei nº. 37:429, de 28 de Maio de 1949.

O Decreto com força de Lei nº. 19:286, limitou a utilização de determinadas dotações orçamentais, para o ano económico de 1930-1931, a 95 por cento da sua importância. Nos anos económicos seguintes, continuou a ser aplicada esta medida de economia, tendo sido a percentagem alterada para 90 e tendo-se efectuado outras alterações quanto às rubricas a ela sujeitas - o que tem constituído um factor importante de equilíbrio orçamental.

O Decreto-Lei nº. 22:470, pelo seu artigo 9º. e respectivos nºs. 1º., 2º. e 3º., aumentou os poderes do Ministro das Finanças na execução do orçamento, atribuindo-lhe competência para a aprovação de propostas para abertura de créditos especiais e extraordinários a favor dos diversos Ministérios; autorização de antecipação de duodécimos, e criação de comissões de serviço no estrangeiro, quando os encargos sejam em ouro.

O Decreto-Lei nº. 24:914, permitiu a abertura dos créditos extraordinários, a que se refere o artigo 32º. do Decreto-Lei nº. 18:381, de 24 de Maio de 1930, com aprovação em Conselho de Ministros de proposta apresentada pelo titular da respectiva pasta, acompanhado do parecer do Tribunal de Contas sobre a consulta que lhe tiver sido dirigida nos termos da alínea b) do artigo 6º. do Decreto-Lei nº. 22:257, de 25 de Fevereiro de 1933; ampliou os casos de abertura de créditos especiais que se encontram regulados nos artigos 33º. e 35º. do citado Decreto nº. 18:381; e regulou, ainda, a alteração ou substituição de rubricas do orçamento.

O Decreto-Lei nº. 25:299, fazendo coincidir o ano económico com o ano civil, tornou possível a consecução do objectivo de preparar o orçamento muito pouco tempo antes do começo da sua execução, tornando assim as suas expressões numéricas mais harmonizadas com as realidades da administração, ao mesmo tempo que assegurava a sua aprovação a tempo de começar a ser executado no primeiro dia do ano económico - o que, como é sabido, nem sempre sucedeu em outros tempos, quando era necessário recorrer ao sistema de aplicação de duodécimos do orçamento do ano anterior.

O Decreto-Lei nº. 27:223, que teve o objectivo principal de simplificar a organização da Conta Geral do Estado, incluiu, todavia, algumas disposições de interesse para esse estudo; e assim, ampliou (artigo 8º.) a enumeração das despesas extraordinárias feita no artigo 16º. do Decreto nº. 15:465, de harmonia com o preceito constitucional de recurso a empréstimos (artigo 67º. da Constituição) e com o artigo 7º. deste Decreto, mandando considerar como extraordinária a despesa realizada por conta de saldos de anos findos.

O Decreto-Lei nº. 29:724, revogando os artigos 4º. a 11º. do Decreto nº. 16:670, rectificou a classificação da despesa para inscrição orçamental, fazendo englobar a classe "Pagamento de serviços" com a de "Diversos encargos"; corrigindo, simplificando, aperfeiçoando diversas inscrições; fixando regras e preceitos para cada caso; de modo a contribuir - como diz o relatório - para a devida regularidade e uniformidade na prestação de contas a que os serviços públicos são obrigados, e a facilitar a conferência, o exame e o julgamento das mesmas contas. Certo é, portanto, que a execução orçamental foi assim muito beneficiada, passando a verificar-se uma especialidade mais rigorosa com uma classificação mais clara e perfeita da despesa, em relação às dotações em que se julgou necessário fazê-lo.

O Decreto-Lei nº. 33:538, apenas trouxe preceitos aplicáveis às transferências de verba previstas no número 2º. do artigo 17º. do Decreto nº. 16:670, sempre que se pretenda alterar uma verba inscrita no Orçamento com aplicação expressamente concretizada e delimitada quanto ao fim especial a que se destina; e, ainda, às transferências de verbas a efectuar dentro da despesa extraordinária.

O Decreto-Lei nº. 37:429, revogando os artigos 1º. a 12º. do Decreto nº. 15:465, introduziu alterações aos preceitos que regulavam a elaboração daqueles mapas, actualizou as respectivas disposições, fazendo juntar, no preâmbulo do orçamento, os mapas respeitantes às receitas e despesas dos organismos de coordenação económica e dos organismos corporativos.

X - A Constituição Política de 1933 e o Orçamento. Conclusão.

A Constituição Política de 1933 tirou ao Orçamento todo o valor político que lhe resultava de ser discutido pelo Parlamento - e discutido pormenorizadamente, em relação a qualquer verba inscrita e a cada aspecto da actividade administrativa que nele se reflectia, como sucedia antes do novo estatuto político da Nação.

Sob o aspecto político os pontos fundamentais do novo direito, são pois os seguintes:

a) - O orçamento é organizado e posto em execução pelo Governo, em harmonia com as leis preexistentes (V. artigo 64º.);

b) - Não é apresentado à Assembleia para nela ser discutido ou votado;

c) - A Assembleia Nacional autoriza o Governo a cobrar as receitas do Estado e a pagar as despesas públicas na gerência futura, definindo na respectiva lei de autorização os princípios a que deve ser subordinado o orçamento na parte das despesas cujo quantitativo não é determinado em harmonia com as leis preexistentes (artigo 91º. - nº. 4).

Na preparação do Orçamento, o Governo atende, pois, a quantitativos já determinados por contratos ou leis preexistentes; e quanto às restantes despesas, faz os seus cálculos e previsões, na certeza de que, tanto as que obedecem a determinada política a executar no ano económico, como aos respectivos recursos com que há-de fazer-lhe face, a Assembleia Nacional pode discutir e votar oportunamente as directrizes, não só porque lhe imcumbe fixar essas directrizes na lei anual de autorização, ao autorizar o Governo a cobrar as receitas e a pagar as despesas, como por lhe competir aprovar os impostos e autorizar o Governo a realizar empréstimos e outras operações de crédito (V. artigo 91º. nºs. 4º. e 5º., e artigo 70º.).

Quanto ao conteúdo político que possa ainda encontrar-se no Orçamento Geral do Estado, especialmente sob o ponto de vista da repercussão do valor das dotações e dos actos da execução orçamental, na efectivação do plano político dos Governos - nos concomitantes efeitos de política nacional - é assunto que não cabe neste pequeno estudo e me não proporei tratar.

Voltemos aos preceitos de direito orçamentário existentes na Constituição de 1933:

O artigo 63º. como tivemos ocasião de dizer, ao tratarmos da legislação anterior, reafirma os princípios da unidade e da universalidade.

O artigo 64º. além de nos indicar que o orçamento é organizado e posto em execução pelo Governo, fixa o princípio da anualidade.

O artigo 66º. segundo o qual "o orçamento deve consignar os recursos indispensáveis para cobrir as despesas totais", confirma a regra da não consignação da despesa o que, aliás, pouca importância tem para o ponto de vista de que tratamos; porém, a disposição desse artigo 66º., conjugada com a do artigo 65º., que designa as despesas a tomar como base da fixação dos impostos e outros rendimentos do Estado, expressa o princípio do equilíbrio orçamental.

O artigo 67º. e seu § único, fixa os casos em que é permitido o recurso aos empréstimos, e também à dívida flutuante em representação das receitas da gerência em curso.

O artigo 97º. não permite que os membros da Assembleia Nacional apresentem projectos de lei ou propostas de alteração que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita do Estado criada por leis anteriores.

O artigo 109º. - § 2º. determina que os actos do Presidente da República e do Governo, que envolvam aumento ou diminuição de receitas ou despesas são sempre referendados pelo Ministro das Finanças.

Eis os preceitos constitucionais, em vigor, de direito orçamentário, com os quais chegamos ao fim do nosso trabalho, que - acentuamos - é despretencioso e teve apenas o fim, que não sei se chegará a ser atingido, de facilitar a tarefa a colegas que se preparam para uma espinhosa função pública - poupando-lhes algum tempo, do pouco que lhes resta da sua imperiosa labuta diária.

*

Se percorrermos as páginas da história ou dos tratados da especialidade, veremos que o direito orçamentário tem sido, através dos tempos - como não poderia deixar de ser - não só uma consequência dos progressos gerais de que a administração financeira dos Estados recebe imediata influência, como um produto de factores políticos dos sistemas sob cujas tradições ou princípios se governam as Nações.

A ciência política evoluíu e aperfeiçoou-se; e, como não há política sem finanças - poder-se-ía dizer, em certo sentido, não há política sã sem boas finanças - o direito orçamentário acompanhou também a evolução da administração política dos povos.

Entre nós, vêmo-lo seguir, pois, três fases diferenciadas, que correspondem a três épocas, cronològicamente desiguais e polìticamente bem distintas: - antes de 1820; desde o advento do constitucionalismo, e após as reformas financeiras de Salazar.

Os que, como nós, orientados pelo direito positivo em vigor, compulsam diàriamente o Orçamento Geral do Estado e, dentro das normas legais da execução orçamental, contribuem, por seu lado, para a realização das previsões que as suas rubricas e os seus números exprimem, conhecem bem a posição actual do nosso direito orçamentário; e, por isso, desnecessários se tornam, acerca do assunto, quaisquer novos comentários.

Quanto ao futuro, ou antes, sobre as tendências que actualmente possam manifestar-se no sentido do futuro, é natural que à nossa curiosidade de funcionários zelosos ocorra perguntar:

a) - Que princípios ou que disposições legais existentes poderão manter-se, ou irão sofrer substituição ou adaptação a novas conveniências ou condições que se deparem na vida do Estado?

b) - E por exemplo: - qual o papel que a representação popular, das classes ou das actividades nacionais, virá reivindicar, para si, na discussão e votação do orçamento, ou na discussão e votação da lei anual da receita e despesa?

c) - Manter-se-á a votação das expressões numéricas constantes da lei da receita e despesa (lei anual de autorização ou lei de meios), ou tender-se-á para alargar a competência dos parlamentos à discussão e votação do orçamento, por grupos de despesas ou por sectores administrativos? Isto é:

d) - ...Em que medida a competência política dos governos (pois são eles que organizam e realizam os planos e objectivos da administração) e, portanto, a atribuição política e técnica dos Ministros das Finanças (visto serem eles quem, por sua função e posição, melhor conhecem as necessidades da administração financeira do Estado), em que medida - diziamos nós - a indiscutível competência do executivo nesta matéria virá a ser limitada ou cerceada pelo poder legislativo?

Quanto a nós, seja qual for o sistema dominante; confirme-se, ou não, em regime mais ou menos atenuado, a teoria de finanças de classe, de Lória - ou possa, ou não, existir uma opinião mais ou menos considerável, a favor da minuciosa discussão, por parte dos parlamentos, das dotações orçamentais - é evidente que esta forma de compreender os direitos de soberania de uma classe, ou de mais de uma classe, só poderia prejudicar o plano administrativo de qualquer governo, visto que todos os representantes (independentemente da dispersão de recursos, ou dos esbanjamentos, que poderiam originar) estariam habilitados a alterar o significado das verbas - e, portanto, os objectivos dos governos - tivessem, ou não, competência técnica para o fazer, e fossem quais fossem as consequências, de ordem financeira, económica ou política, que viessem recair sobre a realização do plano geral do poder executivo.

Em nossa modesta opinião, entendemos, pois, que, quando se não ache preferível a manutenção do "statu quo", da votação parlamentar, apenas a votação do orçamento por grupos de despesas, ou por sectores administrativos, poderia resultar benéfica, ou útil, à continuidade de uma política financeira equilibrada e sã.

Todavia, a nós, simples executores da lei através do complexo mecanismo do serviço público, fora de meras atribuições de estudo ou regulamentação dos pormenores administrativos, apenas nos incumbe aplicar, às necessidades dos serviços, as determinações e os preceitos emanados dos poderes competentes; isto é: cumprir, executando.

