

LIÇÕES

DE

Sciencia das Finanças
e
Direito Financeiro

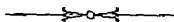
Segundo as prelecções do Ex.^{mo} Professor da 10.^a cadeira
da Faculdade de Direito

ANNO LECTIVO DE 1908-1909

COIMBRA
Typ. Minerva Central

—
1908

Sciencia das Finanças e Direito Financeiro



1.ª PARTE

Preliminares

Programma, n.º 1 — Sciencia e legislação financeira. — Administração financeira. — Direito financeiro. — Definições. — Etymologia e accepções da palavra *Finanças*. — Determinação da área em que se move esta sciencia, — seu objecto. — Logar que as Finanças occupam entre as outras sciencias. — Classificação do Direito, — logar que o Direito financeiro occupa.

1 — Plano de estudo. — As materias constantes da cadeira de *Sciencia das Finanças e Direito Financeiro* acham-se distribuidas no respectivo programma em cinco divisões: — *Preliminares*, *Despezas*, *Receitas* (recursos), *Relações entre as despesas e as receitas*, e *Legislação Tributaria* —, e nas secções em que as tres ultimas se subdividem.

Tres criterios presidiram á elaboração d'este programma: as exigencias do methodo, a obediencia ao plano da cadeira, e a importancia relativa das materias.

As exigencias do methodo conduziram-nos a inserir no programma a 1.ª divisão — *Preliminares*, e a adoptar nas tres seguintes divisões a ordem por que os phenomenos financeiros se deduzem e nos apparecem.

Nos preliminares estudamos assumptos que não constituem materia propria da sciencia das finanças, mas estão intimamente relacionados com ella, e que devem ser examinados antes dos que formam o objecto especial da sciencia.

Nós seguimos o methodo deductivo, dídactico, visto tractar-se do estudo d'uma sciencia completamente formada, ainda que em via de maior perfectibilidade, e não d'uma investigação scientifica propriamente dita; e por isso começamos a expôr noções e principios, doutrinas baseadas em trabalhos anteriormente realisados, em systematisações já feitas, o que representa o processo mais adequado á exposição de uma sciencia já constituida.

Em obediencia ao plano da cadeira reúne o programma nas *segunda, terceira e quarta* partes, não só o estudo doutrinal dos grandes phenomenos financeiros, que constituem o objecto da sciencia das finanças, mas tambem a legislação relativa á materia de despesas e receitas (*Direito Financeiro*), com exclusão da secção que respeita a impostos. Na verdade, intitulando-se esta cadeira *Sciencia das Finanças e Direito Financeiro*, esta denominação evidentemente nos mostra a duplicidade dos objectos n'ella comprehendidos, uns proprios da *Sciencia*, e outros privativos da *Legislação*. Attender a um d'elles sómente seria desobedecer ao plano da cadeira.

Em attenção porem á *importancia e complexidade das materias*, o programma colloca a legislação tributaria na *quinta parte*, separando-se n'esta parte o estudo positivo da exposição theorica, para conseguir a clareza que de outro modo seria impossivel.

2. — *l'efinição da Sciencia Financeira. — Escolas: a) franceza, b) italiana, c) allemã, d) hespanhola. A verdadeira noção.*

O primeiro cuidado de quem pretende definir uma sciencia é conhecer com precisão o seu objecto; mas, ainda depois de conhecido, ha grande difficuldade em descobrir uma formula breve e exacta, que indique com simplicidade a ordem de factos que constituem a sciencia e o aspecto por que esta os considera. Alem d'isso, como diz Graziani, o continuo evolutir das sciencias não consente uma definição completa, absolutamente exacta e fixa, e apenas poderá dar-se uma definição perfeita de qualquer sciencia, se a referirmos a certa e determinada phase da mesma sciencia.

Na definição d'uma sciencia deve attender-se a dois elementos essenciaes:

- 1.º á *determinação do seu objecto*, isto é, á indicação de todos os phenomenos que a sciencia abrange;
- 2.º á sua *differenciação caracteristica* entre as sciencias que tenham o mesmo objecto.

Para conhecer qual a verdadeira noção de sciencia financeira, para determinar bem qual o seu objecto, analysaremos não só as diversas definições apresentadas pelos escriptores, mas os criterios que as informaram, apresentando no fim aquella que julgarmos determinar mais nitidamente o objecto da sciencia que estudamos.

Attendendo a que, de ordinario, os escriptores de um paiz commungam as mesmas ideias agrupal-os-hemos em escolas, especificadas segundo as nacionalidades a que pertencem, e assim distinguiremos qua-

tro escolas: a) franceza, b) italiana, c) allemã, d) hespanhola.

Na enumeração d'estas escolas seguimos não a ordem chronologica, em que a escola allemã teria o primeiro logar, mas a ordem crescente da amplitude das suas concepções.

a) *Escola franceza* — A escola franceza é a que apresenta uma concepção mais restricta da sciencia das finanças.

Paul Leroy-Beaulieu, seu principal representante, nas primeiras paginas do seu *Traité de la science des finances*, livro inimitavel pela sua clareza, dá-nos a seguinte definição, que de resto está em harmonia com o plano da sua obra:

Sciencia das finanças — *c'est la science des revenus publics et de la mise-en-oeuvre de ces revenus*. E acrescenta: — *les revenus publics sont la substance même des finances* (1).

Divergem as opiniões quanto á interpretação d'esta definição, divergencia nascida da difficuldade de traduzir a expressão — *mise-en-oeuvre*.

A traducção mais natural dá-nos esta definição: — a sciencia dos rendimentos publicos e da *aplicação* ou *emprego* d'esses rendimentos.

Piernas Hurtado, notavel escriptor hespanhol, catedratico da Universidade Central de Madrid, apresenta a seguinte traducção: — a sciencia dos rendi-

mentos publicos e dos processos que podem empregar-se para obter estes rendimentos (1).

Se compararmos as duas definições, notamos que só differem na traducção da expressão *mise-en-oeuvre*, que parece dever significar *aplicação ou emprego*, ao passo que Piernas Hurtado lhe dá a significação de — *processos que podem empregar-se para obter os rendimentos*.

Vejamos o que resulta d'esta differença de traducção:

Adoptando a traducção que nos parece melhor, limitamos o objecto da sciencia das finanças ás *receitas publicas e ao emprego e applicação d'essas receitas*. As despesas não entram *explicitamente* na definição, mas podem vêr-se n'ella *implicitamente* comprehendidas.

Na traducção de Piernas Hurtado mais ainda se restringe o objecto da sciencia financeira, pois que as despesas, que implicitamente estão comprehendidas nos termos *aplicação ou emprego das receitas (mise-en-oeuvre)*, não estão por certo incluídas na corresponsante expressão hespanhola *processos que podem empregar-se para obter essas receitas*, de sorte que, segundo esta ultima versão, a definição de Leroy Beaulieu limita excessivamente a area da sciencia das finanças.

Qualquer que seja porém a traducção que fizermos da definição de Leroy Beaulieu, o certo é que a obra d'este escriptor, de harmonia com essa definição, trata quasi exclusivamente das receitas, e por isso o conceito que Leroy Beaulieu faz da sciencia financeira é inteiramente falso.

(1) Leroy Beaulieu, obr. cit., *Objet et plan de cet ouvrage*, 6.ª edic., pag. 2.

(1) *Tratado de hacienda publica y examen de la española*, 4.ª ed., pag. 20.

Este escriptor, menosprezando o estudo das despesas, não attendeu a que este phenomeno financeiro é o primeiro que nos apparece, tanto na ordem chronologica da successão dos phenomenos, como na sua ordem logica, visto que são as despesas que justificam as receitas, e por isso são merecidamente consideradas como o proprio fundamento das finanças.

As despesas e as receitas são os dois phenomenos fundamentaes da sciencia das finanças, e sem as despesas é incompleta a concepção da sciencia financeira.

Além d'isso, Leroy Beaulieu não se occupa especialmente das relações entre as receitas e as despesas, que é uma nova categoria de phenomenos financeiros, que comprehende a *divida publica*, o *orçamento* e a *contabilidade*, assumptos que, como veremos, devem ser tratados na sciencia das finanças.

Com effeito, a divida publica envolve a ideia do *deficit*, que resulta do desequilibrio entre as receitas e as despesas; o orçamento é onde se acham estabelecidos e relacionados estes dois termos da equação que n'uma boa gerencia deve existir entre os dois phenomenos; e a contabilidade, que é por assim dizer o complemento do orçamento, fixa os mesmos phenomenos de receita e despesa já convertidos em realidade, em facto consumado, quando no orçamento eram apenas uma previsão.

Ha pois em todos estes institutos financeiros uma relação entre receitas e despesas, o que constitue uma nova categoria de phenomenos.

Faltando pois á definição de Beaulien as despesas e as suas relações com as receitas, a concepção da escola franceza é demasiadamente restricta, e por isso inadmissivel.

b) *Escola italiana* — E' extraordinario o desinvolvimento da sciencia financeira na Italia, e pertencem a esta escola Ricca Salerno, Luigi Cossa, Garelli della Morea, Augusto Graziani, e muitos outros.

Examinemos as suas definições.

Ricca Salerno — professor da Universidade de Modena, e um dos escriptores financeiros da Italia mais conceituados, no seu livro *Scienza delle finanze* define finanças publicas, no seu mais amplo sentido — *todos os factos e instituições que se referem á aquisição e uso das riquezas materiaes por parte do Estado, da provincia e da communa* (¹)

Esta definição tem, além dos defeitos que notamos na de Leroy Beaulieu, o de ser mais vaga e o de abranger o estudo das finanças locais isto é, das provincias e communas, ou, como se diria entre nós, dos districtos e dos concelhos, o que não entra na area do nosso estudo.

Luigi Cossa — professor da Universidade de Pavia, no seu livro *Primi elementi di scienza delle finanze*, obra muito conhecida em toda a Europa e fóra d'ella, define sciencia das finanças — *a doutrina do patrimonio publico*. E acrescenta que ella ensina o melhor modo de o constituir administrar e empregar.

Garelli della Morea ataca com justa critica esta definição, baseado em que a sciencia financeira não pode ter por objecto o estudo do patrimonio publico, visto que n'este entram os bens de uso publico (estradas, aguas, etc.), que não fazem parte das finanças.

Garelli della Morea dá-nos a seguinte definição —

(¹) Ob cit, liv. 1.º. cap. 1.º, pag. 1.

E' a sciencia que se occupa do governo das receitas publicas; e accrescenta — “ o que d'um lado significa o estudo das despesas que as rendas publicas devem satisfazer, e d'outro lado os meios que o estado deve empregar para a consecução d'esse fim ” (1), d'onde se conclue que, embora o auctor reconheça a necessidade de incluir na sciencia financeira o estudo das despesas, deixou contudo a definição silenciosa a este respeito.

Todas estas definições são defeituosas por incompletas, e as de Cossa e Morea são ainda mais restrictas do que a de Leroy-Beaulieu.

Augusto Graziani — um dos mais recentes escriptores contemporaneos da Italia, no seu livro — *Istituzioni di scienza delle finanze* (2), obra que lhe tem grangeado a justa celebridade de que goza, define finanças — *o complexo de riquezas de que se servem as sociedades politicas para o cumprimento do seu fim.*

E' visivelmente restricta esta noção, pois não enumera, como as antecedentes, os phenomenos financeiros das despesas e das relações entre estas e as receitas.

Embora o programma d'esta cadeira se oriente pelos trabalhos dos representantes d'esta escola, nem por isso admittimos as noções por elles apresentadas, as quaes, achando-se eivadas dos mesmos defeitos da escola franceza, estão em flagrante desaccordo com a distribuição intrinseca das materias contidas n'esses trabalhos.

Pondo por isso de parte essas definições, adopta-

mos contudo o plano dos livros dos escriptores italianos, que differe muito do dos escriptores francezes, pois que apresentam tratados os seguintes assumptos : 1) *despesas*, 2) *receitas*, 3) *relações entre as despesas e as receitas*.

E' certo que nem todos os escriptores d'esta escola especificam a terceira categoria dos phenomenos financeiros, e os que a reconhecem, como Cossa, não comprehendem n'ella todos os institutos que nós intendemos que deve abranger. Todavia a nossa orientação é a d'esta escola, que nós procurámos completar.

c) Escola allemã Esta escola é representada não só por escriptores allemães, mas tambem pelos d'aquellas nações em que se falla o allemão.

Os principaes representantes desta escola são — Dr. Ran, professor da Universidade de Heidelberg, — Adolpho Wagner, da de Berlim, — Lourenço Stein, da de Vienna.

Wagner — define a sciencia financeira no seu livro *Lições da Sciencia de Finanças — a sciencia da economia de que o estado se serve para empregar os bens materiaes (e mais especialmente o dinheiro) que lhe advêm em virtude da sua função como forma superior dos entes economicos, collectivos e obrigatorios.*

A escola allemã, alem de demasiadamente nebulosa e metaphysica nos seus conceitos, tem excessiva amplitude.

Os escriptores allemães, não se contentando sómente com occupar-se de todos os phenomenos financeiros, vão até ao ponto de discutir a *legitimidade das despesas*, o que representa uma invasão no campo do

(1) *Scienza delle finanze*, introd. pag. 5.

(2) *Turim* (1897), pag. 2.

direito publico. E, assim, trazem a lume questões d'esta ordem:

— O Estado deve manter exercitos permanentes? Deve desinvolver e fomentar a instrucção publica? Serão justas estas despesas?

Rau chega a occupar-se de considerações d'esta ordem em cem paginas dos seus « *Principios da sciencia das finanças* », tratando das attribuições effectivas do Estado; Stein dedica ao mesmo assumpto outras tantas paginas das suas « *Lições de Finanças* », e Wagner consagra-lhe tambem cerca de duzentas paginas

Taes assumptos não são proprios da sciencia financeira. Nós admittimos o estudo da legitimidade das despesas, mas não com este amplo sentido; as normas juridicas e constitucionaes, que determinam essa legitimidade, e que são por assim dizer postulados da sciencia politica, teem cabimento na sciencia das finanças; não assim o estudo das attribuições effectivas do Estado, como os allemães consideram a legitimidade das despesas.

Esta escola vae pois mais longe do que é permittido.

d) *Escola hespanhola* — E' principal representante d'esta escola Piernas Hurtado, cathedratico da Universidade Central de Madrid, a quem já nos referimos.

Piernas Hurtado, no seu « *Tratado de hacienda publica y examen de la española* », affirma que — *a sciencia financeira se occupa das necessidades economicas do Estado, dos meios adequados para lhes fazer face, e da organização indispensavel para satisfazer aquellas necessidades, e conseguir e applicar rectamente estes meios.*

Esta escola ainda excede em amplitude a escola

allema. pois abrange a administração financeira, a organização de serviços que, como nota Leroy Beaulieu, se não prestam ao methodo e generalisações scientificas.

Este assumpto, intimamente ligado á sciencia das finanças, não faz comtudo parte d'ella, pertencendo antes ao direito administrativo.

A verdadeira noção — Pela critica que fizemos ás definições apresentadas, facilmente se depreheende qual a noção de sciencia das finanças que preferimos: — *o systema de principios que respeitam ás despesas e receitas publicas e ás relações entre umas e outras.*

Más, porque o objecto da cadeira se determina pela denominação — *Sciencia das Finanças e Direito Financeiro*, — podemos abranger este duplo objecto na seguinte definição: — *o systema de principios e de leis que respeitam ás despesas e receitas publicas e ás relações entre umas e outras.*

Julgamos exactas estas noções, visto que comprehendem todos os phenomenos financeiros — despesas, receitas e relações entre umas e outras, referindo a primeira noção unicamente á sciencia das finanças, isto é, á parte especulativa da sciencia, e a segunda á sciencia pura e ás suas applicações concretas a um povo determinado, traduzidas na sua legislação.

3 — *Differenciação especifica d'esta sciencia.* — Não é bastante, já dissemos, apresentar o objecto d'uma sciencia, para que esta fique nitidamente determinada.

Necessario se torna estabelecer a distincção en-

tre essa sciencia e as que, visando o mesmo objecto, o estudam comtudo d'um modo differente.

Assim, a sciencia financeira não attende ao character *technico ou administrativo* dos phenomenos financeiros, mas aos modos como as riquezas são obtidas e empregadas, á natureza typica dos phenomenos financeiros, ás suas causas e aos seus effeitos economicos, e ás mutuas relações entre as receitas e as despesas.

Tudo o que respeita á prestação technica dos serviços, ás relações juridicas da responsabilidade dos funcionarios e semelhantes, é extranho ás finanças, que estudam as receitas e as despesas das sociedades politicas sob o aspecto economico da applicação da riqueza a fins especiaes.

Não devem pois confundir-se as finanças com a) *a historia das finanças*, b) *a estatistica financeira*, c) *o direito financial positivo*, e com d) *administração financeira*.

Todas estas disciplinas, posto tenham um objecto commum, são distinctas entre si, como vamos ver:

a) *A história das finanças* occupa-se dos phenomenos das despesas, receitas e relações d'nnas com as outras, sob o ponto de vista das suas transformações particulares no tempo e das causas immediatas dessas transformações.

Ora, claro é que as causas immediatas dos phenomenos financeiros se distinguem das leis que os regulam, não devendo por isso confundir-se *a historia das finanças* com *a sciencia financeira*. *A historia das finanças* não pode descobrir as razões fundamentaes dos phenomenos, papel que só á sciencia financeira compete.

b) *A estatistica financeira* occupa-se dos phenomenos financeiros em relação a epochas e logares determinados.

A estatistica financeira não attende, como a sciencia financeira, á natureza intima dos phenomenos, mas considera-os sob o aspecto quantitativo, e trata somente de *agrupa-los numericamente*, prestando, d'esta forma, á sciencia, em geral, elementos valiosos. D'ahi a differença entre uma e outra.

c) *O direito financial positivo* determina as relações juridicas a que os phenomenos financeiros dão lugar.

O direito financial positivo facilmente se distingue da sciencia financeira, pois que o primeiro, constando d'um systema de regras, é eminentemente pratico, ao passo que a segunda, constando d'um systema de principios, é eminentemente theorica.

d) *A administração financeira* estuda a organização dos serviços financeiros. Distingue-se da sciencia financeira em que representa a sua vida exterior, pois que os principios da sciencia financeira pouco ou nada valeriam, se não fossem seguidos de uma organização especial que os applicasse ás diversas necessidades do Estado, o que faz objecto da administração financeira.

Da distincção que fizemos entre estas sciencias podemos concluir com Luigi Cossa, o seguinte:

A sciencia financeira, tendo por fim estabelecer os principios directivos para a boa gerencia das finanças, estuda o que é *necessario, permanente* e imutavel no tempo e no espaço, ao passo que as ou-

tras sciencias se occupam do patrimonio publico nas suas manifestações concretas sempre *variaveis* no tempo e no espaço ⁽¹⁾.

Apesar porém das differenças que assignálamos, a historia financeira, o direito financeiro positivo, a estatística financeira e a administração financeira são as sciencias que mais valiosos serviços prestam á sciencia financeira, em virtude da intima affinidade que com ella mantêm, auxiliando o seu estudo e facilitando a formação das generalisações scientificas.

4. — Etymologia do termo *finanças*: — a) *accepções em que se toma*; b) *denominações para o substituir*.

a) *Accepções em que se toma*. — A clareza das ideias procede da exactidão e propriedade dos termos. Vejamos pois a etymologia e principaes accepções em que se toma a palavra *finanças*.

Divergem os auctores quanto á origem d'esta palavra: uns fazem derivar-a do allemão *finantz* (usura); outros do latim barbaro *finantia* (prestação pecuniaria), e outros do saxão *fine* (pagamento de renda).

Qualquer que seja a sua origem, o facto é que esse termo tem sido empregado para significar — os rendimentos do estado, a fortuna dos individuos, etc., e, por ampliação, para significar — *receitas e despesas* do Estado.

Foi na Allemanha, paiz onde se iniciou o trabalho de elaboração scientifica dos phenomenos financeiros em corpo de doutrina autonomo e separado,

que começou a usar-se este termo na accepção geral em que hoje o tomamos.

Depois da Allemanha, quasi todos os paizes adoptaram o termo *finanças*, apropriando-o ao vocabulario nacional. Em França o chefe superior dos serviços financeiros chama-se Ministro das Finanças, mas em Portugal ainda o designamos pelo nome de Ministro da Fazenda, apesar de no campo da sciencia termos já adoptado a palavra *Finanças*.

A este movimento de appropriação se negou a Hespanha, conservando a sua palavra *hacienda*, tão impropria do espirito liberal das sociedades modernas.

Com razão observa Ferreira Borges, o sabio auctor do primeiro código commercial portuguez e o primeiro dos escriptores portuguezes que se occupou de estes assumptos que aquella epitheto não cabe ao rendimento publico d'uma nação livre, pois que nem o rei é senhorio da nação, nem o tributo é signal de vassallagem ⁽¹⁾.

Piñas Hurtado reconheceu, com effeito, a superioridade da designação commum, e em certo modo a sua necessidade. A modestia porém do sabio professor recebeu adoptal-o e continuou usando o termo nacional.

b) *Denominações para substituir o termo finanças* — Alguns auctores têm procurado substituir o termo *finanças* por outros; entre estes, é de notar o de *syn-telologia*, composto por Ferreira Borges dos elementos *syn* (cum), *telos* (vectigal, impensa), *logos* (verbum),

⁽¹⁾ V. Luigi Cossa, *obr. citada* no texto, pag. 4 e 5.

⁽¹⁾ *Principios de syntelologia*, Pref., nota preliu.

para significar a *sciencia das contribuições e despesas*. Esta innovação não foi bem recebida; sómente uma vez, no relatório do regulamento geral de contabilidade de 12 de dezembro de 1863, encontramos empregado o termo *syntelologico*, embora com uma incorrecção typographica de facil emenda ⁽²⁾.

Omittimos o desinvolvimento das indicações do programma que dizem respeito á classificação das sciencias e á do direito, assumpto que é commum a todas as cadeiras da Faculdade de Direito. Passamos pois ao n.º 2 do programma.

Programma n.º 2 — Relações das Finanças com as outras sciencias, e designadamente com o Direito publico, a Economia politica e a Administração. As Finanças constituem um corpo de doutrina separado. Antiga escola franceza, escola allemã, e escola franceza actual.

5 — Relações das finanças com as outras sciencias, e nomeadamente com — a) a sciencia economica — b) a sciencia politica — c) e a sciencia da administração.

Determinar o grau de afinidade que existe entre estas sciencias e a sciencia financeira é outra forma de delimitar, embora d'um modo indirecto, a area em que esta sciencia se move. Começemos pela sciencia economica.

a) *A sciencia economica* tem o primeiro logar, por-

que é tal a relação intima que a prende á sciencia financeira, que frequentemente é com ella confundida pelos escriptores.

A *sciencia economica* estuda as leis fundamentaes da producção, circulação e consumo das riquezas: a *sciencia financeira* investiga qual a porção de riquezas que póde ser applicada á satisfação das necessidades do Estado sem detrimento das leis economicas.

E' palpavel a interdependencia d'estas sciencias, e consequentemente a conveniencia, a necessidade mesmo, de se conhecerem devidamente as leis economicas para o estudo proficuo da sciencia financeira. E por isso com razão Piernas Hurtado declara as finanças uma sciencia de condição económica. ⁽¹⁾

Para tornar mais nitida a affirmação que fizemos da profunda ligação que une as duas sciencias, basta ponderar a reciproca e directa influencia exercida entre os phenomenos financeiros e os phenomenos economicos. A' variação de uns corresponde sempre uma alteração nos outros

Assim: a doutrina dos physiocratas, não accetando outra riqueza senão a da terra, e considerando *estereis* todas as industrias que não fosse a da terra, levou as finanças á preferencia das contribuições directas e do imposto unico; o systema do papel-moeda e mais titulos fiduciarios produziu, pelo seu abuso, a ruina de alguns Estados ⁽²⁾.

Deste modo, tanto *a priori* como *a posteriori*, não

⁽²⁾ Dr. Jardim — *obr. cit.*, §§ 13 e 14.

⁽¹⁾ *Obr. cit.*, pag. 38.

⁽²⁾ Dr. Jardim, *ob. cit.*, §§ 34, 36, 161, 163, etc.

podemos deixar de reconhecer as estreitas relações das finanças com a economia.

As *finanças* e a *economia* têm um objecto commum a riqueza; a economia, porem, estuda a riqueza social, e a sciencia financeira occupa-se da riqueza do Estado.

Jacob affirma que a economia examina as questões sob uma forma geral e abstracta, e que as finanças se occupam de preferencia da sua applicação pratica. A este proposito diz este escriptor que os principios geraes sobre impostos, taes como são desinvolvidos na economia politica, não são inteiramente sufficientes para estabelecer um systema financeiro. Por mais perfeita que a theoria seja, resta ainda muito a fazer, quando se trata de applical-a aos casos reaes da vida pratica ⁽¹⁾.

Nos casos particulares apparecem caracteres em que nunca se pensou na theoria geral, e é n'isto que se baseia a differença entre o puro theorico, o theorico pratico e o pratico rotineiro. O primeiro, abstrahindo das occorrencias particulares, attende só ao geral e especulativo, o segundo acolhe-se ás indicações da sciencia sem desprezar os conselhos da experiencia; o terceiro, que não conhece a theoria, ou a não comprehende, imita servilmente o que vê fazer, e por isso não progride.

Para frizar bem a distincção entre a economia e a sciencia financeira, que representam respectivamente a theoria e a pratica, Jacob faz as seguintes considerações e dá os seguintes exemplos:

(1) Jacob, *Sciencia das Finanças*, t. 1, Introd., pag. VI e X.

1.º É principio indubitavel que deve entrar no thesouro o maior producto liquido dos dominios da corôa.

Mas para obter este resultado, diz Jacob, que differença não vae, quanto aos meios empregados n'um paiz pouco populoso, pobre e inculto, e os que se empregam n'um paiz florescente, populoso e culto! As medidas differem até entre as provincias do proprio paiz.

Assim, na Prussia nem sempre convem ás provincias do Rheno o que convem ás saxonias, nem á Pomerania e Silesia convirá o que para as saxonias é excellente.

D'onde se conclue que a utilização dos dominios da corôa pode receber, sem prejuizo da exactidão do principio geral, uma applicação differente nos diversos paizes ⁽¹⁾.

2.º A economia considera a exploração industrial pelo governo menos vantajosa do que a exercida por particulares.

Circumstancias ha, porém, em que deve preferir-se o exercicio industrial pelo Estado, já para uniformidade das tarifas e garantia da segurança publica, como na exploração dos caminhos de ferro e na fabricação de armamentos, já por motivos de ordem fiscal, como na manipulação dos tabacos, representando o exclusivo não um odioso monopolio indus-

(1) Jacob cit., pag. XII e seg.

trial, mas uma fôrma especial de arrecadação de impostos, ou, como dizem alguns escriptores, a organização especial de um imposto ⁽¹⁾.

3.º Nada é mais evidente que o principio theorico da repartição do imposto segundo o rendimento liquido de cada um ⁽²⁾.

Mas só quem procede á cobrança dos impostos pôde avaliar das difficuldades insuperaveis que a sua applicação offerece.

Diz Jacob que é na materia de impostos que mais flagrante se revela a insufficiencia da theoria geral. Nenhum imposto ha, pôde dizer-se, que na pratica nao origine iniquidades, que os systemas financeiros porfiam em minorar.

Para realisar uma verdadeira perequação na distribuição dos impostos, diz Jacob, será preciso admitir o imposto indirecto ao lado do directo, pois que a experiencia mostra a impossibilidade de constatar por via directa o rendimento de cada um; Jacob afirma, assim, que entre a theoria pura e a pratica rotineira deve existir uma classe de conhecimentos que ensine como a theoria deve ser applicada á vida real.

A distincção feita por Jacob não é verdadeira, porque se baseia na existencia de sciencias theoricas e sciencias praticas, distincção que não pôde reconhecer-se. Ella tem apenas valor historico, porque se refere ás primeiras tentativas que se fizeram para dar organização autonoma ás doutrinas financeiras.

(1) Jacob cit., pag. XII a XV.

(2) Jacob cit., pag. XXIII e seg.

As intimas relações da sciencia financeira com a economia resultam manifestas das investigações financeiras que no decurso dos nossos trabalhos havemos de fazer.

Se confrontarmos os fins da vida politica com os da vida individual, vemos que aquelles se satisfazem mediante o uso do patrimonio das sociedades politicas, e estes mediante o uso das riquezas particulares.

Ora, isto mostra que os fins de uma e outra se coordenam, e que uma e outra se completam; e, como os fins, se coordenam tambem os meios.

As relações entre as duas sciencias de que nos occupamos são tanto mais efficazes, quanto mais prevalece o systema dos impostos; a maior ou menor quantidade de riquezas particulares reflecte-se naturalmente na quantidade e qualidade das riquezas de que as finanças se occupam.

Se mais directamente examinarmos os problemas proprios da sciencia financeira, mais nitidas se apresentam as relações d'esta com a economia.

As noções de *necessidade*, *riqueza*, *patrimonio*, *capital*, *rendimento*, *utilidade*, *dominio fiscal*, bem como uma serie indispensavel de theorias economicas, são fornecidas á sciencia financeira pela economia. Assim, a doutrina do *dominio fiscal* suppõe a theoria das emprezas e da producção em geral; a doutrina das *tarifas*, pelas quaes se devem regular as taxas, e a relativa aos impostos indirectos de consumo, assentam na theoria economica dos preços do monopolio e leis da procura. Uma justa *repartição tributaria* só pôde derivar dos principios economicos, e a debatida controversia do imposto *progressivo* ou *proportional* resolve-se com theoremas relativos á utilidade e ao reddi-

to. O estudo dos difficeis problemas da *diffusão* repousa sobre a analyse do valor e do preço, e as questões do *credito publico* ligam-se com as questões do *credito geral*.

Emfim, por qualquer lado que se olhem as duas sciencias, encontramol-as sempre unidas por liames de interdependencia, embora individualisadas e autonomas.

b) A *sciencia politica* tambem mantem estreitas ligações com a *sciencia financeira*.

A marcha financeira dum paiz ressent-se sempre das transformações do seu direito publico. Assim é que o imposto proporcional nota-se mais nos governos que reconhecem a egualdade dos cidadãos, e o imposto progressivo apparece principalmente nas democracias estremes.

O direito publico occupa-se da vida inteira do Estado, e as finanças da sua vida economica. As questões *financeiras* tem simultaneamente um aspecto politico e economico, assim como toda a questão *politica* tem um lado economico e outro financeiro; comtudo cada uma d'estas sciencias é dominada por principios que lhe são peculiares. As *finanças* apresentam-se-nos sob um aspecto economico, por isso que se occupam do emprego e aquisição de certos bens materiaes — riqueza do Estado, e sob um aspecto politico, por isso que se relacionam intimamente com a direcção do Estado.

Para mostrar as mutuas relações entre as finanças e o direito publico basta attender a que o poder legislativo, que é organizado pelo direito publico, é

quem determina as despesas do Estado e escolhe os seus recursos, e a que o poder executivo, tambem organizado pelo direito publico, é quem executa os serviços financeiros (1).

São tão intimas as relações entre as finanças e o direito publico, que essa intimidade tem levado alguns escriptores a consequencias exageradissimas.

Horn, em um artigo publicado no *Diccionario de Politica* de Maurice Block, verb. *finances*, sustenta que é impossivel constituir-se a *sciencia financeira* enquanto nao estiver constituida a *sciencia politica* (2). Ora, a *sciencia politica* não a está ainda porque ainda não determinou a natureza e extensão da missão do Estado. Com effeito, uns não vêem no Estado senão uma instituição encarregada da garantia e segurança interna e externa; outros transformam-no em uma especie de providencia terrestre, encarregada de promover e garantir a prosperidade material e moral, o desenvolvimento economico e intellectual dos membros da sociedade. É facil de vêr quanto variam as exigencias legitimas do Estado no assumpto do imposto, conforme se lhe assigna o primeiro ou o segundo fim: comprehende-se tambem que a taxa do imposto varia igualmente segundo se optar por uma ou por outra das duas concepções. E note-se que ha opiniões intermediarias, e tao differentes quanto numerosas. Enquanto a *sciencia politica* não tiver resolvido esta grande questão, a *sciencia financeira* care-

(1) Vej. sr. Dr. Jardim, obr. cit., §§ 41 e 42

(2) Este artigo, que vem na 1.ª edição da obra citada, não apparece já na segunda edição da mesma obra

cerá necessariamente de uma base firme, e não terá um criterio para apreciar os differentes systemas de impostos. Tal é a doutrina de Horn.

Esta doutrina não tem fundamento, porque se reduz a exigir para base da sciencia financeira o conhecimento do quantitativo das despesas. Mas tal conhecimento não é indispensavel, porque as despesas variam de Estado para Estado, e no mesmo Estado em differentes epochas, e comtudo a sciencia financeira é independente d'esse facto transitorio e contingente. O Estado tem attribuições que justificam a sua existencia, e estas attribuições, maiores ou menores, exigem mais ou menos instituições, a cuja alimentação é necessario prover, d'onde nasce o phenomeno financeiro da *despesa*, que origina e justifica o outro phenomeno da *receita*, e das suas mutuas *relações*. E' quanto basta para dar origem á sciencia financeira, seja qual fôr o quantitativo dos phenomenos que constituem o objecto da sciencia (¹).

Consideremos ainda, segundo o modo de ver de Graziani, alguns pontos que revelam a intimidade das relações entre a *sciencia politica* e as *finanças*.

O patrimonio dos aggregados politicos é o objecto da sciencia das finanças: mas esse patrimonio liga-se com os fins que os mesmos aggregados se propõem, com a sua maior ou menor complexidade. Os recursos que occorrem a um Estado, em egualdade de condições, não são os mesmos que occorrem a uma

communa ou a uma provincia, nem os que occorrem a um Estado federal os mesmos que surgem n'um Estado unitario.

A diversa centralisação da administração, o caracter diversamente democratico do governo — factores que podem afinal prender-se com os principios economicos — impõem uma serie de despesas differentes..

A indole das relações que vimos apreciando entre as *finanças* e a *sciencia politica* é todavia diversa da das existentes entre as *finanças* e a *economia*.

O sujeito da *sciencia financeira* é identico ao da *politica*, mas entre as duas sciencias não ha a communidade parcial de objecto e de aspecto, que se dá com a sciencia financeira e economica. Tanto na *sciencia das finanças*, como na *economia politica*, determina-se a *essencia* e as leis da applicação d'uma quantidade de riquezas á satisfação das necessidades, e isto mostra que essas duas sciencias, se não tem identidade, tem grandes affinidades nos problemas que discutem e nos modos de sua resolução. Se, para descobrir alguns factos politicos e se para proceder a investigações financeiras, convem conhecer ao menos a natureza dos aggregados politicos e tomar das sciencias politicas alguns postulados, o exame financeiro prosegue quasi sempre não só independente, mas em tudo diverso do exame proprio da sciencia politica.

Graziani nota que as relações das finanças com a sciencia politica podem resumir-se n'esta proposição: diz-se que *formalmente* a sciencia das finanças é uma parte da sciencia politica, e *materialmente* uma parte da economia politica (¹).

(¹) Sr. Dr. Jardim, §§ 25 a 30, onde a doutrina de Horn é largamente desinvolvida.

(¹) *Obr. cit.*, pag. 19.

Esta formula não deve porem interpretar-se no seu sentido litteral. A sciencia das finanças não pôde dizer-se uma parte da economia politica, porque, se outra razão não houvesse, bastava a vastidão do seu conteúdo para impor um tratado autonomo. Não pode tambem affirmar-se que com as sciencias politicas tenha somente relações formaes, porque com as sciencias politicas e com a economia tem relações substanciaes, e até com esta ultima as relações são tanto de objecto, como de aspecto e de methodo, de que derivam grandissimas similhanças de character e de processo scientifico.

c) A *sciencia da administração* tambem se liga ás finanças por estreitos laços.

A administração occupa-se do exercicio das funcções do Estado. da accção do poder executivo; uma d'essas funcções é a que regula os serviços financeiros.

São tão estreitas as relações entre a administração e a *sciencia financeira*, que muitos escriptores consideram esta como um ramo d'aquella.

Não deve porém admittir-se tal confusão.

N'uma notavel classificação das sciencias sociologicas, Orlando parte das duas noções do *Estado* e da *sociedade*, e, conscoante os differentes aspectos por que são tomadas essas noções pelas sciencias sociaes e politicas, assim forma tres distinctos grupos.

Concebendo-se o Estado como a *organisação politica da sociedade para a tutela do direito*, vê-se que o *elemento material* da sociedade e do Estado é identico. — a mesma quantidade de individuos, mas o alcance é differente.

As sciencias que têm por objecto o estudo da

sociedade, e das relações que esta noção suppõe, chamam-se *socines*. Taes são a Economia Politica, a Estatistica, a Sociologia.

As que estudam exclusivamente o *Estado*, prescindindo das relações sociaes, isto é, a sua organização e vida, chamam-se *politicas*. Taes são o Direito constitucional, a Politica, as Finanças.

Ha uma terceira classe, que estuda as relações que entre o *Estado* e a *sociedade* naturalmente se estabelecem, ás quaes podemos chamar *politico-sociaes*. Taes são o Direito Administrativo, a Sciencia da administração ⁽¹⁾.

N'esta classificação a *administração* e a *sciencia financeira* apparecem em grupos differentes, — aquella, porque estuda as relações que naturalmente se estabelecem entre o Estado e a sociedade, e esta, porque estuda exclusivamente o Estado na sua vida, prescindindo das relações sociaes.

Não podem por isso confundir-se as *finanças* e a *administração*, o que não exclue a sua connexão intima.

6. — As finanças constituem um corpo de doutrina separado: — a) *antiga escola franceza*, — b) *escola allemã*, — c) *escola franceza actual*.

A *sciencia financeira* é uma sciencia distincta da economia, não porque tenha, como quer Jacob, um character exclusivamente pratico — quando é certo que tambem tem uma feição theorica, — mas porque o seu fim é investigar os meios de augmentar a materia

(1) Orlando, *Princ. de dir. constituz*, § 31 a 33.

collectavel do Estado, ao passo que o da economia é estudar como se desinvolve a riqueza da sociedade.

E' uma sciencia relacionada, sim, com a sciencia politica, mas não tão absolutamente dependente d'ella, que deva admittir-se a opinião de Horn, tendente a confundil-as.

A sciencia financeira não é também, como pretendem outros, um ramo da administração.

Basta attender á vastidão do conteúdo da sciencia financeira para nos convenceremos da necessidade da sua individualisação autonómica.

A evolução da maneira por que têm sido considerados os phenomenos financeiros aprecia-se successivamente pelo exame da antiga escola franceza, da escola allemã e da escola franceza actual. Estas tres escolas representam os graus de desinvolvimento por que têm passado os estudos financeiros até á situação autonoma que hoje occupam.

a) A antiga escola franceza integrava as *finanças* na parte da *economia politica* respeitante ao consumo das riquezas, na *administração*, e até no direito publico. Não era, porem, justificavel esta confusão. Alludindo ás diversas sciencias que se relacionam com as *finanças*, analysámos naturalmente os seus distinctivos proprios, e pudémos observar que a esphera dos phenomenos financeiros é perfeitamente autonoma, formando um corpo de doutrinas que claramente se destaca da qualquer outro. Este reconhecimento, porem, da autonomia das *finanças* não se fez sem esforços.

b) E' a *escola allemã* que cabe a gloria de o ter realisado. Por confissão de Jacob, foi Justi quem pri-

meiramente coordenou, em 1768, em um aggregado distincto, os phenomenos financeiros. Não obstante, preferem alguns auctores attribuir a Jacob essa honra, fundados em que os estudos profundos da economia — base da sciencia financeira — só foram posteriores a Justi, e em que foi Jacob que deu um desinvolvimento verdadeiramente ordenado aos principios financeiros.

Como quer que seja, é á iniciativa da *escola allemã* que se deve a autonomia das *finanças* em corpo separado de doutrina. A esse movimento não tardaram a adherir successivamente Portugal, a França, a Italia, a Hespanha, etc. A França teve, no emtanto, o honroso encargo da sua rapida vulgarisação, merecendo por isso a *escola franceza actual* uma especial menção.

c) A *escola franceza actual* acha-se representada por Leroy-Beaulieu, que lhe mantém o brilho, reclamando energicamente, quer em livro, quer em jornal, a maior attenção para os estudos financeiros, e accentuando, com os factos e com as ideias, a necessidade de os não confundir com os de outras sciencias similares. A' voz auctorizada d'esse escriptor, responde o côro unisono da sciencia franceza, cuja lingua quasi universal diffunde facilmente pelo mundo a luz do pensamento d'onde quer que ella irradie (1).

(1) Dr. Jardim, *ob. cit.*, §§ 43 e seguintes, e principalmente o § 48.

Boncard e Jéze publicaram em 1902 a 2.^a edição da sua obra — *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, que toma por base a *dynamica* do orçamento nas suas diferentes phases.

Programma, n.º 3 — Importancia das Finanças. Utilidade d'esta sciencia. Necessidade do estudo d'esta sciencia e da legislação financeira. Influencia das Finanças nas questões politicas e internationaes da actualidade.

7 — Importancia das finanças — Utilidade d'esta sciencia. — D'estas duas indicações a segunda é o corollario da primeira, pois que a demonstração da importancia das *finanças* implica naturalmente a affirmação da sua utilidade.

Para demonstrar a importancia da *sciencia financeira* podemos seguir dois processos:

a) *Processo directo*, em que nos inspiramos na noção e fim d'esta sciencia e que nos leva a uma demonstração completa.

b) *Processo indirecto*, que nos mostra os inconvenientes que aos Estados têm advindo da ignorancia e desprezo dos principios financeiros, e que nos leva a uma demonstração clara.

a) *Processo directo.* — A existencia do homem no estado de natureza, que pretenderam sustentar alguns escriptores, é hoje reputada uma supposição escolastica, e não um facto que a historia registe ou a experiencia demonstre. Teve, com effeito, uma grande influencia nas revoluções liberaes dos ultimos tempos; mas, destituida de verdade, foi logo abandonada, e ninguem no campo da sciencia lhe dá a importancia que por algum tempo conservou.

O homem nasceu naturalmente social, e a sociedade, desde que existe, organisa-se politicamente; a ideia de sociedade é concomitante com a de estado, mais ou menos perfeito, porquanto na familia, primeira cellula social, ha em germen a noção do Esta-

do, que se manifesta pela subordinação de cada um dos seus membros em frente do chefe.

O desinvolvimento progressivo das relações sociais determina a complexidade e perfeição gradual d'este orgão coordenador, que affirma a sua existencia pela creação de instituições sociais, cuja sustentação é ministrada pelos meios financeiros fornecidos pelos membros da associação politica.

A *sciencia financeira*, que nos ensina o modo de haver a receita com que tem de ser pagas as despesas, e o limite alem do qual o Estado não tem o direito de exigir sacrificios aos cidadãos, não pôde, por este facto, deixar de ter uma capital importancia.

Essa importancia, porem, sem embargo do que fica dito, tem sido contestada, com maior ou menor violencia, pelas variadas escolas socialistas e individualistas. Estas reclamam contra a existencia das despesas publicas, aquellas exigem a sua modificação por um modo essencial, isto é, socializando a riqueza individual. Umas e outras consideram assim inutil e sem importancia a *sciencia das finanças*.

A sociedade hesita entre a influencia d'essas escolas, que avançam em direcções oppostas. D'um lado as ideias anarchicas, — o individualismo na sua maior pureza, — pedindo a suppressão do Estado; d'outro lado, as ideias socialistas, tirando tudo ao individuo para dar tudo ao Estado.

E' extraordinaria a lucta que anda empenhada.

Qualquer, porém, que tenha de ser o resultado d'aquelle duello violento basta nos apenas saber, para o nosso fim, que o Estado, como se encontra actualmente, não dispensa instituições, e á conservação d'essas instituições provê a *sciencia financeira*. D'ahi a

enorme importancia que esta indubitavelmente assume.

b) *Procedimento indirecto*. — Mostra-se indirectamente o alcance e importancia da *sciencia financeira* pelas consequencias desastrosas que aos Estados tem advindo da ignorancia das boas doutrinas financeiras.

Esta ignorancia tem originado dois systemas erroneos: 1.º) *um que subordina as receitas ás despesas*; 2.º) *outro que subordina as despesas ás receitas*.

1.º O *primeiro* fixa as despesas independentemente da consideração das forças tributarias do contribuinte. Este systema parece, á primeira vista, logico, por isso que a despesa é o primeiro phenomeno financeiro. Na determinação das despesas attende só ás attribuições do Estado, de forma a procurar o maximo desenvolvimento na ordem material e moral, sem se preoccupar com os sacrificios que as despesas custam ao contribuinte.