Pelo que - e conscientes dos nossos deveres cívicos e profissionais - alimentamos a aspiração de cumprir sempre melhor e mais esclarecidamente, com o devido conhecimento de causas e efeitos, e executar o mais perfeitamente possível, na plena disciplina dos serviços e em cumprimento dos superiores objectivos da Administração.

(a) Álvaro Figueiredo de Melo

V - ORGANIZAÇÃO DA CONTABILIDADE DOS SERVIÇOS COM AUTONOMIA ADMINISTRATIVA: Aspectos administrativos da Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas.

Pelo Chefe de Repartição dos Serviços Administrativos da Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas, Snr. Mário Alves da Cunha e Silva.

Pronunciada no dia 31 de Maio.

Foi convidado de honra o Exmº.Snr.Director-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas.

SUMÁRIO:

I - A DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS FLORESTAIS E AQUÍCOLAS: Sua acção. Extensão geográfica que domina. Riqueza patrimonial que administra.

II - Seu sistema administrativo: Organização. Dificuldades em face da extensão geográfica. Soluções para atenuar ou eliminar essas dificuldades.

III - O que se tem feito para aperfeiçoar a administração. O que é necessário fazer ainda.

IV - Conclusões.

Excelentíssimos Senhores Directores-Gerais
Senhor Adjunto
Minhas Senhoras
Meus Senhores
Meus caros colegas:

Em 1945, quando dum concurso para primeiros oficiais, recebi do Exmº, Senhor Director-Geral a incumbência de, através do Gabinete de Estudos, tratar em palestra de alguns pontos do programa. Pensei que seria capaz e fiz o que as minhas possibilidades permitiam. - Felizmente que não estão presentes os candidatos desse tempo ...

Alguns dos meus colegas receberam igual incumbência e todos fizeram quanto lhes era possível, tendo como finalidade o auxiliarem os opositores ao referido concurso. Tinhamos ainda outro fito: o de dignificar o prestigioso nome da Direcção-Geral e do Gabinete de Estudos que ensaiava então os primeiros passos.

O Gabinete de Estudos, criado sob a égide do antigo e sempre saudoso Director-Geral, Dr. António José Malheiro, destina-se segundo o diploma, Decreto nº. 34:625, de 24 de Maio de 1945, a promover o funcionamento de cursos livres de contabilidade pública, tendo como objectivo o aperfeiçoamento profissional e orientar, facilitar e completar a preparação dos opositores a concursos de provas públicas, para o preenchimento de vagas da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Muito devem já os funcionários da Direcção-Geral ao Gabinete de Estudos e ao actual Director-Geral, principal propulsionador da sua criação e desenvolvimento. Pertencem já ao Passado aqueles tempos em que os opositores, entre os quais figurava o Senhor Director-Geral, nada tinham que os auxiliasse na preparação para as suas provas, a não ser a troca de impressões feita em conjunto, o que muito se usou e soldou amizades que perduram até hoje, e já passaram 20 anos.

A Administração encontrou também no Gabinete de Estudos, uma escola de preparação de funcionários que muito fará ainda, sendo disso garantia o interesse que o Senhor Director-Geral dedica aos problemas com aquele relacionados.

É de notar, no entanto, que tudo se tem feito sem repelões, sem barulho, com um trabalho silencioso, persistente e útil.

De uma utilidade que se tornaria ocioso encarecer porquanto, como todos o sa bem, os problemas administrativos são cada vez mais complexos, e a preparação a exigir tem de ser cada vez mais eclética.

Hoje, já não se pretende que um funcionário seja apenas pontual, e que conhe ça o serviço ...

Pretende-se mais, pretende-se que ele seja um auxiliar valioso na resolução dos problemas que surgem diàriamente ao organismo onde está vinculado. Que seja um elemento útil na organização e não apenas um indivíduo que assina o ponto às horas regulamentares.

Já lá vai o tempo em que o dirigente dum serviço pedia urgência na solução dum processo - ... que ficava resolvido um mês depois.

Já lá vai o tempo do "vamos a ver" ... do "V. Exa. volte por cá daqui a uns dias" .....palavras com que não poucos escritores satirizaram o funcionalismo.

EÇA DE QUEIROZ, que num dos seus mais belos livros dizia irònicamente que "em determinado organismo às vezes também se trabalhava", se vivesse hoje teria de mo dificar a sua opinião e talvez dissesse: - Os funcionários, já nem sequer têm tem po para ler os meus romances ... Parem lá com isso ...

Meus Senhores:

Encarregou-me o Senhor Director-Geral de focar determinados problemas adminis trativos dos Serviços Florestais e Aquícolas.

Na Direcção-Geral da Contabilidade Pública colegas temos que, decerto, com muito mais brilho e competência poderiam trazer-vos problemas que possívelmente in teressariam mais à preparação para um concurso de chefes de secção.

Porém, entendeu o Senhor Director-Geral que é a Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas um organismo que se torna necessário conhecer intimamente, dada a sua importância na economia do País e na conjuntura mundial de matérias pri mas.

Muito tem realizado este departamento do Ministério da Economia e para em mais se parecer com a nossa Direcção-Geral, como terei ocasião de lhes mostrar, até no silêncio se assemelha. Há, nestas duas Direcções-Gerais, acanhamento de mostrar ao público em geral e às entidades oficiais, as realizações e o muito que já se fez.

A modéstia é para os indivíduos e para as entidades colectivas o mesmo que as sombras são para os quadros de arte: um realçar de méritos e um avolumar de força interior.

Pedindo perdão do incómodo que lhes vou causar, e sempre com a convicção de

que já não estão presentes os que me ouviram há cerca de 6 anos, - e isto porque ainda não vi sair ninguém, ... - vou tentar descrever a história dos Serviços Florestais, no sector dos serviços administrativos e também apontar o que se tem feito e o que ainda falta fazer.

- o -

A DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS FLORESTAIS E AQUÍCOLAS:

Sua acção. Extensão geográfica que domina. Riqueza patrimonial que administra.

Estabelece a Constituição Política que a Assembleia Nacional tomará as contas do Estado respeitantes a cada ano económico.

Quer dizer, a actividade do Governo, a sua administração, é apresentada perante os representantes da Nação.

A aplicação deste princípio traz como consequência lógica a consagração da contabilidade como escritora independente, na história da Administração dos Governos.

Os serviços administrativos dum organismo técnico, não são serviços principais, escrevem história. História por vezes desagradável, o que implica animadversão e hostilidade que sectores da Administração dedicam àqueles serviços.

Mas, vamos ao caso dos Serviços Florestais:

DADOS HISTÓRICOS

Vem de muito longe o gosto pela caça e esta anda muito ligada às Matas. Quase todos os nossos Reis, desde a primeira dinastia, se dedicaram a este divertimento e, ligados à coroa, existiram as Matas ou Montados como eram, então, designados.

Data do reinado de D. João I o cargo de monteiro-mór do reino, que superintendia sobre todos os monteiros. Na respectiva carta régia de 26 de Agosto de 1414, estabeleciam-se penalidades para quem matasse certas espécies de caça e pusesse fogo aos montados.

É bastante notável o Regimento do Monteiro-Mór promulgado por D. Duarte, em 1435, que regulamentava o serviço da guarda e da polícia das matas.

As Ordenações Afonsinas no que dizia respeito à protecção do domínio flores-

tal eram também muito rigorosas.

Este cargo de monteiro-mór só veio a ser extinto em 1821, por decreto das Cortes Gerais Extraordinárias, parece que por motivos políticos.

Podemos no entanto acentuar que foi sob o reinado de D. Diniz que se assentaram os fundamentos da obra florestal do País, com a criação do Pinhal de Leiria.

Neste período, e até 1783, as matas pertenceram à Administração da Real Fazenda, passando nesse ano para a Inspecção de Marinha. Ficaram outras no início do século XIX a cargo da Intendência-Geral das Minas e Metais.

Em 1824, alvará de 24 de Julho, foi criada, sob a superintendência do Ministério da Marinha, a Administração-Geral das Matas, que transitou, em 1853, para o Ministério das Obras Públicas.

Em 1881, encontram-se os Serviços Florestais subordinados à Direcção-Geral do Comércio e Indústria.

Em 1887, aparece já um inspector dos serviços florestais e os serviços subordinados à Direcção-Geral da Agricultura.

Com a crise financeira de 1891 a época florescente dos serviços sofreu um compasso de espera, uma vez que houve necessidade de alterar o regime administrativo de autonomia completa aproveitando-se todas as receitas disponíveis para as despesas mais urgentes da Nação.

Assim, e por largo espaço de tempo, os Serviços Florestais mantêm-se subordinados à Direcção-Geral de Agricultura, que transitou por vários Ministérios - o das Obras Públicas, Comércio e Indústria; o do Fomento - até que em 1919, com a criação do Ministério da Agricultura é fixada a Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas com organização própria, que se tem conservado até hoje com a mesma designação.

Deve dizer-se, no entanto, que com esta mesma denominação pertenceu já aos Ministérios da Agricultura, do Comércio, Indústria e Agricultura, e da Economia, onde se encontra neste momento.

SUA ACÇÃO

É vasta e complexa a acção destes Serviços. Problemas de arborização de serras e dunas, de exploração das matas do Estado, de protecção de arvoredos, de assistência a particulares, não só pela arborização, como de ataque a várias doenças que infestam os arvoredos, problemas de pesca (aquicultura), de caça e ainda os de correcção torrencial. São também da competência da Direcção-Geral o estu-

do das questões do melhor aproveitamento não só das madeiras e lenhas como ainda de produtos florestais, como a cortiça, casca, resinosos e celulose, etc..

O estudo do combate aos insectos e pragas florestais absorve a atenção de alguns técnicos, que têm obtido os melhores resultados.

A floresta tem hoje grande valor económico pois é importante fornecedora de algumas das principais matérias primas, como a cortiça, a resina, a celulose, etc..

A celulose, por exemplo, fornece-nos, desde o fio de seda à pasta de papel, e até duríssimos e macissos materiais capazes de suportar grandes cargas.

A fabricação das sedas artificiais é obtida com a celulose, podendo ainda juntar-se numerosos outros artigos de grande utilidade e consumo, que ao nosso País com condições para grande produtor de madeiras não deve deixar de interessar. Estão neste caso a lã, a crina e a palha artificiais, os filmes e todas as matérias plásticas celulósicas.

Deve acentuar-se, todavia, que não só a árvore nos dá matéria celulósica, de que é, no entanto, a principal fornecedora: cêrca de 90 % da produção.

Podemos, assim, concluir que a arborização é capital que deitamos à terra e que nos dá um juro bastante valioso.

Como elemento de informação anotamos que no ano findo a exportação de madeira e resinosos em matéria prima e produtos manufacturados atingiu a cifra de 540:534.060$00 e a da cortiça nas mesmas condições a quantia de 891:718.534$00, o que só nestes produtos fez pesar a balança comercial em mais de Esc. 1.432:252.594$.

O País conquistou de facto o primeiro lugar entre os produtores da cortiça, produto de grande aplicação nas industrias modernas de automóveis, aviões, motores eléctricos, material de laboratório, etc. etc., sendo por isso o sobreiro uma das grandes riquezas da Nação; mas parece que o Estado não só deverá arborizar, como ainda envidar os seus esforços no sentido de activar, por parte dos particulares a cultura da árvore, porque poderemos arriscar-nos a que um dia esse lugar, conquistado à custa de tanta canseira, seja perdido por se terem esgotado as fontes fornecedoras.

Assim, e dentro deste princípio lê-se no tratado "Subericultura", do ilustre cientista, Professor VIEIRA NATIVIDADE:

> "... A propriedade tende a dividir-se cada vez mais; as herdades que eram de um só, são hoje as herdades de muitos, e esta circunstância torna mais salientes e mais dolorosos os baixos rendimentos por unidade de superfície da cultura extensiva. Tudo conduz à exploração depredatória do capital florestal, ao mesmo tempo que a descapitalização da lavoura, e até o espíri-

to da época pouco propício a sacrifícios, à previdência e às renuncias, constituem obstáculo à arborização e à criação de mais riqueza..."