Este systema, excessivamente audacioso, origina os grandes *deficits*, as dividas fabulosas dos Estados, e desmoralisa os povos.

Tem ordinariamente por consequencia a agitação das classes sociaes, que, conscias da funesta administração dos seus governantes, se lançam na luta, cujo epilogo é a debilitação das forças vivas da nação, se não a sua completa ruina.

2.º O *segundo systema*, inteiramente opposto ao primeiro, attende ás receitas de occasião para depois fixar as despesas.

Da importancia das receitas de occasião, da maior

ou menor abundancia d'ellas, faz este systema depender a maior ou menor perfeição das instituições politicas.

Tal systema suppõe probidade nos governantes, poupa os dinheiros dos contribuintes, mas paralisa o desenvolvimento das instituições sociaes, conduz o Estado á immobildade e á inercia, conserva os cidadãos n'um obscurantismo systematico, por isso que as receitas não permittem a realisação de melhoramentos importantes nem a organização das instituições sociaes em harmonia com os progressos da sciencia.

Este systema, pois, não é mais vantajoso que o precedente, visto que a inacção a que conduz não é preferivel á audacia a que aquelle leva com as suas lamentaveis consequencias.

Os defeitos de que enfermam um e outro systema derivam da falsidade dos principios em que assentam.

A *sciencia financeira* ensina a corrigir o que n'elles ha de inexacto e a aproveitar o que ambos tem de verdadeiro.

Nem as receitas se devem subordinar ás despesas, nem estas áquellas. A verdade, mostra a *sciencia financeira*, está na *relação* dos dois phenomenos, de que depende a vida economica do Estado.

D'onde se vê quam perigosa é a escola de Leroy-Beaulieu por considerar os rendimentos publicos a substancia das *finanças*, e quam é util o estudo da *sciencia financeira*, segundo as escolas que procuram o equilibrio entre os phenomenos financeiros, relacionando-os entre si e subordinando-os a um principio superior.

8. — **Necessidade do estudo da sciencia e legislação financeira.** — A *sciencia financeira* é necessaria a todos, mas especialmente a alguns funcçionarios publicos.

Interessa a todos os contribuintes o conhecimento da *legislação financeira* para saberem a occasião em que os impostos são cobrados, as penalidades em que incorrem os remissos no pagamento e as obrigações que as leis fiscaes impõem a todos os cidadãos. O seu estudo é tambem necessario para apreciar o caminho que leva a administração do Estado, conduzindo assim a um melhor uso do suffragio, — garantia das liberdades modernas.

Mas, se o conhecimento da *legislação financeira* é tão util e necessario, indispensavel é a comprehensão da theoria financeira, por isso que a legislação financeira não é mais do que o reconhecimento dos principios e verdades da sciencia applicados a um dado povo.

Esta necessidade de conhecer a *legislação financeira*, e portanto a theoria, redobra para os funcçionarios publicos, desde o ministro da fazenda até ao mais humilde funcçionario da hierarchia financeira, porque não poderão desempenhar cabalmente a sua missão sem as luzes ministradas pela *sciencia e legislação financeira*.

E' inadiavel este estudo para os representantes da nação, a quem compete a fiscalisação da acção governativa e a resolução do problema financeiro pelo direito de iniciativa na proposição de reformas na legislação tributaria e fiscal, discussão e revisão do orçamento, etc.

E' imprescindivel para os representantes dos cor-

pos locaes (membros dos corpos administrativos), pela natureza das funcções inherentes ao seu cargo.

E. para concluir, citaremos as palavras, de todo o ponto verdadeiras, de Luigi Cossa ácerca da necessidade do estudo da *sciencia financeira*:

«E' uma materia digna de um estudo attento, tanto pela importancia theorica do seu objecto para a cultura geral e especialmente juridico-politica, como pela utilidade pratica de suas doutrinas. E' sobretudo util áquelles que *directamente* (auctoridades e membros dos corpos deliberativos ou consultivos), ou *indirectamente* por meio do direito de *associação*, de *reunião* e de *petição*, ou por meio da *imprensa*, exercem alguma influencia no governo do Estado e de outras sociedades politicas secundarias» (1).

9. **Influencia das finanças nas questões politicas e internacionaes da actualidade.** — O imposto tem um fim politico, sendo, como é, destinado á sustentação do Estado para a direcção politica da sociedade. Tocando a todos, todos são interessados em apreciar as questões politicas que teem relação com o imposto, — se é bem lançado, se bem applicado. Se a administração da fazenda é boa.

As doutrinas financeiras teem enorme influencia nas questões politicas; as questões de imposto são as que mais interessam os povos, sendo por isso, na generalidade dos casos, as causas proximas ou remotas das convulsões sociaes.

(1) *Obr. cit.*, pag. 9.

Sobre esta materia vej. tambem o sr. Dr. Jardim *obr. cit.*, §§ 76 a 79.

A *revolução franceza* de 89 provocada por causas muito complexas, conta no numero d'estas as *dissipações do thesouro*, o *aggravamento do imposto*, emfim o *pesado estado das finanças* no tempo do antigo regimen.

A *independencia dos Estados Unidos*, em 1776, teve por causa proxima os *impostos lançados pela metropole* e repellidos pela poderosa colonia.

Nas nossas questões peninsulares o *movimento restaurador em 1640*, além de executado pelo espirito de independencia natural ao nosso povo, foi provocado pelos abusos e vexações da soberania hespanhola, que fazia pesar sobre nós *impostos onerosos*, como o *real d'agua*, os *direitos de chancellaria*, hoje transformados nos *direitos de mercê*, o *imposto do sal*, etc. Tudo isso affectou o animo do povo portuguez e incitou-o á sublevação, que lhe trouxe novamente a independencia.

E, se investigarmos a origem dos factos que sobressaltaram *antiga e modernamente* as nações, descobriremos sempre uma questão relativa a *impostos*; e ha mesmo movimentos populares determinados exclusivamente por motivos tributarios (A *Janeirinha do Porto*; em Napoles, no seculo XVII, o tumulto causado pelo imposto das gabellas, ao grito de Masaniello: — *abaixo as gabellas!*).

As finanças dominam ainda as *questões internacionais*.

Seria grave imprudencia para um Estado travar conflicto com outros, quando as finanças lhe aconselham reserva e abstenção. Haja vista o estado actual da *Grecia*, que, por se haver envolvido em luta com a *Turquia* em prol d'uma causa santa, comprometteu

gravemente a sua situação, provocando uma intervenção estrangeira na administração das suas finanças. Não lhe valeram as suas tradições litterarias e artisticas, que inspiraram a cultura das modernas nações civilisadas. A sua situação financeira será precaria por muito tempo ainda.

A paz na Europa em meado do seculo XIX não se estabeleceu senão depois que o mau estado financeiro da *Russia*, em 1856, foi posto em evidencia por alguns escriptores. Com esta revelação, o terror que a *Russia* incutia ás outras nações, desapareceu completamente, substituido pela paz e pela tranquillidade.

Em 1871, a enorme e quasi fabulosa indemnisação de guerra exigida á *França* pela *Allemanha* (900:000 contos de réis) tinha por fim dar um golpe fundo na vitalidade d'aquella nação, afastando assim a possibilidade d'um novo conflicto.

Emfim, para quem attente cuidadosamente no caminho que levam as nações, é de ver que a maior parte dos movimentos d'estas tem obedecido a questões financeiras, que a intimidade entre as nações tem variado por motivos financeiros, por exigencias e por pressões mais ou menos intensas.

A questão financeira é, em summa, a nota predominante nos Estados modernos, é o grande problema que assoberba os estadistas, e o enorme peso lillo de algumas nações contemporaneas (*).

(*) Vej. Sr. Dr. Jardim, *obr. cit.*, §§ 63 a 65.

Programma, n.º 4 — Administração financeira, — serviços de fazenda. Organismo privativo d'estes serviços. Natureza dos officios de fazenda. Quadros especiaes que elles constituem.

10. Administração financeira, — serviços de fazenda. — Fallando da *escola hespanhola*, relativamente á determinação da *sciencia financeira*, procurámos demonstrar que esta não comprehende, na sua área, a *administração financeira*. Frisámos, todavia, os valiosos e consideraveis beneficios que esta pode prestar á *sciencia financeira*.

D'aqui a justificação do estudo de alguns elementos da *administração financeira*, como introduccão logica á *sciencia das finanças*, sem que esse facto, aliás, implique uma fusão.

O sr. Dr. Jardim, procurando caracterisar os serviços de fazenda, parece incluil-os no ambito da *sciencia financeira*.

Circumscrevendo o objecto das *finanças*, abrange n'estas os *recursos pecuniarios e serviços respectivos* ⁽¹⁾ E' de notar, todavia, que esta doutrina não condiz com a definição do mesmo auctor dada no § 10.º dos *Principios de finanças*: — *a sciencia financeira é a parte da philosophia moral e politica, que expõe os principios e leis que regem a fixação da despesa commun de um Estado, a auctorisação, escolha, repartição, arrecadação e emprego dos meios necesarios para as satisfazer, e sua contabilidade.*

A doutrina do § 96, como facilmente se depre-

hende dos seus termos, include nas finanças a administração financeira. E', pois, evidente a sua antinomia com a doutrina da definição. Aquella, se por um lado é demasiadamente restricta, pois que omitta a despesa e a contabilidade, por outro lado é de sobejo extensa, pois que include nas *finanças* os serviços correspondentes aos recursos pecuniarios. Uma tal doutrina é inteiramente isolada entre as escolas. Em nenhuma d'ellas apparece um tal conceito. A *escola hespanhola*, — unica que incorpora na *sciencia financeira* os serviços de fazenda, — refere-se tambem ás despesas; a *franceza*, a *italiana* e a *allema*, essas rejeitam a inclusão da *administração financeira* na *sciencia das finanças*.

Similhante doutrina é, portanto, inadmissivel. O proprio sr. Dr. Jardim deixa-nos perceber que não foi essa tambem a sua concepção; não deve por isso aquella noção que apresenta de *sciencia financeira* ser tomada a rigor, porquanto o logar onde ella apparece não é o logar proprio onde o auctor teve em vista determinar a orbita das *finanças*. Neste logar (§ 10.º) tal inclusão não existe.

11. Serviços financeiros. — Convem caracterisar os serviços de fazenda, e o sr. Dr. Jardim usa de tres distinctos processos: 1.º *descrevendo-os* no seu movimento e acção; 2.º *deduzindo-os* das divisões geraes da *contabilidade publica*; e 3.º *relacionando-os* com as attribuições dos *poderes politicos*. Vejamos em que consistem estes processos e qual o seu valor.

1.º) Em primeiro logar o sr. Dr. Jardim define assim os serviços financeiros; são os *serviços, em virtude*

(1) *Obr. cit.*, § 96 e 98.

dos quaes o Estado estabelece, recebe, centralisa e distribue os meios pecuniarios (1).

E', portanto, evidente que, segundo este criterio, a administração financeira exclue todos os serviços não estipendiados, e por conseguinte os prestados gratuitamente pelos cidadãos, como o de jurados, e exclue também expressamente alguns dos estipendiados, como o militar.

A definição de serviços financeiros, dada pelo sr. Dr. Jardim, tem a vantagem de enumerar, nos quatro verbos que emprega, a acção successiva dos agentes de contabilidade em relação aos meios pecuniarios.

Na ordem chronologica, o primeiro facto financeiro que se nos defronta é a existencia da despesa, d'onde resulta, como consequencia necessaria, a sua fixação e a escolha de meios necessarios e aptos para a satisfazer.

Eis o primeiro serviço financeiro, desempenhado pelo poder legislativo, o qual fixa as despesas, escolhe os meios pelo lançamento de impostos e auctorisa o governo a cobral-os (estabelece).

Depois da escolha e auctorisação dos meios, apparece a sua arrecadação por agentes do poder executivo (recebe).

Recebidos os meios pecuniarios em todos os pontos do paiz, é preciso reunil-os em caixas centraes (centralisa), e em seguida distribui-os pelos cofres disseminados pela nação, para que possam ser cobertas as despesas fixadas (distribue).

Todos estes serviços são da alçada do poder legisla-

tivo e executivo; ha, porém, serviços financeiros da competencia do poder judicial, e esses não se acham comprehendidos na formula do sr. Dr. Jardim, o que mostra que ella não é completa. Alem d'isso, a referida formula só se refere aos meios pecuniarios, com exclusão dos valores do Estado designados pelo termo *material do estado*, o que representa outra imperfeição.

Por isso se recorre a outra maneira de caracterisar os serviços financeiros, que é pela divisão da contabilidade publica, processo indubitavelmente mais perfeito.

Examinemos este processo.

A contabilidade publica divide-se em a) *legislativa*, b) *administrativa* e c) *judiciaria*, attendendo ás tres ordens de agentes que desempenham serviços financeiros (*Regulamento de contabilidade de 31 de agosto de 1881*, art. 1.º e 2.º).

O sr. Dr. Jardim no seu livro *Principios de finanças*, § 105, faz uma enumeração dos serviços de fazenda em harmonia com o regulamento de contabilidade de 4 de janeiro de 1870, que n'esta parte está reproduzido no ultimo, que é o de 31 de agosto de 1881. E' certo que este regulamento, por introduzir innovações importantes na contabilidade judiciaria, tomando por fonte a legislação belga, afastou-se do regulamento de 1870, inspirado na contabilidade franceza, e devia modificar a definição da contabilidade judiciaria em harmonia com essas innovações. Mas não o fez, resultando d'isso a flagrante antinomia que se nota entre a definição e os novos preceitos da lei. Opportunamente salientaremos esse defeito.

Por agora, basta-nos invocar esta primaria divisão

(1) *Obr. cit.*, § 98.

da contabilidade, porque é exactamente por ella que melhor se determinam os phenomenos financeiros que dão logar á organização dos serviços correspondentes.

a) A contabilidade legislativa comprehende as leis da votação dos impostos e outros recursos ordinarios e extraordinarios, as auctorizações das despesas publicas, e o exame e fiscalisação completa da execução que tiveram essas leis e auctorisações, concluindo pela lei do encerramento definitivo das contas dos exercicios (Reg., art. 2.º). Em menos palavras: comprehende a fixação das despesas, a auctorisação das receitas e o encerramento definitivo das contas.

Os dois primeiros factos são os iniciaes de toda a contabilidade; o terceiro é o facto final. *Pertencem ao poder legislativo*, porque, se a despesa envolve a cessão do patrimonio de cada um em beneficio de todos, a sua fixação deve ser livremente consentida pela representação nacional.

A fixação das despesas resulta da necessidade de todas as instituições serem estipendiadas; a auctorisação de meios suppõe a criação de serviços necessarios para a sua arrecadação e cobrança. Por isso, depois d'aquelles dois phenomenos (fixação e auctorisação), seguem-se os serviços desempenhados pelos agentes executivos, tendentes á arrecadação e distribuição das receitas.

Mas, como o poder executivo obra em virtude do mandato conferido pelo *poder legislativo* e é obrigado a não se afastar dos limites que este poder lhe assigna, ha necessidade do encerramento definitivo de contas, que consiste no *exame dos actos do poder executivo e na sancção respectiva*.

E' por isso que alguns escriptores denominam a contabilidade legislativa o *alpha* e o *omega* de toda a contabilidade, o seu *principio* e *fim*.

Outros chamam ao primeiro facto (fixação e auctorisação) a *approvação provisoria* do orçamento, e ao ultimo (encerramento de contas) a *approvação definitiva*.

Ha, talvez, impropriedade n'estas expressões, porque a palavra *orçamento* indica previsão e as *contas* referem-se a factos consumados; dão-nos, todavia, ideia da natureza d'aquelles factos e do modo por que se succedem.

b) Depois da fixação das despesas e auctorisação de meios seguem-se os actos da *contabilidade administrativa* — a qual estabelece, regula e legalisa, por meio de escripturações officiaes, todos os factos concernentes á arrecadação e applicação dos rendimentos e demais recursos do Estado (Reg., art. 2.º).

A determinação do conteúdo da *contabilidade administrativa* é mais difficil do que o da *legislativa*, porque esta abrange phenomenos financeiros restrictos, ao passo que a contabilidade administrativa comprehende serviços numerosissimos, factos muito complexos. D'ahi a difficuldade de os synthetisar n'uma definição. Pertencem á contabilidade administrativa todos os factos realisados pelos agentes do poder executivo, intermediarios entre a aprovação chamada provisoria e definitiva do orçamento.

c) A contabilidade judiciaria fixa por sentenças proferidas pelo tribunal de contas a responsabilidade individual de todos os gerentes dos dinheiros publicos e certifica

por meio de declarações authenticas do mesmo tribunal toda a receita e depeza effectuada (Reg., art.º 2.º). Esta contabilidade abrange, pois, todos os serviços financeiros da competencia do poder judicial, representado pelo tribunal de contas.

E' esta a definição inserta no artigo 2.º, *fine*, do regulamento de contabilidade publica de 31 de agosto de 1881. O sr. Dr. Jardim, baseado no regulamento de contabilidade publica de 4 de janeiro de 1870, que já adoptava a mesma definição, fazia comprehender na contabilidade publica os mesmos factos.

Mas o regulamento de 1881, que ampliou as attribuições de fiscalisação judicial, não devia limitar-se a copiar a definição do regulamento de 1870, e ao seu conteúdo devia accrescentar — *a responsabilidade dos responsaveis pelo material e a verificação da legalidade das despesas publicas por meio do visto do mesmo tribunal nos respectivos ordenamentos*. E hoje nós podemos, além d'essa attribuição, incluir: *a verificação da legalidade dos despachos dos empregados publicos*, os quaes, por legislação posterior (lei de 30 de junho de 1898), são submittidos ao visto d'este tribunal, isto é, todos os despachos para empregos publicos só tem effecto depois do visto d'este tribunal.

De harmonia com o que fica dito, podemos definir a contabilidade judicial — *a que fixa por sentença proferida pelo tribunal de contas a responsabilidade individual de todos os gerentes dos dinheiros publicos, assim como a dos responsaveis por material, certifica por meio de declarações authenticas do mesmo tribunal toda a receita e depeza effectuadas, verifica a legalidade das despesas publicas por meio do visto do mesmo tribunal nos respectivos ordenamentos, e visa os despachos dos empregados publicos*.

Deve notar-se que a declaração de conformidade do tribunal de contas pelo material de modo nenhum se deve confundir com a declaração geral de conformidade sobre as contas do ultimo exercicio, pois que, não visando o mesmo objecto, nem tem os mesmos effectos nem as mesmas consequencias.

A *contabilidade judicial* abrange, já o dissemos, todos os serviços financeiros que pertencem ás attribuições do tribunal de contas.

Com effecto, para averiguação de contas entre os particulares ha os tribunaes ordinarios, porque os direitos e obrigações dos cidadãos, como meros particulares, se reduzem a receitas e despesas. Do mesmo modo, para apurar e definir a responsabilidade dos gerentes dos valores do Estado temos o *Tribunal de Contas*, que desempenha e occupa o mesmo logar que o *Supremo Tribunal de Justiça* e o *Supremo Tribunal Administrativo* occupam na hierarchia judicial e administrativa.

As attribuições do Tribunal de Contas são de *jurisdicção* ou de *verificação*.

São de jurisdicção quando este tribunal apura a responsabilidade dos gerentes dos dinheiros publicos e dos responsaveis por material. Um funcionario pôde achar-se em tres estados — *quite, de saldo a favor e alcançado*. A decisão do tribunal conclue por fixar a relação em que o gerente responsavel se acha para com o Estado. O tribunal *julga* n'este caso, e por isso é que as attribuições d'esta natureza são de *jurisdicção*.

Além d'isto o Tribunal de contas tem funcções de *verificação*, quando examina as contas apresentadas pelo governo, antes de serem levadas á apreciação do

poder legislativo, e dá o seu parecer sobre a exactidão e legalidade das mesmas contas.

Tambem exerce funcção de *verificação* relativamente as ordens de pagamento. Assim o governo, para fazer os pagamentos, tem de subordinar os respectivos ordenamentos ao visto do Tribunal de Contas; negado este, o governo ou deixa de fazer o pagamento ou o realisa sob a sua completa responsabilidade. Entretanto, esta attribuição do tribunal é de mera fiscalisação ou *verificação*, e não de jurisdicção.

Vê-se que não ha grande difficuldade em determinar os factos financeiros que são da competencia da contabilidade judiciaria.

Sendo de uma difficuldade extrema determinar *directamente* os serviços financeiros da *contabilidade administrativa*, pode contudo fazer-se uma determinação *indirecta* pela enumeração dos serviços de fazenda comprehendidos entre a *contabilidade legislativa* e a *judiciaria*. Este criterio de determinação é imperfeito, porque não dá a conhecer a natureza dos serviços da *contabilidade administrativa*; é, todavia, o meio mais facil de delimitar a area d'esta contabilidade.

Em outro logar desinvolveremos este processo indirecto de caracterisar a contabilidade administrativa.

O que fica dito habilita-nos já a dizer que pelo conteúdo das differentes especies de contabilidade se pode fazer a determinação dos serviços financeiros. Não ha na verdade serviços d'esta ordem que não sejam comprehendidos nas funcções dos tres agentes de toda a contabilidade publica, e por isso a deter-

minação do conteúdo da contabilidade dos serviços financeiros pôde basear-se n'esta doutrina.

Outro meio podemos apresentar para a determinação dos serviços financeiros: este, porém, baseado na divisão dos poderes do Estado, conforme as modernas constituições o organisam, e que são: o *legislativo*, o *executivo* e o *judicial*.

O *poder legislativo* é o que representa a soberania e cujos actos, traduzindo a vontade geral, constituem as leis; o *executivo* é o que, facilitando a execução da lei, subministra os meios para a sustentação de todos os poderes, e fornece a força publica para fazer triumphar o direito; e o *judicial* é o que applica a lei ás contestações dos particulares, julgando-as. Todos estes poderes são autonomos na sua acção; mas, não obstante, cooperam para o mesmo fim, auxiliando-se mutuamente e garantindo os direitos e a liberdade de todos. A existencia d'estes tres poderes facilmente se justifica desde que se considere que o *poder legislativo*, por isso que não está sempre em acção, precisa de ser convocado por quem lhe dê vida, reunindo as assembleias populares, e que o *poder judicial*, como os seus actos podem ser menospresados, precisa igualmente de quem os faça cumprir e respeitar. D'aqui deriva a necessidade do poder executivo, que constitue a administração publica e é como que a alma dos outros poderes.

O principio, em que assenta a divisão dos poderes do Estado, é o da *divisão do trabalho*, expressão de uma lei natural, cujos resultados e applicação tem sido fecundissimos, e o da *garantia dos direitos dos cidadãos*, contra os quaes conspiram persistentemente as *paixões*, a *ignorancia* e a *miseria* dos homens.

Pelo que deixamos escripto, facil é de conhecer que o organismo social comprehende diversas instituições, sendo as mais essenciaes: — a que dá vida á sociedade, convocando as assembleias populares para a formação do poder legislativo; — este mesmo poder, que representa a soberania, confeccionando as leis e fiscalizando a sua execução; — o poder judicial, que applica a lei aos casos occorrentes; a que institue, organisa e dirige a força publica; — a que preside aos trabalhos publicos, e os regula e faz realisar; — e finalmente a que estabelece, recebe, centralisa e distribue os meios de que todas estas instituições se sustentam. Exceptuando os poderes legislativo e judicial, diz o sr. Dr. Jardim, todas as outras instituições formam o poder executivo, a administração geral, e portanto os serviços das finanças são um dos ramos da administração publica (1).

Esta determinação é, porém, deficiente, porquanto na determinação dos serviços financeiros não ha só a considerar o poder executivo, pois que também estão a cargo dos poderes legislativo e judicial importantes serviços, que pertencem a esta mesma categoria.

12. Organismo privativo dos serviços financeiros. — Os serviços de fazenda devem ser desempenhados por órgãos privativos, por funcçionarios que d'elles estejam exclusivamente encarregados, e isto porque aquelles serviços são, de sua natureza a) *especiaes*, b) *multiplos*, e c) *inadiaveis*.

(1) Esta doutrina é a summula dos §§ 106 a 108 do sr. Dr. Jardim, *obr. cit.*

a) *São especiaes*, por isso que differem dos outros serviços publicos emquanto ao *objecto*, pois versam sobre os meios destinados a sustentar as demais instituições sociaes, na parte em que teem de ser estipiendiadas pelo thesouro publico, e sobre as despesas e suas relações com as receitas. No emtanto, a especialidade dos serviços de fazenda não deve conduzir a uma *verdadeira separação*, porque ha necessidade de se relacionarem, uns com os outros, os varios serviços publicos. visto que o organismo social constitue um só governo. Tal intimidade, porém, não deve ir a ponto de revestir os serviços financeiros de um *caracter politico* porquanto, assim, poderiam estes não ser sufficientemente independentes para tratar questões que se referem de um modo immediato a propriedade particular.

b) *São multiplos*, isto é, em grande numero, como claramente se conclue da sua propria definição, pois que ao Estado compete estabelecer, receber, centralisar e distribuir os meios pecuniarios e applical-os ás despesas, — serviços extremamente complexos, accrescendo a estes os serviços que dizem respeito ás despesas em si mesmas e aos institutos que representam a terceira categoria de phenomenos financeiros.

c) *São inadiaveis*, pois que, como observa o sr. Dr. Jardim, a *certeza dos meios e a effectividade dos pagamentos não podem preterir-se ou soffrer quebra sem grave transtorno da ordem publica. Os pagamentos por ordem do Estado fazem-se todos os dias e por isso a cobrança não pôde cessar.*

São estas caracteristicas de *especialidade*, *multiplicidade* e *inadiabilidade*, que justificam a existencia

de diversos órgãos próprios para o desempenho dos *serviços financeiros*. E' uma consequencia da lei da *divisão do trabalho*, tão commoda como vantajosa nos seus efeitos. Não deve ella, porém, ser levada ao excesso na sua applicação. Arrastar-nos-hia, nesse caso, a cair no vicio do *secretarismo* ⁽¹⁾, e daria, em vez da promptidão e aperfeiçoamento dos serviços, a sua maior complicação e dispendio ⁽²⁾.

13. Natureza dos officios de fazenda. — *4 natureza dos officios de fazenda* resulta da fixação de quatro requisitos característicos de toda a administração: *unidade, dependencia, responsabilidade e residencia*.

A *unidade* é condição essencial para a realisação do fim a que se destinam os serviços ou officios de fazenda; se a unidade não presidisse á organização dos mesmos serviços, poderia cada um tender para fins differentes.

Para a unidade de fim concorre como indispensavel a *dependencia*. E' necessario que todos os funcionarios se achem subordinados n'uma hierarchia ascendente, que termina pelo ministro da fazenda entre nós. A dependencia dos funcionarios inferiores em relação aos superiores suppõe a *responsabilidade* d'aquelles perante estes no que respeita a erros ou faltas disciplinares no desempenho das suas attribuições, ou fóra d'ellas.

(1) Chama-se *vicio do secretarismo* ao facto de existirem nas secretarias ou repartições publicas mais funcionarios que os necessários; o que estorva os serviços, em vez de os facilitar.

(2) Vej., sr. Dr. Jardim, *ob. cit.*, §§ 109 a 113

Sem a existencia d'esta responsabilidade não haveria meio de tornar effectiva a dependencia, e d'ahi a quebra da unidade.

Mas nenhuma d'estas condições poderia ser uma realidade, se o funcionario não fosse obrigado a *residir* no lugar destinado ao exercicio das funções que está encarregado de desempenhar.

Resumindo: — como natural consequencia da fixação d'estes requisitos, não póde duvidar-se de que os officios de fazenda devem ser: — *a) de nomeação e não electivos, b) pessoas e não hereditarios, c) de delegação e não propriedade de alguém, d) serventias pessoas e não de substituição, e, emfim e) de responsabilidade, e, portanto, sujeitos a demissão* ⁽¹⁾.

a) Devem ser de *nomeação* e não *electivos*, porquanto a eleição lhes daria um caracter de *independencia*, incompatible com a sujeição e responsabilidade que os caracteriza.

b) *Pessoas* e não *hereditarios*, porque a sua natureza é differente da dos bens particulares, transmissiveis por successão. Os officios publicos são beneficios *pessoas*.

Já entre nós se praticou o *abuso* (corruptela) de serem considerados hereditarios os officios de fazenda, a que o Marquez de Pombal poz cobro por lei de 23 de novembro de 1770.

c) *De delegação do poder publico* e não *propriedade d'alguém*, como corollario de serem *pessoas*. Não se intenda que os funcionarios pódem delegar em ou-

(1) Vej. sr. Dr. Jardim, *obr. cit.*, § 14.

tras pessoas as suas funções; chamam-se de *delegação*, porque os funcionarios recebem os seus poderes do poder publico.

d) Finalmente *serventias pessoais* e não de *substituição*, porque a nomeação de um funcionario assenta na *competencia*. Ha porém casos, em que a substituição se pôde fazer com a intervenção do poder publico e reconhecida a competencia do substituto.

A nossa Carta Constitucional (artt. 75.º, §§ 1.º e 4.º, e 145.º §§ 13.º e 27.º) estabelece regras em harmonia com os principios que temos exposto.

Não dispunha porém assim o chamado *direito consuetudinario*, que consistia na pratica abusiva da transmissão hereditaria dos officios publicos. Morto um funcionario, não se procedia á nomeação de quem o substituisse; bastava uma simples formalidade de chancellaria para provar a existencia e identidade do herdeiro, e este era immediatamente investido nas funções do auctor da herança sem preocupações de competencia. Considerava-se portanto o officio propriedade do funcionario.

Esta pratica era contraria ao preceito da Ordenação que, no liv. 2.º, capitulo 26, consignava, entre os direitos do rei, a faculdade de nomear para os officios publicos.

Todavia, o *direito consuetudinario* achava-se em pleno vigor no tempo do Marquez de Pombal, e este, vendo que tal pratica era contraria á seguida nas outras nações e á natureza dos serviços publicos, mandou estudar este assumpto pela *Junta das confirmações*, e apurou que, não obstante ter existido desde D. Pedro II até D. José, não havia nenhum principio

legal nem costume regularmente constituido, que fundamentasse uma tal pratica.

Baseado n'estas informações, o ministro de D. José publicou em 22 de dezembro de 1761 duas leis (a do *thesouro* e a de *jurisdicção*) ⁽¹⁾, onde prohibe que os officios do thesouro se considerem como sujeitos ao direito que chamam *consuetudinario*, e ordena que todos tenham a natureza de méras *serventias triennales* amoviveis.

A inobservancia d'estas leis suscitou o alvará de 23 de novembro de 1770, em que o Marquez de Pombal examina o valor e a base do *direito consuetudinario*, mostrando por factos chronologicamente deduzidos que tal direito nunca existiu, mas que foi sobrepticamente introduzido n'uma consulta do emerito jurisconsulto Alvaro Vaz ou Valasco, consulta que a lei citada reputa apocripha.

O direito consuetudinario está banido pela Carta Constitucional em relação aos officios publicos, fazendo-os depender dos talentos e virtudes dos cidadãos, isto é, da *competencia*; em materia civil e commercial e em outros ramos do direito tem, todavia, ainda alguma importancia, razão por que merece ser estudado o *preambulo* da lei de 23 de novembro de 1770, documento de um alto valor historico ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Vej. *Systhema ou coll. dos regimentos reaes*, tomo v, pag. 78-88 (Lisboa, 1789).

Neste preambulo começa o Marquez de Pombal por apresentar os seguintes factos:

⁽¹⁾ Vej. *Collecção das leis, dec. e alv.* de D. José I, tomo II (Lisboa, 1801).

1.º *facto* — O facto apontado pelas côrtes de Coimbra de 1473 (capitulo 6.º), em que o póvo dirigiu queixas a D. Affonso V para que elle combatesses o abuso praticado de os filhos succederem nos officios dos paes e de se darem os officios aos homens e não os homens aos officios.

Esta queixa suppõe a existencia de um principio legal violado pelo abuso indicado e attribue ao rei o direito de fazer nomeações para os officios publicos.

2.º *facto* — O capitulo 27 das côrtes d'Evora de 1481, em que D. João II determinou que os escrivães das correções fossem triennaes e amoviveis.

Esta decisão contraria abertamente a existencia do *direito consuetudinario*:

3.º *facto* — A Ordenação Manuelina (liv. 1.º, titulo 76, proemio) confere os officios de justiça ou fazenda unicamente aos que offerecem confiança no exercicio d'esses officios, cujo provimento pertencia ao rei. Este direito do rei envolve a negação da hereditariedade nos officios publicos.

4.º *facto* — Por alvará de 17 de junho de 1533, D. João III ordena a reimpressão da Ordenação Manuelina sem alterar uma só palavra, o que prova a permanencia da mesma lei.

5.º *facto* — Refere-se aos escriptos de Valasco. Este insigne jurisconsulto escreveu em 1560, tres annos depois da morte de D. João III; ora, fallando elle do *direito consuetudinario* em uma consulta, ou esta consulta lhe foi maliciosamente attribuida, o que é mais orivel, ou, a ser authentica, revola um grave desconhecimento do direito coevo, visto que tres annos não são sufficientes para dar ao costume valor juridico.

Repugnando á illustração de Valasco esta supposição, teremos de nos pronunciar pela introdução sobrepticia da dita consulta nos escriptos do nosso auctorisado jurisconsulto.

6.º *facto* — Os praxistas que escreveram de 1560 a 1590 (Pinello, Gama, Caldas, Barbosa, etc.) attestam a existencia da antiga regra allegada pelo povo nas suas petições a D. Affonso V.

7.º *facto* — A consulta attribuida a Valasco, fallando do *direito consuetudinario*, envolve um erro de direito, fundado em duas razões ambas falsas.

A primeira razão justificativa do direito consuetudinario seria a lei 1.ª do *Codigo, de filiis officialium*, em virtude da qual succedem os filhos dos militares nos soldos de seus paes mortos na guerra.

Não ha paridade entre os casos, visto que a lei citada tinha em vista indemnizar os filhos da perda soffrida. E que esta lei é excepcional prova-o a lei 1.ª do *Codigo, de muneribus et honoribus non continuandis inter patrem et filium*, titulo que indica a não transmissão dos empregos e honras de paes a filhos.

A segunda razão funda-se na continuação dos prazos durante muitas vidas. Ora é obvio que não ha paridade entre os dois factos: n'um caso trata-se de propriedade privada; no outro de officios publicos, de natureza pessoal.

8.º *facto* — As leis e os factos posteriores a D. João III foram tambem excluindo successivamente aquelle supposto costume. E assim Filippe II de Castella em dezembro de 1580 succedeu ao cardeal D. Henrique, mandando em 1595 fazer a compilação das Ordenações, que só veio a ser publicada em 1603, em que, guardando-se silencio sobre o supposto cos-

tume, se legislou segundo a antiga regra, que excluia os filhos da successão nos officios dos paes.

9.^o *facto*— O alvará de 26 de outubro de 1607, que ordena que se não admittam embargos nas chancellarias ás mercês dos officios, ainda que sejam oppostos pelos filhos ou netos dos officiaes fallecidos. Esta disposição é contraria ao *direito consuetudinario* e combate quaesquer tentativas no sentido de o fazer valer.

10.^o *facto*— O alvará de 1635 (Regimento da chancellaria), assignado por Philippe IV, determina o que se devia pagar de mercês dos officios em uma ou mais vidas. Este documento attesta a observancia do alvará de 1607.

11.^o *facto*— Por lei de 29 de janeiro de 1643 D. João IV ordena que continue vigente a Ordenação Philippina emquanto se não fizerem as reformas que o tempo mostrar necessarias. Ora tal modificação nunca se chegou a fazer, ficando, portanto, de pé a regra contraria ao *direito consuetudinario*.

Depois d'isto diz o Preambulo que só no principio do reinado de D. Pedro II se introduziu maliciosamente este costume, inventado por alguns advogados, Pegas, Silva, França e outros, em beneficio dos seus clientulos, chegando a persuadir os reis d'uma tão nociva corruptela e pernicioso abuso. Chegaram a ponto de estabelecer uma opinião de doutores que ainda no principio do reinado de D. João V tinha tal força, que pela lei de 25 de julho de 1713 se deu por assente a validade do *direito consuetudinario*.

Recapitulando, vê-se que até 1521, data da morte de D. Manuel, não podia ter existido o referido direito; e, se D. João III confirmou a Ordenação Manuelina

sem modificação, tambem é certo que até 1557, data da sua morte, o mesmo direito não poderia ter-se introduzido. Posto isto, vê-se que é erronea a affirmação da consulta attribuida a Valasco, escripta tres annos depois da morte de D. João III, e por isso sem ter decorrido periodo sufficiente para a constituição do costume juridico. Nem mesmo tal *direito consuetudinario* se pôde admittir por força do direito romano, como já vimos.

Os factos posteriores a D. João III e até D. Pedro II condemnam abertamente a vigencia do supposto costume; só em tempo de D. Pedro II é que apparece a introdução do *direito consuetudinario*, e, pondo de parte a affirmação do Marquez de Pombal, que imputa esta introdução maliciosa aos jesuitas, certo é que o interesse dos advogados em proteger a causa dos seus clientes basta para explicar a razão determinativa de tal pratica.

Baseando-se nos argumentos expostos na lei citada, conclue o Marquez de Pombal: «tendo em consideração os factos referidos e depois de ouvir sobre esta importante materia os pareceres de muitos outros ministros, devem ser havidos e reputados como *erroneos*, attentas as suas perniciosas consequencias, o chamado costume e o pretendido *direito consuetudinario* (1).

14. Quadros especiaes que os serviços financeiros constituem. — Chamam-se *quadros especiaes* aos serviços regularmente classificados, de maneira a dar logar ás promoções dos respectivos funciona-

(1) Conf. sr. Dr. Jardim, *obr. cit.*, §§ 114 a 118.

rios. D'este modo, são dnas as condições necessárias para que quaesquer serviços constituam *quadros especiais*; 1.º estarem classificados; 2.º fazerem-se as promoções segundo a classificação.

Exemplificando: a magistratura judicial forma um quadro especial; porque n'ella ha duas instancias e um tribunal superior de revista; na 1.ª instancia ha comarcas de 1.ª, 2.ª e 3.ª classe. Temos pois a classificação. Mas as promoções seguem a ordem d'essa classificação: assim, vagando um lugar de juiz da Relação, é provido n'elle o juiz mais antigo de uma comarca de 1.ª classe; vagando uma comarca de 1.ª classe, é promovido o magistrado mais antigo dos de 2.ª classe, e assim successivamente.

Os *serviços financeiros* entre nós estão *classificados*, e as promoções fazem-se, em regra, conformemente a essa classificação; mas não formam um verdadeiro quadro, por isso que ha casos em que são providos estranhos a esses serviços.

Só depois de estudarmos a organização dos serviços de fazenda podemos conhecer a ordem das promoções, isto é, o quadro especial d'esses serviços ⁽¹⁾.

Preterimos as indicações dos n.ºs 5 e 6 do programma, que tractam da organização dos serviços financeiros entre nós, reservando este assumpto para ser tratado no fim do anno lectivo, se a largueza do tempo o permittir.

2.ª PARTE

Despesas

Programma, n.º 7—Determinação das despesas publicas,—sua legitimidade. Fixação das despesas publicas,—importancia d'este facto como fundamento das Finanças. A fixação das despesas importa a criação e auctoriscação dos recursos.

Noção, natureza e valor economico-financeiro das despesas publicas

15. *Noção*. — As despesas publicas, escreve Ricca Salerno, consistem no uso effectivo e diverso que os entes collectivos fazem de uma parte da riqueza nacional ⁽¹⁾.

Esta noção é incorrecta, menos verdadeira e incompleta: *incorrecta*, emquanto usa da expressão generica — *entes collectivos* para designar apenas o Estado, a provincia e a communia, conforme é certamente o seu pensamento, segundo se infere do confronto da noção referida com a noção geral e subordinante que o mesmo escriptor dá de finanças: *menos verdadeira*, porque integra no conteúdo das despesas, consideradas no rigoroso sentido financeiro, as despesas dos entes autarchicos locais; e *incompleta*, porque omittê o fim a que devem dirigir-se as despe-

Obv. cit., pag. 65.

(1) Vej. sr. Dr. Jardim, *obr. cit.*, § 130.

zas publicas e onde, na phrase de Garelli della Morea, (1) reside o seu titulo juridico. E' por isso preferivel a noção de Graziani, segundo o qual—despezas publicas são as que são feitas pelas auctoridades competentes para realizar os fins proprios do consorcio politico (2).

E' a relação que prende as despesas ás necessidades e fins collectivos que lhe imprime o caracter de publicas; e assim como esta relação pôde ser mediata ou immediata, assim as despesas publicas se dividem naturalmente em duas grandes categorias: despesas que só mediatamente se referem, á satisfação das necessidades collectivas, e despesas que respeitam immediatamente á satisfação d'estas necessidades, e, por assim dizer, consistem na sua mesma satisfação. Só estas são, em sentido proprio e rigoroso, despesas publicas.

16. Essencia e natureza das despesas publicas.— O problema da essencia e natureza das despesas publicas tem occupado a attenção de alguns escriptores de finanças. Entre elles merecem especial referencia o allemão Wagner e o italiano Cossa, que procuraram apontar os caracteres differenciaes das despesas publicas. Assim, aquelle ensinou que os serviços são *riquezas immateriaes* e por consequencia as despesas publicas procuram na maior parte das vezes *bens incorporeos*, e, pelo contrario, as particulares *bens materiaes*.

(1) Obr. cit., pag. 19.

(2) Obr. cit., pag. 143.

Criticando esta doutrina, escreve Graziani: as despesas particulares podem dirigir-se á consecução de prestações immateriaes; alem d'isso tanto as despesas publicas como as particulares, emquanto são causa da satisfação d'uma necessidade, servem para a aquisição de riquezas no sentido proprio da palavra, isto é, de bens materiaes.

Finalmente as necessidades collectivas, as quaes se ligam aos fins publicos, têm a mesma natureza que as necessidades particulares, e, á semelhança do que succede com estas, a sua satisfação exige o uso de bens materiaes.

Por isso não existe a differença allegada por Wagner (1).

Cossa condensa e resume com a sua inexcedivel precisão e clareza os varios criterios de distincção apresentados pelos escriptores, e diz que são caracteristicos differenciaes das despesas publicas:

1.º a *duração illimitada* das pessoas ás quaes devem aproveitar;

2.º o *monopolio de compra e venda* de que gosam os corpos politicos relativamente á producção e ao consumo de certos bens e certos serviços;

3.º a determinação unilateral do *preço* dos bens corporeos e incorporeos produzidos *pelo Estado, pela provincia e pela communa*;

4.º a venda de alguns bens que ás vezes se faz deliberadamente por *preço inferior ao custo de producção*;

5.º a *natureza menos variada* dos objectos produ-

(1) Obr. cit., pag. 143.

zidos. dependente quasi sempre do character *suppletorio* das despesas publicas;

6.º os *critérios diversos* por que se determina a *retribuição* de quem presta os seus serviços nas empresas publicas, porque: *a)* não sendo quasi nunca possivel dar-se *participação nos lucros*, os serviços publicos são de ordinario mais caros do que os particulares, e isto por falta de *interesse immediato* nos funcionarios publicos, que devem a sua promoção á *antiguidade e ao favor*; *b)* em virtude de certas garantias relativas á *estabilidade* do cargo, á ordem das *promoções* e ás *pensões*, os *vencimentos* do funcionario publico são quasi sempre *menores do que os honorarios dos individuos empregados* nas empresas particulares, que realisaram um analogo *tirocinio scientifico* (1).

Procedendo á analyse critica d'estas características, escreve Graziani:

A segunda característica refere-se ao monopolio da compra e venda de que gosam os corpos politicos relativamente á produção e ao consumo de certos serviços. Prescindindo do facto de que não é possivel a produção de serviços, pois que é um processo unicamente relativo a bens materiaes, e que os consorcios politicos, longe de produzirem serviços, os prestam, por meio dos seus representantes, em vantagem da collectividade, não nos parece que o *monopolio* possa constituir uma nota especial da despesa publica. Ha na verdade certos serviços que só o Estado pôde prestar de um modo perfeito, ou menos imperfeito do

que qualquer outra pessoa: por exemplo, quem poderá garantir melhor do que o Estado a tutela da justiça, a integridade do *systema monetario*? Mas n'isto está justamente a razão que explica a existencia das sociedades politicas, e por outro lado ha bens que os particulares podem produzir melhor do que o Estado; logo, se se chama monopolio á prestação de alguns serviços por este motivo, deverá igualmente chamar-se *monopolio* á produção de taes bens pelos particulares, e então não seria essa uma característica especial das despesas publicas. Se se pretende indicar as empresas que por si mesmas apresentam um monopolio de facto, como o caminho de ferro, pois que uma mesma linha de caminho de ferro não admite concorrência séria possivel, poder-se-ha responder que podem subsistir linhas ferreas particulares, e d'est'arte existirem tambem despesas particulares caracterisadas pelo monopolio. E, se se allude a alguns bens, dos quaes o Estado reserva para si o monopolio legal, nem mesmo assim se afirma uma coisa exacta, pois que tal monopolio ou é um meio de percepção de um imposto especial, ou se prende a motivos de segurança e conveniencia publica; por isso o monopolio constitue apenas um elemento accidental e secundario, dependente de factores de outra natureza. Finalmente tenha-se sempre bem presente que, não sendo a prestação de serviços publicos um acto economico por si mesmo, não pôde rigorosamente falar-se em relação a elles de monopolio, comquanto este possa existir nos phenomenos economicos que se ligam áquellas prestações.