Pode dizer-se que a arborização pelo Estado se encontra em franco desenvolvimento. Desde 1939 que está em curso um importante plano de Povoamento dos baldios incultos do domínio público, situados ao norte do rio Tejo.

Foi este plano aprovado pela Lei nº. 1:971, e prevê no espaço e no tempo a arborização de 450.000 Ha. de serra no período de 30 anos divididos em 6 quinquénios. A despesa prevista ao tempo da sua apresentação - 1938 - era de Esc. 747:460.078$.

O dispêndio com o Plano atingiu até final do ano económico de 1950, a soma de Esc. 246:658.617$19 mas tem-se considerado como uma das mais valiosas obras em matéria de fomento económico.

A guerra e o após-guerra, no entanto, determinaram alterações nos preços prèviamente fixados para a execução do plano. A alta dos preços dos materiais e a desvalorização da moeda, com a consequente alteração dos salários, determinou rectificações nos projectos, que tinham sido conscienciosamente elaborados.

Mas, a arborização não produz apenas riqueza traduzida em meios monetários resultantes da venda de madeiras e outros produtos.

É importantíssima a influência da floresta no clima, no regime de chuvas e na defesa contra a erosão.

No entanto, todo este trabalho tem um inimigo implacável: o Fogo.

É esta a maior calamidade que pode cair sobre a floresta, e o seu combate obedece a técnicas especiais, cujo ensinamento os nossos engenheiros silvicultores ministram constantemente ao pessoal seu sobordinado.

Muitas vezes se tem atacado os Serviços Florestais por não procederem nas sementeiras e obras, a empreitadas e preferir-se a administração directa que, segundo alguns, é mais dispendiosa.

Esquecem-se, porém, os que assim pensam, que há por vezes outros problemas a atender na Administração e que os Serviços têm de contactar com os povos não só directa ou indirectamente dependentes da venda de produtos das matas, como ainda interessá-los nas medidas de carácter social postas em execução pela Direcção-Geral, e que se traduzem pelo ajuste de trabalhadores rurais, nas regiões onde os Serviços têm trabalhos a desempenhar.

A falta de trabalho é má conselheira e as suas consequências conduzem a actos criminosos, como sejam o envenenamento de peixes, fogos postos e vandalismos vários.

Como diz o ilustre técnico, Engenheiro Arala Pinto, as principais medidas preventivas contra os fogos são:

"O culto da árvore e a educação do povo".

É evidente que para a defesa contra os fogos tomam os nossos técnicos várias medidas, como o estabelecimento de postos de vigia e as faixas desarborizadas, mas não seria o suficiente se os técnicos desprezassem os povos vizinhos das matas que necessitam de trabalho, e entregassem a empreiteiros a direcção dos trabalhos que poderiam trazer de longe jornaleiros, visto que como é lógico o empreiteiro teria um único fim em vista: o lucro, obtido neste caso pelo pagamento de salários mais baixos.

A floresta é um património da Nação que a todos pertence, pelo que parece aconselhável prosseguir-se no dispêndio de grandes somas de capital, cuja recuperação é certa e excede, em muito, o juro do seu empate.

Só o Pinhal de Leiria, por exemplo, rendeu ao Estado com a exploração das suas matas a importância de Esc. 16:634.447$, ou seja 75% da receita total da Direcção-Geral, no ano findo. Repare-se que a área do Pinhal é de 11.000 Ha. e só para a execução do Plano de Povoamento Florestal foi prevista a arborização de 450.000 Ha. de serras.

A exploração de uma mata obedece a princípios técnicos devidamente pré-estabelecidos. Transcrevo duma conferência proferida pelo chefe da 3ª. Repartição Técnica, Engenheiro Tomás Oom, o seguinte:

> "Para estabelecer o regulamentar a exploração que mais convenha a uma mata faz-se em silvicultura, o ordenamento que permite, servindo-nos de conhecimentos de ordem técnica, cultural, biológica, económica, etc., organizar um plano de exploração por forma a obter-se um rendimento anual certo e constante".

- o -

Podemos ainda acrescentar a grande importância económica da abertura de estradas nas Matas florestais, pois só com comunicações acessíveis se valorizam os produtos.

Dentro deste princípio mantém a Direcção-Geral a conservação de cerca de 840 quilómetros de caminhos florestais, prevendo-se a construção de aproximadamente mais de 1.600 quilómetros por força das verbas do Plano de Povoamento Florestal, e ainda a construção do que se pode pelas dotações do orçamento ordinário com o fim de valorizar as matas e os seus produtos.

EXTENSÃO GEOGRÁFICA

Não só o Estado tem matas. - Pode mesmo dizer-se que não é o Estado o principal detentor da floresta. Os particulares detêm na sua posse 96% da área florestal do País.

A área florestal do País anda por cerca de 30% da sua superfície total, o que nos mostra a sua importância.

Comparando com outros países europeus o nosso não é dos mais nem dos menos povoados. Temos à nossa frente a Finlândia, a Suécia, a Rússia Europeia, a Austria, a Tchecoslováquia, a Bulgária e a Alemanha.

No entanto, a extensão que a Direcção-Geral domina é bastante vasta e existe uma divisão geográfica que permite a acção cordenadora do organismo central com base no melhor aproveitamento do trabalho e dos produtos.

É, porém, esta divisão já bastante antiquada o que não permite já uma acção eficaz, como seria de desejar. Há a atender, por um lado, à grande extensão das áreas adstritas a cada Circunscrição; e por outro, à falta de elementos que não podem ser obtidos por não existirem serviços hoje considerados indispensáveis. Mas só uma reforma, aliás há muito esperada, poderá resolver estes problemas.

Assim, a Direcção-Geral divide-se num organismo central com uma inspecção, 3 Repartições Técnicas, 1 Repartição Administrativa, estabelecimentos de investigação, como os Laboratórios de Tecnologia e Biologia, Estações de Experimentação e uma Estação Aquícola. Como serviços-base dos organismos regionais, existem 6 Circunscrições, uma situada no Porto e dominando os distritos de Viana do Castelo-Braga-Porto, Vila Real, Bragança e parte de Aveiro;

outra com séde em Coimbra, abrangendo os distritos de Aveiro, Coimbra, Guarda, Castelo Branco e Viseu;

outra, na Marinha Grande, que administra todo o Pinhal de Leiria, e matas do Valado e Vimeiro;

em Lisboa, a 4ª. Circunscrição, que domina as Matas da Azambuja, Trafaria, Machada, o conhecido Parque da Pena, Serra de Sintra e todo o sul do Tejo.

Nas Ilhas existem as Circunscrições de Ponta Delgada e do Funchal, esta creada recentemente.

Dependentes das Circunscrições, encontramos as Administrações Florestais, algumas das quais como as de Bragança, Viana do Castelo, etc, administrando áreas que excedem 30.000 hectares.

Para uma tão grande área e para o fomento, conservação e exploração das matas há uma hierarquia de pessoal de campo, constituída por:

Engenheiros silvicultores
Regentes florestais
Mestres e guardas florestais.

O serviço de polícia florestal é desempenhado por guardas que, simultâneamente, são também capatazes nas obras de arborização e conservação.

O serviço administrativo dos organismos regionais é assegurado pelas Circunscrições Florestais que fundamentadas nos elementos que as Administrações lhes remetem periòdicamente, elaboram as suas contas com base num orçamento discriminado feito pela Direcção-Geral o que não é mais do que a distribuição pelos serviços

das dotações que lhe estão consignadas no Orçamento da Despesa do Ministério.

São as circunscrições que remetem aos serviços centrais - Direcção-Geral - as folhas de despesa, as guias de receita, os mapas de despesa, etc., que são mensalmente conferidos.

- o -

RIQUEZA PATRIMONIAL QUE ADMINISTRA

O património costuma designar-se por um conjunto de valores que é objecto dos cuidados constantes duma administração.

O património destes Serviços é enorme e os seus elementos, que se consideram como partes integrantes do capital, são constituídos por Bens do Domínio Público e Bens do Domínio Privado. Destes, poderemos indicar alguns, como prédios, terrenos, máquinas, viaturas, caminhos de ferro, móveis, ferramentas, alfaias, gado, etc.. Daqueles, apontaremos as matas, as linhas telefónicas, as pontes, etc..

Poderia descrever os bens que constituem o activo da Direcção-Geral, mas seria alongar demasiado a presente palestra e abusar um pouco da paciência dos que me estão escutando.

Apenas citarei a existência de:

128.964 Ha. de terrenos arborizados;
94 viveiros;
Que as viaturas automóveis são em número de 93;
Que existem 558 edifícios, sendo 540 casas de guarda.

A conservação das matas, do material, dos edifícios, das viaturas, etc. exigem constantes cuidados e muita despesa.

Parece-me desnecessário insistir em que se trata de um importantissimo organismo, em que é necessário trabalhar muito para se conseguir algo, e, sobretudo, quando se luta com falta de pessoal.

Apenas alguns números elucidativos referentes ao pessoal que assegura o trabalho da Direcção-Geral:

67 engenheiros silvicultores dos quais 52 são de 3ª. classe;
29 regentes;
606 guardas florestais.

Engenheiros geógrafos, agentes técnicos de engenharia, pessoal de laboratório,

como naturalistas, preparadores, etc., asseguram os trabalhos de levantamentos topográficos e obras e de investigação e preparação laboratorial.

Quanto ao problema do pessoal administrativo teremos ocasião de, mais adiante, falar no assunto.

O número total de funcionários da Direcção-Geral, incluindo todo o pessoal, atinge o número de 937 e que somado com 181 unidades de pessoal assalariado de carácter permanente, dá um total de 1.118.

Mas, ocorre preguntar:

para esta enorme riqueza, este enorme património, está montada uma contabilidade em que se verifique dia a dia o desenvolvimento patrimonial?

Agora, que tanto se fala em Contabilidade Nacional, seria vantajosa a montagem dum serviço que permitisse a verificação do rendimento líquido?

Para poder oportunamente fornecer os elementos necessários para um balanço final, como diz FRANÇOIS PERROUX - "Em Contabilidade Nacional há a empregar bens que sejam heterogéneos técnicamente e económicamente (bens económicos de amparo material e títulos de crédito, produtos acabados e intermediários, moeda, etc.)organizando-os segundo um plano nacional num conjunto susceptível de manter um fluxo de serviços a um nível determinado".

Seria útil, criar uma escrita com todos os elementos constitutivos de preços de custo em que, com clareza, se verificassem as contas de exploração e as contas de cultura e se chegasse a um balanço com o seu ACTIVO-PASSIVO e situação líquida, e caminhar-se assim para esses elementos indispensáveis a um plano de recursos nacionais?

Não é dificil a montagem dum serviço dessa natureza na Direcção-Geral.

Primeiro porque o trabalho está sendo feito na esperança de que possa vir a ser oportunamente aproveitado; segundo, porque o Senhhor Director-Geral tem a noção exacta, apesar de ser um técnico distintíssimo, do que são contas do património e problemas de contabilidade.

Mas, atendendo à enorme extensão geográfica dos serviços, só seria possível a instalação dum serviço dessa natureza, com o conhecimento perfeito do desenvolvimento do capital fundiário e do capital de exploração, da atribuição das Despesas Gerais e reintegração do capital, desde que se instalasse em cada Administração um serviço de contabilidade (e elas são 38) que seria centralizado na Direcção-Geral.

Isto que seria muito interessante não se negando a utilidade, teria que ser

muito dispendioso em pessoal - dado o escasso número de funcionários administrativos de que dispõe. E é de ver que algum do pessoal a admitir para um serviço que é por sua natureza complexo, teria de oferecer garantias de especialização técnica que como se sabe exige sempre uma remuneração mais elevada.