(1) Obr. cit., pag. 143 e 144.

A terceira característica imagina-se ser a deter-

minação unilateral do preço dos bens e dos serviços por parte das sociedades políticas. Mas é claro que esta determinação unilateral só pôde ser apparente. E' verdade que as sociedades politicas nem sempre debatem o preço dos bens que adquirem ou que vendem, e estatuem sempre, sem contracto particular, a retribuição dos funcionarios publicos; porém, o preço dos bens e a retribuição dos serviços não podem duradouramente afastar-se das condições do mercado e da retribuição que os funcionarios publicos poderão obter, empregando d'outro modo as suas aptidões.

Para que os bens se vendam ou se adquiram, para que os funcionarios entrem no exercicio dos serviços publicos, é preciso que aceitem os cargos; e d'est'arte é evidente que aquella determinação, que, á primeira vista, parece unilateral, é de facto bilateral, visto que a acceitação é o accordo no preço e nos honorarios. E assim como os bens podem ser adquiridos por outrem que não seja o Estado, ou vendidos por este a varias pessoas, e os funcionarios applicar diversamente a sua actividade, não pôde persistir uma tabella especial dos preços e dos honorarios.

Se aquelles bens não podessem ser adquiridos senão pelo Estado, dar-se-hia um caso especial do phenomeno geral, — a presença d'um só comprador em frente de varios vendedores.

Mas talvez se queira suffragar a unilateralidade de determinação com os caracteres designados sob os n.ºs 4.º e 6.º; — a venda de alguns bens, que por vezes se faz deliberadamente por preço inferior ao custo de produção; criterios differentes de remuneração. Deve porém immediatamente observar-se que a venda

que se faz por um preço inferior ao custo de produção é um facto que tambem se realisa na economia social, já que, por motivos não economicos, de amizade, de philantropia, etc., se vendem algumas vezes riquezas com perda; e é na essencia pelos mesmos motivos que o Estado procede de fôrma analogá: por exemplo, cede bens por um preço inferior ao custo de produção, para que todos ou muitos possam alcançar uma determinada satisfação de necessidades, e isto por motivos philantropicos, de amor do proximo e semelhantes, ou porque d'essa fôrma attinge um dos seus fins proprios, e quanto dizemos do Estado applica-se perfeitamente ás outras sociedades politicas. Quanto aos criterios da retribuição dos funcionarios, notemos que, quando se trata de verdadeira prestação de serviços, não pôde dar-se a participação no lucro, desde que falta uma produção economica, assim como se não dá na vida privada em relação aos empregados technicos das empresas; e que a estabilidade do cargo, as promoções garantidas pelos consorcios politicos podem na verdade ser coefficients de calculo para os funcionarios, mas, ainda que n'um grau talvez menor, se encontram tambem realizados nas grandes empresas particulares.

A dignidade que é conferida ao publico official pôde, em alguns paizes continentaes, ser motivo que exerça influencia nos honorarios, mas isto não basta a differenciar todas as despesas publicas.

O quinto caracteristico, — natureza menos variada dos objectos produzidos, — não tem importancia para nós que não olhamos como produção a obra dos consorcios politicos; se porém se consideram as produ-

ções eventualmente realizadas pelo Estado, acaso ha bõ direito para as designar como menos variadas; mas este não affecta senão uma pequena parte das despesas publicas, e não pôde ser tomado como critério geral de distincção.

A unica característica que pôde realmente dizer-se distinctiva das despesas publicas é a, primeira: duração illimitada das pessoas (juridicas) ás quaes devem aproveitar.

Não se pôde conceber nenhuma pessoa physica que tenha duração illimitada, incluindo os proprios herdeiros que idealmente a continuam, nem tão pouco nenhuma pessoa moral que possa competir em duração com os consorcios politicos, e particularmente com o Estado.

Estes nunca morrem, porque um outro Estado de qualquer modo assumirá os seus direitos e deveres. Ora, tal duração illimitada permite ao Estado fazer despesas que tenham utilidade, ainda que muito remota, enquanto que os individuos, ainda que sintam as necessidades futuras, e as tomem como coefficiente de calculo na distribuição concreta da sua riqueza, tem diante do seu espirito um futuro muito mais restricto. Isto não muda a essencia da satisfação das necessidades publicas, que é identica á das particulares; mas pôde talvez mudar a natureza e a extensão concreta das despesas ⁽¹⁾.

17. 3.º Valor economico-financeiro das des-

(1) Obr. cit. pag. 144 a 147.

pezas publicas. — Sobre este assumpto tem sido defendidas duas opiniões extremas e radicaes. Uma defende que as despesas publicas são improductivas, e que por isso se devem restringir quanto possivel; a outra, impregnada de conceitos mercantilistas, propugna que as despesas publicas representam um facto de circulação de riquezas, em relação ao qual se pode observar completa indifferença, já que a moeda passa somente das mãos do contribuinte para as mãos dos fornecedores ou dos funcionarios do Estado. Apreciando-as, escreve Graziani:

As despesas publicas podem dizer-se improductivas no sentido exacto da palavra, pois que não se dirigem ao augmento da riqueza, nem constituem um acto de producção, mas isto não significa que devam restringir-se a confins assás modestos, não sendo a producção o fim da existencia humana, a qual pelo contrario tende a realisar uma serie de fins de ordem e character muito variavel. D'est'arte, a producção pela qual obtemos riquezas para satisfação de necessidades futuras torna-se anti-economica, quando o individuo se encontra a braços com necessidades actuaes mais urgentes, que de prompto se satisfazem mediante a riqueza, que se deverá capitalisar para continuar a mesma producção.

Por outro lado, não se pode ser indifferente á entidade das despesas publicas; a moeda é uma forma de riqueza, a qual pode não se apresentar, como geralmente se não apresenta, em alguns periodos historicos.

O phenomeno importante é que a applicação da riqueza á satisfação de necessidades collectivas implica subtracção d'essa á satisfação das necessidades

individuaes, e, se a despesa só tivesse effeito no interior dos paizes, a economia social soffreria sempre quando necessidades individuaes mais intensas fossem sacrificadas a necessidades collectivas menos intensas, ou, mais precisamente, quando a utilidade relativa derivada da applicação collectiva da riqueza fosse inferior á derivada da applicação individual da mesma riqueza (1)

18. Determinação das despesas publicas — sua legitimidade. — Estas palavras, como se acham enunciadas no programma, parecem á primeira vista implicar uma contradicção com as doutrinas que temos expellido. Assim é que, na exposição critica dos principios que informam a *escola allemã*, tivemos occasião de censurar a exagerada amplitude que ella confere á sciencia financeira invadindo a esphera da sciencia politica, e vimos agora, depois d'essa censura, estudar a legitimidade das despesas publicas, evidentemente objecto da mesma sciencia politica.

Não ha, porém, a contradicção que se afigura, e n'esta parte para muito nos pôde valer a orientação de Ricca Salerno, a que, ainda mais uma vez, nos vamos acostar. Diz com razão o illustre escriptor:

«As despesas, á semilhança dos serviços publicos, ligam-se com as funcções e fins do Estado, com os objectos em que se desinvolva a sua actividade, de sorte que toda a apreciação sobre a sua conveniencia e utilidade envolve um conceito ácerca das funcções e fins d'aquella entidade. Constitue isto o objecto

proprio, não da sciencia das finanças, mas da sciencia e da arte politica, entendida na sua significação mais ampla. Porém, sem entrar no campo politico e administrativo, é necessario estabelecer as regras que demonstram a sua legalidade e legitimidade, e que determinam as relações com os serviços correspondentes» (1).

Essas regras são um resultado de demonstrações feitas no sciencia politica, as quaes, todavia, a sciencia financeira, sem quebra da sua antonomia, pôde e deve aproveitar. E' isso um corollario da interdependencia dos phenomenos sociaes.

Ora para a determinação das despesas publicas existem, segundo Ricca Salerno, 1) *normas juridicas*, e 2) *garantias constitucionaes*, com o fim de tutelar os interesses dos cidadãos e assegurar uma interpretação opportuna e recta das necessidades collectivas.

19 Normas juridicas. — As normas juridicas reduzem-se a tres: a) *generalidade dos serviços*; b) *necessidade ou conveniencia dos serviços*; c) *correspondencia e proporção entre as despesas e os serviços*.

a) A primeira norma — a generalidade dos serviços — depende da natureza do fim proposto ou do interesse geral que se lhe attribue. A interpretação exacta d'esta maxima não é facil em todos os casos, nem é entendida igualmente por todos os escriptores. A generalidade não deve referir-se ao logar ou ás pessoas, nem respeita ao objecto immediato para o qual

(1) Obr. cit, pag. 147 e 148.

(1) Obr. cit., pag. 107.

a despesa é feita; mas á importancia e interesse que tem para todos os cidadãos.

Muitas despesas dizem respeito a pontos determinados de territorio nacional ou a um numero restricto de pessoas; e tem um caracter geral e um interesse commum.

Devemos considerar as despesas publicas não relativamente aos logares e ás pessoas por meio das quaes são feitas, mas em relação a todos os cidadãos que são beneficiados com os serviços correspondentes. E, desde que se proponha um fim e se considere de utilidade geral a sua consecução, a despesa necessaria, que d'ahi deriva, é publica, sem attenção á particularidade do objecto a que se refere e á fórma que reveste. E quer se trate de obras e construcções n'uma parte do territorio nacional, ou de pagamento de serviços aos funcionarios publicos, ou de subsidios concedidos a uma provincia, a uma cidade ou a uma classe, o facto essencial é o mesmo para os cidadãos, que participam do interesse commum, e portanto das despesas. A generalidade ou o caracter das despesas publicas deriva da natureza e importancia dos fins assignados, ou seja da existencia das necessidades collectivas.

b) A segunda norma juridica é a *necessidade* ou *conveniencia* dos serviços, que se deduz de tres razões principaes: 1) ou das *exigencias imprescindiveis* da convivencia social e da ordem publica; 2) ou das *deficiencias maiores ou menores* da actividade particular; 3) ou da *existencia de conflictos* de interesse entre as classes sociaes e de monopolios naturaes, que é necessario evitar. Assim, o Estado e outros entes collectivos fazem

as despesas para prestar os serviços que os particulares ou *não devem prestar*, porque andam connexos com as funcções essenciaes da auctoridade civil (despesa nacional, segurança publica, administração da justiça, etc.), ou com certas razões e garantias de ordem geral (moedas, correios, telegraphos, etc.); ou *não querem prestar* por falta de conhecimentos, de meios e de instituições idoneas (instrução publica, obras de civilisação e cultura, subsidios, beneficencia, etc.); ou, finalmente, *não podem prestar* de um modo equitativo e sufficiente para um equilibrio entre as forças economicas individuaes, a falta de livre concorrência, a preponderancia d'uma classe sobre outra, etc. (bancos, legislação florestal, industrial, caminhos de ferro e semelhantes).

Estas causas acham-se algumas vezes divididas e mais frequentemente unidas de varios modos em cada um dos ramos da administração publica.

Justificada assim a acção do Estado e determinados os fins que elle deve conseguir para o bem e interesse de todos, fica demonstrada a necessidade ou conveniencia das despesas correlativas.

c) Finalmente, a terceira norma juridica é a *correspondencia e proporção* entre as *despesas feitas* e os *serviços prestados*. Quer isto dizer que toda a despesa presuppõe um fim determinado, tem justificação n'um serviço, e deve conter-se dentro dos limites necessarios para a consecução do seu fim.

Esta regra intende-se em sentido absoluto e relativo, e constitue o principio da economia nas finanças publicas, intendido de um modo razoavel. A violação d'aquella regra pelos governantes deve conside-

rar-se uma offensa aos interesses dos cidadãos, um consumo injustificavel de riqueza, uma limitação injusta o *damnum* dos seus direitos particulares.

Reduzir as despesas ao minimo relativamente á quantidade e qualidade dos serviços deve ser a norma pratica de uma louvavel administração financeira.

20. 2) Normas constitucionaes — A primeira e mais importante norma constitucional consiste no *consentimento dos cidadãos*, expresso directamente ou por meio da representação electiva.

Esta maxima de direito publico, que, na sua realisação pratica, constitue a lei fundamental do orçamento, tem uma grande importancia em todo o regimen constitucional e fornece a base pratica sobre a qual assenta o systema financeiro.

Desinvolvendo, diremos que a discussão e votação das despezas tem por fim impedir o arbitrio e os abusos governativos, e além disso esclarecer os motivos de conveniencia e necessidade de cada despesa, demonstrar os seus effeitos e vantagens, e a correspondencia com os serviços publicos, visto que o governo tende ordinariamente para exagerar a necessidade ou utilidade das despesas, enquanto os representantes populares devem mostrar uma tendencia opposta, a de limitar a acção governativa e moderar as exigencias, impedindo ou temperando o incremento das despesas.

Posto o principio geral de que todas as despesas devem ser consentidas, surge a questão do modo peculiar por que deve intender-se e praticar-se a lei do orçamento, ou como deve interpretar-se, para que tenha uma efficacia correspondente ao seu fim.

Deve o consentimento do parlamento manifestar-se em cada anno e exercer-se a sua fiscalisação relativamente a todo o orçamento, ou sómente com relação a algumas das suas partes, visto que para os outras existe implicitamente nas leis estabelecidas?

Qual é a natureza e o alcance do acto parlamentar que se chama approvação ou lei do orçamento? Eis o ponto controvertido, relativamente ao qual existe uma differença essencial entre o systema vigente na Inglaterra e o dos outros estados europeus.

O orçamento inglez divide-se em duas partes: a) uma *permanente, duradoura*, fundada sobre as leis ordinarias; b) outra *variavel* e sujeita ao voto annual do parlamento. A fiscalisação parlamentar refere-se a titulos especiaes determinados por despesas e algumas fontes de receita, para que é necessario todos os annos o consentimento explicito da representação nacional. Os limites entre as duas partes do orçamento mudam de tempos a tempos segundo a natureza e augmento das despesas publicas e as consequencias que d'ahi derivam para a administração publica.

a) Mas, em geral, a *parte estavel* do orçamento, subtrahida á fiscalisação annual do parlamento, compõe-se de capitulos relativos áquelles serviços a que se attribue um character de segurança, de independencia e de continuidade, não admittindo nenhuma duvida ou discussão, como são os juro da divida publica, a lista civil, os apanagios e dotações da familia real, os estipendios dos magistrados e similhantes.

Em tudo isto a politica militante não encontra assumpto fecundo de controversias, nem um terreno proprio para a sua acção.

E' conveniente que a lei tenha mais valor do que a vontade das maiorias parlamentares, para garantia da confiança dos credores do Estado, para a dignidade e prestigio da corôa, para garantir a independencia da magistratura, a cõnsecução dos serviços internacionaes, etc.

b) Inversamente, a *parte variavel* do orçamento, sujeita á approvação annual do parlamento, consta das despesas destinadas ao exercito, á marinha, á administração civil e financeira.

A razão d'isto comprehende-se facilmente. Estas despesas reclamam um exame cuidadoso, periodico e um consentimento explicito, porque se ligam com interesses e questões de ordem politica e social, que mudam continuamente de aspecto e de importancia com a variação das circumstancias, e referem-se a serviços susceptíveis de remodelações notaveis e reformas continuas.

Pelo contrario, relativamente ás outras despesas, que respeitam á divida publica, ás dotações da corôa, aos estipendios da magistratura, aos vencimentos da diplomacia, é quasi impossivel a discussão de um anno para outro, e não tem mesmo valor pratico, nem poderá, em certas condições e para longos intervallos de tempo, conduzir a modificações importantes.

Além disto, o direito que a camara ingleza tem em materia financeira não só é circumscripto a alguns capitulos determinados do orçamento, mas tempera-se opportunamente pelas attribuições dos outros órgãos do poder legislativo. Por isso, por um lado, não pode votar maiores despesas do que as propostas pela

corôa, e por outro lado unem-se ao voto do orçamento condições e clausulas diversas, como é a opposição da camara alta, que lhe nega o seu consentimento.

D'este modo, a approvação do orçamento é um acto que differe das leis ordinarias e assume uma forma especialmente complexa, que se identifica com o espirito das instituições constitucionaes da Inglaterra. Nos estados da Europa continental, ou por falsa interpretação do direito publico inglez, ou pela ideia não menos erronea de fortalecer demasiadamente o poder da representação nacional, não se faz distincção entre as varias partes do orçamento, sujeitando-o inteiramente ao exame e verificação do parlamento, intendido em sentido absoluto.

As repugnancias intrinsecas e as consequencias nocivas d'este systema comprehendem-se facilmente.

E' evidente a contradicção entre os serviços administrativos que devem cumprir-se segundo as prescrições legislativas, e os meios necessarios que podem recusar-se, pelo menos em these geral e abstracta, por simples deliberação da representação nacional. E' verdade que, segundo a opinião dos publicistas mais auctorizados, estas deliberações não podem contrariar a vontade suprema do Estado, a qual resulta do complexo das suas leis.

Portanto considera-se a votação do orçamento como uma norma especial da administração, que recebe das camaras o cunho formal da lei, mas quanto á substancia material, deve conter-se dentro dos limites da legislação vigente.

Comtudo, apesar dos meios adoptados para estabelecer o accordo entre o principio das finanças e as maximas constitucionaes, a discordia inherente ao

systema continental permanece, e o orçamento carece d'uma base estavel nas leis.

Os perigos e inconvenientes principaes que d'elle derivam na pratica são dois: ou tornar o exame e fiscalisação parlamentar meras formalidades destituídas de efficacia e importancia, quando a representação nacional é debil e segue facilmente o impulso e a direcção governativa; ou, no caso opposto, fornecer-lhe um meio poderoso para exercer influencia e pressão sobre o governo, creando-lhe serios embaraços muito nocivos ao exercicio das funcções politicas. D'este modo se explicam os exercicios provisórios, frequentes, os orçamentos approvados em massa e quasi sem discussão, e por outro lado os varios esforços de independencia e de auctoridade e as concessões excessivas do governo ás pretensões das camaras electivas.

A pratica constitucional neste ponto deveria basear-se no systema inglez, temperado e effcaz, do qual se afastou por uma interpretação erronea e exagerada dos direitos do parlamento e não sem graves damnos e prejuizos.

Esta doutrina, que assim expõe Ricca Salerno, é também seguida por Leroy-Beaulieu, que pugna pela sua admissão em França.

Entre nós está ella já sancionada pela lei de 20 de março de 1907 (*lei de contabilidade publica*), embora não posta ainda em execução.

Seguindo ainda na esteira de Ricca Salerno, diremos que as outras garantias constitucionaes relativas ás despesas publicas são: 1) a *fiscalisação administrativa* feita por órgãos especiaes do Estado: 2) a

fiscalisação politica, dependente directamente dos cidadãos e expressa na opinião publica e na imprensa.

Relativamente á primeira, basta observar que um corpo administrativo dotado da independencia sufficiente e composto de um pessoal idoneo, como é o Tribunal de contas, presta uteis serviços á administração publica, fiscalizando a exacta distribuição das despesas e a sua correspondencia com as disposições legais.

Relativamente á segunda forma de fiscalisação, a mais commum, é sabido como a publicidade dos orçamentos e documentos annexos e a publicidade das discussões que se fazem nas assembleias nacionaes, provinciaes e communaes, constitue uma garantia necessaria dos interesses particulares e publicos e um canon fundamental do direito constitucional.

21. Fixação das despesas publicas—A fixação das despesas publicas é funcção necessaria do poder legislativo.

A existencia das despesas publicas origina a criação de meios, os quaes tem de ser pedidos a propriedade dos cidadãos. A vontade d'estes é, portanto, necessaria. Como ella se não pôde manifestar directamente, torna-se indispensavel a representação, a qual, só, é competente, porque só ella pôde conhecer da utilidade ou inutilidade das despesas, evitando um cerceamento da propriedade individual, que seja improdutivo. Esta doutrina acha-se consagrada na Carta Constitucional, não só de um modo indirecto (§§ 1.º e 21.º do art. 145.º), mas directamente no § 8.º do art. 15.º, que declara attribuição das côrtes *fixar annualmente as despesas publicas*.

A fixação das despesas é, como deixamos dito, o fundamento das finanças, porque as despesas são a causa da criação dos meios, o seu fundamento chronologico e logico, e porque a fixação das despesas limita a acção do governo ao consumo do reddito publico nas despesas publicas. A operação da fixação das despesas consta de duas partes: a fixação do custo de todas e a fixação do custo de cada capitulo. A demonstração legal da doutrina antecedente encontra-se no Acto Adicional, art. 12.º § 1.º, e no Regulamento geral de contabilidade de 1881, artt. 14.º e 24.º e 25.º (1).

22. A fixação das despesas importa a criação e auctorização das receitas. — Ha um nexo immediato entre a fixação das despesas e a criação das receitas; nenhum orçamento é approved com *deficit* e sem que se auctorisem os meios para o supprir (Regulamento geral de contabilidade, artt. 25.º e 33.º; Carta Constitucional, artt. 137.º e 138.º; Acto Adicional, artt. 12.º e 13.º).

A votação do imposto é de incontestavel direito, visto elle constituir parte da propriedade dos cidadãos. Isto acha-se legitimado na Carta Constitucional, art. 35.º, que declara ser a votação dos impostos da iniciativa da Camara dos Deputados. Por direito romano o imposto dependia da vontade do imperador, e nos primeiros seculos da monarchia portugueza a criação do imposto carecia de ser auctorizada em Côrtes, salvo os impostos denominados *ju-*

gudas, que eram regulados pelo foral. A Ordenação Afonsina, liv. 2.º, titulo 24, diz: o imposto provém *da lei ou do costume longamente usado*. Este principio foi affirmado nas Côrtes de Coimbra de 1385.

Foi nas Côrtes de 1668 que tal principio se praticou pela ultima vez.

As Côrtes constituintes de 1821 reivindicaram os fóros da nação, que foram confirmados no art. 103.º n.º 9.º e no art. 223.º da Constituição de 1822. Na Inglaterra o voto do imposto é antiquissimo, não assim a votação das despesas.

A votação annual dos impostos é a principal garantia das liberdades publicas. Esta medida data da epoca em que se adoptaram os orçamentos geraes. Em França foi por decreto de 17 de junho de 1789 que se estabeleceu o novo regimen, fundado no principio de que é a nação que pertence o direito de se tributar a si mesma (1).

23. Augmento progressivo das despesas publicas dos estados. — Quem fizer um estudo comparativo dos orçamentos de qualquer nação civilizada, ainda das mais pacificas, referindo-o a diversos annos, nota-partindo do mais antigo um augmento annual progressivo nas despesas publicas.

O augmento progressivo das despesas publicas, diz Flora, é continuo em todas as formas de cooperação politica — no estado, na provincia, na communa, — revelando-se n'estas ultimas ainda mais rapido esse augmento, que no estado.

(1) Vej. sr. Dr. Jardim, *obr. cit.*, §§ 131 a 134.

(1) Vej. sr. Dr. Jardim, *obr. cit.*, §§ 143 a 147.

Tal progresso é continuo, qualquer que seja a orientação do estado; é continuo em países de tendências *individualistas*, como a Inglaterra, e nos de tendências *socialistas*, como a Prussia e outros estados do continente; nas *monarchias absolutas*, como a Russia, nas *representativas*, como a Austria-Hungria e a Italia, e nas *republicas*, como a França e Suissa; é continuo nos *grandes estados*, nos *pequenos*, como a Belgica e Hollanda, e até nos *pequeníssimos*, como o cantão de Genebra ⁽¹⁾.

Leroy-Beaulieu, Wagner, Graziani, Flora e outros, analysando os diversos orçamentos da França, Inglaterra, Russia, cantão de Genebra, Allemanha, Austria, Italia e Estados Unidos da America do Norte, e notando a uniformidade e constancia na producção d'aquelle phenomeno, chegaram á conclusão de que se não tratava de factores pathologicos, anormaes ou accidentaes, mas de uma lei historica cujas causas era necessario investigar.

A esta uniformidade parece quererem furtar-se os Estados Unidos, onde o orçamento do estado federal, de 1886-87, accusa um decrescimento nas despesas publicas. Trata-se, porem, como diz Graziani ⁽²⁾, de uma excepção apparente, porque, se se alliviar o orçamento federal, sobrecarregaram-se com maiores despesas os orçamentos dos Estados da União; e quem estudar os orçamentos de cada estado encontrará n'elles verificado o phenomeno de que nos occupamos.

⁽¹⁾ Flora, *Manuale di scienza delle finanze* (Livorno, 1893) pag. 26 e 27.

⁽²⁾ *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino (1897), pag. 158.

Vejamos quaes as causas, apresentadas por Leroy-Beaulieu, Wagner e Graziani, d'este augmento nas despesas publicas.

Leroy-Beaulieu ⁽¹⁾ attribue a seis causas o augmento das despesas publicas: duas de ordem economica ou administrativa, e quatro de ordem puramente politica. As duas primeiras podem considerar-se como *necessarias*, no sentido de não dependerem da vontade dos governantes; as quatro ultimas como *arbitrarias e contingentes*, no sentido de serem originadas por faltas, actuaes ou passadas, dos governos.

Examinemos cada uma d'essas causas:

24. 1.ª Categoria — Causas economicas ou administrativas. — 1.ª *O augmento do preço das coisas.* — Um orçamento, diz Leroy-Beaulieu, deduzidos os juros e a amortisação da divida, reduz-se a dois elementos: os salarios e ordenados dos empregados, e a execução de trabalhos ou compra de productos.

A importancia d'estas categorias de despesas segue naturalmente o movimento dos preços. Este augmento de preços tem sido desde ha muitos seculos um phenomeno universal, que não tem sómente a sua origem nas descobertas de minas de ouro e prata, mas ainda na elevação progressiva das classes inferiores, reclamando e obtendo cada dia uma remuneração maior.

Sob a influencia d'estas causas o Estado, e os

⁽¹⁾ *Traité de la sc. des fin.*, 6.ª ediz., tom. 2.º, paginas 169 e seguintes.

elementos do Estado, isto é, as provincias, communas, etc., são obrigados a dispendir cada vez mais.

Está clara que, subindo o preço dos objectos ou productos, quer essa subida seja determinada pelo augmento de numerario, quer ainda porque os metaes preciosos perderam uma parte do seu valor, é claro, repetimos, que as despesas referidas augmentam em uma proporção analogá; é necessario retribuir melhor não só os operarios, mas tambem os funcçionarios publicos, para que possam manter sempre o mesmo teor de vida: soffre-se, pois, na aquisição dos productos a alta dos preços.

2.^a *O augmento intensivo e extensivo das attribuições do Estado* — Os modernos estados veem dia a dia augmentar as suas attribuições. Outrora, por exemplo, não se occupavam da instrucção publica; eram as corporações religiosas, as associações particulares, ou mesmo os simples particulares que, ou por conta propria, ou por meio de doações, legados ou subscrições de caridade, proviam á educação nacional. Hoje, por um sentimento intelligente da sua responsabilidade social, o Estado e as communas fazem com as escolas despesas cada vez maiores.

E, como este, outros exemplos podemos eitar: despesas com escolas industriaes, despesas resultantes das attribuições que pertencem ao Estado em resultado ou de novas necessidades, ou de invenções recentes, — caminhos de ferro que só deem *deficit*, telegraphos, cosinhas economicas, etc.

Alem d'estas (*augmento extensivo*), ha outras despesas que sem resultarem de novas attribuições do Estado, proveem do maior desinvolvimento que se tem

dado ás antigas, duplicando ou triplicando as despesas que anteriormente se faziam (*augmento intensivo*).

Mas as causas que enumeramos não devem, contudo, ser consideradas como prejudiciaes para a sociedade. Se as despesas, diz Leroy-Beaulieu, não augmentassem senão por effeito d'estas duas influencias, ninguém devia lastimar-se d'isso; outras ha porém que tem contribuido para elevar os orçamentos ás enormes sommas á que tem chegado; e essas causas são as que comprehendemos sob a designação de — *Causas de ordem meramente politica*. Occupemo-nos d'ellas.

25. — 2.^a *Cathegoria* — *Causas de ordem meramente politica*. — 3.^a *O crescimento da divida publica*. — Esta causa está longe de ser universal, como as duas precedentes; paizes ha em que a divida publica tem diminuido. Apesar, porém, do seu character mais ou menos particular, é incontestável a sua importancia como causa aggravante das despesas publicas.

2.^a — *O desinvolvimento das despesas militares*. — Diz Leray-Beaulieu que este desinvolvimento é um d'estes factos pungentes que entristecem o philantropo e inquietam o financeiro, mas que se impõem ao publico como um facto ineluctavel. A guerra e a marinha são duas industrias que se aperfeiçoam, e cujos aperfeiçoamentos custam caro: o novo systema de armar todos os homens validos é uma das mais funestas e mais custosas invenções d'este tempo. Leroy-Beaulieu comprova as suas afirmações com mappas das despesas militares de França e da Inglaterra.

Tambem pelas estatisticas de Flora se vê que na Allemanha, Italia e Austria (antiga triplíce alliança),

e na Inglaterra, França e Russia (moderna triplice), tem augmentado de anno para anno; de uma maneira fabulosa, as despesas publicas militares.

Resulta isto das relações internacionaes, pôde dizer-se, pois que, se uma nação se arma, as outras, para garantia de sua segurança e autonomia, fazem o mesmo.

Que somma de capitães se não esbanjam em munhões de guerra! A rivalidade constante entre as duas grandes nações da Europa — França e Alemanha — tem levado a despesas incalculaveis estes dois collossos, que esperam com anciedade o choque fatal que ha de trazer a ruina de um d'elles! A Inglaterra e todas as outras nações civilisadas procedem da mesma forma.

E estas despesas augmentarão continuamente, porque quanto mais os povos vão caminhando na estrada da civilisação, tanto mais parecem desinvolverse os sentimentos egoistas e a paixão pela grandeza, a custa do aniquilamento dos fracos (1).

§^a — *O augmento da riqueza e da prosperidade nacional* — Leroy-Beaulieu apresenta esta causa baseado em que, na generalidade, os orçamentos das nações ricas e prosperas são os que accusam differenças mais sensiveis; o que o leva a admittir o facto, aliás já apreciado, de que a abundancia excita a prodigalidade.

§^a — *O caracter civilisado mais democratico de governo.*

(1) : Flora, *obr. cit.*, pag. 32 e 36.

— Quanto mais democratico for o governo, mais tende a alargar as attribuições do Estado e a attenuar a rigidez da administração e da fiscalisação.

O governo democratico, ou antes parlamentar, não assumindo senão responsabilidades collectivas, é menos cauto nas despesas que os outros regimens politicos; governo de partido por excellencia, de pessoas que a cada passo se substituem umas ás outras, cuida sobretudo dos interesses do proprio partido, ao qual nada recusa, e que o obriga muitas vezes a estabelecer os programmas mais contradictorios, as reformas mais variadas e de mais incerto resultado, com grave perigo de riqueza publica.

E' o mais caro dos governos, diz Leroy Beaulieu.

26. — *Wagner*, como nota Graziani, não se occupa propositadamente do problema, mas affirma que a lei da *extensão crescente da actividade dos aggregados politicos*, no estado actual da civilisação, a tendencia do *principio preventivo a prevalecer sobre o repressivo* e o *augmento da riqueza geral*, tem influencia decisiva no augmento das despesas.

A experiencia mostra, diz Wagner, relativamente á primeira das causas apontadas, que, nos estados mais civilisados, os serviços publicos se distendem continuamente, distenção esta que tem fundamento e explicação no desinvolvimento da vida social, e na differente distribuição dos officios entre as varias economias privadas e publicas.

O predomínio do principio preventivo sobre o repressivo implica a modificação de meios technicos com que o Estado presta os seus serviços. O desin-

volvimento da vida social exige que as perturbações jurídicas e economicas sejam evitadas o mais possível; por isso o Estado previne os danos eventuaes, quer no systema de defeza externa, quer na tutela da justiça e no exercicio das funções politicas internas.

D'aqui resulta uma organização solida dos serviços publicos, o recrutamento de pessoal instruido, os exercitos permanentes, as esquadras, etc.

Tudo isto dá logar a despesas duradouras e maiores; em compensação, porém, as perturbações raras vezes se verificam e as necessidades extraordinarias são menores.

Relativamente á riqueza geral, Wagner sustenta que quanto maior é a sua amplitude, tanto mais elevadas são as despesas (1).

27. — *Graziani* reduz todas as causas a duas:

a) *Aumento dos serviços publicos em extensão e intensidade;*

b) *Encarecimento d'esses serviços.*

Mas estas duas causas são por sua vez o resultado de outras mais remotas, que vêm a ser: o *aumento da riqueza* e o *aumento da população*.

Se as despesas representam os preços dos serviços publicos, é claro que a alteração no seu montante ha de ser forçosamente devida a uma modificação na quantidade ou no valor d'esses serviços.

E' certo que o aumento dos serviços publicos, observa Graziani, não se verificaria, se os individuos não sentissem, á medida que prosegue a civilização,

a necessidade de uma somma maior de riqueza e não tivessem possibilidade de augmentar successivamente o seu patrimonio.

A riqueza é um factor efficacissimo das necessidades. E' em face da quantidade total de riqueza, que o individuo determina o limite da satisfação das necessidades individuaes e collectivas e a utilidade final de cada fracção em que o patrimonio póde dividir-se. O augmento da riqueza diminue a utilidade de cada fracção singular, e portanto permite uma satisfação mais extensa das necessidades collectivas.

Mas, ainda assim, a extensão e o aperfeiçoamento dos serviços publicos não seriam desejados pelos contribuintes, se um phenomeno objectivo — o augmento da população — não determinasse a sua necessidade. O incremento da população reclama naturalmente maior numero de serviços e systemas technicos melhores e mais productivos na vida individual, que provocam maiores e melhores satisfações, e por isso ainda mais intensas necessidades collectivas, visto que a natureza humana é tal que, apenas se satisfaz uma necessidade, surge logo uma outra com igual efficacia da primeira; de sorte que cada satisfação possível de necessidades é a causa do seu augmento progressivo. Por outro lado, o augmento de população, fazendo baixar successivamente, o grau de productividade das terras, que é o effeito da lei das compensações decrescentes, estimula o progresso da produção e da troca, de maneira que origina por duplo modo a extensão e o aperfeiçoamento dos serviços publicos.

Portanto, o augmento da riqueza e o augmento da população são as causas mediatas do augmento das despesas publicas. Mas o augmento da riqueza

(1) Vej. Graziani, *obr. cit.*, pag. 151 e seguintes.

resulta da produção, e esta não se verifica, se não deixar aos productores uma certa quota de utilidade relativa, isto é, se não lhes der um producto superior ao custo. Por outro lado, o augmento da população, apesar de derivar directamente de circumstancias physiologicas, emana em ultima analyse, pela menos em parte, de condições economicas, que influem sobre o productor, taes como o desejo de conservar o teor de vida habitual, e a imprevidencia inherente a uma retribuição oscillante e reduzida; estes elementos derivam, como se vê, do modo de distribuição da riqueza, isto é, do systema economico que gira em volta do principio da utilidade relativa.

Concluindo, diz ainda Graziani que estas causas se podem ainda reduzir, em ultima analyse, a uma, que é a *dynamica da utilidade relativa* (1).

Programma, n.º 8. — Classificação das despesas.

Legal: — ordinarias e extraordinarias; certas e variaveis; por ministerios, capitulos, artigos e secções. *Theorica*: — quanto á fórma, logar, importancia, effeitos economicos, objecto e fins a que se destinam.

28. Classificação das despesas. *Legal*: — ordinarias e extraordinarias; certas e variaveis; por ministerios, capitulos, artigos e secções. — Temos a considerar duas especies de classificação de despesas: a *legal* e a *theorica*. A primeira baseia-se nas disposições de legislação fiscal; a segunda procede das doutrinas dos escriptores.

A primeira divisão legal das despesas baseia-se no seu caracter *permanente* ou *transitorio*, e, segundo este criterio dizem-se as despesas *ordinarias* ou *extraordinarias* (Regulamento de contabilidade publica de 31 de agosto de 1881, art. 20.º). A segunda divisão baseia-se no *quantitativo* das despesas, e dá logar ás despesas *certas* e *variaveis* (Reg. de cont. cit., art. 46.º). A terceira divisão toma por fundamento o methodo adoptado na descripção das despesas no orçamento, e assim ellas acham-se distribuidas por *ministerios*, *capitulos*, *artigos* e *secções* (Reg. de cont. cit., artt. 24.º e 25.º).

29 — 1. *Despesas ordinarias e extraordinarias*. — O Regulamento geral de contabilidade publica de 31 de agosto de 1881 diz:

Art. 20.º — *As receitas e as despesas descritas no orçamento devem ser n'elle classificadas como ordinarias, quando por sua natureza forem permanentes, e como extraordinarias, quando tiverem caracter transitorio.*

A lei de 25 de junho de 1881, de que derivou o regulamento citado, no art. 8.º diz que "o orçamento geral do Estado e o orçamento rectificado se subdividem em orçamento ordinario e extraordinario".

A simples leitura d'estes dois artigos mostra que não existe contradicção entre elles, pois o Reg. não considera como ordinarias ou extraordinarias as despesas pelo facto da sua inclusão n'este ou n'aquelle orçamento, mas attende ao caracter permanente ou transitorio das despesas; e, por sua vez, a lei não diz que os orçamentos ordinario e extraordinario não podem constar do mesmo documento ou livro.

Em harmonia com as noções legais definiremos:

(1) Graziani, *ob. cit.*, pag. 177 a 180.

Despesas ordinarias, as que por sua natureza são permanentes.

Despesas extraordinarias as que tem caracter transitorio.

São de natureza permanente as que são destinadas á satisfação de necessidades que se repetem periodicamente, todos os annos; subsistem portanto no orçamento enquanto os serviços correspondentes não forem supprimidos ou não soffrerem reformas radicaes.

São de caracter transitorio as feitas com serviços que, desde que se completam, desaparecem do orçamento.

Assim, são do primeiro genero os ordenados dos empregados judiciaes, porque a administração da justiça é um serviço permanente. São exemplo das despesas extraordinarias os gastos com a construção de um caminho de ferro, de uma doca, de qualquer melhoramento publico, porque, terminada a obra, o serviço não se renova.

Para apreciar verdadeiramente a situação financeira de um paiz, convem conhecer o montante das despesas ordinarias e extraordinarias. Existindo um *deficit*, é preciso saber qual a natureza das despesas que o provocam; se o *deficit* provém de despesas ordinarias, é grave, por isso que denuncia a existencia de um desequilibrio entre as receitas e as despesas, desequilibrio que tem o caracter de permanencia; se o *deficit* resulta de despesas extraordinarias, como provém, de causas momentaneas, tende a desaparecer. D'aqui se deduz a importancia que tem a distincção das despesas em ordinarias e extraordinarias. Quando em 1882 o ministro da fazenda chamou a attenção para esta distincção, prestou um grande serviço á

administração financeira do paiz. Mas a importancia d'esta distincção demanda um rigoroso criterio na separação das despesas. Em 1882, ao mesmo tempo que se reconhecia a importancia de tal divisão, commettia-se o grave erro de classificar superficialmente as despesas em um ou em outro grupo, sem attender á sua verdadeira natureza.

Assim, Fontes Pereira de Mello considerou despesas extraordinarias não só as feitas com a construção de estradas, mas ainda as relativas á sua reparação. E' claro que esta ultima ordem de despesas é ordinaria; feita a estrada, é necessario prover constantemente á sua conservação.

O resultado d'este erro foi reputar-se o *deficit* ordinario menor do que era na realidade.

30. — 2. *Despesas certas e variaveis*. — Esta distincção não é *orçamental*, e só excepcionalmente se encontra no orçamento de alguns ministerios. Consta dos §§ 1.º e 2.º do art. 46.º do Regulamento de contabilidade, e constitue um principio puramente administrativo para regular o ordenamento das despesas (§ 3.º) (1).

Não se deve confundir com a primeira divisão, como alguns têm feito. Baseia-se na apreciação do quantitativo das despesas, enquanto que a primeira attende á natureza ou qualidade das despesas. São certas as despesas que não estão sujeitas a fluctuações de quantitativo; variaveis, se estão sujeitas a mudanças quanto ao quantitativo.

(1) Este regulamento sujeitava ao visto do tribunal de contas só as despesas variaveis.

As despesas, tanto as ordinarias como as extraordinarias, pôdem ser certas ou variaveis. São consideradas *despesas certas* os vencimentos do pessoal empregado no serviço publico, descriptos no orçamento, os juros da divida consolidada, os encargos de operações amortisaveis, os titulos de renda vitalicia, as pensões e quaesquer outras verbas de despesa que por sua natureza não estejam sujeitas a variação. São *despesas variaveis* as que proveem da aquisição de material, do pagamento de farias, de gratificações extraordinarias e não especificadas nas leis, das comedorias e ajudas de custo, dos juros da divida fluctuante e de quaesquer outras despesas de expediente, eventuaes e extraordinarias. (Reg. de contabilidade de 31 de agosto de 1881, art. 46.º §§ 1.º e 2.º, e lei de 25 de junho de 1881, art. 8.º §§ 2.º, 3.º e 4.º).

Esta distincção tinha uma grande importancia no vigor do regulamento de 1881, que só sujeitava as ordens de pagamento das despesas variaveis ao visto previo do Tribunal de Contas.

O decreto de 26 de junho de 1884 art. 1.º, confirmado pelo decreto n.º 2 de 26 de julho de 1886, art. 3.º § 1.º n.º 1.º, segundo o qual o tribunal de contas examina, faz escripturar e dá o visto ás ordens de pagamento de todas as despesas publicas, certas ou incertas, ordinarias ou extraordinarias, tirou grande parte da importancia a esta distincção.

E' ainda necessaria, todavia, esta divisão não só pelo que respeita ás formalidades dos tramites a seguir para o visto, mas ainda relativamente á theoria dos creditos, como veremos no logar proprio.

Credito, em materia de contabilidade, é a somma

destinada a uma despesa publica. O credito pôde ser ordinario, suplementar e extraordinario. — *Credito ordinario* é a somma votada para as despesas publicas previstas e computadas no orçamento do Estado. — *Credito suplementar* é a verba destinada a um serviço previsto no orçamento, mas insufficientemente dotado. — *Credito extraordinario* é a somma destinada a despesas não previstas no orçamento e por isso sem dotação (casos de força maior, epidemia, guerra, etc.).

Ha creditos destinados a suprir a deficiencia da dotação orçamental ou a occorrer a despesas não dotadas (suplementares e extraordinarias); é claro que estes creditos dizem respeito a despesas variaveis, d'onde a necessidade de as distinguir das certas.

31. — 3. *Despesas por ministerios, capitulos, artigos e secções.* — O art. 24.º do Reg. de contabilidade diz que as despesas publicas são descriptas no orçamento geral do Estado pela ordem seguinte:

1.º — Junta do credito publico e serviço dos encargos da divida consolidada;

2.º — encargos geraes e serviço proprio do ministerio da fazenda;

3.º — serviço do ministerio do reino;

4.º — serviço do ministerio dos negocios ecclesiasticos e da justiça;

5.º — serviço do ministerio da guerra;

6.º — serviço do ministerio da marinha;

7.º — serviço do ministerio dos estrangeiros;

8.º — serviço do ministerio das obras publicas, commercio e industria.

A ordem por que se acham aqui designados os

ministerios só é empregada para os effeitos orçamentais, porquanto na hierarchia ministerial occupa o primeiro logar o ministerio do reino, vem depois o da justiça, e o da fazenda occupa o terceiro logar.

O decreto de 15 de dezembro de 1887 fez modificações importantes na constituição da junta do credito publico, sendo-lhe cerceadas as suas attribuições e passando-as para a direcção geral da divida publica no ministerio da fazenda, a qual foi então creada.