No entanto, parece que alguma coisa se deveria ir fazendo, e o Senhor Director-Geral só aguarda para a determinar, que lhe seja dado algum pessoal. Muitas têm sido as conversas sobre o assunto, e na Direcção-Geral existe a noção exacta do que há a fazer para uma primeira fase de trabalhos.

II

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS FLORESTAIS E AQUICOLAS

1) - Seu sistema administrativo
2) - Organização
3) - Dificuldades em face da extensão geográfica
4) - Soluções para atenuar ou eliminar essas dificuldades.

- o -

O Problema da Autonomia dos Serviços Florestais:

Numa das nossas leis basilares de contabilidade pública (a Lei de 9 de Setembro de 1908) pode ler-se no seu artigo 19º. que as receitas, relativas a caminhos de ferro do Estado, Imprensa Nacional e da Universidade, Serviços Florestais e Caixa-Geral de Depósitos, são arrecadadas em harmonia com as prescrições de determinados diplomas orgânicos dos mesmos serviços.

Mais tarde, o decreto nº. 14:908, de 18 de Janeiro de 1928, no seu artigo 5º. diz-nos que os serviços autónomos Correios e Telégrafos , Porto de Lisboa, Serviços Florestais e Aquícolas, etc. entregarão no Banco de Portugal como Caixa Geral do Tesouro, todas as receitas que arrecadarem, as quais serão escrituradas como rendimentos do Estado com aplicação especial a esses serviços.

Depois da publicação do Decreto nº. 16:670, de 27 de Março de 1929, alterou-se profundamente a orgânica orçamental no tocante à Regra da especialização, pelo que se não aplica hoje este princípio. - O da consignação da receita.

Analisemos portanto o problema:

Têm os Serviços Florestais autonomia? - ou não a tendo, qual o seu regime administrativo?

Vejamos primeiro o que é um serviço autónomo:

Um serviço público é como sabemos a organização administrativa permanente que tem por objectivo facultar ao indivíduo os meios de que carece para a satisfação duma necessidade colectiva.

Quanto à sua administração, é costume dividi-los em: "serviços simples",ou sejam os que se encontram subordinados à administração central do Estado que não tem por conseguinte nem administração independente, nem património privativo, nem receitas e despesas distintas;

Em serviços autónomos (ou com autonomia administrativa e financeira) ou sejam os que tendo receitas resultantes da sua actividade fazem face à totalidade das suas despesas;

Em serviços só com autonomia administrativa (que, embora com requisitos característicos dos serviços autónomos), não tem no entanto receitas próprias, ou tendo-as, não podem fazer face à totalidade das suas despesas.

Os serviços autónomos designam-se ainda por serviços personalizados ou institutos públicos, quando têm património próprio.

Todos conhecemos das vantagens e inconvenientes dos serviços autónomos.

Ao passo que estes serviços adquirem grandes vantagens por uma maior liberdade de acção, como seja a elaboração de quadros privativos de receita e despesa, regulamentação própria especialmente para os casos de explorações industriais,enfraquecem por outro lado a fiscalização central dos serviços, perdendo-se por vezes a noção exacta do resultado geral das finanças do Estado, com prejuízo das conhecidas regras orçamentais que são violadas, da unidade, da universalidade,do orçamento bruto, e da não consignação de receita.

Por estas razões os serviços autónomos não devem admitir-se como regime geral.

Vejamos agora o caso particular dos Serviços Florestais e Aquícolas.

Não se trata dum serviço personalizado, visto que não tem um património próprio.

Em verdade, as florestas são bens do domínio público do Estado, e que só podem ser cedidas desde que o processo obedeça às regras gerais que respeitam à alienação do património do Estado.

Não se trata também dum serviço com autonomia administrativa e financeira.

- As suas receitas são entregues nos cofres do Estado nos termos legais não havendo comparticipação.

Então teremos de optar por definir os Serviços Florestais, com um regime administrativo de semi-autonomia.

Deve dizer-se que reina um pouco de confusão no problema jurídico deste organismo, e só pela consulta a vários diplomas se pode extrair uma ilacção.

Em linhas gerais tracei há pouco a história destes Serviços e falámos numa administração das Matas.

Quando da criação do Ministério da Agricultura em que se transformaram em Direcções-Gerais, algumas Repartições da Direcção-Geral de Agricultura, no tocante aos Serviços Florestais havia duas espécies de despesas: uma, em que se adoptava o regime de "Autonomia" e seria destinada a obras de fomento e, portanto, realizadas à custa das receitas; e outra pròpriamente da Direcção-Geral e que era suportada pelo Orçamento-Geral do Estado.

A administração do Fundo regulava-se pelo artigo 45º. da Lei de 24 de Dezembro de 1901 em que se determinava que todas as receitas provenientes das Matas Nacionais seriam exclusivamente destinadas ao custeio dos Serviços Florestais.

Com base neste princípio aparece mais tarde o Regulamento da cobrança das receitas e pagamento das despesas dos Serviços Florestais e Aquícolas e respectiva fiscalização e contabilidade, aprovado pelo Decreto nº. 367, de 17 de Março de 1914.

É de notar que os Serviços Florestais estavam integrados na Direcção-Geral de Agricultura, organismo dependente do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, e até à sua incorporação no Ministério da Agricultura o problema seria visto por outra forma dada a organização da Direcção-Geral de Agricultura constituída por Repartições Técnicas referentes às diversas actividades agrícolas e uma Repartição Administrativa, que tratava de todo o expediente das diversas Repartições.

Presentemente, e com fundamento nos princípios de reorganização financeira de 1928, o regime jurídico da Direcção-Geral passou pela força das circunstâncias, ao de um serviço com semi-autonomia.

Com base nestes princípios, todas as receitas dão entrada nos cofres do Estado, em domínio privado, não havendo qualquer consignação de receitas às despesas.

Prestam-se contas ao Tribunal de Contas de todas as despesas, com excepção de vencimentos e ajudas de custo do pessoal permanente de que se elaboram folhas que os serviços remetem à 11ª. Repartição de Contabilidade Pública, para autoriza-

ção e pagamento.

Como opinião pessoal, parece-me que o regime deveria ser alterado e dar-se ao Serviço não só personalidade jurídica mas uma autonomia mais ampla, na realização das suas despesas e apresentação de contas a um único organismo, acompanhada, se possível, duma inspecção mais aturada, não só técnica, que existe, como administrativa.

ORGANIZAÇÃO

Como V. Exas. tiveram já ocasião de apreciar, impende sobre a Repartição dos Serviços Administrativos, em face da estrutura e complexidade do serviço, uma enorme soma de trabalho, que se encontra dividido pelas suas secções:

A Secção Administrativa, a Secção de Contabilidade e ainda por duas subsecções, a de processamentos e o economato, e uma Tesouraria.

A Secção Administrativa, tem a seu cargo o árduo trabalho das situações do pessoal,(e há cerca de 1.120 servidores na Direcção-Geral, incluindo o pessoal assalariado de carácter permanente); o armamento da polícia florestal, o expediente corrente com a sua sala de dactilografia que centraliza todo o expediente da Repartição, o cadastro do pessoal, a entrada e saída de expediente e o seu arquivo estático e dinâmico.

À Secção de Contabilidade incumbe a liquidação e verificação da legalidade da despesa de todos os Serviços internos e externos da Direcção-Geral, a organização da conta de gerência, a apreciação dos processos de acidente de trabalho e sua liquidação, a conferência das folhas de jornais e de materiais, a conferência e registo de todas as guias de receita, etc., etc..

À subsecção de processamentos compete processar todos os vencimentos do pessoal da séde e serviços centrais e respectivas ajudas de custo a mandar satisfazer através de autorização de pagamento a expedir pela 11ª. Repartição da Contabilidade Pública, e ainda o processamento de todas as despesas, também dos serviços centrais, a liquidar pela contabilidade privativa.

A sub-secção do economato, verifica e atende todas as requisições de material e de impressos dos serviços centrais e regionais, registando em conta corrente os diversos artigos, competindo-lhe ainda a elaboração de mapas para as aquisições a efectuar mediante concurso particular ou público com o fim de se obterem os preços mais favoráveis e também a verificação e expediente dos pedidos dos serviços para a realização de despesas que em virtude da lei exigem autoriza-

ção da Direcção-Geral.

A Tesouraria, além de efectuar o pagamento, à boca do cofre, de todas as despesas da sede, remete aos serviços regionais os cheques para o pagamento dos créditos e jornais a pagar nas quinzenas.

Ainda junto do gabinete do chefe da Repartição, funciona um serviço, digamos de estudo, com um pequeno núcleo de funcionários, em que se vai organizando o que não pode ser feito nas secções, dada a natureza especial de inovação, e vai sendo entregue às mesmas para prosseguimento depois de concluído.

Vê-se que em face dos factos a organização que se moldou, está eivada de defeitos, mas só com uma reforma de serviços se poderá arrumar em definitivo os diferentes sectores consoante as secções que forem atribuidas à Repartição.

Alguns números elucidativos poderão documentar as dificuldades que o chefe da Repartição tem a resolver, com o limitado número de funcionários de que dispõe, os problemas que lhe são apresentados:

Em 1950:

Folhas entradas (só as referentes a despesas a liquidar pela Tesouraria)	14.665
Processos de acidentes de trabalho	240
Documentos expedidos pela Tesouraria (recibos)	24.893
Ofícios entrados	7.663
Ofícios expedidos	3.775
Processos disciplinares	18
Guias de receita	2.500
Processos de nomeação de guardas auxiliares	83

Vejamos agora o funcionamento da secção de contabilidade e suas relações com a Tesouraria, por ser a que mais interessa aos colegas opositores ao concurso.

Excluímos para facilidade as folhas que são remetidas à 11ª. Repartição de Contabilidade para conferência e autorização, por ser assunto já de todos conhecido.

Mensalmente, a secção de contabilidade elabora, nos termos legais, requisições de fundos que remete à 11ª. Repartição de Contabilidade Pública, para efeitos de autorização.

Uma vez postas as requisições a pagamento no Banco de Portugal, transita o numerário, duma maneira geral, para a Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previ-

dência donde é levantado mediante cheque ou transferido para a província, segundo as necessidades da Tesouraria ou os pagamentos a efectuar nos serviços regionais.

Os serviços centrais e regionais processam folhas de despesa que remetem aos serviços administrativos.

Uma vez entradas essas folhas, que são escrituradas no livro de "Entrada" aberto por serviços, procede-se à conferência que é seguida do registo na conta corrente com a dotação orçamental discriminada por serviços.

É preciso notar que a Direcção-Geral, elabora um orçamento discriminado por serviços regionais, que é apreciado pelo seu conselho de administração e visado por Suas Exas. os Ministros da Economia e das Finanças.

Verificado o cabimento na conta corrente com o orçamento discriminado, transita a folha para a conta corrente global, isto é, a conta corrente com o crédito atribuído na respectiva rubrica do orçamento de despesa do Ministério.

Este livro está organizado por forma a que se verifique, verba por verba, a disponibilidade da dotação e na importância requisitada à 11a. Repartição de Contabilidade.

Depois de lançada no Registo-Geral de Autorizações é a folha apresentada ao chefe da Repartição, que a visa e a submete por sua vez ao Senhor Director-Geral, para se obter a ordem de pagar.

Está assim a folha em condições de ser remetida, e então já acompanhada dos respectivos recibos, que são processados na Secção de Contabilidade em face da folha já conferida, para a Tesouraria para efeitos de pagamento.

A Tesouraria, procede ao pagamento da folha avisando os credores se se tratar dum pagamento em Lisboa, ou remete em cheque da Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previdência a importância e os respectivos recibos ao Administrador, que procederá ao pagamento, devolvendo devidamente assinados e autenticados os recibos pagos.

Todos estes documentos são registados pelo Tesoureiro, numa folha diária de Caixa, sendo escriturados no mesmo dia num livro e remetidos à secção de contabilidade para escrituração no seu livro Caixa que controla o da Tesouraria.

Diàriamente e com base nestes elementos, é feito o balanço do cofre que consta dum livro de Balanços, que é assinado pelo chefe da secção de contabilidade e pelo Tesoureiro, na presença do chefe da Repartição, depois de verificado o numerário.

No mesmo livro consta não só o movimento de documentos e ainda o saldo da

conta de depósito na Caixa-Geral de Depósitos.

Periòdicamente e sempre que o Conselho de Administração reune, são estas operações efectuadas na sua presença.

No entanto, para o pagamento de jornais, que têm de ser satisfeitos no fim das quinzenas, solicitam os serviços, mediante impresso próprio, as importâncias de que necessitam e cuja liquidação se verifica com a remessa da folha de jornais, que depois de conferida e autorizada é levada à conta corrente com o serviço, para liquidação do abono efectuado.

O livro CAIXA está organizado em colunas correspondendo cada uma delas a contas de RAZÃO que no fim do ano são saldadas e constam da conta de gerência.

A organização da conta de gerência não oferece dificuldades, uma vez metodizado todo o serviço e basta apenas extrair dos livros os números que hão-de figurar nos mapas cujo modelo consta das instruções do Tribunal de Contas de 12 de Fevereiro de 1936.

Os elementos constitutivos da conta de gerência são no DÉBITO

Saldo da gerência anterior:

Em que se inclui a importância que o serviço entregou como reposição até 14 de Fevereiro do ano findo.

Outros saldos verificados com descontos em vencimentos, selo, Caixa-Geral de Aposentações, etc..

Dotações do Orçamento-Geral do Estado:

As importâncias discriminadas por classes de despesa e recebidas do Banco de Portugal e que são confirmadas com as certidões passadas pela Repartição de Contabilidade, e que constam do livro CAIXA a Débito "Dotações orçamentais".

Importâncias recebidas para entrega ao Estado ou a outras entidades:

Receitas próprias

Descontos em vencimentos

Receitas do Estado, etc..

Todos estes elementos constam das contas do Livro CAIXA - Dotações orçamentais; Caixa-Geral de Depósitos c/ Depósito; Descontos em vencimentos e salários; Abonos em conta corrente; Fundos permanentes; e contas Diversas. - e dos respectivos livros auxiliares.

Os respectivos documentos constituem processo a documentar a conta.

A CRÉDITO

1) - Despesas orçamentais:

Em classes, artigos, números e alíneas, são o somatório de todas as folhas de despesa registadas nos livros de contas correntes com as dotações orçamentais e do livro CAIXA em Saída "Dotações Orçamentais".

2) - Importâncias entregues ao Estado ou outras entidades:

Saldo da gerência anterior reposto no Tesouro

que é a contrapartida da importância constante do Débito da Conta.

Descontos em vencimentos e salários:

Importância entregue até 31 de Dezembro e que comparada com o débito da conta deverá apresentar um saldo positivo, pois que uma parte dos descontos só poderá ser depositada no ano seguinte.

Etc..

3) - Saldo que transita para a gerência seguinte:

De dotações orçamentais

A importância da reposição efectuada de conta das verbas levantadas no decorrer do ano e depositada em reposições até 14 de Fevereiro.

Esta importância deverá figurar na conta seguinte a Débito - Saldo da gerência anterior - .

De descontos em vencimentos e salários:

As importâncias não depositadas e que somadas com os descontos que figuram na rubrica anterior "Importâncias entregues ao Estado ou outras entidades" saldam a conta levada a Débito na rubrica Importâncias recebidas para entrega ao Estado ou outras entidades".

Os elementos principais de contrôle da conta de gerência são as certidões passadas pela Repartição de Contabilidade e pela Caixa-Geral de Depósitos. O resto obtem-se pelas guias de depósito em receita do Estado e em operações de Tesouraria no que se refere a descontos em remunerações.

Encerrados os livros da contabilidade e controlados com os da Tesouraria e ainda com a reposição dos saldos vista a conta apresentada pelo Tesoureiro de todos os recebimentos e pagamentos, pode com segurança dar-se por findo o trabalho e remeter a conta ao Tribunal para julgamento.

OS SERVIÇOS ESTÃO DISPERSOS PELO PAÍS E PELAS ILHAS ADJACENTES E, PORTANTO, SURGEM DIFICULDADES

Montaram-se os serviços por forma a eliminar no possível essas dificuldades.

Queixam-se os Administradores, técnicos, que uma grande parte do tempo é perdida com questões administrativas e especialmente com o pagamento de jornais no campo.

As Circunscrições centralizam o serviço de contabilidade das Administrações e remetem à Direcção-Geral as suas folhas para liquidação e os pedidos para realização de despesas que excedam a competência do chefe da Circunscrição.

As Administrações têm um pequeno serviço de contabilidade que é assegurado em geral por um escriturário ou por guardas florestais. Esse serviço está presentemente uniformizado, esperando-se que se verifiquem resultados favoráveis.

Desejo lembrar-vos:

Que as sementeiras são feitas nas serras, muitas vezes a consideráveis distâncias dos povoados e o engenheiro tem de ir ao local do trabalho efectuar pagamentos às vezes depois de andar a pé algumas horas.

Eis porque seria de toda a conveniência existirem pagadores privativos das Circunscrições ou mesmo do Ministério, como acontece no das Obras Públicas.

Os trabalhos são dispersos, e uma Mata pode ter trabalhadores em vários locais separados, quantas vezes, por distâncias que não raro atingem léguas.

Quando se procede ao pagamento nem todos os trabalhadores estão presentes, ficando então por liquidar a folha de jornais, o que é frequente e causa sempre embaraços.

Normalmente, determina o Senhor Director-Geral quais as Administrações onde deverá ser efectuado directamente o pagamento e, neste caso, desloca-se o Tesoureiro ao local do pagamento, onde mediante a chamada nominal dos jornaleiros perante a folha organizada na Administração procede, no local da obra, ao pagamento.

A estes pagamentos assiste sempre o engenheiro administrador, o guarda florestal do perímetro e o capataz da obra.

Durante as minhas deslocações aos serviços regionais da Direcção-Geral, tive oportunidade de verificar o quanto é duro e árduo o trabalho desses técnicos que, espalhados pelo País em locais agrestes e quantas vezes hostis, executam com ardor e espírito de sacrifício uma obra admirável cujos benefícios serão co compartilhados por todos nós.

Nos pagamentos surgem por vezes demoras e chegam então as reclamações, as cartas anónimas, etc.; mas as distâncias são enormes e aqueles atrazos só poderão ser vencidos pelo trabalho dos serviços centrais e que muitas vezes se prolongam até desoras.

AS SOLUÇÕES PARA ATENUAR ESSAS DIFICULDADES SÓ PODERIAM OBTER SE, A MEU VER, COM A ATRIBUIÇÃO DE PAGADORES ÀS CIRCUNSCRIÇÕES, PAGADORES ESSES QUE FICARIAM SUBORDINADOS À TESOURARIA

Embora se trate de uma opinião pessoal, creio ser esta uma das soluções não só para acelerar o rítmo dos pagamentos, como ainda para atenuar a pesada tarefa do pessoal técnico.

A outra solução, consistiria na organização de quadros de pessoal administrativo, ao qual se pudesse exigir mais, mas também dar alguma coisa mais. Presentemente o pessoal não tem qualquer estímulo de acesso e é retribuído com ven-

cimentos mais do que modestos, em virtude dos baixos lugares que ocupa.

São estas as soluções que me parece mais oportuno apontar pois que, quanto a serviço, e desde que se forneçam os meios, tudo se poderá fazer.

III

1) - O QUE SE TEM FEITO PARA APERFEIÇOAR A ADMINISTRAÇÃO

2) - O QUE É NECESSÁRIO FAZER AINDA

1) - Há apenas dois anos que a Repartição dos Serviços Administrativos existe na Direcção-Geral.

Fui requisitado ao Ministério das Finanças para ocupar transitòriamente o lugar e confesso que a empreza não seria fácil se não tivesse encontrado um Director-Geral profundo conhecer de todos os serviços e que, com uma clareza muito difícil de encontrar, me apresentou uma equação da qual quase me deu o resultado da incógnita ou incógnitas a resolver.

Determinou-me o Senhor Director-Geral a resolução dos seguintes problemas:

- Montagem do serviço de contabilidade de forma a poder existir um controle perfeito entre a mesma secção e a Tesouraria;
- Centralização de impressos, com o fim de se obter a máxima economia e a uniformização em todos os serviços dependentes;
- Montagem em novos moldes dos processos individuais dos funcionários e nova organização do cadastro do pessoal;
- Montagem dum serviço em que claramente se visse o que se requisitava ao comércio e sua distribuição pelos departamentos da Direcção-Geral, organizando-se a par um trabalho de controle de propostas de aquisição;

- Montagem duma escrita simples nos organismos regionais em que se dessem a conhecer ràpidamente as disponibilidades em dinheiro e o desenvolvimento da Contabilidade;

- Montagem em novos moldes do inventário geral, com o fim desse trabalho ser aproveitado para uma contabilidade patrimonial.

Com excepção da última parte, montagem de um inventário geral, tudo está feito e a correr numa cadência regular.

Pouco fiz para o assunto e limitei-me a concretizar os pensamentos do Senhor Director-Geral que no decorrer das horas do despacho ia resolvendo ou indicando a solução dos diferentes problemas surgidos.

Encontrei dificuldades? Sim e não.

Dificuldades só não se encontram quando deixamos para outrém a solução dos problemas que nos são apresentados.

Em todas as soluções tem-se procurado na Repartição a meu cargo usar um pouco de método e, segundo o Dr. Lopes de Amorim, "o método está para o trabalho intelectual numa relação idêntica àquela em que a alavanca e outros instrumentos, que multiplicam o rendimento da força do homem, estão para o rude trabalho braçal".

Quando cheguei à Direcção-Geral havia nos Serviços Administrativos uma secção administrativa, uma secção de contabilidade, uma Tesouraria, um arquivo e uma subsecção, digamos assim, que tratava do processamento de vencimentos do pessoal da sede da Direcção-Geral.

Indiquei já quais os serviços da Repartição como se encontram presentemente e seria abusar da bondade de quantos me estão escutando repetir a organização.

Direi apenas que um dos assuntos que mais me preocupou foi a Entrada, Saída e arquivo do expediente.

Encontra-se esse problema definitivamente resolvido e organizou-se um "Kardex" onde o expediente é classificado por assuntos, planificados num esquema geral, sistema que até ao presente não houve necessidade de alterar e tem dado bons resultados.

Quanto à centralização de impressos crearam-se 150 modelos, uniformizaram-se quase todos e comparando o gasto nos serviços da Direcção-Geral, verifica-se que em 1948 se despendeu a quantia de Esc. 177.803$80 e em 1950 em que a grande parte está já centralizada, e se crearam muitos outros a de Esc. 176.120$10, sendo de considerar o aumento de custo de papel e impressão verificado no último ano.

Todo o expediente é atendido em face de requisições e se fizermos uma comparação com o sistema que se introduziu e tem funcionado satisfatòriamente, verifica-se o seguinte:

	1949	1950
Requisições internas	263	1.330
Requisições externas	741	1.406
Processos de despesa	64	456
Autorizações aos serviços para efectuarem despesas que excedem 2.000$00	-	535

Ainda um outro número elucidativo do grande aumento de trabalho, é o referente aos documentos pagos pela Tesouraria que em 1948 atingiu 21.260 e em 1950 subiu a 24.893.

No tocante ao serviço de pessoal, organizaram-se os processos individuais em novos moldes e montou-se um ficheiro-cadastro de pessoal, de moldes idênticos aos da 1ª. Repartição de Contabilidade onde, por especial deferência do Senhor Director-Geral da Contabilidade Pública, um dos funcionários dos Serviços Florestais esteve a estudar "de visu" o sistema, e a coligir elementos para a sua aplicação na Direcção-Geral.

2) - Pesada tarefa nos espera. E é diàriamente que o Senhor Director-Geral me vai sugerindo preciosas indicações, tendentes a resolver o muito que há ainda para executar. Mas confesso começar a sentir receio de que o pessoal nos não possa acompanhar neste desejo de tudo modificar para melhor.