A junta do credito publico ficou só com attribuições fiscaes e consultivas, funcçãoando junto da referida direcção geral da divida publica (art. 6.º do decreto citado), e o seu orçamento foi por seu turno incorporado no ministerio da fazenda. Em harmonia com esta modificação desapareceu da classificação orçamental indicada pelo Regulamento de contabilidade a primeira grande divisão, ficando só sete.

O dec. de 6 de abril de 1890 creou o ministerio da instrucção publica, abrindo-se uma nova divisão, a qual acabou quando foi supprimido o mesmo ministerio por decreto de 5 de abril de 1892.

Em 1893 (Dec. de 14 de setembro) foi restabelecida a junta de credito publico com novas attribuições ainda mais extensas do que anteriormente a 1887. Consequentemente a direcção geral da divida publica foi extinta (Dec. de 30 de junho de 1898 conforme o art. 1.º § 6.º do Dec. de 20 de maio de 1893).

Cada ministerio tem a seu cargo diferentes serviços, a que correspondem outros tantos capitulos, e, como os serviços são muitas vezes representados por muitas instituições, dividem-se os capitulos em artigos, e estes ainda em secções, sempre que se dá

grande complexidade nos serviços das diversas instituições.

Assim, a instrucção publica que já constituiu um só capitulo, dividido em artigos, correspondentes aos diferentes graus da instrucção *superior, secundaria, primária, e especial*, — constitue hoje tantos capitulos quantos esses graus, e cada um d'elles subdivide-se em artigos e secções, conforme se trata de pessoal ou material e conforme o numero dos estabelecimentos, e os serviços especiaes d'esses estabelecimentos.

Taes são as divisões das despesas que resultam das nossas leis fiscaes, sob o ponto de vista orçamental.

31. Classificação das despesas. Theorica: quanto á *fôrma*, *logar*, *tempo*, *importancia*, *effeitos economicos*, *objecto*, e *fin*s a que se destinam. — São diversas as classificações doutrinaes apresentadas pelos escriptores, por isso que differente é o criterio que as inspira. Examinemos a classificação que vem indicada no *Programma*.

1) As despesas quanto á *fôrma* isto é, relativamente ás riquezas que constituem a sua materia, dividem-se em *despesas em generos* (hoje excepçionaes e antigamente usuaes), e em *moeda* (hoje usuaes e outr'ora excepçionaes). São exemplos das primeiras as forragens do exercito, e das segundas a remuneração dos funcçionarios publicos.

2) Quanto ao *logar*, isto é, quanto ao destino das riquezas, as despesas dividem-se em *externas* e *inter-*

nas; aquellas são as feitas fóra do territorio nacional, estas são as feitas dentro desse territorio. E' importante esta distincção, porque nas despesas externas é preciso attender á differença cambial.

Dividem-se tambem, quanto ao *tempo*, em *ordinarias* e *extraordinarias* que já extremámos quando tratámos das divisões legais.

3) Quanto a *importancia*, dividem-se as despesas em *necessarias* e *uteis*. Esta distincção é repudiada por muitos, allegando que é muito difficil distinguir a necessidade da utilidade dos serviços financeiros.

4) Quanto aos *effeitos economicos*, as despesas ou são *productivas* ou *improductivas*. As primeiras são *directamente* productivas, se augmentam o patrimonio publico, e *indirectamente*, se augmentam o dos particulares. As improductivas são aquellas em que as riquezas consumidas não são sufficientemente compensadas pela natureza dos serviços em que foram empregadas. E' preciso não confundir a utilidade das despesas com a sua productividade.

As despesas improductivas podem ser uteis e até necessarias, quando satisfazem alguma necessidade real e urgente.

5) Quanto ao *objecto*, as despesas são de *pessoal* e de *material* (art. 26.º do Reg. de contabilidade). As retribuições dos serviços dos funcionarios publicos são despesas de pessoal, e de material as feitas com a aquisição de objectos que o Estado utiliza.

Esta divisão obedece á distincção fundamental

dos meios economicos em cousas e serviços. E' devida a Piernas Hurtado, mas é ao mesmo tempo uma divisão legal, como se vê do Regulamento de contabilidade.

6) Quanto aos *fin.* temos despesas de *constituição* e de *administração*. As de constituição são as empregadas nas dotações do chefe do Estado e familia real, nas despesas da representação nacional, etc.

As despesas de administração são as que se fazem com :

- 1.º A) a *administração financeira*, que comprehende:
 1. — a administração dominial;
 2. — a arrecadação dos tributos;
 3. — a divida publica;
 4. — as caixas e contabilidade.

2.º B) a *administração propriamente dita*, que comprehende :

a) a administração de *segurança publica*, e em especial:

- 1.º a da segurança *externa*, abrangendo a guerra e a marinha e a diplomacia;
- 2.º a da segurança *interna* (justiça), que comprehende a justiça *repressiva* (jurisdicção contenciosa civil, e justiça penal), e justiça *preventiva* (jurisdicção voluntaria civil e policia).

b) a *administração da prosperidade publica* e em particular a que se occupa :

1.º da prosperidade *intellectual e moral* (pelo exercício do culto, e pelas instituições de instrução e educação);

2.º da prosperidade *material*, que ou é *physica* (higiene e saúde), — ou *economica* (por meio das instituições de beneficencia e previdencia, trabalhos publicos, e industrias, agricola, manufactureira, commercial, etc.).

A divisão das despesas quanto aos fins pôde variar de muitos modos, conforme as divisões da administração (¹).

PARTÉ 3.ª

Recursos — Receitas

Programma, n.º 9. — Recursos ordinarios, — contribuições e rendimentos; extraordinarios, — empréstimos. Escolha entre os ordinarios. A votação do imposto.

32. — Recursos ordinarios, — contribuições e rendimentos; extraordinarios, — empréstimos. — Os governos, em virtude das funções mais ou menos complexas do Estado, teem de pagar os serviços de numerosos agentes e o valor de uma grande quantidade de cousas. Teem, por isso, para acudir a essas despesas, de recorrer a uma parte da riqueza dos cidadãos. Os recursos assim constituidos dividem-se, como as despesas, em *ordinarios*, que abrangem as *contribuições* e os *rendimentos*, e em *extraordinarios*, que comprehendem os *empréstimos*. A base d'esta divisão conforma-se com a que fundamenta a divisão das despesas. Nas despesas a base da classificação é — o caracter de permanencia ou transitoriedade; nos recursos o fundamento é — o redito que se renova, ou não, isto é, que é permanente ou transitorio.

D'este modo, é natural indagarmos o que sejam recursos ordinarios e extraordinarios. N'este intuito seguiremos, como já fizemos relativamente a outros pontos, a doutrina bem deduzida e orientada do notavel financeiro Ricca Salerno (¹).

(¹) Vej. Cossa, *obr. cit.*, cap. 3.º.

(¹) *Obr. cit.*, paginas 115 a 117.

34. Recursos ordinarios. — *São os proventos fiscaes que se renovam periodicamente, e em geral annualmente.* Taes recursos fazem face ás despesas chamadas ordinarias e representam no orçamento do Estado o elemento activo, continuo, que se contrapõe ao passivo da mesma natureza. A fonte d'onde derivam deve ser permanente, duradoura e consiste no redito nacional. De maneira que a *nota característica commum* a todas as receitas ordinarias é que ellas *fazem parte do redito*, — da riqueza que se renova periodicamente e serve para os varios fins da vida humana.

Visto que, no dizer de Ricca Salerno, a característica das receitas ordinarias é fazerem parte do redito, convem determinar com precisão o que seja o *redito*.

Por muito tempo a maior parte dos economistas consideraram como *redito* a riqueza disponível dos empregarios, relativamente a cada uma das fórmulas de produção, e confundiam-no com o producto liquido de cada empresa industrial, que é o excesso dos productos obtidos, deduzidas as despesas correlativas, salarios, antecipações, materiaes, instrumentos, etc.

O facto era considerado sob um *ponto de vista restricto*, capitalistico, de modo que a parte se confundia com o todo, a apparencia com a realidade; d'este modo não era possível conceber-se a verdadeira origem e natureza do redito. O conceito moderno do redito no sentido de Hermann, Schmoller, e outros, comprehende toda a riqueza annualmente produzida e que pôde destinar-se á satisfação das necessidades humanas durante o mesmo periodo, em que por isso diminua a riqueza primitiva ou a fortuna originaria.

Esta distincção só pôde fazer-se tomando para base o valor dos objectos produzidos em periodos successivos relativamente á duração o á natureza das variadas necessidades que absorvem diversa quantidade d'aquelles bens, e depende no seu conjuncto da intensidade e distribuição das forças inherentes á produção dentro dos mesmos periodos. A riqueza que se renova annualmente ou periodicamente presuppõe uma somma de esforços e sacrificios que devem repetir-se no mesmo periodo, porque são destinados á satisfação de necessidades igualmente periodicas. E por isso as receitas ordinarias do Estado, sendo uma quota do redito annual da nação, são devidas a uma parte correspondente da actividade economica, que se renova todos os annos, para satisfazer necessidades que se repetem em todos os periodos com uma continuidade indefinida; emquanto que as receitas extraordinarias são attribuidas a uma actividade economica proporcional e gradualmente distribuida, que se esgota n'um espaço de tempo mais ou menos largo, e corresponde a necessidades temporarias, limitadas. A correspondencia entre as riquezas produzidas, ou entre os esforços e sacrificios empregados na produção, e as diversas necessidades, é a base da economia e constitue o equilibrio do orçamento.

Em summa, o redito annual da nação é a fonte de todas as *receitas ordinarias*, que Ricca Salerno define: os proventos fiscaes que se renovam em periodos certos, ordinariamente todos os annos. Apresentam-se duas noções do redito. A primeira considera redito só o producto *liquido* de cada empresa industrial. Ricca Salerno repudia este conceito, como muito restricto e capitalistico, e, acostando-se aos allemães, define

redito: — toda a riqueza annualmente produzida e destinada á satisfação das necessidades humanas durante o mesmo periodo. As receitas ordinarias são o producto d'uma actividade economica que se repete de anno para anno, visto que é destinada a satisfazer necessidades que se renovam no mesmo periodo; as receitas extraordinarias representam o exercicio de uma actividade economica excepcional, que se esgota com a satisfação da necessidade correspondente.

As distincções, que costumam fazer-se das receitas ordinarias, baseiam-se nos modos especiaes e fórmulas diversas com que os mesmos proventos são apropriados pelo Estado, ou nas fontes de que derivam. E assim o Estado pôde obter uma parte do redito, ou *directamente*, pelo exercicio de uma industria, pela posse de bens frugiferos ou ainda pelos bens que auferem na sua qualidade de capitalista, segundo as normas do direito commum e no campo da livre concorrência, ou *indirectamente*, mediante a cessão da riqueza produzida por cada cidadão, destinada aos fins da administração publica.

D'aqui resulta a primeira distincção das receitas ordinarias em *duas especies*: receitas que derivam de *fontes immediatas*, ou industriaes, dominiaes no sentido mais lato da palavra, e tambem capitalisticas, as quaes consistem nos proventos e na renda dos bens do fisco; e receitas que derivam de *fontes mediatas*, chamadas publicas no sentido restricto, ou contribuições em geral, fornecidas pelos particulares ao Estado tomando por base o redito que possuem.

E assim dividem-se as receitas ordinarias em *directas e indirectas*, ou *originarias* (de direito privado) e

derivadas (de direito publico), como as denomina Cossa. Esta divisão funda-se nas fontes d'onde as receitas emanam. Assim, o Estado pôde tirar receitas ou do dominio que abrange a posse dos bens frugiferos, das industrias que exerce, e dos lucros que auferem na sua qualidade de capitalista, e n'este caso temos as receitas directas ou originarias; ou das prestações obrigatorias dos particulares — contribuições no sentido generico — comprehendendo os tributos especiaes ou taxas e os geraes ou impostos.

O Programma divide os recursos ordinarios em — *contribuições e rendimentos*, em harmonia com o sr. dr. Jardim (1).

35. — Rendimentos. — accepções d'este termo em finanças. — A palavra *rendimento* toma-se em duas accepções. No *sentido lato* designa todos os proventos ordinarios do Estado; e assim comprehende os recursos que o Estado auferem da sua triplice qualidade de proprietario, capitalista e industrial, a alem d'isto as riquezas cedidas pelos particulares (receitas originarias e derivadas).

No *sentido restricto* comprehende só os proventos que dimanam das fontes immediatas (recursos originarios). E' n'este sentido que o Programma emprega no n.º 9 a palavra *rendimentos*; aliás desnecessario seria o emprego da palavra *contribuições*.

36. Recursos extraordinarios. — O Programma refere se ainda aos *recursos extraordinarios* que Ricca

(1) Obr. cit., §§ 99 a 104.

Salerno define: — os proventos que o Estado recebe e de que usa de vez em quando segundo as necessidades, mas sem nenhuma periodicidade, para supprir despesas da mesma natureza, ou preencher deficits momentaneos do orçamento.

As fontes principaes das receitas extraordinarias são, no entender de Ricca Salerno: 1.º a alienação do dominio fiscal; 2.º o thesouro publico (ou de guerra); 3.º o augmento dos impostos existentes ou novas contribuições extraordinarias; 4.º os empréstimos publicos; 5.º o papel-moeda com curso forçado (1).

O Programma enumera só como fonte das receitas extraordinarias — os empréstimos, por ser o typo dos recursos d'esta natureza, e não para excluir as outras especies mencionadas pelos diversos escriptores.

O sr. dr. Jardim no § 103 do seu Compendio considera receita extraordinaria, alem dos empréstimos, a venda de bens nacionaes, em harmonia com o § 11.º do art. 15.º da Carta Constitucional, segundo o qual pertence ás Côrtes «auctorisar o governo para contrahir empréstimos e para a venda de bens nacionaes» (2). O Programma não teve a intenção de fazer uma enumeração completa dos recursos extraordinarios, e mencionou sómente a receita extraordinaria de que modernamente se faz uso mais frequente.

37. Escolha entre os recursos ordinarios —
Na constituição e vicissitudes do dominio fiscal são notaveis estes dois factos: a transformação continua

e a diminuição constante das suas diversas partes. Assim, nota Ricca Salerno (1) que algumas emprezas publicas, a principio consideradas como partes do dominio fiscal, pertencem actualmente ao numero dos serviços administrativos de utilidade publica, taes são os caes, caminhos de ferro, florestas, etc.; e, pelo contrario, outras instituições, primeiro inspiradas em fins de interesse geral e incorporadas na administração do Estado, consideram-se agora como parte do dominio fiscal e entram na administração financeira, como as fabricas, os estabelecimentos-modelo, etc.

Outro facto notavel, nota Ricca Salerno, é a importancia e extensão grandemente diminuida dos bens dominiaes nas finanças modernas, em confronto com as dos seculos passados e especialmente da idade média. N'aquelle tempo a maior parte das receitas ordinarias provinha dos dominios da corôa e dos principes (*bona fiscalia, domania*), que consistiam em campos, prados, bosques, construcções, etc., e as finanças do Estado confundiam-se com as do soberano e quasi apresentavam os caracteres de uma propriedade particular, mais ou menos vasta. Hoje os papeis estão invertidos. Os bens dominiaes da fazenda publica estão muito diminuidos; o imposto tem adquirido uma importancia consideravel. A diminuição do dominio fiscal apparece nos seculos modernos por varios modos e por motivos occasionaes diversos; — ou mediante as *doações*, feitas pelos principes aos senhores de terrenos em compensação dos serviços pessoais, designadamente em casos de guerra; ou sob a fórma

(1) Obr. cit., pag. 223.

(2) Vej. sobre este assumpto o sr. dr. Jardim, obr. cit., pagg. 99 a 104.

(1) Vej. obr. cit., §§ 54 e 55.

de *concessões* feitas aos particulares, ás classes servas ou semi-servas, em troca de prestações de trabalho ou de riquezas materiaes, em razão do pagamento de canones e tributos; ou por causa das *dotações* e *consignações* em generos, connexas com os officios e cargos publicos, que se tornavam hereditarios em certas familias, de maneira que se confundiam com os bens feudaes, não podendo, como estes, distinguir-se dos *bens allodiaes*; ou finalmente por meio de verdadeiras *alienações de terras*, que foram effectuadas em larga escala pela maior parte dos Estados em momentos de crise financeira e pela influencia de certas causas, cuja origem nem sempre era conhecida.

Não faltaram n'este intervallo outros factos que tiveram por effeito temporario o augmento dos *bens* dominiaes, como os *confiscos*, os *donativos*, a *libertação dos feudos*, a *secularisação dos bens ecclesiasticos*, etc., mas a sua importancia permaneceu relativamente diminuta e não pôde contrabalançar a influencia preponderante das causas que contribuíram para produzir o resultado referido.

As razões d'este facto são multiplas — economicas, financeiras e politicas, mas reduzem-se todas ao principio fundamental seguinte: o systema dos dominios do Estado ceder pouco a pouco o logar ás contribuições, porque se tornaria mais oneroso aos particulares e a toda a sociedade.

Assim, as despesas publicas devem sempre satisfazer-se, seja qual fôr o systema adoptado, com uma parte da riqueza produzida: as receitas ordinarias não são senão uma quota do redito nacional. E emquanto a producção é relativamente facil e copiosa, assás li-

mitadas as necessidades publicas e grande a extensão da terra disponivel, o dominio fiscal tem a sua razão de ser e constitue o modo mais simples e directo de custear as despesas publicas. Convem então a posse fundiaria que assegura ao Estado um provento determinado devido á accumulção d'um capital anterior empregado na terra e ao exercicio do trabalho directo sobre ella.

O Estado recebe um redito e supprime as despesas publicas enquanto possui um capital frugifero e forças de trabalho gratuitas ou pouco retribuidas.

Mas á medida que a população augmenta e cresce a difficuldade da producção, é necessario cultivar a terra com maior intensidade e empregar todos os meios de tornar mais effizaz a industria: d'aqui a necessidade das concessões, feitas pouco a pouco ás classes trabalhadoras, e a das maiores garantias do interesse privado, a crescente liberdade da industria, a posse individual dos terrenos, etc.

A mais larga especificação dos elementos productivos effectua-se lentamente em todas as fórmulas da actividade economica, e um calculo utilitario mais rigoroso se applica á producção e ao uso da riqueza, porque a satisfação completa das necessidades individuais e collectivas não poderia agora obter-se senão n'estas condições e pelo modo indicado pela lei da utilidade ou pela importancia relativa d'aquellas necessidades.

As despesas publicas, por isso que requerem uma quantidade correspondente de riquezas materiaes, devem subordinar-se ao principio geral, que rege o desinvolvimento da economia; e seria contraria a isto a manutenção do dominio fiscal que envolve uma pro-

dução menos fecunda, um uso menos proficuo das forças productivas.

Dadas as necessidades collectivas, a quantidade de riqueza indispensavel para a sua satisfação exigiria no systema dominial uma maior somma de esforços e de sacrificios do que a correlativa ao systema das contribuições, o qual tem por base a mais larga e livre actividade dos particulares e a producção, fundada na divisão do trabalho e na troca.

D'este principio derivam as varias razões, que costumam allegar-se contra o dominio fiscal: — a *escassa productividade dos bens* possuidos e administrados pelo Estado, confrontada com a dos particulares; os *defeitos e os encargos* da administração publica nas propriedades industriaes; a *falta de garantias sufficientes* e d'uma fiscalisação efficaz na gestão administrativa e no uso dos productos que d'aqui derivam; a *insufficiencia* dos proventos dos dominios do Estado fixos e limitados, relativamente ás despesas publicas, variaveis e sempre crescentes, etc.

Compreende-se por isso a sua diminuição constante nos estados modernos e o predomínio crescente do imposto, que constitue o meio economicamente menos custoso de fazer face ás despesas publicas e o meio mais conforme com o estado presente da economia e das finanças, e com a indole das instituições politicas dominantes. E assim é possivel satisfazer necessidades collectivas, hoje muito numerosas, com uma somma de sacrificios relativamente igual ou ainda menor, visto que as finanças tem uma larga base na economia social, da qual seguem o desenvolvimento e as leis.

E' por isso que regista Ricca Salerno nos §§ 54

e 55 da sua notavel obra que o dominio fiscal tende para uma diminuição constante, sendo substituido pelo predomínio crescente do imposto. Antigamente a fonte das receitas ordinarias era quasi exclusivamente a posse fundiaria da corôa e dos principes hoje está reduzida a tenues proporções. As causas que originaram a diminuição do dominio fiscal foram: os *feudos*, as *concessões* aos particulares mediante o pagamento de canônes, e tributos, as *dotações* aos funcionarios publicos, e as *alienações* em occasiões de apuros financeiros.

A transformação referida operou-se pela acção das leis economicas. Enquanto a população era pouco densa e as terras abundantes, o dominio fiscal era util e sufficiente, porque assegurava ao Estado os proventos necessarios sem grande sacrificio e sem importar uma restricção á propriedade particular. Hoje que a terra está toda occupada e a cultura tem de ser intensa por virtude da densidade da população, o systema do dominio fiscal seria pernicioso exercido em grande escala, por isso que subtrahiria á cultura particular terras que não produziriam ao Estado a proveito que d'ellas podem tirar os particulares.

A satisfação das necessidades collectivas deve effectuar-se pelo modo mais favoravel aos particulares; d'ahi a substituição do dominio fiscal, que envolve um uso menos proficuo das forças productivas, pelo imposto, que tem por base a actividade dos particulares e a producção mais intensa.

Observa Ricca Salerno que a diminuição dos bens dominiaes não significa a sua abolição completa, conclusão illogica de alguns escriptores.

Um dominio fiscal como o antigo não pôde admittir-se hoje, porque a producção seria muito custosa e menos efficaç do que a dos particulares, mas estas razões não colhem quando se trata de bens dominiaes cujo provento consiste n'uma renda propriamente dita. N'este caso o Estado possui um simples direito de propriedade, cujas vantagens goza a maneira de muitos particulares, que recebem uma renda, sem tomarem parte na cultivacção dos terrenos. D'onde se conclue que: — relativamente a industrias manufactureras, commerciaes, etc., em que predomina a concorrência activa, o Estado não pôde competir com os particulares; o mesmo acontece em relação á industria agraria e á propriedade a que anda ligada a cultura directa e intensiva, média e pequena. Tratando-se, porém, de terrenos possuidos em grande extensão por um numero relativamente pequeno de proprietarios, cultivados pelo systema da renda, o dominio fiscal não tem grandes inconvenientes, e o Estado pôde exercer e usufruir convenientemente o direito de propriedade.

Adverte Ricca Salerno que se oppõem objecções ao systema da renda governativa, como são: a possibilidade d'um conflicto de interesses entre o concedente, a quem importa a integridade dos bens possuidos, e o arrendatario, que se esforça por tirar d'elles o maximo producto, deteriorando a sua condição normal; os accórdos criminosos entre os arrendatarios e os agentes governativos, encarregados de estipular os contractos e fiscalisar a sua execução.

Pondera, porém, que taes inconvenientes se podem attenuar em grande parte, se não inteiramente

pela opportuna cautela do Estado em escolher os arrendatarios, a duração do arrendamento, a extensão dos bens concedidos, as garantias para o cumprimento exacto das obrigações assumidas (cauções, inventarios, etc.), e as normas relativas á gestão.

Ha ainda casos em que a posse fundiaria pelo Estado é aconselhada por motivos de interesse geral. Tal é o caso de o Estado possuir grandes extensões de terreno arborizado, cuja conservação em varios logares é considerada de utilidade publica, attenta a sua grande influencia na agricultura, na direcção das aguas, na configuração e solidez dos terrenos, na salubridade, etc.

Sendo, pois, necessaria a industria florestal pelas razões apontadas, ninguém mais competente para a exercer do que o Estado. Os particulares não possuem as condições necessarias para tal industria, que requer a posse de grande extensão de terrenos e longos intervallos de tempo, a escolha de occasião opportuna e methodos technicos de cultura florestal. Demais nos paizes ricos e populosos, á medida que se multiplicam e aperfeiçoam os meios de transporte, cresce a procura de madeiras e eleva-se a renda proveniente dos bosques.

Por isso varias razões aconselham a manutenção do dominio florestal, que, damonstra a experiencia, é proficuo ás finanças e á economia nacional.

Considerando o dominio fiscal no seu conjuncto, relativamente aos impostos através do tempo, demonstra-se a verdade da lei histórica da diminuição constante; mas a diminuição não se verifica egualmente em todas as suas partes, nem nas mesmas proporções em todos os paizes.

Existem diferenças consideráveis entre os países da Europa occidental e meridional, e os países da Europa septentrional e oriental. Assim, o producto liquido dos terrenos e das florestas calcula-se na Baviera em 17,3 por cento das receitas publicas, em Wurttemberg 13,2 — na Saxonia 9,7 — na Prussia 8,4 — em Baden 7,1 — na Italia 3,0 por 100 — na França 1,4 — na Belgica 1,0 — na GrãBretanha 0,6 — na Austria 0,5.

Excluimos do dominio fiscal as instituições administrativas que o Estado mantem e certas empresas industriaes que exerce por motivos de utilidade publica, porque são coordenadas a um fim diverso, e, financeiramente fallando, são subordinadas ao principio da taxa.

Na impossibilidade de formular uma estatistica para Portugal segundo estas bases, apresentaremos uma que comprehende o producto bruto dos terrenos e das florestas em proporção com as receitas publicas, sem nos preoccuparmos com o producto liquido. Assim, segundo o orçamento de 90-91 ⁽¹⁾, a proporção é de 11,4 tomando por base o producto bruto dos bens proprios e rendimentos diversos, e comparando-o com o dos impostos, e ficando fóra do calculo o artigo orçamental da compensação das despesas. Se este fosse o resultado do producto liquido dos termos de comparação, occuparia Portugal o terceiro lugar na estatistica de Ricca Salerno. Feitas porém as correções, deve o nosso paiz ficar ao lado da França e da Italia, confirmando assim a conclusão a que chega o illustre escriptor italiano.

⁽¹⁾ O livro de Ricca Salerno é de 1890.

Sobre a *votação do imposto* recorde-se o que já dissemos em outro lugar.

Secção 1.ª

Rendimentos

Programma, n.º 10. — Rendimentos: — accepções d'este termo em Finanças. O Estado proprietario, capitalista e industrial: — historia, apreciação, e tendencias dos diversos Estados. O dominio publico e privado do Estado. Alienação dos bens nacionaes, — desamortisação.

Historia entre nós: bens da corôa, reguengos, bens do fisco. Foraes.

38. O Estado proprietario, capitalista e industrial: — historia, apreciação e tendencias dos diversos estados. — *A) O Estado proprietario.* — A nossa legislação equipara o Estado aos particulares pelo que respeita ao exercicio do direito de propriedade. Não obstante o character publico da entidade juridica *Estado*, e posto que as suas relações com as outras entidades sejam em geral reguladas pelo direito publico, é certo que assume uma feição particular pelo que toca á propriedade, e cae sob a acção das leis civis applicaveis ao conjuncto de relações dos particulares entre si. Tal é a doutrina consagrada nos artt. 3.º, 32.º, 37.º, 382.º § unico e 516.º do Cod. Civ.

No art. 3.º diz-se: “Se os direitos e obrigações se limitam ás relações reciprocas dos cidadãos entre si, como meros particulares, ou entre os cidadãos e o Estado em questões de propriedade ou de direitos puramente individuaes, esses direitos e obrigações

constituem a capacidade civil dos cidadãos, denominam-se *direitos e obrigações civis*, e são regidos pelo direito privado contido no Código Civil, excepto na parte que é regulada por lei especial.

O fim d'este artigo foi evidentemente delimitar a área do direito civil, que abrange o complexo de relações entre os cidadãos e d'estes com o Estado em materia de propriedade ou de direitos puramente individuaes. D'onde se vê que o Estado pôde exercer, como qualquer particular, o direito de propriedade, e n'este caso os seus actos são do domínio do direito civil.

Este mesmo pensamento é claramente expresso no art. 37.º, que dispõe: "O estado, a igreja, as camaras municipaes, as juntas de parochia e quaesquer fundações ou estabelecimentos de beneficencia, piedade, ou instrucção publica, são havidos, emquanto ao exercicio dos direitos civis respectivos, por pessoas moraes, salvo na parte em que a lei ordenar o contrario".

Confrontando este com o art. 32.º, vê-se que o Estado, como pessoa moral, tem uma individualidade juridica, que o torna susceptivel de direitos patrimoniaes.

A disposição do § unico do art. 382.º é sufficientemente explicita e não deixa a menor duvida a tal respeito. Diz-se alli: "O estado, os municipios e as parochias, considerados como pessoas moraes, são capazes de propriedade particular".

Corroborá ainda a affirmação do Programma, a que nos estamos referindo; o artigo 516.º: "O Estado, as camaras municipaes, e quaesquer estabelecimentos publicos ou pessoas moraes, são considerados

como particulares relativamente á prescripção dos bens e direitos susceptíveis de dominio privado.

A propriedade, relativamente ás pessoas a quem pertence, divide-se em *publica, commun e particular*. Esta triplice divisão representa uma innovação do nosso Código Civil no direito patrio antigo e no romano, onde as cousas se dividiam em publicas e particulares. Mas os redactores do Código por tal fórma expozeram esta doutrina, que se tem suscitado duvidas e controversias a tal respeito, discutindo-se se a enumeração das cousas communs é *taxativa* ou *exemplificativa*, questão em que prevalece o ultimo parecer, e levantando-se muitas outras duvidas de ponderação.

Além da ingerencia do Estado nas cousas publicas e communs, a sua acção exerce-se tambem como vimos, nas cousas particulares.

Qual é a origem da qualidade de proprietario por parte do Estado?

Já anteriormente expozemos o doutrina de Ricca Salerno sobre este assumpto, e vimos que as condições economicas da producção na antiguidade, a abundancia de terras livres, a limitação das necessidades publicas, explicavam o exercicio, em larga escala, do direito de propriedade por parte do Estado. Apontamos como causas da restricção historica d'este direito a diminuição das terras livres, a necessidade da cultura intensiva proveniente da densidade da população, e, como consequencia, o caracter prejudicial da propriedade fiscal, menos productiva e mais onerosa do que a propriedade privada.

Descendo da esphera das causas geraes para examinar este ponto em relação a Portugal, encontramos na historia da nossa autonomia, na fundação e alargamento da nossa nacionalidade, a explicação da função de proprietario exercida pelo Estado.

Além do tracto de terreno que constituia o dote de D. Thereza, o resto do territorio que forma o Portugal de hoje foi ganho, palmo a palmo, com o preço de muito sangue, ou alcançado pelo genio aventureiro e descobridor de nossos antepassados, n'uma febre de sonho que os conduziu á gloria.

Na occasião das conquistas, os reis distribuíam as terras em trez ordens:

A primeira abrangia as terras mais productivas, cuja propriedade os reis guardavam para si, entregando o seu cultivo a agricultores a ellas adscriptos, semelhantes aos servos da gleba. Estas terras, denominadas *reguengos*, terras realengas ou reguengueiras, estavam oneradas com quotas agrarias muito importantes, pagas pelos agricultores ao rei, seu verdadeiro proprietario. Em compensação, a sua posse envolvia varios privilegios para os homens que lhes andavam adscriptos.

A segunda ordem comprehendia terrenos com que, na occasião das conquistas, os reis distinguíam os vassallos que mais serviços haviam prestado. Foi sobre estas terras — *doações da corôa* — que mais tarde incidia a lei mental. As liberalidades dos reis, e principalmente de D. João I, que quiz recompensar o auxilio dos que pugnaram pela sua ascensão ao throno, haviam diminuido consideravelmente os dominios da corôa.

Acudiu ao espirito de João das Regras a promulgação de uma medida tendente a sustar esta limitação successiva dos dominios da corôa, determinada,

diz-se, pela inimizade pessoal que votava a D. Nuno Alvares Pereira, o principal beneficiado pelas larguezas de D. João I.

Esta lei, publicada por D. Duarte em 1434, consistia em não admittir á successão dos bens da corôa senão os filhos primogenitos e legitimos com exclusão das femeas, dos ascendentes e collateraes, excepto se o rei dispensasse. Por esta fórma conseguia-se a frequente reversão dos bens, se a lei se executava; e, pelo menos, a dependencia e reconhecimento dos donatarios, se ella era dispensada.

As doações da corôa gozavam de immunidades importantes: isentavam os cultivadores ou colonos do *serviço militar* para com o rei, sendo obrigados a servir militarmente os donatarios. Como estes tinham de fornecer tropas ao rei, é claro que indirectamente recahia sobre os primeiros a obrigação de prestar serviços militares ao rei. Outra immunidade era a isenção de contribuições: os exactores da corôa não podiam exercer a sua acção dentro das terras que provinham de doações da corôa, de sorte que os agricultores d'estes bens só eram obrigados ás prestações agrarias e aos serviços pessoaes do donatario.

A terceira categoria de terras era a das *juadeiras*, que ficavam em poder dos antigos habitantes.

Estas terras eram reguladas pelos foraes e estavam sujeitas a um tributo especial n'elles estabelecido, denominado *jugada*, que consistia na quarta parte que se pagava dos fructos — *milho, trigo, vinho e linho* — que a terra lavrada em um dia por um jugo de bois podia produzir. A junta de bois era, pois, a unidade tributaria.

Os foraes não continham só disposições tributarias; comprehendiam, além d'isso, regras de direito.

civil, criminal e publico, sobretudo os foraes mais perfectos. Com effeito, encontram-se no foral estabelecidas as multas e coimas relativas a certos crimes e delictos; os foraes suppriam a deficiencia das leis geraes,

Vemos, pois, pela constituição da propriedade entre nós, que o Estado exerceu em larga escala a qualidade de proprietario, que lhe assegurava rendimentos consideraveis.

Estes vastos dominios do Estado começaram a diminuir entre nós, como nos outros paizes, em virtude das causas apontadas pelo escriptor já citado, Ricca Salerno.

Leroy-Beaulieu adopta um plano differente para explicar a função de proprietario por parte do Estado. Filia a origem do Estado proprietario na constituição feudal. Esta theoria não serve para explicar entre nós a origem do exercicio d'esta função pelo Estado, por causa das grandes duvidas e incertezas que apresenta a questão historica da existencia do feudalismo em Portugal.

Leroy-Beaulieu ao fazer o seu estudo tinha os olhos postos na França, na Allemanha e na Inglaterra, paizes onde o feudalismo floresceu em toda a sua pureza e em toda a sua expansão. Ora, admittindo mesmo a existencia do feudalismo na Península Hispanica, como quer Soromenho, em contrario a Herculano, o que é certo é que o feudalismo peninsular não apresenta as characteristics do feudalismo puro. É um fraco reflexo do feudalismo francez.

Estas considerações mostram que é preferivel a adopção do primeiro processo para explicar a origem do Estado proprietario entre nós.

Ha outra forma de explicar os vastos dominios do Estado: é pela *theoria do dominio eminente do Estado*. Por esta theoria o Estado tem o dominio eminente de tudo; todos os proprietarios teem um dominio derivado, são meros concessionarios. Esta theoria, desinvolvida nos tempos medievaes, em que havia a fusão da soberania com a propriedade, continuada no tempo dos reis absolutos, é hoje inadmissivel em face da differenciação nitida entre o direito publico e o direito privado, entre a soberania e a propriedade.

Alguns auctores, segundo diz Menecci, procuraram explicar o dominio eminente do Estado pela *direito do imposto* e da expropriação por utilidade publica. O imposto, que representa uma forma de cooperação social, e a expropriação por utilidade publica, que não é mais do que a consagração dos direitos do cidadão, repellem uma tal ideia.

Outros tentaram fundamentar o dominio eminente do Estado na missão *que* elle exerce relativamente á propriedade. Mas, para desempenhar esta missão, o Estado não precisa de se arrogar o dominio sobre os bens do cidadãos. "As funções do Estado, diz Pier-nas Hurtado, relativamente á propriedade individual, são de protecção e garantia para a sua existencia, de regimen ou sancção para o seu aproveitamento e fruição, de participação para o imposto, e de harmonia entre as necessidades privadas e as publicas por meio da expropriação forçada; em nenhum caso de dono ⁽¹⁾.

Convem recordar que da diminuição do dominio

(1) *Obr. cit.*, pag. 197.

fiscal não se deve concluir para a sua abolição completa. Casos ha em que principios de ordem publica exigem o exercicio dos direitos de propriedade por parte do Estado. Quando a conservação das florestas é necessaria para a solidez do terreno, salubridade publica, etc., o Estado deve assumir e exercer o direito de propriedade.

39. — *R O Estado capitalista.* — O Estado póde ser capitalista por tres formas: a) entesourando capitães mobiliarios, b) comprando fundos, e c) concedendo privilegios a estabelecimentos bancarios e outros da mesma natureza, que redundem em vantagens para o Estado.

a) A primeira forma foi usada nos estados da antiguidade, nomeadamente nos orientaes, onde se recolhiam viveres em annos de abundancia para supprir a falta nos annos estereis.

Posteriormente poucas vezes tem sido adoptada.

Este entesouramento, porém, não póde admitir-se pelas seguintes razões: 1.º constitue um capital inactivo perdido para a industria nacional e desviado da circulação da riqueza; 2.º a existencia d'esse entesouramento é uma tentação para os governos fazerem despesas, e até para se subtrahirem á fiscalização parlamentar; 3.º o Estado procederá melhor applicando os excessos da receita a diminuir os encargos tributarios, em melhorar as condições sociaes e em amortizar a divida publica, porque assim desinvolva a riqueza nacional, augmenta o bem estar social e consolida o credito publico.

Effectivamente, o orçamento deve exprimir o equi-

librio entre a receita e despeza; não é conveniente um *deficit*, nem tão pouco um saldo positivo.

b) A segunda forma pela qual o Estado póde ser capitalista é comprando fundos nacionaes ou estrangeiros.

Esta forma do Estado capitalista, alem de fornecer um certo rendimento que vem alliviar os encargos tributarios dos cidadãos e augmentar o capital posto á disposição do governo, facilita e torna vantajosos os empréstimos pela existencia de caução segura.

c) O Estado tambem póde ser capitalista por uma terceira forma: concedendo privilegios a estabelecimentos de credito e recebendo em troca quaesquer vantagens. Estas vantagens consistem, ou na participação dos lucros, ou no direito a uma certa quantia annual, ou na obrigação, em que estes estabelecimentos de credito se constituem, de concorrer aos empréstimos publicos. Estas vantagens encontram a sua justificação nos privilegios concedidos, que tornariam, sem este correctivo, excessivos os lucros de uma companhia particular, quando na verdade a sua prosperidade provém do Estado.

Entre nós o Estado concede ao Banco de Portugal o privilegio da emissão de notas de curso forçado. Em compensação, o banco institue thesoureiros-pagadores do Estado em diferentes pontos do territorio (nas agencias do banco), e é obrigado a fornecer capitães ao Estado, e este participa dos lucros do banco. Resta apurar se ha compensação nas vantagens auferidas dos privilegios concedidos, o que só póde

saber-se pelo estudo da organização especial do mesmo Banco.

40. — *c* O estado industrial: historia, apreciação e tendencias dos diversos Estados. — O Estado pôde exercer industrias por dois modos: a) pela *livre concorrência*, ou b) pelo *systema do monopolio*.

a) Assim, entre nós o Estado exerce a industria typographica em *livre concorrência* com os particulares; tem em Lisboa a Imprensa Nacional, e em Coimbra a Imprensa da Universidade, sem privilegio algum. A livre concorrência no exercicio de industrias por parte do Estado m'al se pôde justificar, por isso que repugna á função do Estado exercer industrias que os particulares podem com mais vantagem desinvolver.

b) No regimen do *monopolio* o Estado prohibe aos particulares a exploração d'uma industria e exerce-a elle proprio ou delega o seu exercicio n'uma companhia. As industrias que os Estados monopolisam são: a. cunhagem da moeda, os correos e telegraphos, o fabrico da pólvora, a manipulação dos tabacos e os caminhos de ferro, além de outras de menor importância.

Entre nós o monopolio dos tabacos tem passado pelas duas fôrmas mencionadas. Até 1864, vigorou o systema do monopolio por arrematação dos contractadores; de 1864 a 1888, houve a livre concorrência n'esta industria; de 1888 a 1891, adoptou-se a *régie*, e, d'então para cá, ha a concessão do monopolio a uma companhia.

Alguns economistas, como Molinari, não vêem no monopolio senão uma espoliação, enquanto obriga o consumidor a pagar um preço superior ao da concorrência; mas o monopolio pôde não representar só um exclusivo industrial, mas uma organização especial do imposto. Assim o justificam Leroy-Beaulieu, Jourdan, Garnier e outros.

Ha outros monopolios que tem razões especiaes que os legitimam: — o monopolio dos correos e telegraphos por motivos de segurança e da maior garantia n'o segredo das cartas, que o Estado offerece; a fabricação dos armamentos e machinas de guerra pela necessidade do segredo n'estas descobertas e invenções. A exploração dos caminhos de ferro é assumpto de controversia. Uns defendem a exploração pelo Estado como a mais economica e a mais favoravel ao progresso d'este meio de comunicação, e como a unica que pôde manter a unidade das tarifas, de regimens e regulamentos. Leroy-Beaulieu sustenta a exploração por parte de companhias particulares, para não augmentar a responsabilidade do Estado e o numero dos seus funcionarios, para evitar influencias politicas sobre as tarifas e para tirar aos governantes um poderoso meio de corrupção.

Outros distinguem entre exploração e construção, entregando esta ao Estado e deixando aquella a companhias particulares sob a inspecção do Estado o mediante arrendamento.

Convem notar que a tendencia dos estados modernos é para a exploração directa dos caminhos de ferro pelo Estado, chegando até a expropriar as companhias existentes. Foi o que aconteceu na Alemanha, onde se operou a concentração dos caminhos de

ferro nas mãos do Estado por motivos de ordem e segurança publica e por motivos fiscaes. Este systema foi seguido tambem pela Suissa, Noruega, Dinamarca, Hollanda, Belgica, Austria e Hungria (1).

41. Dominio publico e privado do Estado. — Tendo-se já feito referencia á classificação das cousas em publicas, communs e particulares em harmonia com o sisthema adoptado pelo Cod. Civil (art. 379.^o), quando toma por fundamento as pessoas a quem pertencem, temos agora necessidade de dar a definição de cada uma d'estas especies de cousas.

A definição de cousas *publicas* acha-se no art. 380.^o do Codigo civil, que diz abrangerem “as cousas naturaes ou artificiaes, apropriadas ou produzidas pelo Estado e corporações publicas e mantidas debaixo da sua administração, das quaes é licito a todos, individual ou collectivamente, utilizar-se com as restricções impostas pela lei, ou pelos regulamentos administrativos”.

Communs (art. 381.^o) são: “as cousas naturaes ou artificiaes, não individualmente apropriadas, das quaes só é permittido tirar proveito, guardados os regulamentos administrativos, aos individuos comprehendidos em certa circumscripção administrativa ou que fazem parte de certa corporação publica”.

Particulares (art. 382.^o) são: “as cousas cuja propriedade pertence a pessoas singulares ou collectivas, e de que ninguém pôde tirar proveito, senão essas pessoas ou outras com seu consentimento”.

O nosso legislador afastou-se da doutrina do direito romano e das outras legislações antigas e modernas.

O Codigo civil francez dividiu as cousas, relativamente ás pessoas que as possuem, em duas grandes classes: a) *bens pertencentes aos particulares*; b) e *bens que lhes não pertencem*, comprehendendo u'esta ultima categoria — 1) os bens da nação; 2) os das communes; 3) os departamentaes; 4) e finalmente os das corporações publicas. O referido Codigo limita-se, porém, a especificar alguns bens nacionaes, e a definir bens communaes.

O Codigo civil italiano diz que os bens são: do Estado, das provincias, das communes, dos institutos publicos, ou de outros corpos moraes, e dos particulares.

O Cod. civil hespanhol divide as cousas, em relação ás pessoas a quem pertencem, em *bens do dominio publico* e de *propriedade privada*, incluindo-se na primeira categoria os bens destinados ao uso geral ou publico.

Pôde ainda ver-se a divisão de Coelho da Rocha, inspirada no Codigo francez (*Instituições de dir. civ. port.*, §§ 85 e 89).

Ora relativamente ao Estado o dominio, como se vê do Programma, divide-se em publico e privado, ficando excluidas portanto as cousas communs.

A administração e o usufructo das cousas communs, como se vê da definição do Codigo, pertence ás corporações locaes e aos individuos comprehendidos nas circumscripções respectivas; por isso o Estado nenhuma interferencia tem directamente n'esses bens nem tão pouco d'elles tira lucro algum. D'aqui

(1) Vej. Lory-Beaulieu, *obr. cit.*, 6.^a edição, pag. 99.

a razão por que o Programma só faz menção do domínio publico e privado do Estado. E' preciso ainda ponderar que, quando tratamos do domínio publico e privado do Estado, attendemos apenas ao interesse financeiro que a posse de taes dominios representa para o Estado, isto é, aos proventos que d'esses bens auferem o Estado.