Pensa-se e considera-se muito urgente a centralização do processamento de vencimentos e ajudas de custo, especialmente estas últimas, visto que na Direcção-Geral os funcionários são abonados de ajudas de custo consoante o serviço que realizam, existindo nada menos de 7 dotações orçamentais por onde são satisfeitas.

Quando assumi o cargo, o volume de trabalho era já considerável. Depois, os serviços tomaram um desenvolvimento natural, novas subsecções foram creadas, outras alargadas, o trabalho aumentou consideràvelmente em face das imprescindíveis

modificações introduzidas ... e o pessoal, práticamente continua a ser quase o mesmo.

Assim, em Março de 1949, estavam adstritos às duas secções um total de 35 unidades.

Presentemente verifica-se o seguinte:

2 chefes de secção
4 segundos oficiais
1 guarda-livros
1 arquivista
1 tesoureiro
3 terceiros oficiais
1 classificador de processos
3 ajudantes de guarda-livros
1 praticante de guarda-livros
4 aspirantes
1 escriturário de 1ª. classe
9 escriturários de 2ª. classe
3 dactilógrafos
7 dactilógrafos (em regime de tarefa)

o que totaliza 41 unidades, tendo a abater 2 assistidos e 1 em serviço militar, pelo que o número fica reduzido a 38.

Em muito do que se fez teve-se sempre em vista as chamadas opiniões colectivas. As opiniões dum grupo são as atitudes verbalizadas.

Convém sempre apalpar essas opiniões colectivas dominantes, as quais resultam de várias modalidades de embates, de atitudes ou reacções, ou até de conflitos.

É claro que se o dirigente não sentir ambiente propício para agir, ou se não estiver disposto a enfrentar as dificuldades, a lutar contra resistências; se, por comodidade, não estiver disposto, a lutar contra a apatia, contra a inércia e até contra a má vontade; se, finalmente não dispuzer duma organização e de colaboradores que o compreendam, então será melhor desistir porque nada conseguirá.

É de notar que o desenvolvimento dos Serviços segue uma curva ascencional e um deitar de olhos pelos orçamentos e contas, mostra-nos que só com muita habilidade se consegue dar conta do recado. Assim:

ANOS	ORÇAMENTO			DESPESA			RECEITA
	Ordinária	Extraordinária	Total	Ordinária	Extraordinária	Total	
1928/29	7:072.462$50	-$-	-$-	4:891.103$28	-$-	4:891.103$28	5:690.970$56
1936	11:180.614$30	2:000.000$00	13:180.614$30	9:798.639$59	1:999.907$01	11:798.546$60	3:846.482$93
1940	8:970.400$00	11:569.000$00	20:539.400$00	7:818.175$93	11:545.511$21	19:363.687$14	4:554.504$47
1945	12:823.076$10	32:967.000$00	45:790.076$10	11:527.565$82	25:722.641$03	37:250.206$85	5:193.909$01
1950	21:944.235$10	30:000.000$00	51:944.235$10	19:833.304$60	29:732.749$30	49:566.053$90	21:922.469$50
1951	21:967.235$10	40:000.000$00	61:967.235$10				

Vistos estes números sempre ascencionais, temos que o total de pessoal administrativo de toda a Direcção-Geral para os serviços centrais e regionais é de 118 funcionários, incluindo 68 escriturários e 16 dactilógrafos e apenas com dois chefes de secção e dois primeiros oficiais.

Comparando com algumas Direcções-Gerais do Ministério da Economia, no tocante apenas a créditos orçamentais, vê-se para os Serviços Agrícolas com uma despesa de 41.000 contos, 282 funcionários administrativos; para os Serviços Pecuários com 23.000 contos, 95 funcionários; a Direcção-Geral dos Serviços Industriais com 14.200 contos de despesa, 140 funcionários, etc., etc..

Abrangendo todo o País, os Serviços Florestais, com 61.000 contos de despesa, uma receita de cerca de 22.000 contos, com 1.120 funcionários dos quadros, contratados e assalariados têm apenas 118 funcionários administrativos.

Os números apresentados dispensam quaisquer comentários.

Tudo o que se fez e que já é muito, se deve exclusivamente à boa vontade e sacrifício do pessoal sem distinção de categorias e até os mais modestos, como dois contínuos têm contribuído grandemente para a execução de alguns serviços.

IV

CONCLUSÕES

Meus Senhores:

Antes de terminar esta palestra gostaria que V. Exas. Senhores Directores-Gerais, me permitissem dizer algumas palavras aos colegas que dentro em breve começarão a prestar as suas provas.

O cargo de chefe de secção, meus amigos, está cheio de dificuldades. Por força das circunstâncias o chefe de secção está colocado entre o pessoal e o chefe da repartição. Contactar com o pessoal é um atributo independente da competência profissional do indivíduo.

A principal função dum chefe é administrar; e, segundo HENRI FAYOL, administrar consiste, uma vez constituído o corpo social de uma dada empreza, em estabelecer o programa de acção; fazer a apropriação dos meios necessários para realizar esse programa; comandar o pessoal; coordenar os esforços de todos pa-

ra a obtenção do objectivo comum, e controlar os resultados da acção.

Portanto, devem ter-se sempre presente, no exercício das funções de chefia, estas poucas palavras:

Prever
Organizar
Comandar
Coordenar e
Controlar.

Outro caso, muito importante para um chefe é o da disciplina.

Disciplina, não quere dizer subserviência. E o bom senso dum chefe resolve quase sempre os problemas disciplinares.

Por exemplo, é muito desagradável a um funcionário: ser constantemente interrompido pelo seu superior, e neste caso é o superior que está a provocar a indisciplina.

Ainda um outro conselho: quem comanda deve estar sempre presente. - Para conseguir comandar os outros é preciso em primeiro lugar ter aprendido a comandar-se a si próprio, o que só é possível aprendendo a obedecer.

O pessoal gosta de ver o seu chefe, admira-o se ele o acompanha, mas desgosta-se se nos momentos precisos o chefe desaparece e não o ajuda a resolver as suas dificuldades.

Todo o chefe deve saber estimular a iniciativa do seu pessoal. E com este aparentemente pequeno nada, quanto se consegue!

Um chefe deve sempre assumir a responsabilidade. O receio da responsabilidade inutiliza muito trabalho. Todo o chefe deve saber incutir no seu pessoal a coragem da responsabilidade.

Há um perigo que ameaça constantemente o chefe. É o perigo da intriga, da adulação. Se o chefe não reage às suas primeiras manifestações, e se nelas deixa enredar-se, será mais tarde ou mais cedo vítima deste seu tremendo êrro.

Devemos lembrar-nos de que a maior parte do nosso tempo a passamos com o pessoal e nada pior do que tornar o local do trabalho num sítio indesejável, em que reine a inveja, a intriga e tanta outra coisa.

Se um dia, forem designados, inesperadamente, como eu, para chefiar um serviço num organismo técnico, nunca exijam, solicitem.

Nunca criem embaraços aos técnicos, porque êsses têm uma grande missão a desempenhar. Procurem antes, auxiliá-los na resolução dos seus problemas, que são

também os nossos, como servidores que têm uma obra comum a realizar.

Quanto de aborrecimentos poderão evitar se assim procederem. Os nossos superiores têm tantos problemas a resolver e são sempre tão desagradáveis os atritos que surgem de pequenos nadas, e tanto o tempo que se perde a procurar-lhes a solução!

É necessário, é urgente mesmo, que se não sintam compartimentos estanques nos diferentes serviços.

A Nação não pode suportar encargos que tanto derivam dos mal entendidos, como dos chamados prestígios de classe.

Ao maestro duma orquestra quando executa a sua partitura não deve preocupa-lo se o oboé, por exemplo, está mal disposto. Apenas lhe deve interessar que ele tem uma função a cumprir para resultar o efeito final que se pretende. Se este não serve terá que o substituir.

Meus Senhores:

Vejo por vezes uma certa animosidade entre serviços técnicos e serviços administrativos. Felizmente, porém, que não compartilho das diferentes opiniões.

E os que me conhecem já decerto ouviram uma velha frase que várias vezes profiro:

"Cada pau aguenta a sua vela".

Aguentemos nós a nossa vela e garanto-lhes que já temos muito que fazer.

Quantas vezes se não vê um dirigente, ou até um simples executor, porque o Senhor F... por qualquer motivo, às vezes fútil e sem qualquer ligação com o serviço, lhe causou um aborrecimento, valer-se da situação que ocupa, mas que é paga pelo Estado ... e entravar-lhe o serviço, não lhe resolvendo o problema ou até encontrar num qualquer êrro o motivo duma desforra.

Não é elegante ... e nunca devemos esquecer-nos de que, acima de tudo, está a função que desempenhamos. E em última análise, é esta que está em causa.

Creiam, meus caros colegas, que quando procedemos com consciência, quando por qualquer motivo não somos compreendidos, mas não nos afastamos do caminho do Dever, acabamos por vencer.

... Houve um dia certo inglês, que com a tradicional calma britânica aconselhava a que, antes de nos irritarmos, contassemos até 10.

Por mim, e se me é permitido dar um conselho, digo-lhes que contem até 20 e devagarinho ...

Resolvam os vossos problemas com bom senso e independência, e creiam que nunca se arrependerão.

E sobretudo, quando o assunto lhes não agrada façam de conta que não percebem... Sei que é dificil ... mas o sistema tem as suas vantagens.

Meus Senhores:

Vai já longe o presente trabalho e só agradeço a vossa paciência e a atenção que me dispensaram; mas, e para epílogo, gostava de vos contar dois casos:

Primeiro: - Há uns anos um colega já desaparecido do nosso convívio, adoeceu gravemente de doença que não perdôa.

Tinha grandes serviços prestados à Direcção-Geral. Era novo, mas a doença e a morte não escolhem idades.

Retido no leito por longo tempo, estava a atingir as 180 faltas do nosso conhecido Decreto nº. 19:478.

Não podia apresentar-se ao serviço, e depois da doença esperava-o a miséria, pois nada mais tinha senão o seu lugar de chefe de secção.

Procurou-se resolver-lhe a situação criada, usando de humanidade e de justiça ...

Procurado no hospital, foi-lhe lembrado que poderia voltar ao serviço, assinar o ponto, entrando novamente na situação de doença.

Recusou-se, terminantemente, o nosso saudoso colega, pois não podia de forma alguma reentrar no serviço. - Sujeitava-se às contingências da Lei.

Infelizmente, já não foi necessário: morria no dia seguinte.

O outro caso:

Certo dia visitei, em missão de serviço, a Administração Florestal de Amarante, sitio encantador, sala de visitas daqueles que têm de passar o Marão, circundado de plantas lindíssimas e dum rio que torna poeta quem nunca pensou em sê-lo.

O administrador florestal, pessoa idosa, dotada duma natural bondade que fàcilmente se reconhece, mostrou-me com enorme paciência todo o encantador viveiro descrevendo-me cada árvore que, para êle, representava uma recordação e para mim apenas um valor económico.

A certa altura olhando para uma colina que dominava o viveiro, vi em construção uma encantadora casinha, e preguntei:

- Quem será o feliz que gozará de tão bonito panorama? ...

Êle meio acanhado, respondeu-me:

- Sabe, tenho 68 anos, dentro de dois anos atinjo o limite de idade, e tudo isto é muito da minha vida. Não suportava a ideia de desaparecer para longe destas plantas. Aquela casa mandei-a construir de forma a que veja sempre o meu viveiro.

- o -

E são estes factos, meus senhores, o segredo do êxito das obras levadas a cabo pelas Direcções-Gerais da Contabilidade Pública e dos Serviços Florestais e Aquícolas.

Tenho dito.

(a) Mário Alves da Cunha e Silva

PONTOS ELABORADOS

PARA AS PROVAS ESCRITAS

JURI

Presidente: Dr. Aureliano Felismino

Vogais: Dr. José de Figueiredo Dias

Dr. Henrique Daries Louro

(relator dos pontos)

Pontos saídos:

Teórico nº. 4

e

Prático nº. 3

PONTOS TEÓRICOS

Nº. 1

Dos quatro temas que adiante se apresentam desenvolva um à sua escolha, respondendo, depois, por forma sucinta mas clara, ao questionário de pelo menos dois dos três restantes.

1 - A equitativa distribuição do trabalho numa Secção deverá merecer os maiores cuidados ao respectivo Chefe.

- Porquê? Aponte alguns possíveis reflexos de uma má divisão de serviços. Diga tambem o que, no seu entender, será necessário para se poder fazer, com consciência, uma boa distribuição do trabalho.

2 - Aspectos da Constituição Política da Nação relacionados com a elaboração e execução do orçamento do Estado.

- A quem compete organizar anualmente o orçamento?
- A data do início de cada período anual de trabalhos da Assembleia Nacional estará ligada, de algum modo, a este assunto?

3 - Os serviços de "arquivo" nas Repartições de Contabilidade Pública; sua importância e utilidade.

- Justificar-se-ía constituirem Secções independentes?
- Na Repartição onde se encontra colocado estão esses serviços integrados numa das Secções? Em qual?
  Acha que a solução adoptada satisfaz? Porquê?

4 - Renovação de autorizações de pagamento.

- O que terá motivado a necessidade de incluir no Decreto nº. 18:381, as disposições do seu artº. 11º.?
- Esse artigo terá estabelecido, para os casos nele regulados, uma forma de prescrição?

- o -

Nº. 2

Dos quatro temas que adiante se apresentam desenvolva um à sua escolha, respondendo, depois, por forma sucinta mas clara, ao questionário de pelo menos dois dos três restantes.

1 - Aos chefes de secção compete manter a ordem nas respectivas Secções.

- Como julga que se alcançará melhor este objectivo:
  Por uma actuação rígida e uniforme, pautada exclusivamente nos preceitos do Estatuto Disciplinar?
  Por uma actuação no sentido de procurar captar as simpatias do pessoal?
  Por qualquer outra forma?

2 - Abono de família e suplemento de vencimento.

- Serão da mesma ou de diferente natureza e finalidade, estes abonos?

3 - Cobertura da circulação fiduciária.

- As notas em circulação têm que ter alguma garantia?
- Pode o nosso Banco emissor aumentar, sem limites, a circulação fiduciária?

4 - Cabimento. Acção da Direcção-Geral da Contabilidade Pública na verificação deste requisito legal.

- Como se exerce, em relação às despesas dos serviços sem autonomia administrativa?
- Haverá casos em que seja de aceitar a realização das despesas públicas mesmo sem a sua observância? Como resolver depois a questão?

- o -

Nº. 3

Dos quatro temas que adiante se apresentam desenvolva um à sua escolha, respondendo, depois, por forma sucinta mas clara, ao questionário de pelo menos dois dos três restantes.

1 - Um dos aspectos mais delicados e importantes da missão de um chefe de secção é o da formação e desenvolvimento técnico do pessoal que lhe está afecto.

- Considera imprescindível para esse efeito a permuta periódica de serviço entre os funcionários?
- No caso de a considerar vantajosa, acha que se poderá praticar com êxito em qualquer ocasião e sejam quais forem as circunstâncias?

2 - O artigo 65º. da nossa Constituição Política estabelece deverem as despesas correspondentes a obrigações legais ou contratuais do Estado ou permanentes por sua natureza e fins, ser tomadas como base da fixação dos impostos e outros rendimentos do Estado.

- O que conclui deste artigo da Constituição? - Que as receitas ordinárias do Estado deverão ser sempre elevadas, mesmo por agravamento dos impos-

tos, até ao nível das necessidades públicas e em ordem a que nenhum fique por satisfazer inteiramente? - Ou, pelo contrário, que esta disposição constitucional o que quer significar é que não deverá ser exigido dos contribuintes mais do que o estritamente indispensável?

3 - Recurso do Estado a operações de dívida flutuante.

- Porque lhe parece que terá sido incluída no contrato entre o Estado e o Banco de Portugal, a condição de este abrir àquele uma conta-corrente sem pagamento de juros até determinada importância?

4 - Aplicação das dotações orçamentais por duodécimos.

- É salutar este princípio? Terá simplesmente um fim de disciplina administrativa ou será antes um mero regulador da tesouraria?

- o -

Nº. 4

Dos quatro temas que adiante se apresentam desenvolva um à sua escolha, respondendo, depois, por forma sucinta mas clara, ao questionário de pelo menos dois dos três restantes.

1 - Numa Secção, como numa Repartição, poderá, às vezes e por períodos longos, romper-se o equilíbrio entre a quantidade de serviço e os efectivos em pessoal para o fazer.

- Neste caso, o que julga mais prejudicial e porquê: haver falta de pessoal ou pessoal em excesso?
- Diga como lhe parece que deverá actuar-se em qualquer das circunstâncias, na hipótese de se tratar de situação transitória e na de ter aspectos de definitiva.

2 - A Contabilidade Pública, conforme o artº. 1º. do Decreto nº. 18:381, de 24 de Maio de 1930, "tem por fim assegurar a ordem e a economia na administração financeira do Estado".

- Acha que as actuais atribuições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública lhe permitem assegurar, por igual, esses dois objectivos?

3 - A partir de 1939 e até 1947 assistiu-se entre nós a um grande aumento da circulação fiduciária, com os reflexos que de todos são bem conhecidos e a que se procuraram contrapôr adequadas medidas do Governo.

- O que o terá motivado?

4 - No artº. 20º. do Decreto nº. 16:670, de 27 de Março de 1929, ficou estabelecido que as contas das despesas públicas coincidiriam rigorosamente com a

classificação orçamental. Contudo, verifica-se pelas contas depois publicadas que, geralmente, a classificação nestas não desce abaixo do número, enquanto que nos orçamentos respectivos se nota a existência de alíneas e até de sub-alíneas.

- Acha vantajosa esta prática?
- O que lhe parece que a possa ter determinado?

- o -

Nº. 5

Dos quatro temas que adiante se apresentam desenvolva um à sua escolha, respondendo, depois, por forma sucinta mas clara, ao questionário de pelo menos dois dos três restantes.

1 - O rendimento do pessoal de uma Secção, tanto em quantidade como em qualidade de trabalho produzido, depende em grande parte da actuação do respectivo Chefe.

- No seu entender, quais serão as condições a fomentar para tornar o trabalho mais rendoso e de que modo o chefe de secção deverá actuar ou comportar-se para conseguir os melhores resultados?

2 - Aspectos da Constituição Política da Nação relacionados com a publicação das Leis e dos Decretos-Leis.

- A quem compete a iniciativa da Lei? Exclusivamente aos membros da Assembleia Nacional? (tendência actual nesta matéria).
- Quando é que um Decreto-Lei precisa de conter a nota "Para ser presente à Assembleia Nacional"? E para que efeitos lhe é presente?

3 - Evolução do direito orçamentário português. Divisão, desde 1881, do orçamento em ordinário e extraordinário, descrevendo o primeiro as receitas e as despesas que por sua natureza são permanentes e compreendendo o segundo, exclusivamente, as receitas e as despesas com carácter transitório.

- Acha que essa divisão teve algum alcance?
- O artº. 16º. do Decreto nº. 15:465, de 14 de Maio de 1928, limitando as despesas extraordinárias a casos taxativos, a que depois se acrescentaram os do artº. 8º. do Decreto-Lei nº. 27:223, de 21 de Novembro de 1936, terá actuado no sentido de reforçar a solidez do orçamento?

4 - Verificação da legalidade das despesas públicas.

- A Direcção-Geral da Contabilidade Pública exerce a sua acção de fiscalização da correcção jurídica das despesas sobre todos os serviços do Estado?

- Acha que o requisito, indicado em 1º. lugar no artº. 13º. do Decreto nº. 18:381, de 24 de Maio de 1930, como essencial para a realização das despesas públicas, deve ser interpretado, como obrigando à existência de Lei para cada espécie de despesas?

*
* *

PONTOS PRÁTICOS

Nº. 1

Suponha que, em face de crescentes exigências do serviço publico e para servir novas tendências, havia sido superiormente resolvido criar, a fim de dotar com elas um serviço em vias de organização, e, possìvelmente, também os quadros de alguns serviços autónomos, as seguintes categorias de pessoal:

- Chefe de serviços de contabilidade
- Subchefe de serviços de contabilidade
- Contabilista de 1ª. classe
- Contabilista de 2ª. classe
- Contabilista de 3ª. classe

O ingresso, no que se refere aos contabilistas, far-se-ía, normalmente, pela classe mais baixa.

Nos quadros a dotar com as novas categorias, poderiam figurar todas ou só as que se mostrassem necessárias, consoante a natureza do serviço e o seu volume. Poderia, assim, haver ou só contabilistas de 1ª. classe, ou de 2ª., ou de 3ª.; ou de 1ª. e 2ª., 1ª. e 3ª. ou 2ª. e 3ª..

No caso de se verificar a existência, no mesmo quadro, de contabilistas de mais de uma classe, não deveriam os da mais alta ser em número superior aos da mais baixa.

As habilitações mínimas a exigir seriam:

- para os contabilistas, o curso dos institutos de ensino médio comercial;
- para os chefes e subchefes de serviço de contabilidade, a licenciatura em ciências económicas e financeiras.

O acesso à 2ª. e à 1ª. das classes dos contabilistas far-se-ía com um mínimo de um ano de permanência em serviço efectivo na classe imediatamente anterior.

A subchefes de serviços de contabilidade iriam, de preferência os contabilis-

tas que, tendo a habilitação legal, se mostrassem mais aptos. Não os havendo, nas condições requeridas, seriam os lugares providos em indivíduos de reconhecida competência, estranhos aos quadros, com aquela habilitação.

A escolha para os lugares de chefe, tanto poderia recair em subchefes como em indivíduos estranhos aos quadros.

-:-

O assunto veio à Direcção-Geral da Contabilidade Pública para esta se pronunciar sobre as remunerações que, no seu entender, deveriam ser atribuídas a cada uma das novas categorias, dentro dos princípios do Decreto-Lei nº. 26:115, de 23 de Novembro de 1935, e tendo em atenção as condições e exigências para o provimento dos respectivos cargos. Punha-se também a questão sobre se seria razoável atribuirem-se gratificações, além dos vencimentos, pelo desempenho dessas funções, e, na hipótese afirmativa, quais as que deveriam ser fixadas.

- Redija projecto da informação a prestar, com a indicação das remunerações que , no seu entender, deveriam ser atribuídas, respectiva justificação e o mais que se lhe oferecer acerca deste assunto.

- o -

Nº. 2

1 - Suponha o candidato que o Chefe da Secretaria de um Serviço, recentemente nomeado e ainda pouco familiarizado com certas normas da Contabilidade Pública, o procurava na Repartição para lhe pedir, oficiosamente, indicações sobre a forma como poderia pagar-se a importância de 2.300$00, relativa a uma conta de um fornecedor, que havia sido processada na folha respectiva do mês de Dezembro do ano anterior, sobre a qual tinha recaído a competente autorização de pagamento, mas que não tinha chegado a ser recebida pelo interessado por este o não ter podido fazer dentro do prazo legal, acabado de expirar.

- Diga os esclarecimentos que prestaria.

2 - Dias depois, dava entrada o processo na Repartição de Contabilidade Pública respectiva.

O motivo alegado pelo interessado para o não recebimento foi o de ter estado doente, retido no leito, o que no entanto não comprovava por atestado mé-

dico.

A Repartição resolveu pedi-lo em ofício, da elaboração de cuja minuta foi encarregado um funcionário, ainda sem experiência de serviço, que a redigiu nos termos seguintes:

Exmº. Snr. Director-Geral de ...