Para melhor comprehendermos a distincção do domínio do Estado em publico e privado, devemos referir-nos á classificação do direito romano entre cousas susceptíveis do domínio ou cousas que estão no commercio, e cousas insusceptíveis do domínio ou que estão fóra do commercio.

Estas estão na communidade negativa do genero humano, como diziam os juriconsultos romanos, o que quer dizer que não pertencem exclusivamente a ninguém, posto que todos possam utilizar-se d'ellas, como são o ar, o fogo, a agua em geral.

As cousas susceptíveis do domínio, relativamente ao Estado, são publicas e particulares.

O *domínio publico do Estado* comprehende os objectos sobre os quaes o poder politico exerce a sua alta administração no interesse de todos os membros da sociedade. Esta definição é um corollario da disposição do art. 380.º do Código Civil, que declara publicas "as cousas naturaes ou artificiaes, apropriadas ou produzidas pelo Estado e corporações publicas e mantidas debaixo da sua administração, das quaes é lícito a todos individual ou collectivamente utilizar-se com as restricções impostas pela lei ou pelos regulamentos administrativos".

O Estado tira d'este domínio, só *accidentalmente*, vantagens particulares — *rendimentos* (impostos nos

portos e canaes, portagens das pontes, etc.), mas não é este o caracter principal d'este domínio.

A característica d'estas cousas consiste em não poderem alienar-se, nem a sua posse levar a prescrição: — são *inalienaveis e imprescriptiveis*.

Esta classificação das cousas publicas não deriva da essência, mas da *natureza juridica* d'essas cousas, por isso que as cousas juridicamente publicas podem em certas circumstancias entrar na propriedade particular, desde que cesse o motivo que as tornava publicas. Assim, uma estrada publica pôde ser alienada, quando deixe de ser necessaria para o transitio publico, isto é, logo que cesse o destino que lhe imprime o caracter publico.

O *domínio privado do Estado* comprehende os bens de que o Estado tem a propriedade plena, regidos pelas leis civis, e por isso *alienaveis e prescriptiveis*.

No domínio privado, o Estado é equiparado aos particulares (artt. 2.º, 32.º, 37.º e 382.º § unico do Código Civil); comprehendem-se n'este domínio as cousas de que a nação tem a posse e o gozo como um particular. No domínio publico não ha apropriação exclusiva, nem a pôde haver; no domínio privado o Estado é equiparado aos particulares, e ha essa apropriação; e por isso os bens comprehendidos n'este domínio são *alienaveis e prescriptiveis*.

As *cousas do domínio privado do Estado* chamam-se *bens nacionaes* e são designadas no orçamento com o nome de *bens proprios nacionaes*.

Dividem-se os bens nacionaes, á semilhança dos bens particulares, em *moveis* e *immoveis*.

São moveis, por ex.: o material da imprensa nacional e da Universidade, a mobilia dos estabeleci-

mentos publicos, os livros das bibliothecas publicas, os papeis dos archivos e repartições, as armas e munições confiadas á força publica, os navios do Estado, a mobilia e material das repartições publicas, as linhas telegraphicas, etc.

São immoveis os edificios publicos, as mattas e florestas, os arsenaes, os caminhos de ferro, etc.

42. A alienação dos bens nacionaes — desamortisação. — Os bens nacionaes podem ser alienados. Não se pense, porém, que o governo pôde vendel-os arbitrariamente e no uso das suas faculdades ordinarias; é necessario auctorisação do poder legislativo (art. 15.º n.º 13.º da Carta Const.). E' da attribuição das Côrtes regular a administração dos bens do Estado e decretar a sua alienação. Esta alienação decretada por lei é o que se chama — *desamortisação*.

Anteriormente 1861 havia sómente as leis de amortisação relativamente aos bens do dominio privado do Estado (1). Logo no principio da nacionalidade portugueza se reconheceu a necessidade de regular a aquisição de bens de raiz por parte das corporações ecclesiasticas, por isso que a intensidade do sentimento religioso d'aquella epoca augmentava consideravelmente o patrimonio de taes corporações com grande prejuizo da economia nacional, visto que os

(1) *Leis de amortisação* são as que tendem a prohibir a aquisição futura de bens de raiz ás corporações perpetuas, excepto as indispensaveis para os fins do seu instituto. *Leis de desamortisação* são as que, indo mais longe do que aquellas, mandam vender os bens de raiz que essas corporações já possuíam.

bens deixados áquellas corporações ficavam subtraídos ás transacções particulares.

Assim, *D. Affonso II* publicou uma lei (firmada nas côrtes de Coimbra de 1211) que prohibia ás casas religiosas a *compra de bens de raiz*. Identicas prohibições se encontram nas *Ordenações Manuelinas* (liv. 2.º, tit. 7.º e 8.º) e nas *Philippinas* (liv. 2.º, tit. 16.º e 18.º).

Estas Ordenações permittiam a conservação dos bens adquiridos pelas corporações perpetuas antes de 1447, prohibindo para o futuro as aquisições de bens immoveis por titulo oneroso e preceituando a alienação dentro de um anno e dia dos adquiridos por titulo gratuito, salva a concessão de licença regia para os possuir por mais tempo. Estas leis resalvavam os bens de raiz necesarios para a consecução do fim da corporação.

O Codigo Civil estabelece neste ponto doutrina quasi identica. Assim, prohibe ás corporações perpetuas a aquisição, por titulo oneroso, de bens immobiliarios, excepto sendo fundos consolidados. Quando a aquisição fôr por titulo gratuito, obriga a sua conversão em fundos consolidados no praso de um anno, sob pena de ficarem perdidos em beneficio da fazenda nacional, salvas as leis especiaes (art. 35.º). Não estão obrigados á conversão os bens immoveis que forem indispensaveis para o desempenho dos deveres das corporações ou associações (§ 1.º).

Comquanto pareçam differentes os prazos da conversão dos bens segundo o Codigo e da alienação segundo a Ordenação, todavia coincidem, por isso que antigamente vigorava a regra: *dies novissimus coeptus pro completo habetur*, regra que o art. 562.º do Codigo Civil revogou.

Em seguida ás leis de amortisação, isto é, representativas da accumulação dos bens nas corporações de mão morta, vieram as leis de desamortização, a primeira das quaes é a de 4 de abril de 1861, que mandou alienar os bens das corporações religiosas, mitras, cabidos, seminarios e suas fabricas, etc., excepto os indispensaveis para os serviços das respectivas instituições; e depois d'esta a lei de 22 de junho de 1866, que mandou alienar os bens das misericordias, camaras municipaes e juntas de parochia; a lei de 28 de agosto de 1869 que desamortizou os bens dos institutos de instrução publica, passaes, baldios municipaes e parochiaes, etc.; a lei de 30 de março de 1880, que mandou alienar os fôros, censos, quinhões, etc., que estiverem na posse da fazenda.

43. Historia entre nós: bens da corôa, reguengos, bens do fisco. Foraes. — A este assumpto, a que já fizemos referencia, accrescentaremos algumas considerações extrahidas do *Repertorio commentado sobre foraes e douções regias*, por Silva Ferreira. Esta obra é um commentario á lei de 22 de junho de 1846.

Bens da corôa, bens de Estado, patrimonio real, bens do rei, bens da nação, patrimonio publico — são expressões que se correspondiam.

Nos primitivos tempos todos os bens, ou os já considerados do dominio publico, ou os achados sem dono, ou os expressamente reservados, constituíam o *patrimonio da corôa*; depois da lei mental, as expressões — bens da corôa e bens do rei — divergiam. Depois d'esta lei, a designação — bens da corôa — era tomada em varios sentidos: no sentido lato comprehendia todos os direitos reaes e tudo o que se houve da corôa ou

d'ella sabisse, depois de ella o adquirir por qualquer modo; no sentido especial abrangia as terras, fôros, predios, direitos, ou quaesquer outros rendimentos da corôa, a respeito dos quaes tivesse logar a incorporação real ou verbal, e por tanto a lei mental, nos termos da Ordenação (liv. 2.º, tit. 35.º, § 22.º e tit. 36.º); no sentido mais restricto abrangia os bens originariamente da corôa, a que se refere o alvará de 15 de julho de 1779, e que d'um modo tão prejudicial e incompetente foi applicado ao decreto de 13 de agosto de 1832 pelo Edital do tribunal do thesouro de 4 de setembro de 1835; e estes bens comprehendiam os *reguengos*, as *lezirias* e os *maninhos*. Tambem se consideravam bens da corôa nos termos da Ordenação (liv. 2.º, tit. 36.º) os bens e as terras que sempre e de tempo antigo assim foram reputados e os doados pelos grandes doadores, que representavam como senhores dos feudos.

Bens fiscaes — significa hoje esta expressão o mesmo que *bens do thesouro* ou *da fazenda*. Os antigos romanos, enquanto tiveram governo democratico, não conheceram mais de um patrimonio publico ou publico erario, que se guardava no templo de Saturno; mas, sob os imperadores e desde Augusto, se accrescentou outro orario com o nome particular de *fisco*, no qual se recolhia o dinheiro que pertencia especialmente ao principe e formava como que a sua dotação, proveniente dos bens dos condemnados; o que certamente era atroz, porque durante as guerras civis que ensanguentaram o imperio romano, os imperadores tinham, não só em relação á sua segurança pessoal, todo o interesse de se desfazerem dos seus inimigos, emulos ou rivaes, ostensivos ou presumidos, mas ainda de se apossarem dos seus bens pelo chamado *direito de confisco*.

E contudo este direito bárbaro passou depois a ser geralmente recebido na Europa, e com especialidade se encontra nos codigos de nossas leis, felizmente hoje abolida pelo § 19.º do art. 145.º da Carta Const., que diz — Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente. Portanto não haverá em caso algum confiscação dos bens, nem a infamia do réo se transmittirá aos seus parentes, em qualquer grau que seja.

Mas este nome — *fisco* — passou depois a ser tomado como *synonimo de thesouro publico* e já o Imperador Adriano tinha corrigido aquella legislação, ordenando que todos os bens dos condemnados fossem recolhidos ao erario publico. *Entre nós e até ao decreto de 13 de agosto de 1832, a palavra fisco era applicada, ja na sua geral significação para exprimir o mesmo que — erario, thesouro ou fazenda real, já na sua significação especial para exprimir a aquisição de bens ou de dinheiro por meio de confisco; mas ainda assim no regimento das confiscações de 10 do julho de 1620 se empregam as palavras — “para minha camara e fisco real,” e pelo alvará de 11 de fevereiro de 1776, ainda que continuasse uma escripturação com separação de livros e de conta, se ordenou que os rendimentos do fisco se arrecadassem no real erario, como os outros bens da corôa ou da fazenda, segundo a lei fundamental do mesmo erario de 22 de dezembro de 1761, em tudo o que fosse applicavel.*

D’aqui vem que hoje se acham empregadas em differentes leis e regulamentos as palavras “*fiscalização e fincaes*,” em relação a serviços, rendimentos, direitos, cousas, pessoas ou repartições que respeitam á superintendencia, administração ou arrecadação da fazenda publica.

Os *foraes* podem considerar-se leis particulares e variadas que regiam cada um dos pequenos districtos ou concelhos do reino, dadas não só pelos reis, como também pelos outros senhorios nas terras de que eram donatarios (1).

Secção 2.ª

Contribuições

Programma, n.º 11. — Definição do imposto. Proudhon, Girardin, e Menier.

44. Definição do imposto. Proudhon, Girardin e Menier. — A parte III do Programma (*Recursos — Receitas*) divide-se em tres secções: 1.ª *Rendimentos*; 2.ª *Contribuições*; e 3.ª *Empréstimos*. Depois de tratarmos dos *rendimentos* segue-se naturalmente o estudo das *contribuições*.

O imposto é e continuará a ser a fonte principal dos rendimentos publicos. O seu estudo constitue o assumpto mais complexo da sciencia financeira.

Qual o melhor systema de impostos para o thesouro e para a sociedade? — Qual a influencia das taxas sobre a situação dos contribuintes? — Qual a sua acção sobre a liberdade dos cidadãos? — Quaes, em summa, as suas consequencias para o destino das sociedades?

Eis outras tantas questões que se offerecem ao espirito do financeiro.

(1) Vej. Silva Ferrão, *obr. cit.*, pagg. 5, 12, 117 e segg.

Antes, porém de procurar-lhes solução, cumprenos, como observa Leroy-Beaulieu, definir os termos, e, nesse sentido, apresentaremos as mais notáveis definições de imposto, fazendo sobre ellas a nossa apreciação e concluindo por acceitar a que nos parecer mais logica e racional.

Segundo Forjaz de Sampaio, o imposto é *“aquella parte das fortunas particulares com a qual a lei obriga os cidadãos para as despesas publicas”*, (1). Para Garnier, é *“a arrecutação operada anticipadamente sobre a fortuna privada dos particulares pelo governo do Estado para occorrer ás despesas publicas”* (2). E, conforme De Parieu, é *“a arrecadação operada anticipadamente pelo Estado sobre a fortuna ou trabalho dos cidadãos, para occorrer ás despesas publicas”*, (3).

Estas definições de impostos, sob o ponto de vista de direito positivo, são acceitaveis, e os termos *lei*, *governo* e *estado*, que n'ellas diversamente apparecem, exprimem a mesma coisa, — a auctoridade legitima, a julgar pelas doutrinas liberaes que são perfilhadas pelos seus auctores.

Não obstante, Proudhon, reduzindo aquellas definições simplesmente á de De Parieu, censurou-as energeticamente por auctoritarias e theocraticas. E por isso, em harmonia com as suas affirmações, definiu o imposto: *“a quota parte com que cada cidadão deve contribuir para as despesas dos serviços publicos”*. D'este modo, o imposto deve, segundo o mesmo illustre escriptor, subordinar-se aos seguintes principios:

(1) *Novos elementos de economia politica*, § 269.

(2) *Tratado de finanças*, cap. 4.º, § 1.º.

(3) *Tratado dos impostos*, liv. 1.º, cap. 1.º.

1) *O imposto é uma troca, mas paga na bem fundada esperanza de tirar do seu emprego uma utilidade proporcional*. Serviços ha que, pela sua maior complexidade, não podem entregar-se á iniciativa particular; mas devem ficar a cargo do Estado, que por esse facto tem direito de exigir o imposto. Realiza-se assim, como é visivel, uma especie de troca.

2) *O Estado presta os seus serviços pelo preço do custo*. Portanto, quando succede haver excedente das receitas na sua applicação aos serviços publicos, esse excedente deve reverter a favor dos contribuintes.

3) *Os serviços do Estado devem ser reproductivos de utilidade*. Mas, como a significação da palavra *utilidade* se presta a uma maior ou menor amplitude, Proudhon offerece a seguinte regra para avaliar como e em que condições uma despesa é reproductiva de utilidade.

“Todo o producto ou serviço deve, sob pena de se converter em prejuizo, corresponder a uma necessidade tal, que aquelle que a experimenta consinta em dar um preço igual, ao menos, á despesa que este serviço custa”.

Taes os principios que tanto relêvo receberam sob a penna brilhante e prestigiosa de Proudhon, e cuja pratica representa a maior conquista das liberdades politicas n'esta epoca. Foram anteriormente enunciados, embora ainda com certa indecisão e obscuridade, por Montesquieu e sobretudo por J. B. Say.

Não podemos, todavia, acceitar sem restricção a doutrina de Proudhon, e, como n'este ponto nos pareça acceitavel a orientação de Leroy-Beaulieu, desinvolveremos as nossas considerações em harmonia com este notavel escriptor.

Praticamente, todos sabem o que é o imposto; mas, em vez de nos limitarmos ao simples conhecimento do character pratico e actual do imposto, póde perguntar-se o que seria o imposto n'uma sociedade administrada segundo todas as regras da justiça e da prudencia. Aqui é que as definições podem ser numerosas. Agruparemos as que, em nosso entender, são inexactas e incompletas em trez categorias: 1) o imposto é uma troca de serviços (Proudhon); 2) o imposto é um premio de seguro pago para garantia da segurança (Girardin); 3) o imposto representa a valorisação ⁽¹⁾ e as despesas geraes de exploração do capital nacional (Menier). Estas definições são engennosas, diz Beaulieu, mas incompletas, quer em separado, quer no seu conjuncto.

1) Poder-se-hia, é verdade, sustentar que a definição de Proudhon é justa no sentido geral, não o sendo porém em especial, isto é, se se sustenta que o totalidade dos impostos pagos por cada cidadão deve ser considerada por elle como o preço de todas as vantagens directas ou indirectas, materiaes, intellectuaes ou moraes, que recebe da sociedade a que pertence, reconhecendo que no conjuncto dos impostos uma grande parte é empregada pelo Estado não em retribuir serviços actuaes nem mesmo passados, mas em pagar os juros de dividas contrahidas muitas vezes levianamente e sem proveito para a nação.

(1) O sr. dr. Jardim, *obr. cit.*, pag. 118, traduz do original francez o termo *mise-en-valeur* por *applicação*, em vez de *valorisação*, que se ajusta melhor ao texto e ao pensamento de Menier.

Assim entendida em um sentido muito geral e sob o ponto de vista moral, esta definição póde admittir-se.

Por mais mal administrada que seja uma sociedade, procura de ordinario aos seus membros um conjuncto de vantagens que compensam em demasia os sacrificios pecuniarios que lhes impõe. Mas n'esta definição de imposto salimos do terreno economico e financeiro. O imposto não póde ser considerado no sentido restricto como uma troca de serviços.

2) A segunda fórmula é a d'aquelles que considerão o imposto como um premio de segurança. Esta é muito mais incompleta que a precedente. E' fazer uma falsa idéa do papel do Estado considerá-lo como um simples gendarme. As suas attribuições são muito mais extensas que as que esta concepção lhe marca. Percorrendo os orçamentos de qualquer nação da Europa, ver-se-ha que as despesas feitas com os serviços de segurança occupam um logar secundario. Por isso a definição do imposto como premio de segurança é uma noção de imposto excessivamente restricta, posto que seja especiosa. A ser verdadeira, o Estado deveria ser estranho a todas as despesas que tem por objecto o melhoramento material ou intellectual da sociedade.

Outra prova de que esta fórmula é inexacta é que as sociedades de companhias de seguros, no caso de perda da propriedade do interessado, procedem de modo diverso do Estado. A companhia de seguros restitue o pleno valor dos objectos perdidos, emquanto que o Estado não intervem para indemnisar um cidadão da perda da sua propriedade, ou, se o faz, é só em casos muito raros, com sommas diminutas e a título gracioso.

O imposto nada tem, pois, de commun com um premio de seguros. Mesmo modificando a fórmula e dizendo que o imposto é o preço do serviço de segurança, ainda assim é *incompleta*, porque o Estado não presta só serviços de segurança, e porque o imposto representa não só o preço dos serviços reaes passados ou actuaes que o Estado presta, mas também a parte que cada cidadão, pelo principio de solidariedade, deve supportar nos encargos que pesam sobre o Estado.

3) A terceira formula, a que considera o imposto como a valorisação e as despesas geraes da exploração do capital nacional, emana de um escriptor que tem a pretensão de transformar radicalmente o systema fiscal das nações modernas — *Menier*, o apostolo do imposto unico sobre o capital.

Esta fórmula é muito menos incompleta que as precedentes, mas só pôde ter fóros de exacta tomando num sentido demasiadamente largo cada uma das palavras que emprega — (*mis-en-valeur, frais generaux, e capital national*).

Tem o defeito de não se explicar sobre as despesas do Estado que não tem por objecto um serviço material ou mesmo immaterial actual. Todavia estas despesas existem e é uma chimera esperar que deixem de existir, como é illusorio suppor que os Estados serão no futuro circumspectos e prudentes. Existindo, pois, despesas que não tem por objecto a exploração do capital nacional, — contribuições de guerra e dividas publicas, — os cidadãos devem contribuir para ellas por meio do imposto; d'onde a restricção da fórmula de *Menier*.

O imposto, diz *Beaulieu*, é a contribuição exigida a

cada cidadão para a sua parte nas despesas do governo; ou, para dar uma fórmula menos empirica: O imposto é o preço dos serviços que o Estado presta ou prestou, notando-se que representa além d'isso a parte que cada cidadão, em virtude da applicação do principio da solidariedade nacional, deve supportar nos encargos de toda a especie e origem que pesam sobre o Estado.

Esta definição de *Leroy-Beaulieu* tem superioridade sobre a de *Proudhon*, e também sobre a do sr. *Dr. Jardim*, que chama imposto — a quota do rendimento livre do cidadão, com que o direito o obriga a concorrer para a satisfação da despesa publica. Aquella é compativel com qualquer theoria ácerca do imposto, ao passo que esta synthetisa um modo especial de considerar o imposto e applica-se por tanto só á theoria que inspira.

Mais recentemente *Stourm* no seu excellente livro *Systèmes généraux d'impôts* ⁽¹⁾, por um trabalho de eliminação de certas expressões usadas pelos outros escriptores, chegou a dar uma definição mais precisa e simples.

Assim, não se deve dizer que o imposto é uma contribuição, como faz *Leroy-Beaulieu*, porque os dois termos, imposto e contribuição, não podem definir-se mutuamente.

O epitheto *encargo* parece que deve, tanto quanto possivel, ser evitado como representando uma ideia de soffrimento, de penalidade, que, ao primeiro aspecto, o imposto não tem.

A expressão *quota parte* envolve erradamente a

(1) Vej. 2.ª edição (1905), pagg. 22 e 23.

ideia de uma repartição strictamente igual e universal do imposto sobre todos os membros da sociedade sem excepção.

O título de *cidadão* deve ser eliminado, porque o imposto, em muitos casos, é lançado tanto sobre os estrangeiros como sobre os nacionaes, por exemplo: o imposto predial, o industrial, etc. A maior parte das colonias francezas collectam especialmente os estrangeiros, e projectos recentes propõem o mesmo systema para a metropole.

Os termos *fortuna*, *riqueza*, *rendimento* são incompletos, porque o imposto attinge muitas vezes o trabalho e a pessoa do homem. E' mais exacto o termo *faculdades*.

Attendendo a estas observações, podem refundir-se as definições mais em uso, adoptando a seguinte, que, se não é irreprehensivel, é pelo menos tão precisa quanto possível na sua simplicidade:

O imposto é a arrecadação operada sobre as faculdades individuais dos contribuintes para prover ás necessidades dos serviços publicos.

Leroy-Beaulieu a este proposito trata a seguinte questão: *o imposto é um bem ou um mal?* Em theoria é impossivel responder a esta pergunta. Tratando-se porem da sua applicação, a questão só se pôde resolver examinando em cada caso particular o emprego do imposto. Ha, todavia, quem sustente, em abstracto, que o imposto é sempre um bem ou que, pelo menos, não é um mal. São dois os argumentos: 1.º o imposto volta para os contribuintes e recae sobre elles como orvalho fecundo;—2.º o imposto obriga o contribuinte a um accrescimento de economia e de trabalho.

O primeiro argumento reduz-se a dizer que todas as despesas do Estado se resolvem em serviços ou trabalhos; o que o imposto tira a uns dá-o a outros com equivalencia. A somma paga pelos contribuintes vae retribuir os funcionarios, trabalhadores do Estado, fornecedores, etc.

Admittindo a verdade d'esta observação, ella não prova que o imposto não é um mal. Os contribuintes não são as mesma pessoas que os funcionarios, e por isso podem os primeiros queixar-se de ser lesados em proveito dos segundos. Podem as sommas exigidas ao contribuinte ser mais consideraveis que as necessarias para os serviços publicos.

Relativamente ao segundo argumento, diz Beaulieu que encerra uma parcella de verdade, por isso que, n'um país em que as taxas sejam moderadas, bem organisadas, o imposto pôde ser uma forma excellente da economia collectiva. Mas não se conclue d'aqui com Mac-Culloch que os impostos, ainda os mais consideraveis, teem o dom de estimular a energia physica e mental do homem, e por isso são um bem. Quando o imposto não é justificado por um interesse social evidente, não pôde considerar-se inoffensivo. O accrescimento mesmo de energia physica e de trabalho não é um bem, mas antes um mal. O ideal da vida não é um trabalho forçado e ininterrupto, mas o augmento de descanso, que pôde ser consagrado as occupações intellectuaes e aos gosos da vida moral. Tudo o que exige do homem um excesso de esforços physicos e intellectuaes, que pôdem dispensar-se é um mal⁽¹⁾.

(1) Vej. sr. Dr. Jardim, *obr. cit.*, §§ 149 a 156, e Leroy-Beaulieu, 6.ª edic. página 125 e seguintes.

Programma, n.º 12. — Materia collectavel. Vauban, Quesnay, Smith, Girardin, Menier, Revans. Facto indicativo do rendimento

45. Materia collectavel. Vauban, Quesnay, Smith, Girardin. — Tratando do imposto, é natural que investiguemos qual deve ser a sua base, isto é, qual a sua materia collectavel, se o rendimento, se o capital, se as despesas de familia ou se as mercadorias ou as transmissões. Conhecido este ponto, occorre immediatamente determinar se toda ou apenas parte da materia collectavel deve ser attingida pelo imposto. Temos pois a resolver duas questões importantissimas, — questões que, por vantagens de methodo, estudaremos separadamente.

Relativamente á questão de saber o que deva constituir a materia collectavel, apresentaremos as principaes theorias que, no sentido de lhe dar solução, teem sido apresentadas até hoje por alguns escriptores. Da critica e examo de cada uma resultará a melhor comprehensão da que, a nosso vêr, é mais logica e acceitavel.

46. 1) Compete o primeiro logar á de Vauban, um dos mais sympathicos precursores da Revolução de 1789. Este illustre homem de sciencia, abalado pela miseria a que em França tinha chegado a população dos campos, quando as classes elevadas disfrutavam as maiores pompas e regalias, tomou a generosa iniciativa de lhe procurar allivio, publicando em 1707 a sua notavel obra *La Dime royale* (escripta em 1698-1699), que trouxe á sua existencia, pelos odios que levantou, dias tristes e amargurados.

Com a publicação das suas doutrinas visava estas vantagens: a) eliminar os privilegios em materia de imposto; e b) facilitar consideravelmente a sua arrecadação.

Propunha que *toda o rendimento constituiria materia collectavel, qualquer que fosse a sua origem*. E justificava o seu pensamento pela seguinte forma: "E' duma evidencia incontestavel, e reconhecida por todos os povos cultos, que os subditos de um Estado carecem absolutamente da sua protecção, sem a qual não poderiam subsistir, e que o Estado não pôde dar tal protecção, se os subditos lhe não fornecem os meios para isso; d'onde se segue: que nenhum Estado pôde sustentar-se, se os cidadãos o não sustentarem. Ora este sustento comprehende todas as necessidades do Estado, para as quaes consequentemente todos são obrigados a contribuir.

D'esta necessidade resulta: 1.º — uma obrigação natural, para os subditos de todas as condições, de contribuiem na proporção de seu rendimento ou da sua industria, sem que ninguem possa razoavelmente eximir-se d'ella; 2.º — que basta ser subdito do Estado para auctorisar tal direito; 3.º — que todo o privilegio que tender á isenção d'esta contribuição é injusto e abusivo, e não pôde nem deve prevalecer em prejuizo do publico, (1).

Vauban queria portanto em theoria a egualdade perante as leis fiscaes, e, como consequencia, a proporcionalidade do imposto aos rendimentos. Para que fosse em tudo convenientemente respeitada esta pro-

(1) *La dime royale*, pag 24, e 25, ed. da Biblioth. nation, 1872.

porcionalidade, substituiu os antigos impostos por quatro fundos ou especies de contribuições: 1.º — o dizimo de todos os fructos da terra, que nem podia exceder a decima parte dos mesmos fructos, e nem descer abaixo da vigessima parte; 2.º — a industria, que comprehendia a dizima do rendimento dos predios rusticos e urbanos, moinhos de toda a especie, a da industria, ordenados, e de todos os rendimentos não comprehendidos no primeiro fundo; 3.º — o sal; 4.º — o rendimento fixo, que abrangia o papel selado, correios, alfandegas, impostos voluntarios, etc. Estes rendimentos denominam-se *fixos*, porque são de sua natureza constantes e quasi sempre os mesmos.

Relativamente ao modo de arrecadação dos impostos, Vauban estabelecia que o primeiro fundo fosse cobrado em *generos*, e os restantes em dinheiro, podendo a sua *taxa* attingir o maximo de 10 %. e tanto aquelle como estes ser recebidos segundo a precepção dos dizimos ecclesiasticos. Como é sabido, os dizimos constituíam um imposto proporcional ao *rendimento bruto* das terras, cobrado em generos. A sua arrecadação era geralmente feita na epoca das colheitas, e por isso, dizia Vauban, dispensava não só a odiosa classe dos rendeiros, mas tambem um grande numero de funcçionarios ⁽¹⁾.

Taes as doutrinas que Vauban teve a coragem de affirmar e demonstrar na sua epoca, e cujos me-

(1) O systema dos dizimos está hoje condemnado pela sciencia. E com razão. O dizimo, recahindo sobre o producto *bruto*, é um obstaculo á cultura progressiva e uma recompensa aos processos de baixa e grosseira cultura. Vej. sobre este assumpto Silva Cordeiro, *Questões de finanças*, pagg. 14 a 16.

ritos foram modernamente evidenciados por Taine e Tocqueville, — dois mestres celebres nos processos da critica scientifica.

47. 2) Quesnay, medico de profissão, o verdadeiro fundador da escola physiocratica, arrastado pelos mesmos motivos que impelliram Vauban, publicou em 1758 o seu livro *Quadro economico*, em que apresentava como devendo constituir a materia collectavel o *rendimento liquido da terra*. Fundamentava esta doutrina dizendo que a agricultura é de todas as industrias a unica productiva, isto é, que a terra apparece, em ultima analyse, como exclusiva fonte da riqueza, como dando só ella um sobre-excellente livre de gastos, a que o inglês Ricardo chamava *renta da terra*. E' sómente do sólo, insistia Quesnay, que derivam os meios de subsistencia para o homem, e a materia prima de todas as industrias.

Tal a sua theoria.

Como consequencias d'esta theoria, apresentavam elle e os seus seguidores muitas leis ou maximas, das quaes apenas referiremos as principaes, d'onde outras facilmente se deduzem: 1.ª — que o imposto seja proporcional á massa do rendimento da nação; 2.ª — que a sua progressão acompanhe a progressão do rendimento, e 3.ª — que recaia exclusiva e immediatamente sobre o proprietario agricola, attingindo apenas o seu rendimento liquido.

Ahi fica, em resumo, enunciado o systema de Quesnay. Teve em seu abono razões de peso, que não conseguiram, todavia, contrabalançar as que se lhe oppuseram.

Suppunha Quesnay que todos os impostos, de

qualquer fôrma que fossem, iam recahir definitivamente sobre a propriedade territorial, porque todos elles limitam ou encarecem as materias primas que d'ahi nos adveem.

Assim, por exemplo, um imposto sobre os capitales faria subir a taxa do juro; mas, como são os proprietarios os que mais necessitam de recorrer ao credito, sobre elles recahiria em ultima analyse aquelle imposto. Concluam por isso que o *fisco* se deveria dirigir immediatamente ao proprietario, evitando assim o systema do imposto multiplo, que, pelas alfandegas e fiscalizações que exige, só cria embaraços e despesas inuteis e priva as industrias de muitos braços prestadios.

Da doutrina exposta duas grandes verdades se apuraram para a sciencia financeira, — verdades que tem tido nos espiritos cultos uma quasi incondicional acceitação: a ideia de *simplificação dos impostos* e a da *liberdade commercial*.

Não obstante, o systema de Quesnay não deixa de ter apreciaveis defeitos, que lhe tiraram o prestigio, que num momento de febre conseguia obter.

Vamos resumir alguns dos argumentos que contra elle costumam ser formulados.

1.º — E' falso que a terra, observa Jacob ⁽¹⁾, tenha uma força productiva creadora, essencialmente differente da do homem. Se se pretende dizer que a terra tem a força de misturar, amalgamar as substancias materiaes, o mesmo se pôde dizer do homem, pois que todos os industriaes se occupam em mistu-

rar, amalgamar e transformar os productos naturaes de maneira a satisfazerem as necessidades individuais e sociaes.

2.º — E' falsa a affirmação de que o trabalho applicado á exploração dos productos do sólo seja o unico trabalho que dê um rendimento liquido.

O trabalho que se applica a outras industrias é igualmente productivo e dá um excedente sobre as despesas necessarias. Se assim não fosse, mal se comprehenderia que a troca, facto caracteristico de todas as industrias, venha sendo persistentemente praticada desde tantos seculos por individuos e collectividades.

Cada um de nós pensa em receber pela troca *mais do que dá*. O que eu cedo por troca vale sempre menos que o que eu adquiro; porque, no caso contrario, é bem evidente que eu não o cederia; e o que troca commigo raciocina da mesma fôrma. A utilidade de qualquer cousa é puramente subjectiva e verdadeira segundo as necessidades e desejos de cada um.

Os sophismas com que os physiocratas tentaram ainda responder a estas razões cahiram de vez perante a logica cerrada de Condillac.

Ora, produzindo a troca utilidades e sendo ella um facto commum a todas as industrias, é indubitavel que o trabalho a estas applicado tem força productiva.

3.º — Se o imposto attingisse simplesmente a agricultura, sendo esta, como é, a industria menos rendosa, levaria os pequenos proprietarios a abandonar as suas propriedades, o que iria reflectir-se desfavoravelmente em todas as industrias pela falta sensivel de materias primas.

(1) *Sciencia das finanças*, § 508 (Edição de 1841).

A' objecção de que o imposto seria um odioso gravame para a agricultura, deixando a salvo as grandes fortunas empregadas no commercio, etc., procuram responder os physiocratas dizendo que elle se repercutiria immediatamente pela *elevação* dos salarios e pelo *encarecimento* das materias primas. Mas ainda aqui não tem razão os physiocratas. Para que o imposto unico sobre a terra, observa o sr. Silva Cordeiro, se diffundisse pelos outros contribuintes, era necessaria uma panta elevadissima que mantivesse o equilibrio entre a procura e a offerta nacional; n'esse caso, porém, deixaria de ser imposto *unico*; os direitos de entrada e de sahida exigiriam, como compensação, um novo imposto, e por este caminho restabelecer-se-hia o imposto *multiplo*, precisamente aquelle que os physiocratas rejeitam. Não os abona, portanto, o argumento da diffusão do imposto.

Pelas razões ditas e apezar das suas pequenas vantagens, o systema de Quesnay não conseguiu vingar, e seguiu, como todas as utopias, o destino da irrealização ⁽¹⁾.

48. 3) A' escola physiocratica de Quesnay seguiu-se a escola critica, individualista, tambem chamada inglaterra de Adão Smith. Este escriptor publicou em 1776 um livro a todos os respeitois notavel — *Investigações sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. E' profunda e clara a analyse que faz dos phenomenos economicos. A riqueza, diz elle, não é só o numerario, nem só a agricultura: a riqueza está na

(1) Vej. sr. Dr. Jardim, §§ 161 a 163.

fecundidade da terra e no trabalho que lhe accresce o valor. Estas affirmações juntamente com o estudo que realizou da *divisão do trabalho*, o reconhecimento que se lhe deve da *lei da offerta e da procura*, e a sua apreciação das funcções da moeda na circulação dos productos, — todos estes dados o conduziram logicamente a tomar para materia collectavel a *trabalho representado nos seus productos*, isto é, no rendimento de toda e qualquer industria. Com effeito, este modo de ver é verdadeiro e conforme com o fundamento da sociedade. "Se todo o trabalho util, diz o sr. Dr. Jardim, é fundamento ou origem de propriedade, e se o Estado se organisa para manter a solidariedade e garantir a propriedade, é justo que o rendimento do trabalho concorra para a sustentação do Estado, e que portanto a materia collectavel seja o rendimento," ⁽¹⁾.

São notaveis as maximas que Smith estabeleceu sobre o imposto e tidas na sciencia como classicas.

A ellas nos referiremos em logar opportuno.

49. 4) Entre os muitos projectos financeiros que, no intuito de salvar a França, se publicaram em 1849, é digno de especial menção um volume de Emilio Girardin — *O imposto iniquo e o imposto unico*.

Allegava ahi este distincto polemista que o Estado devia accelerar a circulação, por isso que com esta surgiria a riqueza, e devia, com esse fim, estabelecer-se um systema de impostos que maior impulso imprimissem á actividade social.

D'este modo pedia que *só o capital servisse de materia collectavel*. "Tomae para base do imposto — dizia

(1) Vej. sr. Dr. Jardim, §§ 164 e 165.

elle, justificando-se — o capital, isto é, a riqueza accumulada, poupada: immediatamente, o capital, que dormia, accorda; o capital, que trabalhava, redobra de esforços e estimula o credito.

Para Girardin, como se deduz do seu livro e como nota o sr. Silva Cordeiro, *capital* é — os instrumentos de trabalho, as materias primas, as construcções, os valores mobiliarios, tudo o que emfim é susceptivel de produzir uma utilidade ou de reproduzir-se.

Apoiando a sua theoria, invocava Girardin os seguintes argumentos:

1.º — O Estado garante todo o capital, quer elle renda quer não, e portanto todo o capital deve ser tributado, o que não succederia lançando o imposto apenas sobre o rendimento.

2.º — O imposto de rendimento deixa illesa uma massa consideravel de valores mobiliarios, nullos como rendimento, mas importantes como capital, taes como: quadros artisticos, joias, etc.

3.º — O imposto de rendimento não olha ao emprego que cada um dá aos seus capitães, deixando que estes se inutilisem com o seu estacionamento.

4.º — O imposto do capital accelera a circulação e faz refluir o numerario aonde elle escasseia.

5.º — O capital é mais facil de avaliar do que o rendimento.

Outras muitas razões produzia ainda Girardin; mas achamos bastante a summula das principaes, que ahí fica indicada.

Girardin appella, a favor da sua doutrina, para o testemunho da historia, que lhe mostra o imposto do capital adoptado em Florença no seculo XV e na Lúzia.

Apezar dos argumentos mencionados, o systema de Girardin soffreu violentos golpes, logicamente inevitaveis. Vejamos.

Dos inconvenientes, apontados por Girardin, do imposto do rendimento, — uns são communs a todo o imposto considerado isoladamente, — outros proveem de uma falsa interpretação. Para o comprovar, apresentaremos em resumo as razões que contra Girardin formularam Proudhon e Blanqui.

Proudhon, apesar de anteriormente ter reconhecido algumas vantagens na doutrina de Girardin, diz: — “que é injusta, pois que, sendo diverso o rendimento dos diferentes capitães, não devem ser onerados egualmente; — que, sendo a terra, por muitas circumstancias, o capital que menos rende e que melhor se avalia, é sobre elle que recahiria a parte mais consideravel do imposto; — que o capitalista, sempre em melhor condição, rehavaria de trabalhador o novo imposto; — que, pela amplitude que admite a significação da palavra *capital*, o imposto deixava de ser unico, e antes comprehenderia os actuaes, predial, industrial, decima de juros, imposto de consumo, etc.; — que é anti-liberal, pois obriga o cidadão a entrar em transacções; — que colloca o collectado entre a sua consciencia e o seu interesse (1); — e por ultimo que é uma medida subversiva, por isso que permite ao Estado o confisco, quando o possuidor do capital

(1) Girardin estabelece a avaliação dos capitães por meio de declarações do contribuinte, cuja falsidade é punida com o direito de preempção por parte do Estado. Portanto a consciencia do contribuinte exige que elle declare o verdadeiro valor, mas o seu interesse aconselha-o a declarar um valor inferior ao verdadeiro.

faltar á verdade na declaração dos valores possuidos, (1).

Blanqui combateu tambem o systema de Girardin. "O homem é a sociedade, diz elle, devem trabalhar para viver, e não viver para trabalhar.". A ser verdadeira a doutrina de que o imposto sobre o capital estimula a actividade, teriamos que quanto maior fosse o imposto tanto maior seria a actividade do homem e da sociedade.

A doutrina de Girardin, como se vê, fere os principios mais sympathicos das liberdades modernas, e, como tal, está naturalmente condemnada e posta de parte (2).

49 A. Materia collectavel: — Ménier, Revans. Theorias exclusivas. A segunda questão. — Ménier é partidario do imposto sobre o *capital fixo*. Este systema é litteralmente o mesmo que o dos phisicratas, com a unica e ligeira differença de que os phisicratas queriam um imposto unico sobre a terra, o Ménier propoz um imposto unico sobre os capitales fixos, isto é, sobre os que produzem utilidade sem mudar de fórma, como as terras, as casas, as fabricas, os immoveis por destino, abrangendo tambem os objectos de arte, as galerias de pintura, susceptiveis de dar um grande rendimento fiscal. A base d'este imposto unico é pois quasi a mesma dos phisicratas. Sendo um pouco mais larga, e tambem um pouco mais incerta, em virtude da difficuldade de distinguir o capital *fixo* do *circulante*. A ideia fundamental do systema de Ménier, como do dos phisicra-

tas, parece ser que todo o peso dos impostos, quaesquer que sejam, recae sobre os capitales fixos, diminuindo os empregos productivos a que podem entregar-se. Segundo elle, os impostos recaem, no fim de contas, não sobre o operario ou sobre o commerciante, que só os adiantam, mas sobre o fabricante e sobre o proprietario de terras, que veem crescer as despesas geraes da sua exploração, quer pela elevação dos salarios, quer pela menor procura dos seus productos. Hoje o adiantamento do imposto é feito pelos homens necessitados, taes como os consumidores, muitos dos quaes são pobres; a incidencia do imposto faz-se de baixo para cima; e assim Ménier intende que é o publico em geral que faz ao Estado o adiantamento dos impostos indirectos, cujo peso é supportado em ultima analyse pelos proprietarios dos capitales fixos. Haveria pois vantagem para o Estado em se dirigir a estes sem intermediarios; as despesas de percepção diminuiriam. Os proprietarios de capitales fixos teriam egualmente vantagem em que assim fosse, porque teriam mais liberdade nos seus movimentos e aproveitariam a economia nas despesas de percepção dos impostos, que no fim de contas ficam todas a seu cargo. O publico, em geral, os consumidores teriam tambem interesse n'esta simplificação, porque o adiantamento do imposto, que actualmente se lhes exige, os põe ás vezes em grandes difficuldades de momento, e os obriga a muitas formalidades e incommodos.

Tal é a base fundamental d'este systema, que pouco differe do dos phisicratas (1).

(1) *Théorie de l'impôt*, cap. 4.º, § 2.º.

(2) Vej. sr. dr. Jardim, *obr. cit.*, §§ 165 a 169.

(1) Vej. Leroy-Beaulieu, *obr. cit.*, 6.ª edic., paginas 237 e 238.

50. 5) O inglez Revans, considerando as difficuldades que resultavam da applicação do imposto sobre os rendimentos, imaginou uma theoria, cujo conhecimento nos veio por um dos livros de Stuart Mill, que habilmente a refutou com uma justa critica. Queria aquelle escriptor, aliás illustre e apreciado, que as *despesas de familia constituissem a materia collectavel do imposto*. Para avaliar, segundo elle, o quantitativo d'essas despesas, devia recorrer-se, como para os rendimentos, á declaração do proprio contribuinte.

Essa declaração seria mais merecedora de credito do que a que se faz ácerca dos rendimentos, porque seria mais facil averiguar a sua veracidade, e porque as despesas de familia se manifestam, em regra, mais visivelmente.

Apezar d'isto, não é accetavel a theoria de Revans pelo seguinte: 1.º — *porque exige um processo altamente humilhante e immoral fazendo intervir os officiaes do fisco na vida intima das familias*; 2.º — *é mais facil, pelo maior numero dos seus artigos, occultar as despesas da familia do que os rendimentos*; 3.º — *não é justa, por isso que as despesas da familia não podem ser egualmente apparentes e reveladas*; e 4.º — *tem o defeito de se basear nos inconvenientes do systema opposto, o que a não pôde justificar* ⁽¹⁾.

51. 6) Além das theorias que ficam expostas, e que o sr. dr. Jardim chama *exclusivas* por não coexistirem com outras tributações no mesmo Estado, dá-nos Stuart Mill tambem noticia de uma outra pela qual

⁽¹⁾ Vej. sr. dr. Jardim, *obr. cit.*, § 170.

não mostra sympathia, mas que nos parece devermos aqui apreciar, embora ligeiramente.

Essa theoria *prefere para materia collectavel os objectos de consumo*, e toma para seu fundamento as vantagens que adveem dos impostos indirectos e a quasi impossibilidade que ha em averiguar o verdadeiro rendimento da propriedade e industria. Não exclue a admissão dos impostos directos, mas só em circumstancias graves e criticas das nações a estes se recorre.

Como o anterior, este systema deve ser condemnado: 1.º *porque os impostos de consumo incidem principalmente sobre as classes pobres e humildes, e 2.º — porque, ainda na hypothese de estes se irem repercutir com o tempo nas classes mais poderosas e elevadas, não se justificaria esse systema, por isso que se funda assim em um phenomeno extremamente variavel, qual é o da diffusão do imposto*.

E', pois, inconveniente uma tal theoria. Os impostos indirectos só são admissiveis, como correctivo, em um systema multiplo de impostos, devidamente combinados ⁽¹⁾.

52. 7) Depois do systema antecedente, Stuart Mill, no seu valioso livro — *Principes de l'économie politique*, apresenta e analysa ainda outro, que abraça entusiasticamente e que já antes fôra admittido por Jeremias Bentham. No intender d'estes dois distinctos economistas ingêleses, *a base do imposto devia ser as transmissões por titulo gratuito* (por successão, doações, etc.). Para a efficacia d'esta base deviam ser sup-

⁽¹⁾ Vej. sr. dr. Jardim, *obr. cit.*, § 173.

primidas as successões *ab intestato* entre collateraes, revertendo os bens em proveito do Estado. Pensam os auctores d'este systema que d'este modo se impediria a accumulção das grandes fortunas em pessoas que pelo seu trabalho as não tinham adquirido, e que, por consequencia, haveria assim uma distribuição mais igual de riqueza na sociedade.

Esta theoria, sympatica como é, não pôde ter applicação exclusiva, mas pôde e deve ser aproveitada em um systema de imposto multiplo, convenientemente estudado.

Tem sido advogada pelos apostolos mais ardentes e apaixonados do socialismo contemporaneo, como meio transitorio para a realização das suas reformas. Entre elles, nessa peopaganda, destacam-se eminentemente Karl Marx e Schäffle, como figuras primicias (3).

53. Chegados a esta altura e apreciadas as diversas opiniões sobre qual a verdadeira base do imposto, deixámos claramente perceber o que pensamos a tal respeito, inclinando-nos á theoria de Adão Smith, a que ainda por varias vezes alludiremos. Posto isto, segue-se ver agora até que ponto a materia collectavel deve ser attingida pelo imposto.

Duas opiniões se defrontam sobre este assumpto: 1) uma que pretende que o imposto recaia apenas sobre o rendimento livre; 2) outra, sobre toda a fortuna dos cidadãos.

Qual d'ellas, porém, será preferivel? Para a resposta ser segura podemos considerar esta questão

sob o aspecto economico ou sob o aspecto financeiro. E' pois o que vamos fazer, apreciando separadamente cada uma das opiniões.

1) Os que consideram a questão pelo lado economico partem da necessidade que ha de não supprimir os capitães e de promover o seu augmento successivo e gradual.

Intendem por isso que só o rendimento livre deva ser affectado pelo imposto. Segundo Adriaõ Forjaz e Roscher, dois notaveis economistas, o rendimento pôde ser de tres especies: a) total, que é toda a producção havida; b) liquido, que é o excedente das despesas de producção, e c) livre, que é o excedente da satisfação das primeiras necessidades do individuo e da familia.

Com estas noções comprehende-se que o imposto vá recair sobre o rendimento livre sem com isso prejudicar a producção, pois que poupa as despesas exigidas não só para a mesma producção, mas tambem para a satisfação das primeiras necessidades. D'este modo, as forças productivas podem reproduzir-se numa ordem regular e normal.

Esta doutrina tem sido recebida com applauso pela maior parte dos economistas. Não é ella, contudo, isenta de defeitos: 1.º é quasi impossivel determinar as primeiras necessidades da familia, extremamente variaveis a cada passo (1); 2.º é vexatorio

(1) Forjaz de Sampaio, para afastar esta quasi impossibilidade, considera o proprio operario como capital empregado na produção, dizendo: «Cada um que presta o trabalho actual, houve mister de dispendir, ou alguém por elle, quantias mais ou menos consideraveis na sua criação e educação, bem como nos utensilios

(3) Vej. o sr. dr. Jardim, § 173.

o inquerito que exige a vida de cada familia para a avaliação das suas necessidades.

2) Os que a consideram *pelo lado financeiro* intendem que a *justica do imposto* só se obterá quando este assente sobre a *egualdade do sacrificio*, *proveniente do pagamento do imposto*, e não sobre a *proporcionalidade dos rendimentos*. Querem, portanto, que se exceptue do imposto um *minimo do rendimento*, como foi indicado por Bentham, uma das mais puras glorias da sciencia ingleza. “Este minimo, esclarece Stuart Mill, não deve exceder o necessario para viver, passar bem e evitar os soffrimentos physicos, devendo extinguir-se, todavia, os impostos de consumo sobre os objectos de primeira necessidade.”

Assim, um cidadão possui de *rendimento total* dois contos de reis. Suppondo que dessa quantia lhe bastam para viver bem e se defender contra os soffrimentos physicos ordinarios oitocentos mil réis, estes constituirão o *minimo de rendimento* não sujeito a imposto. Sobre a quantia restante que fórma o *rendimento livre*, é que deve recair a contribuição.

Esta theoria parece-nos praticavel e digna de acceitação. E', mais que qualquer outra, conforme com o principio da equidade, porquanto affecta todo o ren-

seus proprios, com que trabalha; as quaes constituem um capital empregado, fixo em sua pessoa e utensilios, que deve amortizar-se, pouco a pouco embora, e ser retribuido o seu uso, para que não succeda haver-se empregado em pura perda, e para que o operario possa transmitti-lo aos filhos da *mesma forma* que o recebeu, criando-os, educando-os e provendo-os dos utensilios necessarios.

Vid. *Novos elem. de econom. pol.*, § 163, nota (a), n.º 2.

dimento livre, qualquer que elle seja, dadas as excepções que notámos, é fundamentalmente economica, pois que não prejudica a producção futura, respeitando os meios necessarios á sustentação da familia, e deixa-nos uma relativa facilidade em determinar o minimo do rendimento que pôde ser deduzido dos consumos de luxo.

54. — 2) Não obstante as vantagens do imposto sobre o *rendimento livre*, um financeiro houve de elevado credito, Pastor, que no seu livro *Sciencia de fazenda* o rejeitou, substituindo-o por um imposto sobre toda a fortuna dos cidadãos. Invocava em seu abono o principio da integridade nacional, cuja defesa e garantia podem exigir em um dado momento recursos superiores ao rendimento. Para fazer sobresair a sua theoria, imaginou innumerados defeitos na opposta.

Diziá elle: “Supponhâmos que uma nação se vê atacada por outra que a invade e a procura conquistar: neste caso, se só lhe fôsse possivel defender-se com o producto dos impostos, deduzidos do rendimento livre, deveria desistir da defesa e deixar-se conquistar, sempre que o conquistador a levasse a esse extremo? De fórma nenhuma. A independencia nacional é uma necessidade sagrada, a cuja satisfação deve sacrificar-se não só o capital social, senão tambem a propria vida dos particulares.”

E' isto, no emtanto, conclue Pastor, o que não admittem os apostolos da theoria precedente, visto que, segundo elles, os cidadãos só devem pagar os impostos deduzidos do rendimento livre.

E, como esta, outras razões apresenta de equal teor.

Como se vê, porém, carecem ellas d'uma base geral, pois apenas se defendem com um caso excepcional, que de modo nenhum deve bastar a destruir um principio ou regra.

Pastor preoccupa-se com um facto que só muito raramente succede, quando devia attender sobretudo ás condições normaes da vida de uma nação. Para os casos excepcionaes só medidas excepcionaes, e nunca poderá em taes bases assentar-se um principio geral.

55. Apresentadas as diversas doutrinas sobre a materia collectavel, vejamos agora a que principalmente tem informado o direito positivo. A theoria economica e financeira, isto é, a do minimo do rendimento não tem sido ainda seguida exclusivamente por legislação alguma; em Inglaterra appareceu o *income-tax*, imposto a que são obrigadas as pessoas que tenham mais de 100 libras sterlingas ou 2.500 francos de rendimento, e na Suissa o imposto progressivo, cuja percentagem augmenta com o augmento da fortuna. Limitemo-nos á nossa legislação.

O alvará de 9 de maio de 1654 dispunha, conformemente a regras já antes seguidas, — que se collectasse todo e qualquer rendimento, — que no rendimento dos predios urbanos se abatessem 10 % para reparos, — que nos predios rusticos se abatessem as despesas de amanhos e culturas, — que, quanto a industrias, se comprehendessem os trabalhadores ou jornaleiros, mas se excluíssem os orphãos que viverem de soldada, os pobres que pedem pelas portas e outras pessoas tão miseraveis que só se sustentam de esmolas (tit. 2.º, artt. 1.º 10.º e segg.).

A Carta Constitucional (art. 45, § 14) consigna a

doutrina já expressa no art. 1.º do citado alvará, sujeitando todas as pessoas, em proporção dos seus haveres, ao encargo do imposto. As instrucções de 20 de julho de 1835 mandam, como o alvará referido, abater 10 % na renda dos predios urbanos, para reparos.

Convem não esquecer que já nas Ordenações Affonsinas (liv. 2.º, tit. 29, § 11) se estabelecia que o lavrador, que agriculta com bois emprestados e só colhe o necessario para se alimentar, é isento da jugada.

Como se vê, a nossa legislação antiga, relativamente a impostos, contém disposições verdadeiramente humanitarias e que em nada são inferiores ás demais legislações coevas da Europa.

Foi isso em grande parte o resultado de reivindicações populares que, affirmando os seus direitos, prepararam o caminho ás democracias modernas.

Não nos referimos n'este logar á legislação vigente, não só porque pouco differe da antiga n'este ponto, mas tambem porque teremos de estudal-a em logar opportuno, dispensando-nos por isso de aqui a citar (1).

56. Facto indicativo do rendimento. — Vimos anteriormente o que devia constituir a materia collectavel e em que grau devia ser affectada pelo imposto. Importa todavia conhecer tambem qual o facto que nos deve levar ao descobrimento d'essa mesma materia collectavel, isto é, qual o *facto indicativo* do

(1) Vej. sr. Dr. Jardim, *obr. cit.*, §§ 179 e 180, onde se faz o confronto da antiga legislação patria com a moderna.

rendimento *total*, visto que assentámos já em que fôsse uma parte d'este (o rendimento *livre*) a unica base do imposto.

Esta questão é momentosa e cheia de interesse, por isso que tem em vista principalmente evitar a arbitrariedade a que se presta o lançamento das contribuições.

O rendimento procede geralmente 1) da *propriedade immovel*, 2) da *industria*, e 3) do *capital-moeda*.

1) O facto indicativo da pessoa a favor de quem reverterem os fructos e rendas d'um predio immovel é a *posse*. Quem mantem a posse de uma propriedade é porque vê que ella lhe rende, e, sendo a posse um facto visivel a todos, torna-se por isso o melhor meio de revelar a pessoa que aufero o respectivo rendimento.

A posse é pois o facto indicativo do rendimento em geral, por que, provando a existencia do rendimento, não especifica todavia o quantitativo desse rendimento em relação a cada propriedade.

Os factos indicativos do *rendimento especial* da propriedade immovel são: os *contractos de arrendamento*, se existem, ou a *natureza*, a *situação* e as *demais circumstancias*, relativas á propriedade; que veem expressas no cadastro.

“*Cadastro*, segundo o sr. Antonio José d'Avila, (duque de Avila), é o registo publico, que descreve a extensão e o valor de cada uma das propriedades prediaes de um paiz, com a designação dos nomes dos seus proprietarios.” (1). Para a sua organização devei-

mos meios se offerecem: 1.º o uso dos *títulos de arrendamento*, se os ha; 2.º as proprias *declarações dos proprietarios*; 3.º as *informações*; e 4.º a *avaliação* segundo principios certos e determinados. (Algum desinvolvimento convem dar a este assumpto, mas reservamo-lo para quando estudarmos as contribuições em especial.)

2) A determinação do facto indicativo do rendimento da industria é de maior difficuldade que a da propriedade immovel, por isso que o trabalho industrial não está tão patente e algumas vezes o seu exercicio não exige permanencia em determinado lugar.

Não obstante, para a maior parte das industrias, o facto indicativo é a *publicidade do seu exercicio*, porquanto aquelle que exerce uma industria presume-se que algum rendimento aufero d'ella. E' este o facto indicativo *geral* do rendimento industrial. A determinação do rendimento *especial* de cada industria é questão de grande difficuldade; mas o rendimento mais positivamente revelado é o que provém dos ordenados estabelecidos para um grande numero de empregados do Estado e de certos estabelecimentos, e ainda os dividendos publicados das sociedades anonymas. Quanto a estes a difficuldade não é insuperavel. Se acontece haver individuos sem uma industria declarada; como ninguem pôde viver sem meios de especie alguma, o legislador assigna-lhes uma industria que lhes assegure meios em harmonia com o estado e condições d'esses individuos.

Para a grande maioria das industrias, a determinação *especial* do rendimento é quasi impossivel. Assim, na industria commercial, cujas transacções

(1) *Relatorio sobre o cadastro* (1867), pag. 31, 2.ª edic.

assentam principalmente no segredo e celeridade com que são feitas, o rendimento mal se pôde descobrir.

3) O rendimento do *capital moeda* é de todos o mais difficil de descobrir, e, para esse fim, os meios empregados devem ser indirectos, para se não produzir o retrahimento d'esse *capital*, indispensavel á vida das industrias.

Nas transacções em que o capital é mutuado e que é retribuido, temos a distinguir: 1.º — se o mutuo é superior a determinada quantia, exige-se, para que se celebre o contracto, a intervenção do official publico, e, n'este caso, o facto indicativo do rendimento do capital mutuado pôde ser a *participação* á fazenda do contracto que o official publico redigiu; 2.º — se o mutuo é inferior aquella quantia, o facto indicativo é a prohibição de ter *seguimento em juizo a acção* a pedir o pagamento do capital ou de juros, quando houver de tornar-se effectiva a obrigação, sem se mostrar feito o manifesto; 3.º — se o mutuo é realisado por meio de titulo hypothecario, não pôde ser este registado sem se dar primeiro parte ao agente fiscal, a fim de ficarem assegurados os direitos devidos á fazenda. O facto indicativo é n'este caso o *título hypothecario* obrigado a registo.

Na hypothese especial de ser mutuado o capital, sem vencimento de juros, isto é, não retribuido, como o proprietario d'esse capital não é quem aufere o rendimento, mas sim o devedor, é sobre este que deve recahir o imposto (1).

(1) Vej. os artt. 6.º a 11.º do regul. de 3 de julho de 1896, e o art. 980.º do Cod. Civ.

Assente o facto indicativo do *rendimento total*, é ainda preciso, consoante os principios estabelecidos, determinar o facto indicativo do *rendimento livre* pelos processos de Bentham e de Mill, os quaes, não obstante a sua superioridade sobre quaesquer outros, não correspondem ainda a uma desejavel equidade. No emtanto representam um verdadeiro progresso sobre o passado. Assim, primitivamente, cada individuo constituia o facto indicativo da fortuna, e por isso o imposto era chamado de *capitação*; na idade-media o *jugo de bois* era o facto indicativo. Segundo as nossas *Ord. Affoñs.* (liv. 2.º, tit. 29) e *Phil.* (liv. 2.º, tit. 33); a porção de terra que fosse lavrada com uma junta de bois em um dia devia pagar *jugada* (uma quota parte de trigo, milho, vinho e linho), e quem cavasse com uma enchada devia pagar uma *teiga* (um alqueire, segundo Bento Pereira). A igreja adoptou para base do imposto a *produção bruta*, já mais equitativa que as anteriores, mas, ainda assim, inferior á *avaliação*, que actualmente vigora, embora não completamente satisfactoria. (1)

Programma, n.º 13. — Diffusão do imposto. Exagero da doutrina de alguns escriptores. Influencia do phenomeno da diffusão na theoria do imposto. Thiers, Proudhon, De Parieu.

57. Diffusão do imposto. Exagero da doutrina de alguns escriptores. Influencia do phenomeno da diffusão na theoria do imposto. Thiers,

(1) Vej. sr. dr. Jardim, *obr. cit.*, §§ 181 a 186.

Proudhon, De Parietú — A diffusão do imposto é um dos phenomenos mais curiosos e complexos que se offerecem no dominio de sciencia financeira. Economistas como *De Parien* julgam a solução *difficil* e de natureza essencialmente *abstracta*; outros, como *Garnier* e *Leroy-Beaulieu*, consideram *insolúvel* a questão que sobre elle corre, como é para os philosophos a questão do livre-arbitrio; outros ainda, como *Thiers* e *Proudhon*, no desalento de formular uma theoria, chegam á conclusão de que todas são indifferentes, o que representa o scepticismo em materia tributaria.

Nenhum d'estes escriptores tem razão. Se o problema da diffusão do imposto é espinhoso, como realmente é, não é isso motivo para desanimo. Uma grande parte dos exaggeros que n'esta questão apparecem resulta principalmente de um defeito de methodo; de não se olhar o problema pelo lado theorico, tendo apenas a preocupação dos factos, e de tomar a diffusão do imposto como unico effeito da legislação tributaria, o que não é verdade. E' esta a opinião do sr. dr. Jardim.

Consideremos a questão pelo seu verdadeiro aspecto, e vejamos até onde são exactas as doutrinas de alguns escriptores melhor reputados.

De Parietú e o sr. Dr. Jardim, para evitarem confusão de idéas, julgam importante estabelecer distincção entre a *diffusão* e os *outros effeitos* das leis tributarias. Por *diffusão* devemos entender a *repartição latente do sacrificio que resulta do pagamento do imposto*. Deste modo, differe dos outros effeitos ou consequencias da lei do imposto, pois que *estas* podem ser anteriores e independentes do pagamento do mesmo imposto, e *aquella* é sempre posterior e relativa a esse pagamento.

Para melhor se comprehender o phenomeno da diffusão, exemplifiquemos:

E' estabelecido um imposto sobre o pão; o vendedor, procurando desonerar-se d'elle, procura incluí-lo no preço d'esse genero. Por esta forma, quem paga primeiro o imposto que o fisco exige directamente ao vendedor é o consumidor. Mas, como as classes operarias são as que mais compram este genero, são ellas tambem as que mais soffrem com o referido imposto, e haverá por isso, como consequencia, uma elevação de salarios. Esta alta de salarios ha de por sua vez reflectir-se nas industrias, cujos productos encarecerão, porquanto os industriaes não se resignam facilmente a uma perda proveniente de um augmento quotidiano de salarios. E assim por diante, indefinidamente.

Tal é o phenomeno da *diffusão do imposto*.

Alguns escriptores preferem para o designar o termo *incidencia*, outros *reflexão*, e outros ainda *repercussão e translação*; *diffusão*, porém, é o mais proprio para exprimir a idéa de dispersão vaga e irregular que caracteriza aquelle phenomeno. Esta palavra foi tomada da *optica* e applicada a este phenomeno financeiro pela primeira vez, com feliz successo, pelo illustre escriptor francez *Thiers*.

Como determinar o ultimo termo do phenomeno da diffusão, isto é, quem paga definitivamente o imposto? Qual o criterio para regular a justiça do imposto, quando o legislador tiver de o lançar?

Não se póde responder com uma formula precisa a este problema. E' todavia possivel que a solução chegue a ser exactamente definida, quando a *estatística*

e a *economia* tiverem tomado as verdadeiras bases scientificas, que o seu desinvolvimento actual deixa já prever; mas, enquanto não estiver graduada pelo estudo da natureza dos factos *economicos* e *estatisticos*, pela maior ou menor intensidade das leis da *offerta* e da *procura*, da *alta* e da *baixa* dos *preços* e *salarios*, etc., o problema da diffusão levantar-se-ha ainda erriçado de difficuldades.

Comtudo, a questão olhada *theoricamente* admitte já uma solução completa; *praticamente*, apenas temos a regra de *De Parieu*, que, se não satisfaz inteiramente, nos dá comtudo esperanças da solução proxima. Vejamos:

O *imposto*, considerado no campo da *theoria*, e, como vimos, a *quota parte do rendimento*, e, por consequencia, é e deve ser, segundo os principios por nós estabelecidos, *directo* sobre o rendimento *livre*. Necessario é por isso estabelecer um *minimo* não sujeito a imposto.

D'este modo, o phenomeno da diffusão é quasi nullo, se não de todo nullo. Para se determinar aquelle *minimo* é preciso gradual-o pelo *rendimento total*, de maneira que quem pretender subtrahir-se ao imposto só o pôde fazer considerando inferior esse rendimento; mas em tal caso o seu *minimo* elevar-se-ha, o que não lhe convem. D'ahi a impossibilidade de o imposto se diffundir successivamente.

58. — Vejamos agora o imposto pelo seu *lado pratico*.

Assim considerado, é a *parte dos meios exigida pela lei*, isto é, todo o imposto legalmente estabelecido.

D'esta maneira, encontramos impostos directos e

indirectos, e a diffusão depara-se nos naturalmente em sua marcha indeterminada.

Para conhecer approximadamente essa diffusão, dá De Parieu a seguinte regra ou axioma fundamental.

“O imposto está, pelo menos immediatamente, a cargo d'aquelle que o paga, se o objecto sobre que assenta não fór susceptivel de restricção. Passa, no todo ou em parte, para outros contribuintes, se o objecto collectado é susceptivel de restricção, e a repercussão do imposto está na razão da facilidade d'essa restricção.

Se aquelle sobre quem o imposto se reflecte está, por sua vez, em estado de limitar o gozo por occasião do qual recebe a reflexão da taxa, neutralizará em parte o effeito da repercussão do imposto, lançando-o já sobre o contribuinte primitivo, já sobre outros, (1).

Esta formula, que consubstancia as ideias de De Parieu sobre a diffusão, é uma das conquistas mais promettedoras obtidas até hoje em *sciencia financeira*. No emtanto, não lhe tem faltado ataques. Uns accusam-na de *menos bem redigida*, como o sr. Silva Cordeiro (2); outros de *hypothetica*, como o sr. Dr. Henriques da Silva (3); e outros ainda de completamente falsa.

Sem duvida verdadeira em alguns pontos, é forçoso confessar que a critica nem sempre tem sido justa para com a formula de De Parieu. Se esta não é absolutamente exacta, é pelo menos a mais completa de quantas se conhecem. Examinemos, por isso, o si-

(1) *Traité des impôts*, tom. 1.º, pag. 68.

(2) *Questões de finanças*, pag. 62.

(3) *Instituto*, vol. XXVIII, pag. 116.

gnificado de alguns dos termos em que está redigida, que convem esclarecer.

A phrase "*se o objecto sobre que assenta não for susceptivel de restricção*," offerece uma certa obscuridade. A sua comprehensão só pôde derivar de alguns exemplos que podem ser adduzidos.

D'este modo, intendemos que a materia collectavel *se restringe* quando se torna menos procurada em virtude do seu encarecimento, subtrahindo-se assim o comprador ao imposto que o vendedor pretende lançar-lhe depois de o ter adeantado ao fisco. Expliquemo-nos melhor: um imposto é estabelecido sobre o café; o productor ou vendedor procura logo desviá-lo para o consumidor mettendo-o no preço da venda; mas, por motivos de economia, uma grande parte dos consumidores abandona esse genero de consumo, substituindo-o por outro mais em conta; por esta fórma o vendedor tem a sua venda restringida; ha por consequencia uma restricção na materia collectavel. O imposto, n'este caso, não se diffundi pelos que abandonaram o consumo, mas ficou a cargo immediato do vendedor. Admittindo; porém, a hypothese de que esse imposto era bastante elevado e que o consumo foi de tal modo restringido, que uma grande parte dos productores abandonaram aquella industria, então o imposto diffunde-se necessariamente por aquelles consumidores que ainda procuram o genero.

Outro exemplo: E' lançado um imposto sobre o rendimento da propriedade; se for moderado, os proprietarios não abandonarão os seus terrenos, e, como assim não ha restricção, não pôde haver tambem diffusão; o imposto fica immediatamente a cargo d'aquelle sobre quem nominalmente é lançado. Se, porém, o

imposto for exorbitante, determina naturalmente o abandono das terras menos productivas, dando por isso lugar á diminuição da produção agricola, á alta do preço dos productos. Houve, n'esta hypothese, restricção da materia collectavel, e o imposto exigido aos proprietarios vem afinal a ser pago pelos consumidores. Com a restricção veio naturalmente a diffusão.

Como facilmente se depreheende, a *restricção* pôde dar-se ou por um *acto da vontade* ou por *força irresistivel das cousas*; pôde, alem d'isso, resultar ou d'um facto do *consumidor* ou d'um facto do *productor*. As causas que principalmente a determinam são: o *interesse* e a *necessidade* tanto ficticia como real. Não é portanto a *susceptibilidade* da restricção, como escreve De Parieu, que produz a diffusão; mas sim a *conveniencia* ou *existencia* da restricção. Sendo assim, a primeira parte da formula de De Parieu deve ser redigida por este modo: "*O imposto está, pelo menos immediatamente, a cargo d'aquelle que o paga, quando a materia collectavel não se restringe.*"

Posto isto, transcrevemos para aqui, como muito elucidativas que são para o assumpto, as objecções formuladas pelo sr. Dr. Henriques da Silva contra este principio da maxima de De Parieu, e a defesa que d'esta fez o sr. Silva Cordeiro. Ambos trataram a materia com subido criterio e elevação, e por isso muito importa conhecer a doutrina d'um e d'outro.

"1.ª—Pôde ser falsa (a maxima) na primeira parte. Exemplo: é lançado um imposto directo e pesado ao productor d'um genero de primeira necessidade. Supponhamos agora o mesmo productor no mesmo

momento de incluir o imposto no preço, pretendendo assim lançá-lo ao consumidor. O consumidor não pôde n'este caso *restringir* o seu consumo, porque por hypothese o genero collectavel é de primeira necessidade. O imposto deve pois ficar plenamente a cargo do consumidor, pelo menos immediatamente, segundo a regra de De Parieu. Pois pôde deixar de ficar. Quando? Quando no paiz não se pagarem direitos de alfandega, quando productores de generos da mesma natureza forem suavemente collectados n'outra nação, e a alta dos preços do producto alludido determinar a sua importação, de modo a ficar satisfeita a necessidade do consumidor, sem ficar por egual satisfeita a exigencia do productor nacional,.

“2.ª — Pôde ser falsa na segunda parte. Exemplo: é estabelecido um forte direito de exportação sobre um certo producto. Os productores vêem que não lucram com a exportação, e não exportam. Restringiu-se a materia collectavel e restringiu-se o mais possível. O imposto não fica pois immediatamente a cargo d'aquelles a quem se pretende lançar. Diz agora De Parieu no seu axioma: “passa no todo ou em parte para outros contribuintes,”. Mas, pelo contrario, quem fica n'este caso prejudicado são os proprios productores, segundo a opinião do proprio D. Parieu, que tambem traz este exemplo, e ainda assim elles não supportam o imposto, mas sómente o effeito da imposição legal (1).”

“Resposta. A' 1.ª — A hypothese, aliás pouco verosimil, d'uma invasão de productos estrangeiros isen-

tos de barreiras e alfandegas, não invalida a regra de De Parieu, porque n'esse caso a materia collectavel soffreu uma *restricção forçada* nas mãos do produtor nacional. Se o consumidor não restringiu o seu consumo relativamente ás suas necessidades, restringiu-o pelo menos em relação á produção nacional. E, se, por via de regra, a restricção da produção segue de perto a restricção do consumo, e se n'este caso se restringiu a produção sem se restringir o consumo, é porque o consumo se alimentava dos productos estrangeiros,.

“A' 2.ª — Na hypothese em questão tem logar a distincção de De Parieu entre a diffusão e os effeitos das leis tributarias. E' um erro suppor que a materia collectavel só pôde ser *restringida* por facto do consumidor, quando a restricção pôde provir das leis aduaneiras, da emigração, da facilidade ou difficuldade das communicações, — hypothese todas prevenidas por De Parieu no mesmo capitulo. Na hypothese referida houve restricção e diffusão em larga escala. Diffundiu-se o imposto do exportador para o produtor: este, vendo diminuir o consumo, abandonará essa produção, e, á medida que maior numero de productores a forem abandonando, mais caros serão os productos vendidos. A formula fica pois salva, (1).”

A formula de De Parieu é portanto aceitavel, e todo o legislador, ao lançar impostos, deve tomá-la em justa consideração. Ainda assim, convem não esquecer, como reconhece o proprio De Parieu, que a incidencia das taxas não tem, a não ser para os

(1) Sr. Dr. H. da Silva, *Instituto*, vol. e pag.cit.

(1) Sr. Silva Cordeiro, *obr. cit.*, pag. 64.

generos collectados por grosso em casa dos productores, uma reflexão que destrua completamente os primeiros effeitos naturaes da imposição.

Não segue, contudo, n'esta ordem de ideias o illustre estadista francez Thiers, a exemplo de que já tinham dito Ricardo e Franklin. Para elle, o phenomeno da diffusão, qualquer que sejam os seus desvios, leva sempre o encargo do imposto sobre o consumidor. "Cada manufactor, operario ou commerciante, observa o notavel pensador, inclue nas despesas da sua arte ou industria todas as despesas — custo de materias primas, de fabricas, de salarios e de impostos que oneram a habitação, mercadorias, e bem assim todos os impostos pessoaes e relativos á alimentação; a somma de todas estas despesas é que forma o preço originario,."

Os factos, porém, não estão com esta doutrina, e, não obstante o desejo geral de incluir o valor da materia prima e das operações connexas no preço originario, esse desejo nem sempre é satisfeito. O productor, por vezes, mal consegue o custo da materia prima que empregou! As leis da *concorrença* e da *offerta*, tão complexas nas suas manifestações, illudem, n'um consideravel numero de casos, ainda os melhores calculos e previsões. A manutenção de certos preços não obedece muitas vezes ao custo actual d'elles, mas sim á esperança de afastar, no futuro, concorrentes que deixem o campo livre e a occasião de compensar o atrazo dos lucros, — esperança que aliás nem sempre se realize. Não é, pois exacta a doutrina de Thiers.

A formula de De Parieu continua ainda a ser

considerada a melhor e a que mais luz tem até hoje reflectido no arduo e difficil problema da diffusão.

Programma, n.º 14. — Condições ou caracteres do imposto. Maximas de A. Smith; valor doutrinal d'estas maximas.

59. Condições ou caracteres do imposto. Maximas de A. Smith; valor doutrinal d'estas maximas. — Como condições ou caracteres do bom imposto costumam alguns escriptores apresentar um certo numero de *regras* ou *maximas*, cujo conhecimento encarecem largamente; entre todas, as estabelecidas por Smith gosam de credito especial e tomaram fóros verdadeiramente scientificos. Vamos expô-las textualmente.

Maxima primeira (Justiça). — "Os subditos de um Estado devem contribuir para a sustentação do governo, cada um, quanto seja possivel, em proporção das suas faculdades, isto é, do rendimento que usufrue sob a protecção do Estado.

"A despesa do governo está para com os cidadãos, como estão as despesas de uma administração para com os proprietarios de uma grande propriedade: todos são obrigados a contribuir para estas despesas em proporção com o interesse que lhes provém d'essa propriedade. Seguir ou deixar de seguir esta maxima constitue o que se chama egualdade ou desigualdade na distribuição do imposto,."

Maxima segunda (Certeza). — "A taxa, ou porção do rendimento que cada individuo é obrigado a

pagar, deve ser certa e não arbitraria. A epoca do pagamento, o modo e a quantia a pagar, tudo deve ser claro e preciso, tanto para o contribuinte como aos olhos de qualquer outra pessoa.

“Quando acontece o contrario, o collectado está mais ou menos á discreção do agente fiscal, que pôde então aggravar a taxa por inimizade, ou, valendo-se do receio que elle tem de ser vexado, extorquir-lhe algum presente ou gratificação. A incerteza na taxa auctoriza a insolencia e favorece a corrupção de uma classe, que é naturalmente odiosa ao povo, ainda quando não seja insolente nem corrupta. A certeza do que cada um deve pagar é, em materia de imposto, cousa de summa importancia: intendo, e a experiencia o demonstra, que é menor o mal da desigualdade, mesmo saliente, do que a incerteza, ainda que em pequeno gráu.”

Maxima terceira (Commodidade). — “Todo o imposto deve ser recebido na epoca e segundo o modo mais commodo para o contribuinte.

“Um imposto sobre a renda da terra e casas, pago na occasião em que ordinariamente são pagas as rendas, é recebido na occasião em que se presume que o contribuinte melhor pôde satisfazê-lo, ou em que é mais verosimil ter elle com que pagar. Todo o imposto sobre as cousas de consumo, que são artigos de luxo, é pago definitivamente pelo consumidor, por um modo muito commodo para elle. Paga pouco a pouco, á medida que tem necessidade de comprar esses objectos. Além d’isso, como pôde deixar de comprar, será culpa sua se soffrer sacrificio consideravel, resultante d’esse imposto.”

Maxima quarta (Economia). — “Todo o imposto deve ser estabelecido de forma que faça sahir da mão do contribuinte a menor somma possivel, além da que entra no thesouro publico; e ao mesmo tempo, que se demore o menos possivel, desde que sae das mãos do contribuinte até entrar no mesmo thesouro: o contrario d’isto pôde acontecer de quatro maneiras:

“1.^a A recepção pôde necessitar do emprego de um numerozissimo pessoal, cujos ordenados absorvam a maior parte do producto do imposto, e cujas concussões promovam outro imposto adicional sobre os contribuintes.

“2.^a O imposto pode obstar á industria do povo, e desviá-lo de se entregar a certos ramos de commercio e de trabalho, que forneceriam occupação e meios de subsistencia a muita gente. D’este modo, emquanto por um lado elle obriga o povo a pagar, por outro diminué ou talvez aniquila alguns meios que o poriam em melhores circumstancias de o fazer.

“3.^a Por meio dos confiscos, multas e outras penas, em que incorrem aquelles que succumbem nas tentativas empregadas para illudir o imposto, elle pôde arruiná-los, e d’este modo destruir o beneficio que a sociedade teria tirado do emprego dos seus capitães.

“Um imposto, inconsideradamente estabelecido, offerece um poderoso attractivo á fraude. Ora, é preciso augmentar as penas contra a fraude á proporção que augmenta a tentação de defraudar. A lei, violando então os primeiros principios da justiça, começa por fazer despertar a tentação, e pune depois aquelles que succumbem; ordinariamente ella agrava-se á proporção que augmenta a circumstancia que deveria minorá-la.”

“4.ª O imposto, sujeitando o povo a verejões reiteradas e a buscas odiosas dos agentes fiscaes, pôde expô-lo a muitas penas inúteis, a vexações e oppressões: ainda que, rigorosamente fallando, as vexações não sejam uma despesa, ellas equivalem decerto ao preço por que qualquer consentiria voluntariamente em eximir-se d'ellas.

“E' de uma ou de outra d'estas quatro maneiras diferentes que os impostos são ordinariamente onerosos ao povo, em uma proporção infinitamente maior do que são proveitosos ao soberano, (1).

Programma, n.º 15. — Classificação dos impostos.

Legal:— directos e indirectos; reaes e pessoais; que constituem receita eventual e não eventual; os de repartição ou lançamento e os que o não são; etc. Outras classificações.

Origem, conteúdo e importancia da classificação dos impostos em directos e indirectos.

60. Classificação legal dos impostos em directos e indirectos: reaes e pessoais; que constituem receita eventual e não eventual; os de repartição ou lançamento e os que o não são; etc. Outras classificações. — A classificação dos impostos em *directos* e *indirectos*, annunciada na primeira parte do n.º 15 do Programma, trata-a o sr. Dr. Jardim nos §§ 197 e 198, onde a examina, e de-

(1) Forjaz de Sampaio, § 311; Jacob, §§ 461 a 464; De Perieu, liv. 1.º, cap. 3.º; Garnier, cap. 13.º; Léroy-Beaulieu, liv. 2.º, cap. 2.º.

pois no § 200, onde emittit o seu parecer ácerca da base em que assenta.

Esta classificação chama-se *usual*, por ser mencionada por todos os tratadistas, e empregada nos orçamentos, e *legal* porque as leis a reconhecem e a nossa administração financeira a toma por seu fundamento, como se vê na divisão do ministerio da fazenda em direcções geraes.

Os impostos tambem se dividem em *pessoaes* e *reaes*. Aquelles taem sempre em vista a pessoa do contribuinte; estes, apenas a sua fortuna ou riqueza.

Luiz Cossa define assim: Os impostos *reaes* (*objectivos, impessoaes*) são os que incidem sobre as riquezas sem ter em conta as *condições pessoais* dos que as possuem, e, consequentemente, sem tomar em consideração as suas *dividas*. Impostos *pessoaes* (*subjectivos*) são os que incidem sobre as *pessoas*, ou em si mesmas (*capitações*), ou em attenção á sua *condição económica*, isto é, á sua base presumida, quer do *rendimento*, quer do *patrimonio*, ou, como alguns impropriamente dizem, do *capital*.

Nitti explica esta definição do seguinte modo. O imposto predial, que incide sobre o rendimento liquido dos proprietarios do solo, é geralmente um imposto *directo real*. Que queristo dizer? Evidentemente que elle incide sobre o proprietario de um terreno independentemente da sua pessoa; em uma palavra, que incide sobre a fonte do rendimento. O proprietario pôde ser indigena ou estrangeiro, rico ou pobre, endividado ou não; pagará sempre da mesma maneira. Assim, ou o proprietario predial seja só, ou tenha dez filhos, quer tenha dividas, quer tenha sobre o proprio

predio dividas hypothecarias, seja qual fôr a sua situação, paga sempre do mesmo modo. O imposto recae sobre o rendimento ou sobre o patrimonio. D'aqui derivam duas consequências: 1.ª os impostos reaes produzem, antes de tudo, uma verdadeira obrigação real; 2.ª são sempre *parciaes*, isto é, consideram isoladamente as fontes de rendimento sobre que incidem (terrenos, construcções, valores mobiliarios, etc.). Os impostos *pessoaes* seguem uma regra completamente differente. Estes não são *parciaes*, são geralmente *globaes*; em outros termos, reúnem os elementos do patrimonio, e transformamnos em valores; o patrimonio é considerado como um todo. Supponhamos a existencia de um imposto geral de 5 % sobre o rendimento. Qualquer que seja a origem do rendimento (e, bem entendido, póde considerar-se cada rendimento differentemente, distinguil-o, em uma palavra), a pessoa a quem pertence pagará o imposto; mas agora só teremos uma obrigação *pessoal*, e a razão é porque o imposto se applica ás pessoas que fazem parte do Estado, e não directamente aos seus bens.

Esta divisão dos impostos em *reaes* e *pessoaes* é legal, porque se encontra no regul. de 28 de março de 1895, art. 19.º §§ 1.º a 3.º.

Outra divisão dos impostos é a *dos que constituem receita eventual e não eventual*. E' feita no regulamento geral da administração da fazenda publica de 4 de janeiro de 1870, artt. 25.º e seguintes, e 57.º e seguintes, e no regulamento do real d'agua de 29 de dezembro de 1879, artt. 69.º § 2.º e 72.º; e por isso é uma divisão legal.

Os impostos que constituem receita *eventual* são os de cobrança *continua*, como são os indirectos, e os que constituem receita *ordinaria* de liquidação e cobrança *virtual*, são os que teem cobrança *periodica*, como são os de repartição e lançamento, taes são a contribuição predial, industrial, decima de juro por meio de manifestos, etc.

Com esta divisão se relaciona intimamente a dos *impostos de repartição e lançamento e dos que o não são*. Menciona-a o regulamento citado de 4 de jan. de 1870, artt. 62.º § 1.º e 73.º, e por isso é tambem uma divisão legal.

Além da *classificação legal* dos impostos, teem-se tambem apresentado outras classificações propriamente theoricas. Taes são a de Hoffmann, que dividiu os impostos da seguinte maneira: impostos sobre a *posse* e impostos sobre as *acções ou actos*; e a de De Parieu, que, comquanto pareça concordar com aquelle escriptor, apresenta uma divisão muito diversa da d'elle. Ambas se acham expostas no § 199 do compendio, onde devem estudar-se.

Além d'estas temos ainda ás divisões que o compendio apresenta no § 201, em imposto *proporcional e progressivo*, de *quotidade e de repartição ordinario e extraordinario, local e geral* (veja-se o referido §).

61. Origem, conteúdo e importancia da classificação dos impostos em directos e indirectos. — A distincção dos impostos em *directos* e *indirectos*, não obstante os seus defeitos, tem alguma cousa de verdadeiro e nenhuma outra até hoje conhecida lhe

leva vantagem. Vamos pois estudar a sua origem, conteúdo e importância.

a) *Origem.* — É grande a dificuldade que os economistas e financeiros experimentam quando procuram delimitar o conteúdo dos dois membros d'esta divisão. É geralmente reconhecida como insuperável essa dificuldade.

Qual será a razão d'isso, tratando-se de uma divisão usual?

Os termos *directa* e *indirecta* appareceram com a escola physiocratica, segundo a qual sómente era directo o imposto sobre a terra, porque só esta dava immediatamente um sobreccellente que podia ser collectado, sendo todos os outros rendimentos, que provinham das outras indústrias, devidos á terra, origem de toda a riqueza, pelo que só aquella devia ser collectada, e todos os outros impostos iriam repercutir-se na terra, e por isso mereceram o nome de *indirectos*. Estas designações tinham, pois, o seu sentido proprio na escola physiocratica.

Admittindo o principio dos physiocratas, de que a terra é o unico agente da producção, facilmente se percebe uma tal differença, e, sabendo nós por outro lado que estes economistas proclamaram a maxima *laissez-faire, laissez-passer*, tambem nos não será difficil concluir que, na sua theoria, os impostos indirectos eram considerados como outros tantos obstaculos á liberdade do commercio e da industria.

Comprehendia-se bem a significação dos termos por elles inventados, mas a razão da difficuldade está em que, apesar de logo reconhecida a falsidade da sua doutrina (o que lhe mereceu ser brevemente posta

de parte), aquelles termos continuaram a empregar-se. E, como não se lhes podia de forma alguma ligar o sentido que os sectarios de Quesnay lhes deram, começaram a suscitar-se graves divergencias em todos os financeiros sobre o conteúdo da classificação.

b) *Conteúdo.* — Do que acabamos de expor vê-se a origem da difficuldade. Os modernos escriptores não podiam deixar de achar-se embaraçados quando tratassem de determinar o conteúdo da referida classificação. Uns adoptaram não a relação do imposto com o contribuinte, mas a origem dos meios para o satisfazer; outros, como Stuart Mill, a incidencia ou a diffusão do imposto (Comp., § 198).

Todavia nenhum escriptor delimitou melhor o conteúdo dos dois termos do que De Parieu, cuja doutrina é completada por Leroy-Beaulieu.

Segundo estes escriptores, que recorrem a criterios administrativos, a distincção entre o imposto directo e o indirecto, resulta das seguintes características:

I) O imposto directo reúne estas:

- 1) *designação nominal* do contribuinte, e por isso dizemos que o imposto directo é *nominativo*;
- 2) *relação* com a fortuna do contribuinte; sempre que a fortuna augmenta, augmenta o imposto, ou este seja progressivo ou proporcional;
- 3) *periodicidade* de cobrança.

II) o imposto indirecto reúne as características oppostas, que são:

I) O imposto indirecto é *anonymo*;

- 2) é igual para todos ⁽¹⁾;
- 3) a cobrança é *continua*.

c) *Importancia*. — A importancia d'esta classificação claramente se deduz das consequências que derivam das características mencionadas, como passamos a ver.

Esta característica traduz-se n'uma diferença essencial quanto á *forma do lançamento*. Nos *impostos directos*, por ex.: na contribuição predial, trata-se primeiro de avaliar o rendimento collectavel do predio, para depois, por meio do rol ou matriz predial, ser fixado o imposto a pagar. E, levada a matriz ao conhecimento do publico, o contribuinte pôde reclamar contra os dizeres da matriz, de forma que, sómente depois de julgada esta, o imposto se reputa definitivamente estabelecido. Da matriz consta o nome do contribuinte e todos os elementos de tributação, d'onde resulta o dizerem-se *nominativos* estes impostos.

Nos *impostos indirectos*, lança-se o imposto sem se attender a designação do contribuinte; e assim determina-se, por exemplo, que se pague uma certa quota por cada litro de vinho, de azeite, ou por cada kilogramma de arroz, sem se attender ás pessoas que o vão pagar.

(1) E' igual para todos em relação á unidade tributaria, se bem que o rico, consumindo mais, paga mais. Por ex.: por um litro de vinho tanto paga o rico como o pobre, mas o rico que tem mais meios pôde consumir mais vinho, e vem por isso a pagar mais.