Em referência ao ofício com que teve a gentileza de enviar-me um requerimento da firma ----- solicitando novo pagamento da importância de 2.300$00, incluída na autorização de pagamento nº. ... do ano passado, que não foi recebida em devido tempo por o interessado ter estado de cama, comunico que é preciso juntar atestado médico comprovativo, sem o que, aquilo que a dita firma apresentou, isto é, o requerimento, não poderá ser presente ao Exmº. Senhor Ministro, para sua resolução, nos termos do artº. 11º. do Decreto da Contabilidade nº. 18:381, de 24 de Março de 1930.

A bem da Nação

- Faça a correcção desta minuta, aproveitando dela o que puder e substituindo ou cortando o restante.
(As alterações deverão fazer-se sobre o texto inicial da minuta, riscando-o e pondo em entrelinha o novo texto, na parte alterada).

3 - Recebido o documento que faltava, foi o processo considerado em condições de receber a conveniente informação da Secção, pois que tinha, entretanto, chegado à Repartição a última conta (a de Dezembro) do cofre respectivo.
Verificou-se, também, a existência de disponibilidades suficientes na verba para pagamento de despesas de anos económicos findos do orçamento vigente do respectivo Ministério.

- Elabore, pois, com estes dados, a informação que daria, para despacho da entidade interna competente.

- o -

Nº. 3

Suponha que, estando à testa de uma Secção, lhe era distribuido o processo de que trata o nº. 1º. deste ponto e lhe apresentavam a decisão os casos que vão focados no nº. 2º..

1º. - A Direcção-Geral da Fazenda Pública, em hipótese, teria resolvido propôr superiormente a criação de um corpo de inspectores-avaliadores de diversas especialidades, com o fim de, mediante informações por eles prestadas, poder corrigir os valores dos bens do património do Estado, dados por estimativa,

nem sempre aceitável, nos mapas de cadastro que lhe são enviados anualmente. O fim a atingir seria o de conseguir-se um certo rigor nos valores a incluir no inventário dos bens do Estado, de modo a que o balanço, que se pretenderia, finalmente, poder apresentar na Conta Geral do Estado, fosse tão exacto quanto possível. E, para melhor ser atingido esse objectivo, a ideia era integrar mesmo esse serviço na Repartição do Património daquela Direcção-Geral.

Dado o melindre das funções destes avaliadores e a especialização técnica a exigir-se-lhes - nalguns casos, até, especialização artística - a Direcção-Geral referida, na proposta que veio à Contabilidade Pública para informar, sugeria a letra F como retribuição certa a atribuir-lhes.

- Faça a apreciação da proposta no aspecto que se refere à retribuição sugerida, elaborando projecto de informação com que a apresentaria superiormente. No caso de não achar bem essa remuneração, indique a que lhe parecer mais em harmonia com as exigências e responsabilidades da função a exercer, a dentro dos princípios do Decreto-Lei nº. 26:115,de 23 de Novembro de 1935, justificando tudo convenientemente.

2º.-Casos postos à sua decisão:

a)-O de um conferente de folhas, que lhe apresentava uma folha de vencimentos já conferida e toda certa, à excepção de um desconto para a Caixa-Geral de Aposentações, feito por menos 2$00 a um dos interessados. -Deveria devolver-se a folha para rectificação?

b)-O de um Serviço, que tinha enviado, no dia seguinte ao da remessa da respectiva folha de vencimentos desse mês, um ofício solicitando a passagem de guia de reposição de um dos abonos, que verificara não ser devido. A folha era trabalhosa e, por isso, pedia-se a sua aceitação mesmo com aquele lapso. - Deveria passar-se a guia?

c)-O de não ter dado entrada na Repartição, em determinado mês, uma das folhas de rendas de casa de um dos Serviços do Ministério que era, de habitual, escrupuloso cumpridor dos prazos. O funcionário da "Entrada", numa das revisões periódicas que fizera ao seu serviço, dera pelo facto e participara-o imediatamente ao seu chefe de Secção. - Deveria tomar-se alguma iniciativa?

Diga como actuaria ou mandaria proceder em relação a cada um destes casos.

- o -

Nº. 4

Um funcionário - suponhamos um engenheiro civil de 3ª. classe - deslocado da séde do organismo a que pertence (em Lisboa) para fiscalizar a execução de

umas obras num serviço dependente, situado nos Açores, atingiu o período de noventa dias seguidos nessa situação, em 27 de Dezembro.

Circunstâncias absolutamente inesperadas fizeram com que, à última hora, tivesse que continuar nessa diligência, que se supunha não dever ir além daquela data, do que deu conhecimento, como lhe cumpria e pela via mais rápida, à sede do Serviço.

Apesar das providências logo tomadas, só foi possível obter em 12 de Janeiro despacho do Ministro da respectiva Pasta autorizando que o serviço continuasse por mais trinta dias, tendo o indispensável acordo do Ministério das Finanças sido conseguido em 17 desse mês.

Por ter dúvidas sobre a situação deste servidor no que se referia ao início da validade das autorizações ministeriais concedidas, forma de processar os possíveis abonos dos últimos dias de ajudas de custo de Dezembro, e, inclusivamente, àcerca da sua legalidade, oficiou o Serviço à Contabilidade Pública no sentido de provocar o conveniente esclarecimento do assunto, que concretizou nos três seguintes pontos:

1º. - O abono das ajudas de custo para além dos noventa dias poderia ser contado logo a partir do 91º. dia, ou deveria sê-lo com início na data do despacho ministerial de autorização (12 de Janeiro), ou sòmente naquela em que todas as formalidades ficaram preenchidas?

2º. - Na hipótese de serem de abonar ainda os dias de ajudas de custo de Dezembro, de 28 a 31, como parecia da mais elementar justiça, de que modo deveria proceder-se quanto ao processamento, dado que tinha já expirado o prazo para a liquidação das despesas do respectivo ano?

3º. - Tendo a competente verba de "ajudas de custo" deixado saldo suficiente parecia que a liquidação do encargo de que trata o número anterior seria de fazer conforme o disposto na alínea c) do artº. 15º. do Decreto nº. 16:670, de 27 de Março de 1929. - Mas poderia o encargo considerar-se "legalmente constituído" no respectivo ano, uma vez que os despachos ministeriais, embora pelas razões apontadas, só tinham sido proferidos em Janeiro do ano seguinte?

O referido ofício finalizava por pedir que, no caso de vir a entender-se que seria de autorizar o abono nas condições focadas no nº. 3º., se submetesse logo o processo a essa indispensável e superior autorização.

- Redija projecto de informação com que submeteria o processo à Direcção-Geral, para confirmação ou rectificação dos seus pontos de vista e resolução superior do assunto.

Nº. 5

1 - Suponha o candidato que o Chefe da Secretaria de um organismo central do Ministério onde presta serviço, recentemente nomeado e ainda pouco conhecedor dos preceitos legais de Contabilidade Pública, o procurava na Repartição para lhe pedir, oficiosamente, indicação de como deveria encaminhar o seguinte caso com que tinha deparado após a sua nomeação:

- Um dos contínuos tinha necessidade imediata de novo fardamento de inverno. Havia no orçamento, para fardamentos e resguardos do pessoal menor, uma verba de 1.800$00.

As dúvidas daquele Chefe de Secretaria eram, especialmente, as seguintes:

- Poderia adquirir o fardamento numa casa sua conhecida, que lhe fazia um preço muito em conta?
- Estando-se ainda em Fevereiro, teria, forçosamente, que esperar-se o vencimento do número de duodécimos suficientes para comportar a importância da despesa a fazer? Mas, na altura desse vencimento, atingir-se-ía a estação quente e, portanto, o fardamento a usar então, seria o de verão. - Diga quais os esclarecimentos que daria.

2 - Dias depois, dava entrada na Repartição um ofício do aludido organismo solicitando autorização para a verba de fardamentos em causa ser aplicada sem sujeição ao regime de duodécimos, a fim de ser, sem demora, adquirido o fardamento de inverno, de 2ª., para o contínuo, pela importância de 890$00.
A Repartição, em face do processo, e por lhe parecer que talvez não houvesse necessidade de promover, em termos tão amplos, a autorização pedida, resolveu oficiar ao organismo interessado, pedindo informação sobre possíveis encargos já tomados além da despesa que se pretendia fazer, outras necessidades existentes, etc., tendo encarregado de elaborar o ofício um funcionário ainda sem experiência, que redigiu a respectiva minuta nos termos seguintes:

Exmº. Snr. Director-Geral de ...

Em referência ao ofício com que quiz ter a amabilidade de solicitar a interferência desta Repartição no sentido de ser apresentado superiormente o pedido de utilização, sem olhar aos duodécimos, da quantia para fardamentos e resguardos do pessoal menor, que está no artº. ..., nº. ... do orçamento, peço o favor de informar se há já qualquer outro compromisso ou quaisquer outras necessidades e para que altura, a fim de o assunto ser logo presente a despacho do Exmº. Snr. Ministro das Finanças.

A bem da Nação .

- Faça a correcção desta minuta, aproveitando dela o que puder e substituindo ou cortando o restante.
(As alterações deverão fazer-se sobre o texto inicial da minuta, riscando-o e pondo em entrelinha o novo texto, na parte alterada).

3 - Recebida a resposta no sentido de que não haveria que contar, senão no final do ano, com outros encargos e esclarecendo que a verba estava ainda inteiramente livre, pois que nada se havia gasto até então, foi o assunto apresentado, segundo a orientação conveniente, a Sua Exª. o Ministro da respectiva Pasta, que se dignou exarar, na informação da Repartição, despacho de concordância.

- Elabore, nestas condições, projecto da informação com que o assunto deveria, depois, ser presente à resolução de Sua Exª. o Ministro das Finanças, através da Direcção-Geral da Contabilidade Pública. Considere, nesta informação, a orientação que lhe parece que deveria ter sido dada à que mereceu o despacho de concordância do Exmº. Ministro da Pasta, a que atrás se faz alusão.

E R R A T A

Pag.	Linha	Onde se lê:	Deve ler-se:	Pag.	Linha	Onde se lê:	Deve ler-se:
25	(6ª)	penos	menos	136	(16ª)	Obter se	Obter-se
56	(33ª)	as próprias	às próprias	137	(11ª)	conhecer	conhecedor
122	(24ª)	sobordinado	subordinado	144	(10ª)	quero	quer
124	(5ª)	cordenadora	coordenadora	146	(32ª)	preguntei	perguntei
126	(8ª)	preguntar	perguntar	153	(1ª)	nenhun	nenhuma

I N D I C E

EXPLICAÇÃO PRÉVIA 3

PALAVRAS QUE SE DIRIGIRAM AOS OPOSITORES, EM 14 DE MARÇO DE 1951 5

PALESTRAS:

I - Interligação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública com a da Fazenda Pública, pelo Dr. Aurélio Guilherme Serra Ferreira 29

II - A estatística como meio de orientação e de equidade na distribuição e fiscalização do trabalho, pelo Dr. Amaro Duarte Guerreiro.. 55

III e IV - Direito orçamentário português: Subsídios para o estudo da sua evolução, pelo chefe de secção, Álvaro Figueiredo de Melo 71

V - Organização da contabilidade dos serviços com autonomia administrativa: Aspectos administrativos da Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas, pelo chefe da repartição dos serviços administrativos, Mário Alves da Cunha e Silva 115

PONTOS ELABORADOS PARA AS PROVAS ESCRITAS DO CONCURSO PARA CHEFES DE SECÇÃO, REALIZADO NOS DIAS 4 e 5 DE JUNHO DE 1951 149

A GRAVAÇÃO E TIRAGEM DESTE TRABALHO EM "STENCIL" FORAM EXECUTADAS NA REPARTIÇÃO CENTRAL DA DIRECÇÃO-GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA, TENDO-SE TERMINADO AOS VINTE E TRÊS DIAS DO MÊS DE JULHO DO ANO DE MIL NOVECENTOS E CINQUENTA E UM.