De Parieu só falla da 1.ª e 3.ª características. Beaulieu accrescenta a 2.ª.

A consequencia d'esta característica é haver uma diferença essencial de procedimento com os contribuintes remissos no pagamento de um ou de outro d'estes impostos.

Assim, depois do lançamento do imposto directo, o individuo que *não paga* é immediatamente executado, não se podendo discutir a legitimidade do *direito*, porque houve o processo administrativo prévio, anteriormente ao lançamento do imposto, onde esse direito já foi discutido.

Nos impostos indirectos, pelo contrario, como não ha o processo de lançamento, o contribuinte é, antes de executado, convencido de que tem obrigação de pagar em uma acção para isso intentada e só depois da acção é que vem a execução.

2.ª — Quanto á segunda característica, o imposto é lançado, quer sob a forma proporcional, quer sob a forma progressiva, em relação á fortuna do contribuinte. O que maior rendimento tiver mais paga, por isso mesmo que o imposto é uma percentagem lançada sobre o rendimento.

Nos impostos indirectos não se lança essa percentagem em relação á fortuna do contribuinte; e assim, um individuo que compra um litro de vinho, tanto paga sendo pobre como sendo rico.

3.ª — Os impostos directos são lançados sobre o rendimento que se renova em periodos regulares e por isso são também cobrados periodicamente. Assim para a cobrança do imposto predial, industrial, etc., a cobrança é annual, embora algumas vezes dividida em prestações mensaes, trimestraes, etc.

Pelo contrario, os impostos indirectos, por isso que dependem de um acto voluntario do contribuinte, são de cobrança *continua*, não podendo prever-se o momento em que o pagamento tem de ser feito, como acontece no real d'agua, nos impostos aduaneiros, etc. Dahi a incerteza das receitas provenientes d'estes impostos, principalmente durante as crises economicas e politicas.

Como se vê, estas caracteristicas differenciaes das duas classes de impostos tem grande importancia e influem no seu modo de ser. Ha impostos a que mal se podem applicar todas tres, mas sobretudo as duas primeiras conduzem geralmente a um resultado seguro na classificação tributaria.

Programma, n.º 16.º — Exame comparativo das contribuições directas e indirectas. Desenvolvimento historico do imposto.

62. Exame comparativo das contribuições directas e indirectas. — Conhecidas as differenças caracteristicas dos impostos *directos* e *indirectos*, podem e devem aceitar-se exclusivamente estes ou aquelles? — A resposta tem de ser complexa. Em *theoria*, como assentámos (*supra*, n.º 53), só um imposto deve existir, e este *directo* sobre o *rendimento livre*. Mas um tal imposto, alem da sua insufficiente producção para fazer face ás actuaes necessidades de um estado, torna-se *praticamente* inadmissivel, nas actuaes circumstancias, em que as *matrizes* estão ainda muito longe da sua perfeição. Temos, pois, de aceitar ou só os

impostos *directos*, mas não apenas um só de entre elles, ou só os *indirectos*, ou *uns e outros* combinados.

Os escriptores de finanças, para resolverem esta difficuldade, estudam as qualidades de uma e outra d'estas classes, apreciando as suas vantagens e inconvenientes, e, conforme o criterio que cada um adopta, pronunciam-se a favor dos impostos directos ou dos indirectos. Leroy-Beaulieu fez a este respeito uma exposição cheia de interesse no liv. 2.º, cap. 4.º, do seu *Tratado*. O sr. dr. Jardim, seguindo a Garnier, compara as duas classes de impostos debaixo de cinco aspectos, a saber: a) da *justiça*, b) da *moral*, c) da *politica* d) da *economia*, e) do *interesse fiscal*.

a) Sob o ponto de vista da *justiça*, estes escriptores preferem os impostos *directos*. A justiça em materia de imposto consiste na *generalidade* e na *proporcionalidade*. Ora, só os impostos directos são *geraes*, porque pelo processo administrativo prévio se recenseiam todos os contribuintes que estão em circumstancias de ser collectados; e ao mesmo tempo só estes impostos são *proporcionaes*, porque só elles representam uma *relação* com a fortuna do contribuinte. Os indirectos, pelo contrario, são *anonymos* e *eguaes* para todos.

Outros, porem, negam a procedencia d'esta doutrina. Os impostos directos *procuram* effectivamente a generalidade e a proporcionalidade, mas nem sempre a encontram, e pôde até dizer-se que quasi nunca a obtem, pela deficiencia das matrizes ou escripturação equivalente (arrolamentos, cadastros, etc.), e pe-

las difficuldades de toda a ordem que se levantam para realizar uma taxaço exacta ou equitativa. Mas os impostos indirectos, ao contrario, sem procurarem aquelles elementos da justiça tributaria, quasi sempre os conseguem pela propria natureza das cousas. Como ninguem pôde viver sem consumir, um imposto indirecto sobre o consumo é por sua natureza *geral*; e, como quem mais rico é, mais consome, tambem esse imposto se vae proporcionar á fortuna dos consumidores, independentemente do trabalho de procurar essa proporcionalidade. Sendo assim, os impostos indirectos são preferiveis sob o ponto de vista da justiça, porque a realisam pela força das cousas.

b) Sob o aspecto *moral*, tambem se dá preferencia aos impostos directos, ponderando as fraudes, as falsificações, os contrabandões, etc., a que dá logar o imposto indirecto.

Mas a esta consideração respondem outros que o imposto directo não é isento de immoralidade, porque, partindo a avaliação de declarações dos contribuintes, estes se collocam entre a sua consciencia, que os aconselha a declarar a verdade, e o seu interesse, que os suggestiona no sentido opposto, isto é, no de falsearem a verdade diminuindo o valor da sua fortuna.

Sob este aspecto não pôde, pois, dar-se preferencia a nenhuma das duas classes de impostos.

c) Sob o ponto de vista da *politica*, parecem preferiveis os impostos directos, porque n'elles apparece o fisco diante do contribuinte sem disfarce, exigindo

o pagamento d'elles em epochas determinadas. O contribuinte que paga aprecia o sacrificio que o pagamento lhe custa, e tem por isso interesse em saber qual o destino dos impostos, se a administração da fazenda é boa, etc. Pelo contrario, o imposto directo acha-se disfarçado e confundido com o preço das cousas. O contribuinte chega muitas vezes a desejar pagal-o, quando deseja obter certos objectos, em cujo preço está incluído o imposto. Ora, o que é conveniente é o imposto que desperta o cidadão a ingerir-se na administração publica, sem o que a nação não pôde prosperar.

A isto respondem: a qualidade que se exalta aqui nos impostos é a da *sensibilidade* d'elles; é melhor o imposto mais sensível. Mas, sob este ponto de vista, quem pôde negar que os impostos indirectos são os mais sensíveis? Basta recordar que os movimentos populares contra impostos teem quasi sempre sido produzidos por tributações indirectas (restauração de Portugal, independencia dos Estados Unidos, as gabelas de Napoles, os *octrois*, o imposto do consumo entre nós em 1868, etc.).

Consequentemente os impostos indirectos não são menos sensíveis que os directos.

d) Sob o aspecto da *economia*, costumam julgar-se preferiveis os impostos directos, cuja cobrança é menos cara. O sr. dr. Jardim apresenta a estatística de Garnier, que parece concludente.

Está, porém, hoje demonstrado que a cobrança dos impostos indirectos não é mais cara, ou é pouco mais cara que a dos directos. Leroy-Beaulieu apresenta uma curiosa estatística referida á França e á

Inglaterra, e Delfim d'Almeida ⁽¹⁾ em relação a Portugal, que provam que não é exacta aquella opinião, apesar de por muito tempo estar em voga entre todos os escriptores.

Pelo lado da economia não podem, pois, julgar-se preferíveis aos indirectos os impostos directos.

Finalmente, sob o aspecto do *interesse fiscal*, todos concordam em que é preferível o imposto indirecto (vej. o § 207 do Comp.).

Taes são os argumentos que a favor dos impostos directos e indirectos teem sido apresentados.

Para concluir diremos com Leroy-Beaulieu que ambas estas categorias de impostos teem os seus defeitos e inconvenientes, e que devem por isso ser adoptados n'uma justa combinação. Sendo de peso algumas das razões que justificam a existencia dos impostos *directos*, algumas razões ponderosas ha tambem em abono dos *indirectos*, que merecem ser attendidas, a saber: — são quasi o unico meio de obter das pequenas fortunas da classe operaria uma contribuição correspondente á percentagem que onera o rendimento *total*: — são contrapeso á impossibilidade em assentar devidamente os impostos directos, preenchendo equitativamente o *total* do rendimento necessario; — são elasticos, acompanhando o movimento da riqueza publica e produzindo insensivelmente um grande augmento de riqueza. Devem, pois, ser empregados ao lado dos impostos directos.

63. *Desenvolvimento historico do imposto desde a idade media.* — A organização politica e juridica de um povo, o desenvolvimento da sua riqueza e o estado da sua cultura, influem no systema tributario d'esse povo e são as causas das modificações que esse systema apresenta atravez do tempo. E' por isso que, sendo conhecidas as contribuições que um povo paga, independentemente de qualquer outro dado, pode induzir-se o seu grau de civilização e construir-se a sua organização social. E' tambem por isso que a historia do imposto, que não é mais que uma parte da historia das finanças, offereceria um quadro interessantissimo da historia universal, por ser um dos seus mais interessantes capitulos. O nosso fim é, porem, muito modesto, porque se limita a considerar a evolução do imposto desde a fundação da nossa nacionalidade.

Na idade media, pelas diversas causas proprias de tempo, os rendimentos do Estado, como eram, não bastavam ás necessidades de governo. Foi por isso que D. Affonso II de Castella se resolveu a pedir aos subditos recuáes pecuniarios, para acudir ás despezas imminentes da guerra. Responderam-lhe os vassallos que a isso não accediam por improprio da sua dignidade pessoal, mas que se prestavam a dar *outra coisa que o valha (al que vale)*. D'este modo foi estabelecida a alcavala, *imposta de 10 % sobre o valor de todas as causas que se vendessem, menos ouro, prata, cavallos e armas, etc.* ⁽¹⁾. Em Portugal, o Conde D. Henrique e seus successores,

(1). Os impostos em Portugal por Delfim d'Almeida.

(1). Conf. Rebello da Silva, *Hist. de Portugal*, tomo 3.º, pag. 519; sr. dr. Jardim, *obr. cit.*, §. 208 e not.

e até os grandes do reino, como o bispo do Porto D. Hugo, estabeleceram este e outros impostos indirectos, com designações especiaes.

Aparece nos foraes noticia, entre outros, dos seguintes: a *portagem*, imposto de barreiras exigido ás portas da cidade ou povoação; a *açougagem*, imposto sobre o facto de vender na praça ou mercado; a *passagem* ou *peagem*, imposto de transito para reexportação; a *alcavala*, que entre nós consistia em uns tantos dinheiros sobre a carne que se vendia no mercado ou no açougue; a *alcaldaria*, uma *foragem* (imposto em generos) a favor do *alcaide-mór*; *judicatum*, imposto analogo á *alcaldaria*, que era pago ao magistrado jurisdiccional; *relegagem*, direito exclusivo que o fisco tinha de expôr á venda o seu vinho desde o 1.º de janeiro até ao 1.º de abril; *oelhavas*, imposto sobre os generos vendidos ao alqueire ou ao almude nas fangas (mercados) ⁽¹⁾.

Constituiam estes impostos indirectos o regimen financeiro dos seculos XII e XIII. e ainda dos seculos seguintes. Eram, porém, prejudiciaes á agricultura, á industria e ao commercio, e, deixando isentos, na maior parte dos foraes, os objectos vendidos pelos vizinhos do concelho, iniciavam assim o *systema mercantil*, que consiste na prohibição de serem importados certos generos e mercadorias, e exportado o numerario. Este systema já era empregado pelos romanos, que tinham o *portorium*, imposto de importação e exportação recebido nas alfandegas (portos do mar). ⁽²⁾

Os direitos das alfandegas foram consideravel-

mente alargados pela Hespanha no seculo XVI, e generalisaram-se pela Europa no seculo XVII. A principio justificava-se a sua existencia com a pobreza do thesouro publico, depois tambem com a protecção ás industrias nacionaes. ⁽¹⁾

Restringida por esta forma a actividade interna-cional, e opprimida, alem disto, a vida interna por uma multiplicidade de sizas e alcavalas, tal situação não podia persistir por muito tempo.

Se essa situação melhorou com o estabelecimento de *feiras francas* (isentas de siza) ⁽²⁾, como a de Vizeu,

⁽¹⁾ Vej. o sr. dr. Jardim. *obr. cit.*, § 211.

⁽²⁾ As *feiras francas* eram uma especie de privilegios locais accrescentados aos pessoas: diminuíram a receita do fisco, mas obrigaram os povos a ir comprar longe, com graves riscos e despesas, as mercadorias do seu visinho: os roubos feitos nos caminhos das feiras e dentro d'ellas montam a sommas superiores ao que sem ellas se teria pago das sizas (*Monsinho da Silveira no Relatorio do decreto de 19 de abril de 1832*).

Os *encabecamentos* das sizas trouxeram a vantagem de diminuir a presença incommoda dos agentes do fisco, mas o inconveniente de isolar os habitantes de cada povoação. Apenas os encabecamentos começaram, cada terra tratou de se alliviar á custa dos visinhos, e os interesses particulares a debaterem-se á custa do bem geral e da civilização (*Relatorio citado*).

O estado das sizas, quando se publicou o dec. de 1832, era o seguinte:

Pagava-se nos *bens de raiz* — 10 % do capital, quando o comprador e vendedor eram da mesma terra; 20 %, quando eram ambos de terra differente da situação da propriedade; e 15 %, quando um era da terra e outro não. Havia terras em que a siza era sempre de 20 %.

Na compra e venda de *móveis* pagava-se — 10 %, quando eram ambos de fóra da terra. Estes 10 % eram arrematados em hasta publica, e a estas sizas dava-se o nome de *sizas das correntes*. As

⁽¹⁾ Alexandre Herrulano, *Hist.*, tomo 4.º, pagg. 420 e segg.

⁽²⁾ Vej. o sr. dr. Jardim, *obr. cit.*, §§ 209, 210 e 211.

e com outras providencias, todavia não se modificou ella a ponto de satisfazer as necessidades sociaes. E, como em Portugal, succedia o mesmo em outras nações. A liberdade do commercio e a liberdade do trabalho aguardavam a sua redempção. N'esse sentido operou-se um grande movimento no seculo XVIII, tomando para base a maxima dos physiocratas: *laissez faire, laissez passer*, que conduzia, no campo economico, aos principios da Revolução de 1789. Desde então as nações começaram a agitar-se rejuvenescidas. A Inglaterra, contra o seu pesado systema de impostos, viu organisar-se em 1839, sob a direcção de *Richard Cobden*, a associação denominada a *Liga* de Manchester. Devido á sua propaganda, a camara dos commons votava em 1846 a importação de cereaes livre de direitos, e n'este mesmo anno se fundava em França a *Livre troca*, que conseguiu a abolição das leis cereaes em 1861. D'estes esforços resultou a liberdade commercial, mas os desastres da guerra franco-prussiana fizeram voltar a França ao systema proteccionista depois de 1870. ⁽¹⁾

pessoas da mesma terra não pagavam; mas havia todos os annos um lançamento chamado *siza de cabeça* para prefazer o que se não recebia dos bens de raiz nem das correntes.

Nos *semóventes* pagava-se sempre 10 %, ainda que o vendedor e o comprador fossem da mesma terra onde se fizesse o contracto ou tivesse sido creado o semóvente.

O relatório de Mousinho da Silveira aprecia as *sizas* d'este modo: — Esta legislação monstruosa não é bem executada, e ha milhões de abusos, os quaes teem sido outros tantos bens ou correctivos; porque nos paizes de leis similhantes os povos existem, porque as leis se não executam: mas onde ellas se não executam é impossivel que exista liberdade ou virtude civica.

(1) Vej. o sr. dr. Jardim, *obr. cit.*, § 213 e 214.

Em França os octrois, *impostos de entrada nas cidades*, foram extintos em 1791, como consequencia immediata da revolução franceza; na Belgica em 1860, e na Italia, onde teem o nome de *dazio*, em 1866. ⁽¹⁾

A Inglaterra dá-nos o melhor exemplo de um *imposto geral sobre o rendimento* pelas condições excepionalmente favoraveis em que este paiz se encontra para a implantação d'este imposto, como sejam a concentração da sua propriedade, capitaes, industria e commercio, e o predomínio dos impostos indirectos, de modo que quasi se pôde dizer que não existem na Inglaterra impostos directos do Estado. Por isso lá se creou o *income-tax* em 1798 por iniciativa de Pitt, imposto que foi suspenso em 1802; renovado em 1803 e abolido em 1816; restaurado em 1842 por Robert Peel, e definitivamente estabelecido, ao que parece, porque ainda se conserva, e suppõe-se que o orçamento inglez não pôde prescindir d'elle.

O *income-tax* é um imposto geral sobre o rendimento, mas constitue na realidade cinco impostos distinctos, que apenas são reunidos por um fraco laço, que é o direito do contribuinte a isentar-se do imposto, quando o conjuncto dos seus rendimentos não attinge 4.000 francos, ou a obter a diminuição de uma parte do imposto quando o conjuncto dos rendimentos está entre 4.000 e 12.500 francos. A não ser isso, as cinco cedulas do *income-tax* podem e devem ser consideradas como impostos absolutamente distinctos uns dos outros.

(1) Vej. a *obr. cit.*, §§ 215 e 216.

A base do *income-tax* consiste em cinco cedulas, a saber: 1.ª, a cedula *A* applica-se ás casas e terras, e pesa sobre o proprietario; 2.ª, a cedula *B* comprehende os beneficios da exploração da terra, isto é, os arrendamentos; 3.ª, a cedula *C* diz respeito aos dividendos e aos juros dos fundos publicos; 4.ª, a cedula *D* comprehende os rendimento industriaes e commerciaes; e 5.ª, a cedula *E* applica-se aos ordenados e pensões.

O *income-tax* variou muito, desde a sua criação, tanto na taxa a applicar a estas diferentes cedulas, como na importancia do minimo isento, que por muito tempo esteve fixado em 2.500 francos, ou 100 libras sterlinas, conforme se disse em outro lugar.

O *income-tax* tende a fazer desaparecer as desigualdades dos impostos indirectos e a pedir ás classes opulentas ou abastadas de meios um supplemento de contribuição destinado a compensar o pequenissimo encargo que supportam nas taxas de consumo.

Creando o *income tax*, a Inglaterra pôde proceder tambem na mesma occasião á redução das suas pautas, alargando por isso a liberdade commercial. O mesmo fez a França em 1860 e Portugal em 1869.

A Allemanha estabeleceu, na mesma orientação, o *Zollverein*, associação aduaneira que a Prussia successivamente formou com diversos estados da Allemanha.

A palavra *Zollverein* significa união das alfandegas, e serve para designar a grande associação que abrange a maior parte dos estados allemães, cercados por uma só linha aduaneira e regidos pela mesma pauta.

Começou pelo tratado de 22 de março de 1833 com alguns estados, estabelecendo, desde o 1.º de ja-

neiro de 1834, uma associação regida pela pauta prussiana. Seguiu-se logo a adhesão de varios outros estados, mas as tres grandes cidades hanseaticas e Mecklembourg continuaram fóra do systema prussiano. Dos vinte e tantos estados allemães que adheriram ao *Zollverein* nem todos participavam dos direitos da associação do mesmo modo. Uns eram associados verdadeiros, collocados no mesmo pé de egualdade; outros, satellites dos primeiros, só indirectamente pertenciam á associação. Em 1836 os associados directos eram em numero de 10, a saber: a Prussia, a Baviera, a Saxonia, o Wurtemberg, Bade, as duas Hesses, Nassau, Francfort sobre o Meno, e Thuringe. Os associados indirectos compunham-se de pequenos estados ou de porções de territorio visinho, mesmo estranhos ao *Zollverein*, por ex.: o Hanover, Holstein, o Mecklembourg, que tinham sido annexados por combinações particulares, sob o ponto de vista das alfandegas, ao associado directo, em cujo territorio estavam encravados.

As bases da associação consistiam em tres pontos: 1.º legislação uniforme nas fronteiras; 2.º liberdade de commercio no interior; 3.º communhão de receitas. O traço caracteristico do poder legislativo era a unanimidade requerida nas suas resoluções. Nunca a maioria fazia lei. Reinava absoluta egualdade nas deliberações do *Zollverein*, quaesquer que fossem a população, o titulo, a categoria hierarchica do seu soberano. Com excepção de Francfort sobre o Meno e Nassau, que tinham um voto commum, cada Estado tinha o seu voto.

Pelo tratado de 7 de setembro de 1851 entre a Prussia e o Hanover, este reino entrou na associação

aduaneira, a partir do 1.º de janeiro 1854, por um período de 12 annos, com os seus associados de *Steuer-verein*, Oldenbourg e Schammbourg-Lippe.

O *Zollverein* deixou de existir como instituição separada, depois da criação do império allemão.

D'este modo, mostra-se evidentemente a tendência para uma equitativa distribuição do imposto. A evolução, porém, ainda aqui não pára; no futuro novas reformas virão accentuar a marcha do progresso e da civilisação, alargando na pratica os principios da equidade.

Programma, n.º 17. — Imposto unico e multiplo.

64. *Diversidade ou pluralidade do imposto.* — *Imposto multiplo*, segundo Garnier e o sr. dr. Jardim, é o que provém de diferentes origens affectando muitos objectos, ou ainda da mesma origem por diversas formas.

A pluralidade do imposto póde ser considerada em relação ás suas causas, a) ou *historicamente*, b) ou *de nação para nação*, c) ou *dentro da mesma nação*.

a) No primeiro caso, a *pluralidade do imposto* revela-se-nos como remontando a epochas afastadas. Nasceu das condições de existencia dos governos em que naturalmente appareceu o predomínio d'uma classe, que procuraria subtrahir-se ao peso dos impostos; com flagrante prejuizo de outras classes, cujos membros teriam de os pagar conforme as sympathias do imperante.

Quando, porém, um povo se entregou á conquista de outros povos, o encargo do imposto foi incidir

principalmente sobre os povos conquistados n'uma intensidade graduada pela sua maior ou menor submissão. N'estas circumstancias, comprehende-se que o imposto não podendo ser unico, se multiplicasse indefinidamente a capricho dos governantes. E' o quadro que nos dá a historia de Roma. O subdito romano, nota o sr. dr. Jardim, não podia nascer, casar-se, ou morrer, trabalhar ou mendigar, herdar ou legar, adquirir, vender, transportar-se, possuir sob qualquer forma, sem ter de se encontrar com os officiaes do fisco. Na avaricia de tributar tudo, attingiu-se o proprio ar, o fumo, a prostituição, a urina.

Se, nos povos que lhe succederam, a tributação não attingiu aquelles excessos, não se afastou todavia muito. Foram adoptados ainda em larga escala o imposto em *serviços*, o imposto em *generos*, o imposto sobre os *objectos de compra e venda*, que na Peninsula receberam a denominação generica de *alcavala* ou *sizas*. Esta consideravel multiplicidade era devida ao conhecimento e divulgação das leis fiscaes romanas, que a Igreja e o Estado souberam aproveitar. E' o que se vê expresso, entre nós, nas Ord. Affons., liv. 2.º, tit. 24, onde, não obstante, se respeitaram em certo modo os costumes e usos das povoações.

b) A diversidade do imposto *de nação para nação* procede da *organização politica*, *situação geographica*, *condições climatericas*, *costumes*, etc. Estes elementos, porem, tem recebido, com os progressos da civilisação, algumas modificações tendentes a attenuar-lhes os effeitos. No entanto, não tem ellas sido de modo a acabar com os impostos privativos de certos povos.

Assim o imposto de *capitação*, como pensa Mon-

tesquien, predomina nos paizes de constituição politica menos livre, da mesma maneira que o imposto sobre as mercadorias vigora principalmente nos povos constituídos sob um regimen de liberdade. E' por isso que a Inglaterra adopta hoje de preferencia os direitos das alfandegas e os impostos indirectos, e na Hollanda existem os impostos de pescado e do sello.

As nações do norte, pelas condições do clima, escolhem sobretudo para materia collectavel as bebidas alcoolicas.

O imposto sobre cães e o imposto progressivo teem, em virtude dos costumes e caracter do povo, maior acceitação na Allemanha.

Os impostos de consumo variam nos paizes segundo as producções e os logares e segundo as circumstancias agricolas e commerciaes.

c) As causas da variedade dos impostos *dentro do mesmo Estado* são, além das que ficam citadas, a *reluctancia dos povos em pagar* e o *augmento das despesas publicas*. Essa reluctancia procede hoje da persuasão de que os dinheiros publicos são pessimamente applicados, e em outros tempos provinha da ignorancia da funcção social do Estado. Para attenuar a imaginaram os governos diversas fórmãs de tributação que menos attrictos levantassem.

Ultimamente distinctos economistas e financeiros teem advogado as vantagens do imposto exigido sob formas differentes, isto é, preferem o imposto multiplo.

Eis as razões que invocam:

1.^a — Não pode conhecer-se com exactidão, em globo, qual o rendimento de uma nação, e muito menos

a importancia de cada rendimento individual. Os dois unicos meios que se praticam como sendo os melhores para descobrir o rendimento são, como vimos em lições anteriores extremamente falliveis, a saber: a *declaração* dos proprios contribuintes e a *avaliação* dos agentes do governo. Logo, o imposto unico não deve acceitar-se, mas sim o multiplo, porque, segundo elle, é mais facil estabelecer-se uma certa equidade por via de proporcionalidades especiaes.

2.^a — E' difficil arrancar, sob uma só forma, a muitos contribuintes, sommas consideraveis, como são as que reclamam hoje as necessidades dos Estados.

Deve, por consequencia, preferir-se o imposto multiplo; o imposto unico, na pratica, não tendo nenhum contrapeso, seria de todos os impostos o mais iniquo. Num systema de impostos multiplos, pelo contrario, os varios impostos servem de correctivo uns aos outros; os erros que se produzem não vão cahir sobre o mesmo individuo, nem sobre a mesma classe de individuos; compensam-se e contrabalançam-se numa certa medida.

E' por isso que, conclue Leroy-Beaulieu, (1) todos os Estados tanto antigos como modernos, aristocraticos ou democraticos, teem recorrido ao imposto multiplo. A não ser que as despesas publicas se abataem em proporções enormes, o imposto unico na pratica nunca passará de um sonho. O imposto recebeu varias formas, diz Smith, porque os governos não teem podido taxar equitativamente todas as fortunas

(1) *Precis d'Economie Politique*, p. 366.

do mesmo modo. Seria certamente preferível o imposto unico, se fosse praticavel nas actuaes condições sociaes; mas, como não é, adoptamos o multiplo, embora esteja ainda longe de corresponder á desejavel equidade. (1)

*

Os n.ºs 18 a 23 do *Programma* devem ser estudados tomando como guia o compendio do sr. dr. Jardim, com as correções e additamentos que são feitos na occasião das lições.

Os n.ºs 24 a 26 (Secção 3.ª — Empréstimos) são agora preteridos, ficando para o fim do anno lectivo, se o tempo chegar para a sua explicação.

PARTE 4.ª

Relações entre as receitas e as despesas

Secção 1.ª

Divida publica

A doutrina sobre a divida publica acha-se exposta no texto do compendio. No decurso das lições corrigem-se os erros e fazem-se as ampliações, que hoje são indispensaveis.

Limitar-nos-hemos a mencionar aqui as mais importantes,

65. **Conversão** (§ 341). — *Conversão* é a substituição integral de uma divida por outra. *Inversão* é a substituição parcial de titulos de uma especie de divida por titulos de outra natureza, mas da mesma divida.

A conversão é feita no interesse do Estado, mas a inversão só é feita no interesse do possuidor dos titulos; aquella interessa ao devedor, que escolhe a oportunidade de a realisar; esta aproveita exclusivamente ao credor. Quando o Estado contrahе uma nova divida para pagar a antiga, que tinha sido contrahida em condições menos fovoraveis do que o pôde ser agora, a operação é uma *conversão*; mas, quando o credor requer a troca dos seus titulos de assentamento por outros de coupon, ou vice-versa, a operação é uma simples *inversão*.

(1) Vej. sr. dr. Jardim, *obr. cit.*, §§ 226 a 230.

A conversão tem geralmente por fim reduzir o juro da dívida a que se applica; mas, sem ter esse fim ou sem o ter exclusivamente, pôde realisar-se para;

1) conservar o juro, diminuindo a parte proporcional do capital;

2) diminuir o capital, augmentando o juro;

3) diminuir ao mesmo tempo o capital e o juro; ou

4) augmentar o capital e o juro para constituir rendas vitalicias, substituindo por estas as rendas perpetuas.

66. Conversão de 1902. (§ 347). — Tendo sido elevada a 30 % a taxa do imposto de rendimento sobre os titulos da dívida publica interna, pela lei da salvação publica de 26 de fevereiro de 1892 (art. 4.º), o decreto de 13 de junho do mesmo anno reduziu os juros da dívida externa a um terço da sua importancia (em ouro), permittindo aos credores d'esta dívida a conversão em dívida interna, e ficando os novos titulos sujeitos ao regimen e encargos em vigor ou que vierem a vigorar para a dívida interna (artt. 1.º e 4.º d'este decreto).

Este decreto foi confirmado pela lei de 20 de maio de 1893, que concedeu aos credores externos mais o excesso do rendimento aduaneiro alem de certo limite (11.200.000\$000 réis), e metade da differença annual do premio do ouro para menos de 22 % (artt. 1.º e §§ 1.º e 2.º).

Os credores externos não receberam bem estas providencias, e crearam embaraços de varias ordens ao nosso governo nas praças estrangeiras, influndo desfavoravelmente no credito publico. Por estes mo-

tivos se publicou a lei de 25 de junho de 1898, que auctorisava o governo a fixar, por accordo com os credores externos, novas relações relativas ao capital, juro e amortisação da dívida externa em conformidade das bases estabelecidas n'essa lei (art. 1.º e §§).

Tendo cahido em 1900 o governo que levára ao parlamento as bases do accordo, sem ter podido completar as negociações com os portadores dos titulos externos, o novo ministerio, precedendo novas negociações, foi auctorisado pela lei de 14 de maio de 1902 a converter a dívida externa consolidada e amortisavel em titulos do typo unico do juro de 3 %, amortisaveis em 198 semestres (99 annos) e formando tres series, das quaes a 1.ª corresponde ao 3 %, a 2.ª ao 4 %, e a 3.ª ao 4 1/2 %.

Nas duas primeiras series o capital da dívida foi reduzido, mas na 3.ª serie foi conservado, vencendo, porem, juros só 3/4 do capital, e sendo o quarto restante representado em titulos especiaes sem juro, todavia amortisaveis conjunctamente com os outros titulos (art. 1.º e base 1.ª da lei de 14 de maio).

Assim, a 1.ª Serie, correspondente ao 3 %, é amortisavel pelo valor nominal dos novos titulos, o qual será o valor nominal actual reduzido a metade; a 2.ª Serie, correspondente ao 4 %, é amortisavel pelo valor nominal dos novos titulos, accrescido de 1/4, sendo esse valor nominal o valor nominal actual reduzido de 1/3, e pagando-se o juro sómente sobre esse valor nominal assim reduzido; a 3.ª Serie, correspondente ao 4 1/2 %, é amortisavel pelo valor nominal actual, emittido nas condições seguintes:

a) Em titulos com juro de 3 %, e de capital nominal correspondente a 3/4 do capital nominal actual.

b) Em títulos especiaes de capital nominal correspondendo ao quarto restante do capital nominal actual, títulos sem juro e sem nenhuma outra vantagem especial, tendo a mesma numeração que os títulos de que trata a alinea anterior e amortisaveis conjunctamente com estes títulos.

A amortisação dos títulos da 1.ª e 2.ª series pôde ser feita por sorteio ou por compra no mercado, á escolha do governo.

A amortisação dos títulos da 3.ª serie tem de ser feita exclusivamente por sorteio, conforme as respectivas tabellas de amortisação.

Ficaram consignados aos encargos da divida externa os rendimentos aduaneiros do continente do reino, excepto tabacos e cereaes, e os thesoureiros das alfândegas ficaram obrigados a entregar todos os dias á Junta de Credito Publico as quantias correspondentes á tricentesima parte do total necessario para os encargos annuaes da divida externa (base 2.ª n.ºs 1.º e 2.º).

Depois de 1 de julho de 1902 cessaram a participação da divida externa nos rendimentos aduaneiros e a eventual vantagem da diminuição do premio do ouro, estabelecidas na lei de 1893 (base 4.ª).

A lei de 1902 foi levada á execução pelo decreto de 9 de agosto de 1902. É esta a verdadeira data da conversão.

Os títulos são ao portador (dec. art. 3.º), como todos os títulos de divida externa. Crearam-se caute-las de minimos representando a differença entre o valor dos novos títulos e o dos antigos, quando não forem exactamente equivalentes (dec. art. 7.º e 9.º). O pagamento do coupon e a amortisação dos novos

títulos, conforme o regimen d'esta conversão, começaram em 1 de janeiro de 1903 (dec., art. 20.º).

São estas as bases da nova conversão. Voltou-se em virtude d'ella a unificar a divida externa sob o typo de juro de 3%, com a differença de ser obrigatoria a amortisação. A nossa divida externa é pois amortisavel por effeito d'esta conversão.

Ao contrario, a divida interna continúa a ser consolidada e amortisavel, sendo a 1.ª do typo de juro de 3% sem amortisação obrigatoria, e conservando a 2.ª differentes typos de juro, como vamos ver.

Divida amortisavel

67. **Definição.** — Quando nos occupámos da divida, dissemos que ás especies de divida publica enumeradas pelo sr. dr. Jardim tinhamos de accrescentar, em harmonia com o n.º 27 do Programma, a divida *amortisavel* e a divida *vitalicia*, e que todas as especies, de que falla o referido n.º 27, se podem reduzir a dois typos geraes: divida *consolidada* e divida *fluctuante*, ou dividas *a longo praso* e dividas *a curto praso*.

Para completar a doutrina expendida pelo Comp., sob este ponto de vista, occupar-nos-hemos seguidamente da divida amortisavel e da divida vitalicia.

Não se refere á divida amortisavel o Regulamento de contabilidade de 1870, pela simples razão de que a esse tempo ainda ella não existia.

Verdade seja que a lei de 2 de julho de 1867 auctorizou o governo a emittir obrigações amortisaveis, segundo as condições ahi fixadas, para a construcção do caminho de ferro do Minho e Douro; mas aquella

auctorisação só foi aproveitada pelo dec. de 31 de maio de 1873, sendo então que foram emitidas as primeiras obrigações d'essa natureza.

O Regulamento de 31 de agosto de 1881, derivado da lei de 25 de junho d'esse anno, que tomou por fonte a legislação belga, substituindo o regulamento anterior, que havia ido buscar os seus moldes á frança, já insere um capitulo especial, nos artt. 160.º a 162.º, relativo á divida amortisavel.

Vamos examinar a definição ahi apresentada, que nos merece preferencia por se adaptar ás diferentes especies existentes em Portugal, como melhor veremos da descripção orçamental.

Diz o art. 160.º:

A divida amortisavel consiste nas sommas levantadas pelo governo e representadas em obrigações do thesouro, com juro e amortisação, ou em recibos ou contas provenientes de adiantamentos ou empréstimos por contractos tambem com juro e amortisação.

Como se vê, a definição baseia-se na qualidade essencial que dá o nome a esta divida, que é: — a *amortisação obrigatoria*. E assim devia ser, porque ha dividas não sujeitas a amortisação, que por isso se chamam *rendas perpetuas*, e outras ha em que, embora a amortisação exista, chegando mesmo a crear-se caixas de amortisação, contudo faz-se a arbitrio dos governos e conforme as condições do thesouro. Bem andou portanto o Regulamento em incluir esta condição essencial na definição da divida amortisavel.

68. Especies legaes de divida amortisavel: sua razão de ser. — Embora fosse talvez melhor dar

uma noção geral de divida amortisavel e distinguir depois as suas diferentes especies, deduzindo d'ahi a razão da sua existencia, é certo que no citado art. 160.º se encontram bem definidas duas especies distinctas, a saber:

a) Sommas levantadas pelo governo e representadas em obrigações do thesouro; com juro e amortisação.

b) Divida representada em recibos ou contas provenientes de adiantamentos ou empréstimos por contractos tambem com juro e amortisação.

Em ambos os casos se vê o caracter que define a feição da divida, mas em um caso temos obrigações do thesouro, e no outro recibos ou contas provenientes de adiantamentos ou empréstimos.

Qual será a razão d'esta distincção? Justifica-se por uma razão puramente administrativa.

Nós sabemos que uma parte da divida publica está a cargo da Junta do Credito Publico e a outra a cargo do Theouro, isto é, da Direcção geral da Thesouraria do Ministerio da Fazenda.

Examinando o orçamento, vemos a confirmação do que deixamos dito, porque em uma parte se descrevem os empréstimos a cargo do Theouro, e em outra parte os que estão a cargo da Junta do Credito Publico. Para esse fim vamos dar algumas noções orçamentaes.

69. Noções orçamentaes. — O orçamento geral do Estado compunha-se de tres partes: inicial, central e final, que hoje correspondem a tres volumes distinctos (desde o orçamento de 1906-1907).

A parte central (hoje parte do 1.º e todo o 2.º vo-

lume) comprehende o orçamento do rendimento do Estado e o orçamento das despesas, sendo estas aqui classificadas por ministerios, capitulos, artigos e secções.

No ministerio da Fazenda, facil de encontrar no orçamento das despesas, por ser o primeiro, e, além d'isso, porque no alto de cada pagina se encontra a designação do ministerio a que dizem respeito as despesas descriptas, é que devemos procurar a descripção das despesas da divida publica.

Divide-se o orçamento do ministerio da Fazenda em quatro partes:

- 1.ª Encargos geraes;
- 2.ª Divida publica;
- 3.ª Serviço proprio do ministerio;
- 4.ª Diferenças de cambio (*).

Na primeira e segunda parte d'este orçamento é que se encontrava a divida publica até 1907-1908, mas no anno 1908-1909 a descripção de toda a divida encontra-se na segunda parte, dividida em divida a cargo da Junta do Credito Publico e divida a cargo do Thesouro. Nos orçamentos anteriores a divida a cargo do Thesouro achava-se descripta no 3.º cap. dos *Encargos geraes* (1.ª parte do Ministerio da Fazenda).

Nos encargos geraes encontram-se os serviços ou despesas que Luigi Cossa chama *constitucionaes*, relativas á familia real, camaras legislativas, etc., e ainda

(*) Resultantes da crise económica (drenagem do ouro), e dos pagamentos ao estrangeiro. Nos orçamentos anteriores a este, a divida era em cinco partes, uma das quaes era denominada *Fundo permanente de defesa nacional*, que resultou dos acontecimentos de 1890 determiná-los pelo *ultimatum* da Inglaterra. Mas a dotação d'este *Fundo* nunca chegou a ter realisação efectiva.

outras cujo character geral impede de incluir especialmente em qualquer dos ministerios.

Na segunda parte (divida publica) apresentam-se as despesas com a Junta do Credito Publico, divida interna e externa, e pensões vitalicias, e tambem os juros e amortisações a cargo do thesouro.

E' aqui que devemos procurar ambas as especies de divida amortisavel, a 1.ª especie sob a rubrica *Divida a cargo da Junta do Credito Publico*, e a 2.ª sob a epigraphie de *Divida a cargo do Thesouro*, de ambas as quaes falla o art. 160.º do Regul. de contabilidade.

Antes de proseguirmos, notemos que o art. 161.º d'este regulamento, em que se attribuem á direcção geral da thesouraria no ministerio da Fazenda as operações, assentamento e escripturação da divida amortisavel, está hoje revogado, pois que sómente uma parte da divida amortisavel — a que está a cargo do Thesouro — lhe pertence; porque a outra é attribuida á Junta do Credito Publico.

70. Outras noções de divida amortisavel: — classificação de Luigi Cossa e de Leroy-Beaulieu. — Já sabemos que a divida amortisavel constitue uma especie de divida fundada, sendo devida á moderna substituição das antigas rendas perpetuas por outras de amortisação mais ou menos lenta.

Mas ha diferentes especies de divida amortisavel e o proprio regulamento de contabilidade é o primeiro a apresentar-nos duas, como já dissemos.

Não ha, porém, só estas, pois existem outras, umas adoptadas de preferencia em um Estado e outras em outros Estados.

Luigi Cossa ⁽¹⁾ apresenta-nos como principaes tres categorias de empréstimos de divida amortizavel, distinctas pelas diversas condições estabelecidas para o seu reembolso. São ellas:

a) *Empréstimos com vencimento fixo*. — Nestes empréstimos pagam-se periodicamente os juros e restitue-se na epoca estabelecida ou todo o capital ou uma parte d'elle, o que pode fazer-se ou tornando a comprar pelo preço do mercado as obrigações, ou dividindo estas em series e sorteando as que devem ser amortizadas.

b) *Empréstimos com premio*. — Nestes empréstimos, que são susceptíveis das mais variadas combinações, restitue-se o capital em epocas determinadas e mediante sorteio, com a differença porém de que os juros (ou mais frequentemente uma parte d'elles) se não pagam a todos os possuidores das obrigações, mas sómente aos das obrigações premiadas ⁽²⁾

c) *Annuidades*. — As annuidades, chamadas também *rendas a praso*, são empréstimos igualmente reembolsaveis a pouco e pouco, mediante o pagamento annual de uma somma fixa, que comprehende uma quota de juros que progressivamente diminue e uma de capital que progressivamente aumenta.

⁽¹⁾ *Primi elementi di Scienza delle Finanze*, 7.^a edição, Milão, 1896, pag. 196 a 198.

⁽²⁾ Como exemplo de empréstimos com premio, entre nós pôde citar-se o empréstimo de 1888 para a construção de estradas reaes e districtaes (Orçam. de 1908-1909, pag. 96 do Ministerio da Fazenda).

As annuidades são a *praso fixo* e *vitalicias*. Naquellas (a 30, 50 ou 90 annos, por ex.) é exactamente determinada a quota parte do capital que, junta aos juros, constitue a somma fixa a pagar annualmente. Nestas, tanto a epoca de reembolso como o total do capital a restituir são elementos não certos, mas aleatorios, dependentes da duração da vida de uma ou mais pessoas, isto é, em geral dos credores.

Nas annuidades vitalicias simples ou individuaes a divida extingue-se com a morte do credor; nas compostas ou sociaes (*tontinas*, de Tonti, financeiro que as inventou), constituídas por um grupo de credores de edades pouco differentes, a divida extingue-se com a morte do ultimo credor, porque se devem pagar aos sobreviventes as annuidades correspondentes aos já fallecidos.

Leroy-Beaulieu apresenta outra classificação, que é a seguinte:

a) *Empréstimos representados em titulos de renda vitalicia*. — São titulos de divida publica usados anteriormente aos modernos empréstimos e que tinham como typo as *tontinas*, de que já fallámos.

b) *Annuidades terminaveis* (do inglez *terminables*). — Expiram por si mesmas sem que o capital seja pago. Parecem-se ainda alguma coisa com as *tontinas*, mas com a differença de que o juro se transmite até expirar o praso. Dá-se ao credor um juro elevado, porque, decorrido um certo praso fixo, a annuidade termina e não se restitue o capital. Erã em Inglaterra um anexo das rendas perpetuas, e nunca duraram alem de 99 annos.

c) *Obrigações amortisaveis por sorteios periodicos frequentes*. — Foi este o systema seguido entre nós desde 1873, e é o preferido geralmente.

d) *Bons reembolsaveis a prazos determinados*. — Esta forma foi seguida nos Estados Unidos depois da guerra da secessão, e consiste em se emitirem bons reembolsaveis em certos prazos, em 5-10, 5-20. Estas expressões significam que o reembolso não pôde ter lugar antes de cinco annos e que depois do quinto anno o Estado pôde escolher até ao 10.º, até ao 20.º, etc.; a occasião mais propria para se fazer o reembolso. Este systema, baseado na supposição de que o Estado no prazo determinado se encontrará em condições de pagar, é muito perigoso, porque pôde apparecer qualquer crise ou guerra que impeça o Estado de cumprir as condições estatuidas. E' necessario além d'isso attender a que não deve verificar-se a circumstancia de ao mesmo periodo corresponder o reembolso de muitos empréstimos (1).

Todas estas formas teem alguns inconvenientes; entretanto, a melhor d'ellas é a terceira, que por isso mesmo tem conquistado mais sympathias em todos os Estados.

71. — Na divida amortisavel é preciso attender-se a uma circumstancia, que d'antes representava uma difficuldade: se será ou não suscetivel de ser convertida em outra.

Alguns financeiros, pretendendo demonstrar a

(1) *Obr. cit.* de Leroy-Beaulieu, vol. 2.º, cap. 5.º.

impossibilidade da conversão d'esta divida, argumentam assim: as obrigações são amortisaveis e a amortisação faz-se em condições taes que previamente se estabelece o prazo em que o empréstimo deve estar pago; a principio menor e depois successivamente maior, á medida que vão augmentando os juros capitalisados das obrigações amortisadas. Taes empréstimos, por tanto, são verdadeiras obrigações á prazo, de modo que este não pôde ser diminuido, nem a favor ou em prejuizo do credor, nem do devedor. Dá-se portanto o mesmo que se dá nas obrigações civis a prazo, em que o credor não pôde exigir nem o devedor offerecer o pagamento da divida antes do prazo terminado.

O facto de a divida amortisavel não ser sujeita á conversão era um grave defeito, principalmente nos paizes onde, como em Portugal, a amortisação é longa, de 70 a 99 annos. Pôde acontecer que, em uma determinada occasião, sómente se possam levantar empréstimos a um juro muito alto; n'esse caso, sendo a conversão impossivel, fica o Estado obrigado a pagar, durante esse longo prazo, pesados encargos que o podem arruinar.

E' por isso que a pratica das nações vem, desde 1870 (já desde 1856 em França se fazem empréstimos amortisaveis), invalidar esta argumentação.

O primeiro empréstimo amortisavel que foi convertido foi o contrahido pela França em 24 de outubro de 1870, a 6 1/2 %, com a casa Morgan, para occorrer ás despesas da guerra franco-prussiana. A conversão operou-se em 1875 e este exemplo foi posteriormente seguido no empréstimo contrahido pela cidade de Marselha, que tambem foi convertido.

Estes dois factos, universalmente acceitos em

todos os Estados, vieram mostrar que os rigorosos principios de direito civil não se applicam ás relações entre os Estados e os seus credores.

Em Portugal temos nós visto isso mesmo nas conversões operadas em 1881, 1888 e 1889.

Os financeiros mais escrupulosos aconselham que no contracto de emprestimo se fixe a condição de mais tarde poder ser convertido. Entre nós não se fez isso na lei de 2 de julho de 1867, que estabeleceu o primeiro emprestimo amortisavel, mas já se fez com o emprestimo dos tabacos de 1891, em que o Estado garantiu para si o direito de reembolsar os credores antes de findo o praso.

72. Estado da nossa divida amortisavel. — Na divida amortisavel portugueza temos descriptos no orçamento geral do estado emprestimos amortisaveis *internos e externos.*

Os internos proveem de contractos com o *Banco de Portugal*, ou com a *Caixa geral das depositos e instituições de previdencia*, ou com a *Companhia geral de credito predial portuguez.*

Com o *Banco de Portugal* ha:

1.º, o emprestimo para o pagamento ás classes *inactivas*. Este encargo por dec. de 3 e contracto de 4 de dezembro de 1891 deve durar ainda por 35 annos a contar d'essa data;

2.º, o emprestimo de 7 mil contos de 1891, 6%, proveniente de parte do excesso, n'aquella data, do *debito do Estado ao Banco* em conta corrente, além dos limites auctorisados nos contractos anteriores;

3.º, o emprestimo de 8 mil contos de 1893, 3%,

pago semestralmente, proveniente do debito do the-
souro ao Banco; 2.º, empréstimo 4500 contos de 1899,
6%, para pagamento das classes inactivas, que deve ficar
amortizado em 1916. 3.º, empréstimo de 80 contos de 1901, pa-
ra compra do edificio do Museu de Bellas Artes, 6% em
préstimo de 100 contos em 1902, para a continuagão e melhora
do porto maritimo da defregação de Lisboa

Com a Companhia geral de crédito predial portuguez ha:

Estes são os empréstimos e mortuários intermédios.
O primeiro está de 1884 e redimem-se a 4 por cento.
O segundo empréstimo foi de 1886, de 10 milhões de Libras, para
um empréstimo pelo qual se de 4 e 1/2 por cento, e o outro pelo de
30 de novembro de 1886.

73. Ocupar-nos temos agora dos empréstimos amortizáveis e cujo da Junta de Crédito Público. Também temos a considerar a dívida interna e a dívida externa amortizável.

de 4 por cento annuos: 1.º empréstimo de 1888 para a cons-
trução dos estrados e ramos e districellos; 2.º empréstimo de
1890 de 43367 contos para varios trabalhos constructivos de
estradas e caminhos de ferro, penitenciarias, fabricas de ma-
quina e ferramenças, obras nos portos de Vilnius e de
Vilna e de Pagnanica de 1888, na capital da terra de
Kovno, e 3.º para Alupseina, da libreria de Sadow; 3.º em-
préstimo de 1888, sendo um para a reparaçao
das fabricas de Sadow e depois estradamentos de equi-
pagem, e outro para a construcção de estradas em toda a
extensao da 3.ª parte; 4.º os empréstimos de 1889 pa-
ra a soma de 371800 contos para as obras dos portos alia-
dos de Riga, de Riga, de Riga e outros lugares; e
5.º outro de 1888 de 3300000 roubles nominados para o pagamento
de titulos de divida consolidada, emitida a 3.ª parte
de os empréstimos de 1888 e 1889, sendo o 1.º de 1888
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 2.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 3.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 4.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 5.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 6.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 7.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 8.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 9.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 10.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 11.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 12.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 13.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 14.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 15.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 16.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 17.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 18.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 19.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 20.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 21.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 22.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 23.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 24.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 25.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 26.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 27.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 28.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 29.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 30.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 31.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 32.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 33.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 34.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 35.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 36.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 37.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 38.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 39.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 40.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 41.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 42.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 43.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 44.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 45.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 46.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 47.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 48.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 49.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 50.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 51.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 52.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 53.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 54.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 55.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 56.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 57.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 58.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 59.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 60.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 61.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 62.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 63.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 64.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 65.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 66.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 67.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 68.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 69.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 70.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 71.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 72.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 73.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 74.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 75.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 76.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 77.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 78.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 79.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 80.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 81.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 82.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 83.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 84.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 85.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 86.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 87.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 88.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 89.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 90.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 91.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 92.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 93.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 94.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 95.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 96.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 97.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 98.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 99.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 100.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 101.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 102.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 103.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles, e o 104.º de 1889
de 12.º de 1635187000 roubles

(Veja-se Documento 2 498-07)

Divida vitalicia

74. Definição. É a divida formada por annuidades pagáveis durante a vida de certas categorias de pessoas. Encontra-se no Regulamento de contabilidade de 31 de agosto de 1881, artigo 163 a 178, sob a designação de - titulos de renda vitalicia. (1)

Como as pessoas que constituem estas categorias são morrentes, parece a primeira vista que esta divida devia sempre a diminuir, considerando-se, por isso, tem poraria; mas, não succede assim, porque aquellas pessoas são substituidas por outras da mesma categoria. E este facto motiva não só a permanencia, mas até a progressão constante d'esta renda de divida pública, porque se vão creando novos lugares, que lamportam, e por isso despesas.

75. Os titulos que representam aquella divida, podem agrupar-se nas 3 secções geraes a que allude o art. 156 do Regulamento de contabilidade de 31 de agosto de 1881, a saber: Pensões, vencimentos, prestações. Toda pensão comprehende os seguintes titulos:

- a) Titulos de pensões do monte-pio do exército e da armada;
- b) Titulos de pensões por contrato oneroso;
- c) Titulos de pensões denominadas de sangue;
- d) Titulos de pensões denominadas de serviço.

(1) Os francezes chamam-lhe dette viagère. elles não confundem-se estas annuidades com as annuidades das mas classificadas de rente ou pension, referentes a divida ambulatoria, pois que n'um caso se trata de compensação avanzada pelo governo, e no outro de annuidades pagas durante a vida de certas pessoas, que tem cabido direito por terem servido o Estado, ou por elle. Mas ter sido concedido por mercê.

(Verbo Rente e Servis - Beaulieu)

Os titulos que representam a divida vitalicia agrupam-se nas 3 secções geraes a que allude o art. 156 do Regulamento de contabilidade de 31 de agosto de 1881, a saber: Pensões, vencimentos, prestações.

1) As pensões comprehendem os seguintes titulos:

- a) Titulos de pensões do monte-pio do exército e da armada;
- b) " " " " " " por contrato oneroso.
- c) " " " " " " denominadas de sangue.
- d) " " " " " " " " " " do serviço.

cionários que deixam o seu serviço depois de o exercerem por certo tempo (classes inactivas: reformados, jubilados e aposentados).

As *prestações* são annuidades pagas aos egressos, isto é, aos regulares das extinctas ordens religiosas. Devemos notar desde já que esta ultima classe tem actualmente pouca importancia, pois que são poucos os egressos existentes, tendendo por isso estas prestações a desaparecer do orçamento.

Vemos, portanto, que ha seis especies de titulos de divida vitalicia:

- a) Pensões do Monte-pio;
- b) Pensões por contracto oneroso;
- c) Pensões de sangue;
- d) Pensões do Thesouro,
- e) Vencimentos dos reformados, jubilados e aposentados;
- f) Prestações aos egressos.

As tres primeiras especies teem vencimento desde o dia do fallecimento dos individuos que as transmitem ás suas familias (art.º 164), e não estão sujeitas ao cabimento a que abaixo nos referiremos, attenta a sua natureza especial. Constituem por isso uma primeira categoria.

As tres ultimas especies, que constituem a segunda categoria, estão sujeitas a cabimento, precisam de ser decretadas pelo governo, e o seu pagamento depende de approvação do poder legislativo (art. 165.º).

76. Formalidades dos titulos da divida vitalicia. — Cada um dos titulos constitutivos da divida

vitalicia é assignado de chancella pelo Ministro da Fazenda, assignado pelo director geral da contabilidade e extrahido do livro de assentamento das pensões, o qual conjunctamente com o das extincções constitue a base fundamental da escripturação da divida vitalicia.

D'aqui se collige que, com relação á escripturação dos titulos, se segue aqui um systema analogo ao da divida consolidada, correspondendo aquelles livros aos chamados *livro mestre* e *livro auxiliar*. Sommando os titulos contidos no livro do assentamento, e subtrahindo os que constam do livro das extincções, temos os encargos d'esta origem que peçam sobre o thesouro publico.

Estes titulos têm, comtudo, ainda outro livro chamado *livro para o registo summario* dos decretos e leis concedendo e approvando pensões a individuos determinados.

Não são os titulos transmissiveis por venda, doações ou qualquer contracto (art. 177.^o): mas, havendo contestação por qualquer transacção illegal do titulo intransmissivel, pertence ao poder judicial resolvê-la (Port. de 10 de setembro de 1875 e Regul. citado, art. 177.^o § unico).

Os vencimentos dos titulos de renda vitalicia são pagos pelos thesoureiros pagadores do Ministerio da Fazenda por meio de folhas ou relações e em vista dos recibos dos interessados, legalmente processados, pondo-se ao mesmo tempo o competente carimbo nos respectivos titulos, nos termos do art. 178.^o. Note-se que hoje quem faz esses pagamentos é o Banco de Portugal por meio da sua caixa em Lisboa e das suas agencias nas sedes dos districtos.

77. Cabimento.— Diz o art. 166.^o, com referencia ao art. 165.^o que, ainda mesmo depois de approvadas pelo poder legislativo, as pensões do Thesouro só dão direito ao vencimento effectivo quando na respectiva classe occorrerem vacaturas na razão da importancia equivalente a metade das mesmas vacaturas. Esta ultima parte corresponde ao que se chama *cabimento*, a que tambem se referem os artigos 170.^o a 173.^o. Como porém a phrase é um pouco obscura, e para melhor comprehensão do assumpto, recorreremos á lei de despeza de 19 de junho de 1866, cuja doutrina foi confirmada na lei de 26 de junho do anno seguinte.

Ahi, no art. 8.^o, se determina que os funcionarios que tenham direito á reforma, aposentação ou jubilação, não possam ser reformados, aposentados ou jubilados sem que tenham *cabimento*, isto, é, sem que na mesma classe tenha vagado o dobro da despeza.

Cabimento, portanto, é a vacatura do dobro da despeza; e, assim, suppondo que um individuo tem direito á reforma ou aposentação com 800\$000 réis, para que comece a vencer esta quantia é mister que haja vacatura na importancia de 1:600\$000 réis.

O art. 10.^o da lei de 1866 exceptuava da condição do cabimento os officiaes, empregados, lentes, professores, magistrados judiciaes e do ministerio publico, quando a aposentação fosse decretada em virtude da impossibilidade phisica ou moral.

78. Reforma, jubilação e aposentação. — A palavra *reforma* applica-se aos militares e aos funcionarios civis com gradação militar; o termo *jubilação* emprega-se em relação aos professores, de ins-

trução publica; e o termo *aposentação* refere-se a todos os outros funcionarios civis, e ainda aos professores no caso de jubilação forçada.

Isto até 17 de julho de 1886, em que foi publicado o decreto d'esta data, que acabou com a differença entre *jubilação* e *aposentação*, concedendo o direito de aposentação aos empregados que, não a gosando á data d'elle, contem menos de 45 annos e se sujeitem ao pagamento da quota por edades fixada na tabella annexa a esse decreto, e garantindo a aposentação aos empregados e funcionarios civis ou magistrados que já tinham direito de ser jubilados ou aposentados (art. 1.º e § unico). O termo *jubilação* perden, portanto, o seu sentido legal e a classe desaparecerá pelo fellecimento dos jubilados anteriormente a 1886. Este decreto não sujeitou a aposentação a cabimento por ter obrigado todos os empregados a contribuir com uma certa quota para a caixa das aposentações.

Passamos a estudar cada um dos titulos de renda vitalicia, separadamente.

79. Pensões do Monte-pio. — Antigamente havia entre nós um monte-pio especial para os officiaes do exercito e armada; mas, depois da lei de 2 de julho de 1867, que creou o monte-pio official, ao qual foram dados estatutos por decreto de 22 de novembro de 1870, deixou de existir aquelle.

O monte-pio official dos servidores ds Estado foi organizado para estabelecer pensões ás familias dos officiaes do exercito e da armada, e ás dos empregados civis e funcionarios dos diversos ministerios, que tenham nomeação regia, e aos das camaras legislati-

vas que vençam soldo ou ordenado annual de 300\$000 réis para cima. O direito de legar pensões adquire-se pelo pagamento da quota mensal de um dia de soldo ou ordenado do posto ou cargo publico que os contribuintes exerçam.

As pensões são de 30 % do ordenado de cada contribuinte na epoca do seu fallecimento, recebendo-as totalmente os herdeiros dos associados que tenham contribuido mais de 10 annos, e recebendo só metade os d'aquelles que só contribuíram 5 annos; mas os herdeiros dos que tinham contribuido menos de 5 annos unicamente receberão de uma só vez a importancia das quotas entradas.

São para esse effeito *herdeiros habeis* as viúvas e os filhos legitimos dos contribuintes, e, na sua falta, os perfilhados, e ainda a mãe viúva e as irmãs solteiras ou viúvas. Os filhos habeis para receber a pensão são só as filhas solteiras. as filhas viúvas, os filhos varões até aos 18 ou 21 annos, e os filhos de qualquer idade com incapacidade mental ou impossibilidade phisica.

Os individuos que já contribuam para o monte-pio militar continuam a gosar das vantagens e direitos que por lei lhes pertenciam.

A lei de 1867 e o dec. de 1870 não regulam o monte-pio na parte relativa ao exercito e á armada; mas as leis de 7 de abril de 1877, 10 de maio de 1878, 23 de junho de 1879 e 28 de junho de 1880 estabelecem providencias que modificaram em alguns pontos aquelles diplomas.

A lei de 7 de abril de 1877 diz no art. 1.º que as pensões a cargo do thesouro publico, por preço de sangue ou em resultado de contribuição para o mon-

te-pio do exercito ou da macinha, que tiverem sido perdidas pelos pensionistas, em razão de haverem casado antes da publicação da lei de 11 de março de 1862, serão revalidadas a favor das que se acharem viúvas e das que vierem a enviuvar.

E no art. 2.º declara habeis para succeder ás mães, pensionistas do exercito e armada, as filhas casadas, sós ou em concorrência com as irmãs solteiras ou viúvas, salvos os direitos adquiridos.

A lei de 10 de maio de 1878 determina que as pensões decretadas em virtude da lei de 11 de junho de 1867 possam ser accumuladas com as do monte-pio do exercito e da armada, deregando assim o principio geral de que se não podem accumular pensões no mesmo individuo.

A disposição é, comtudo, razoavel, pois que entre as pensões do thesouro e as do monte-pio ha a mesma differença que entre o reconhecimento de um direito e a concessão de uma graça. E, assim como o governo póde conceder ou negar as pensões do thesouro, que revestem um caracter de mercê, assim tambem um individuo que pagou a sua quota durante um determinado periodo e nas condições devidas fica *ipso facto* com o direito de legar aos seus herdeiros habeis uma certa pensão.

A lei de 23 de junho de 1879, reconhecendo o mau estado do monte-pio e a impossibilidade de satisfazer com o producto das quotas aos seus encargos, elevou a 55 contos o subsidio annual do Estado a esta instituição. Habilitou tambem como herdeiros os filhos perfillados em concorrência com os legitimos.

A lei de 28 de junho de 1880 auctorizou a governo a dispendar até a quantia de 3 contos annuaes

com o pagamento de subsidios ás actuaes viúvas e orphãs dos officiaes do exercito que não recebem pensão do monte-pio por algum dos motivos seguintes:

a) por fallecimento dos maridos ou paes, antes da creação do monte-pio;

b) por não ter decorrido, depois da fundação do monte pio official, o tempo preciso para adquirirem direito á pensão;

c) por não ter sido permittido ao official o ingresso na associação.

80. Titulos de pensões por contracto oneroso. — Na lei de 11 de junho de 1867 determinaram-se os differentes casos em que podem ser concedidas pensões a cargo do thesouro, e entre elles não se enumera o de contracto oneroso entre o governo e o pensionista. D'onde parece poder deduzir-se que esta especie de pensões só a póde haver anteriormente a 1867.

Anteriormente áquella lei não havia diploma geral que as regulasse, sendo concedidas por legislação especial, de que temos exemplo na portaria de 18 de junho de 1836, que mandou converter em dinheire certas pensões em generos que pagavam algumas propriedades incorporadas nos bens proprios nacionaes.

Como, porém, se tratasse de pensões agrarias de caracter permanente, inherentes não ás pessoas, mas ás propriedades, duvidou-se com razão se taes pensões constituíam divida vitalicia, parecendo que não revestem este caracter.

Hoje, porém, é incontestavel a sua existência,

depois que o decreto de 30 de junho de 1887, art. 2.º auctorizou o governo a converter o fundo consolidado interno em titulos de pensões de uma ou duas vidas, á livre escolha do credor.

O governo teve por fim abreviar a amortisação da divida, explorando o sentimento individual, que prefere um rendimento maior e certo, durante a vida do individuo, a um rendimento menor, mas para si e para os seus herdeiros. E que estas pensões são de contracto oneroso bem o prova o facto de serem fructo da permuta do fundo de 3 0/0.

E' este ultimo character que as define e separa das outras pensões do thesouro, de que passamos a occupar-nos.

81. Pensões de sangue. — As pensões de sangue recebem este nome das causas que determinam a sua concessão.

A taes pensões se refere a lei de 11 de junho de 1867, art. 6.º § 3.º, que determina a sua concessão por serviços d'aquelles que tenham morrido no campo da batalha, ou dentro do prazo de 6 mezes depois dos ferimentos alli recebidos. A alienação mental proveniente de ferimentos recebidos em combate dá o direito á pensão, se se verificar dentro do referido prazo. O prazo de 6 mezes foi fixado para se evitarem abusos.

Pelo que se vê, as pensões podem ser concedidas por feitos militares durante a vida dos individuos ou aos herdeiros sobreviventes. Não podem exceder 30 0/0 do soldo do official.

Para poder ser decretada uma pensão é necessaria consulta affirmativa do procurador geral da co-

rôa e da secção administrativa do conselho de estado (hoje Supremo Tribunal Administrativo). Nas pensões que se concederam por serviços feitos no Ultramar deve tambem ser ouvida a Junta consultiva do Ultramar.

A lei de 1867 foi em parte revogada ou ampliada pelos seguintes diplomas:

a) Decreto de 16 nov. de 1872, que regula o processo de concessão de pensões de sangue no Ultramar;

b) Lei de 5 de abril de 1874, que a applica aos individuos da armada e do exercito expedicionario na campanha da Zambesia;

c) Lei de 7 de abril de 1877, que já conhecemos (n.º 79);

d) Lei de 14 de maio de 1878, tambem já extractada (n.º 79), que habilita os filhos perfilhados a concorrerem sós ou com os legitimos ás pensões concedidas pelo Estado.

O que porém devemos mais particularmente estudar é a lei de 19 de janeiro de 1827 e o dec. de 17 de fevereiro de 1891.

Na lei de 19 de janeiro de 1827 regulou-se a concessão de pensões de sangue aos feridos nas guerras civis da liberdade, que por esse tempo se travaram. Foi depois applicada em outras circumstancias; mas, para que tal extensão se fizesse, tornavam-se necessarias leis especiaes.

O dec. de 17 de fevereiro de 1891 manda applical-a aos officiaes superiores e inferiores, soldados e mais praças de pret do exercito e da armada, que morrerem, ou inteiramente se impossibilitarem por causa de ferimentos recebidos em defeza da patria,

das instituições politicas do paiz e da ordem publica (art. 1.º); e no seu § unico comprehende os militares que em defeza da ordem e das instituições morreram ou se impossibilitaram na sublevação democratica de 31 de janeiro de 1891. Estas pensões assim concedidas não ficam dependentes de approvação das côrtes nem sujeitas a cabimento; são porém inaccumulaveis com as do Monte-pio official e com outras quaesquer pagas pelo thesouro. Sómente poderão ser concedidas, precedendo consulta favoravel do tribunal superior de guerra e marinha (artt. 2.º e 3.º).

82. Pensões do thesouro. — São pagas pelo thesouro todas as pensões a que nos temos referido, exceptuando as do Monte-pio, que mesmo assim é por elle subsidiado. Excluindo portanto as anteriores, resta-nos agora tratar de uma classe especial, a que se refere o proprio regulamento de contabilidade — as *pensões do thesouro*.

A concessão d'estas pensões é regulada pela lei de 11 de junho de 1867 que nos artt. 1.º e 2.º dá execução ao § 11.º do art. 75.º da Carta Const. que diz:

“É attribuição do poder executivo conceder títulos, honras, ordens militares e distincções em recompensa de serviços feitos ao Estado, dependendo as mercês pecuniarias da approvação da assembleia, quando não estiverem já designadas e taxadas por lei (¹).

A lei de 11 de junho de 1867 concedeu auctorisação ao governo para se fazerem taes concessões. E

(¹) Como na const. brasileira, a nossa Carta emprega o termo *assembleia* para designar o Parlamento.

uma verdadeira lei organica da Carta no sentido de dar effectividade ás suas disposições. Só permite porém, a concessão de pensões nos dois casos seguintes:

1.º) por feitos militares praticados em acção de guerra, na terra ou no mar, que tenham sido especialmente reconhecidos e recommendados como relevantes em ordem do exército ou da armada publicada em devido tempo;

2.º) por serviços extraordinarios de qualquer natureza, de que tenha provindo incontestavel vantagem publica e que sejam credores do reconhecimento nacional.

Não se confunda, primeiro que tudo, o feito militar que determina estas pensões com o que determina as pensões de sangue: aqui é um serviço que se retribue, alem uma desgraça que se remedeia. As pensões de sangue exigem como condição necessaria o derramamento de sangue ou qualquer outro facto em que se expoz a vida e que impossibilite o individuo para o trabalho.

A diuturnidade de serviço, por mais longa que seja, não é fundamento para se conceder a pensão nem é permittida a pensão com sobrevivencia, pois que ella representa apenas uma recompensa pessoal dada ao merito e ao civismo.

Nenhuma pensão poderá ser superior a 30% do soldo ou ordenado do agraciado; e, quando este não tenha sido official do exército nem funcionario, a sua familia não receberá mais do que o maximo, que é 500\$000 réis annuaes.

Para poder ser decretada uma pensão torna-se necessario ouvir as mesmas entidades que mencionamos a proposito das pensões de sangue.

Não devem confundir-se estas pensões com as que são concedidas directamente por uma lei especial, porque estas ultimas não estão sujeitas ás condições a que nos temos referido. Taes são as pensões concedidas aos exploradores africanos Brito Capello, Serpa Pinto e Roberto Ivens (lei de 23 de junho de 1882), e as mais recentemente concedidas ás familias de Camillo Castello Branco, João de Deus, Eça de Queiroz, Camara Pestana, Hintze Ribeiro, etc.

Do confronto dos artt. 1.º, 3.º e 5.º com o art. 4.º e seus §§ da lei de 11 de junho de 1867 deduz-se facilmente que foram dois os períodos por ella estabelecidos, relativamente á concessão das pensões: um até 1 de julho de 1872, e outra desde então para cá; de fôrma que até áquella data as pensões sómente poderiam ser concedidas com as formalidades e condições fixadas nos artt. precedentes, e desde 1872 não mais se poderiam conceder taes pensões.

Deve, porém, notar-se que a ultima conclusão é completamente falsa, porque a faculdade de conceder pensões foi não só conservada para o futuro, mas ainda ampliada, nos termos do § 1.º do art. 4.º, pois taes pensões nem estão subordinadas aos limites fixados relativamente ao quantitativo nem ficam sujeitas a cabimento ⁽¹⁾.

(1) Diz o § 1.º do art. 4.º: «Se, porém, depois d'este prazo alguma circumstancia excepcional recomendar serviços extraordinarios e relevantes feitos ao paiz por modo tão distincto que mereçam esta prova de reconhecimento publico, poderá ser decretada a pensão que os remunerar, depois da audiencia do procurador geral da

A lei de 10 de maio de 1878, permittindo a accumulção de pensões, revogou o art. 8.º da lei de 11 de junho de 1867, onde se diz que as pensões de que trata esta lei são inaccumulaveis com outras quaesquer pagas pelo thesouro ou por instituições subsidiadas pelo Estado.

83. Vencimentos.—O art. 163.º § unico do Regnl. de contabilidade de 1881 diz: — vencimentos de *certas* classes de reformados, etc. —, o que basta para indicar que ha outras classes inactivas, cujos vencimentos não são representados por titulos de renda vitalicia. Assim, os vencimentos dos professores de instrucção publica jubilados são pagos por folhas processadas mensalmente, do mesmo modo que se estivessem em serviço effectivo, e taes professores continuam a ser considerados como adjunctos ao estabelecimento em que serviram. E' isto o que se conclue do § 3.º do art. 1.º da lei de 17 de agosto de 1853.

O dec. de 17 de julho de 1886, a que já nos referimos (n.º 78), sujeitou as classes inactivas ás suas disposições. Devemos contudo notar que no art. 28.º se estabeleceu a seguinte disposição transitoria:

“As reformas, aposentações e jubilações concedidas até á data do presente decreto continuam a ser pagas pelo Thesouro, conforme a legislação em vigor.”

De modo que, segundo a legislação actual, o pa-

corça e do conselho ultramarino, se o caso o pedir, tendo voto affirmativo das secções reunidas do conselho de Estado».

«§ 2.º As pensões de que trata o § antecedente não ficam sujeitas ás regras estabelecidas no art. 2.º (*limite quantitativo das pensões*), nem ás condições de cabimento para se tornarem effectivas».

gamento das classes inactivas é feito por tres fórmas differentes, e assim temos:

1.º Classes inactivas — aposentados, reformados e jubilados, — cujo pagamento é feito por *títulos de renda vitalicia*, conforme o disposto no § unico do art. 163.º do Regul. de contabilidade;

2.º Classes inactivas — aposentados, reformados e jubilados — pagas pelo processamento de folhas, como se estivessem em serviço effectivo (professores de instrução publica);

3.º Classes inactivas — aposentados, — pagas em harmonia com as disposições do dec. de 17 de julho de 1886, que, como já notámos, acaba para o futuro com a 2.ª forma, por isso que os proprios professores que passaram á inactividade depois do dec. de 1886 são aposentados nos termos d'esse decreto.

84. Prestações aos egressos. — Depois da extincção das ordens religiosas, foram concedidos aos regulares das ordens subsidios pecuniarios representados hoje por titulos de renda vitalicia, em compensação de terem sido os seus bens incorporados na fazenda nacional. Estes titulos eram passados pelo ministerio da fazenda em face dos alvarás de habilitação passados pelos governadores civis, (nos termos dos artt. 1.º e 4.º da lei de 21 de agosto de 1860 e instrucções de 15 de dezembro do mesmo anno.)

Nos titulos indicava-se o nome do egresso quando dentro da ordem e o que pretendesse usar no seculo; a terra da naturalidade; a cidade, villa e sitio do convento, invocação e ordem; categoria que tinha de presbitero, corista ou leigo.

A repartição de contabilidade tomava conheci-

mento do recurso dos interessados, a que os governadores civis denegavam a habilitação, e escripturava a conta especial do cabimento, a fim de serem elevadas as prestações até á sua integral importancia, começando pelas dos mais edosos.

As prestações dos egressos estavam, pois, sujeitas a cabimento.

Note-se que os titulos de divida vitalicia foram creados por dec. de 30 de maio de 1844, substituindo o antigo systema de pagamento por folhas e recibos notados.

SECÇÃO 2.ª

Orçamento

Programma n.º 31. — Orçamento geral do Estado — definição, origem e vantagens. Organização dos nossos orçamentos, — parte inicial, central e final; relações chronologicas e logicas entre estas differentes partes. Orçamento preventivo e rectificado; ordinario e extraordinario.

85. Orçamento geral do Estado: sua definição. — A primeira indicação que encontramos no n.º 31 do Prog. é a definição do orçamento geral do Estado; e, para a darmos, devemos recorrer á definição legal e ás doutrinaes, vendo primeiro se a legal satisfaz. Esta encontra-se no art. 19.º do Regul. de cont. de 31 de agosto de 1881, que diz:

“O orçamento geral do Estado é o documento onde são previstas e computadas as receitas e despezas annuaes, competentemente auctorizadas.”

Apezar da sua diversa orientação, o Regul. de

cont. de 1881 copiou esta definição do Regul. de cont. de 4 de janeiro de 1870, que por seu turno a foi beber ao art. 20.º do Regul. de 12 de dezembro de 1863, com a unica differença de que este Regul. teve quasi exclusivamente em vista a legislação franceza, copiando as suas palavras — *acto pelo qual* —, ao passo que nos Regul. posteriores nos apparece a expressão — *documento onde* —; e, embora possa parecer que tal modificação é indifferente, veremos no decurso do nosso estudo que ella alguma importancia tem.

Portanto a fonte d'esta definição é a legislação franceza contida no Regul. de 31 de maio de 1862; não copiaram, porém, os nossos legisladores a definição completa, que é a seguinte:

«Art. 5.º O orçamento é o acto pelo qual são previstas e auctorisadas as receitas e despezas annuaes do Estado ou dos outros serviços que as leis sujeitam ás mesmas regras».

Vejamos primeiro, em presença das praticas orçamentaes francezas, o que quer dizer a expressão — *ou dos outros serviços que as leis sujeitam ás mesmas regras*.

No orçamento francez não só se descrevem as receitas e despezas do Estado, mas tambem certas receitas e despezas communaes e departamentaes, a que se dá o nome de *despezas com recursos especiaes* e que correspondem aos outros serviços de que a definição falla e de que trata o tit. V do Regul. de 31 de maio sob a epigraphie — *Contabilidades especiaes*. E' o que os francezes chamam — *centimos addicionaes*, e nós denominamos *percentagens addicionaes sobre as contribuições geraes do Estado*.

Haverá alguma conveniencia em se fazer a cen-

tralização dos orçamentos locais no orçamento geral do Estado, ou será tal facto uma mera redundancia?

A nossa opinião é que não só a definição do art. 19.º se devia completar segundo o regul. francez, mas tambem que os nossos orçamentos devem organizar-se de harmonia com as praticas francezas.

Para provar que assim deve ser, breves considerações nos bastam. No nosso orçamento não podemos bem avaliar o peso total dos encargos que recaem sobre o contribuinte, como é possível em França, pois que entre nós apenas se descrevem as contribuições geraes do Estado. Se quizermos conhecer o peso total dos encargos, temos de recorrer ao orçamento de cada circumscripção e examinar os addicionaes que sobre o contribuinte pesam, duplicando-lhe por vezes os encargos. Ora, seria de maxima conveniencia, para os legisladores e para todos, que tal estudo se podesse fazer directamente num só documento.

Sustentamos, por isso, a conveniencia de a nossa pratica orçamental ser reformada no sentido da franceza, que neste ponto é preferivel, o que nem sempre acontece, pois casos ha em que a nossa legislação orçamental é superior á de França.

No § 73 do Comp. o sr. dr. Jardim critica a definição legal contida no Regul. de 1870, que appareceu pouco antes da 1.ª edição do seu livro, notando-lhe os seguintes defeitos:

1.º) Não póde a definição applicar-se ao orçamento-proposta, porque neste se acham designadas despezas extraordinarias não auctorisadas; e

2.º) Não póde applicar-se ao orçamento approvado, porque este é uma lei e não um documento.

Não é legitima a primeira censura, e é mesmo inexacta, desapparecendo perante a letra do proprio regulamento, que não permittê que no orçamento-proposta se possam incluir despesas que não estejam autorisadas ⁽¹⁾.

E tambem é menos verdadeira a segunda censura, por isso mesmo que, seja qual fôr a sua natureza e objecto, uma lei é sempre um documento; e ninguem com certeza ignora que a palavra *documento* não é aqui tomada no sentido restricto que lhe attribuem o Cod. civ. e o Cod. de processo, considerando-o como uma especie de prova ⁽²⁾.

O facto de não acceitarmos a critica do sr. dr. Jardim não significa por fórma alguma que acceite-mos a definição de Regul. de contabilidade; e, para a substituírmos, vamos recorrer á doutrina de Leroy-

(1) Vid. Regul. de 1881, art. 63.º

(2) Para se comprehender a distincção entre o orçamento-proposta e o orçamento-lei, desde a sua apresentação até á sua sanctão, devemos conhecer os tramites que uma lei segue. Quando uma proposição de lei é apresentada ao parlamento por um ministro, chama-se *proposta*; quando por um deputado, diz-se *projecto*. A apresentação pôde fazer-se em qualquer das camaras, excepto quando respeitar a impostos, porque em tal caso a iniciativa pertence á camara dos deputados, a verdadeira representante do povo, sem cuja autorisação já desde 1885 era prohibido votal-os. Levada á respectiva commissão parlamentar, que a converte em *projecto da camara*, é discutida e votada; em seguida é remetida á outra camara; e, depois de approvada em ambas, sobe á sanctão régia. Como o orçamento é apresentado pelo ministro da Fazenda, chama-se *proposta* e não *projecto* a esta proposição de lei. Vej. a Cart. Const. art. 45.º e segg.

Beaulieu, que nos apresenta as noções sufficientes para formarmos a seguinte definição:

— Orçamento é um mappa (*tableau*) estimativo e comparativo das receitas a realisar e das despesas a effectuar em um periodo determinado.—

Pelo confronto d'esta definição com a legal se vê que na definição legal existe o defeito de sómente se considerarem as despesas e receitas annuaes, defeito que nós remediamos substituin-do o adjectivo *annuaes* pela expressão — *em um periodo determinado* —, mais rigorosa, mais lata, e extensiva a todos os orçamentos, quer do nosso paiz, quer de outras nações.

Com effeito, se é certo que entre nós o orçamento vigora apenas por um anno, paizes ha onde não succede o mesmo; e nós já vimos que na Inglaterra o orçamento do Estado se divide em duas partes: uma permanente, duradoura, fundada em leis ordinarias, e outra variavel, sujeita á votação annual do parlamento (vej. n.º 20).

E' porisso que é mais acceitavel a definição que per-filhamos, por comprehender todas estas modalidades.

Alem d'isso, o orçamento deve ser um *mappa* com columnas differentes, onde miudamente se descrevam as receitas e as despesas, e se fundamentem com as leis que as autorisam. E assim se fazem entre nós os orçamentos.

Mas a definição diz mais: — *mappa estimativo e comparativo*; porque ha de conter a avaliação das receitas e das despesas comparando-as com as dos annos anteriores e segundo as regras fiscaes estabelecidas no art. 23.º do Regulamento de 1881 ⁽¹⁾.

(1) As noções de Leroy-Beaulieu ácerca de orçamento, e das

René Stourm ⁽¹⁾ censura a definição que dá Beaulieu, pela razão de chamar ao orçamento um *mappa*, quando ha orçamentos que podem não conter nenhum *mappa*, como os orçamentos *en bloc* (em globo, em massa) do directorio e do consulado, que se resumiam em uma só *somma*, em que se continha a totalidade das receitas e das despesas.

E, substituindo a expressão *tableau* pelo termo *acte*, aquelle escriptor substitue a definição de Beaulieu pela seguinte:

“*Orçamento é um acto contendo a approvação prévia das receitas e das despesas publicas.*”

Entretanto devemos dizer que os orçamentos em globo são absurdos, e que hoje teem apenas valor historico; e por isso accetamos de preferencia a doutrina de Leroy-Beaulieu.

86. Origem do orçamento. — Sobre a origem do orçamento estão tambem em divergencia Beaulieu e Stourm.

Para o primeiro a origem dos orçamentos é o *direito que a nação tem de conceder ou negar os impostos*, sendo para esclarecer os representantes da nação e para tornar os seus votos favoraveis, que se descrevem em *mappas* detalhados e precisos as receitas e as despesas.

quaes deduzimos a definição acima apresentada, são as seguintes: Um orçamento é um estado de providencia das receitas e despesas durante um periodo determinado, um *mappa* estimativo e comparativo das receitas a realisar e das despesas a effectuar». Cf. obr. cit., tom. II, pag. 2 da 6.^a edição.

(1) *Le budget*, pag. 4.

Stourm acha restricta tal doutrina, dizendo que ha povos que teem tido o direito de votar impostos sem que tenham orçamento, como acontecia no antigo regimen. E d'isto encontramos confirmação nos factos da nossa propria historia antiga, o que nos leva a ir procurar outro fundamento; e neste ponto achamos justificada a opinião de Stourm, quando filia a origem do orçamento na *conquista do soberania popular*. Isto mesmo se vê de uma passagem de Leroy-Beaulieu, que diz que em todos os paizes, em que não existe o governo parlamentar, não ha orçamentos, porque o soberano não tem obrigação de solicitar dos delegados dos seus subditos os votos das taxas ou dos empréstimos; e, se é verdade que a Russia e a Turquia, antes de possuirem o *systema* parlamentar, já tinham orçamentos, tambem é verdade que esses orçamentos eram organizados pelo poder executivo com o fim de esclarecer os credores para mais facil collocação dos seus empréstimos. Mas, nos paizes em que a soberania popular ainda não foi conquistada, os orçamentos não são discutidos nem examinados; e, quando existem, reduzem-se, como no antigo regimen, a expôr um rol de receitas e despesas sem nenhuma fiscalisação que lhes dê auctoridade e força.

87. Vantagens do orçamento. — Das doutrinas que acabamos de expôr, evidentemente se concluem a importancia e vantagens do orçamento, o qual nos regimens parlamentares constitue uma verdadeira necessidade.

Por elle os deputados e os cidadãos podem conhecer o estado financeiro do paiz e portanto a orientação da administração publica. E é em vista d'elle

que se podem promover as medidas tendentes a satisfazer necessidades e a remediar males.

88. Technica do nosso orçamento. — Vamos fazer agora o exame da technica orçamental, o estudo material do orçamento, dando noticia das mais importantes modificações por que tem passado. Para tal estudo é conveniente compulsar qualquer orçamento, sendo preferivel ter diante dos olhos os mais recentes.

No orçamento de 1879-1880, bem como nos anteriores, apparecem-nos duas especies de paginação: — uma em *algarismos romanos*, correspondente á parte inicial, como se usa nos prefacios ou introduções de alguns livros, e outra abrangendo o restó do orçamento em *algarismos arabes*.

Mas no orçamento de 1880-1881 já um novo systema foi empregado, apparecendo-nos uma paginação em algarismos romanos, correspondente á parte inicial, e 10 paginações em algarismos arabes, assim distribuidas:

1.^a) Uma para o orçamento do rendimento do Estado;

2.^a) Uma para a Junta do Credito Publico;

3.^a a 9.^a) Sete distinctas, correspondentes a cada um dos Ministerios;

10.^a) Uma para a parte final, que é constituida pelos documentos.

No orçamento de 1881-1882 foi supprimida a paginação especial da Junta de Credito Publico, cujo orçamento passou a constituir com o do Ministerio da Fazenda uma só paginação; e, assim, as paginações em algarismos arabes de 10 passaram a ser 9.

O dec. de 15 de dezembro de 1887, que reduziu as attribuições da Junta de Credito Publico, fez desaparecer o orçamento d'esta Junta, que foi incorporado no da Direcção geral da divida publica do Ministerio da Fazenda.

O dec. de 5 de abril de 1890, creando o Ministerio da Instrução Publica e Bellas-artes, introduziu uma nova paginação, que por sua vez desapareceu com o dec. de 3 de março de 1892, que extinguiu aquelle ministerio.

Compõe-se o orçamento de tres partes distinctas: — *inicial, central e final*.

D'estas a mais importante é a *central*, que é a mais extensa, abrangendo o orçamento do rendimento do Estado e o das despesas dos diversos ministerios. O orçamento do rendimento é organizado pelo ministro da fazenda; e o das despesas, dividido por ministerios, é organizado por cada ministro, que calcula as despesas relativas á sua pasta (Regul. de Cont., art. 27.^o). Cada um d'estes orçamentos apparece datado e assignado por cada um dos ministros que o organisou; e, se compararmos as datas de todos estes orçamentos parciaes, vemos que foram organisados em epochas differentes.

Na nossa legislação financeira nada se dizia sobre a epocha em que o orçamento deve ser elaborado, fixando-se apenas a epocha da apresentação ao parlamento que deve ser nos primeiros quinze dias posteriores á constituição da camara dos deputados (Regul. de Cont., art. 28.^o). Hoje a lei de contabilidade de 20 de março de 1907, art. 10.^o, manda remetter os orçamentos dos diversos ministerios ao da Fazenda até ao dia 15 de setembro.

Os orçamentos das despesas de cada ministerio, depois de organisados, são entregues ao ministro da fazenda, que lhes junta o orçamento do rendimento e o do serviço proprio do seu ministerio, e, centralizados assim, os apresenta ás camaras.

No intuito de fazer do orçamento um documento mais facil de ser comprehendido e manuseado, dividiu-se o de 1904-1905 em duas partes (dois volumes distinctos). Contém uma o orçamento (a sua parte fundamental), isto é, a proposta de lei e respectivos mappas de receita e despesa, como até agora; e, além d'isso, um mappa por impostos e mais rendimentos, onde se encontram, para cada um d'elles, as importancias cobradas nos 3 ultimos annos economicos, com designação da sua somma, termo medio, a importancia da avaliação para 1904-1905, a auctorisação para 1903-1904, as differenças resultantes da comparação entre estas, e por ultimo uma columna de observações para se conhecerem rapidamente as bases sobre que assenta o compute orçamental.

Contém a outra parte (2.º volume), com o titulo de «*Anexo ao orçamento geral do Estado na metropole*», os elementos estatisticos, as notas relativas ás receitas e despesas, pormenorisação d'estas, e as respectivas notas preliminares indicadoras das alterações feitas, fornecendo assim detalhadamente todos os esclarecimentos para o estudo das particularidades e minucias, como nos orçamentos anteriores.

O 1.º volume contém toda a *parte inicial* dos antigos orçamentos, o volume 2.º toda a *parte final*. A *parte central* acha-se dividida entre o 1.º e o 2.º volume, contendo o 1.º o mappa do rendimento por im-

postos, contribuições, etc., a que já nos referimos e que constitue uma das novidades do orçamento de 1904-1905, e um mappa das despesas com a designação d'estas por capitulos em cada ministerio, e as sommas por artigos e capitulos.

As pormenorisações dos mappas do rendimento e das despesas, como nos orçamentos anteriores, encontram-se no 2.º vol. (*Anexo*).

Vê-se pois que a novidade do orçamento de 1904-1905 está todo no vol. 1.º.

No orçamento de 1906-1907 ha outra novidade. Em vez de dois, o orçamento consta de 3 volumes. Os *documentos* (parte final dos antigos orçamentos) passaram a constituir o 3.º volume, dividindo-se os outros assumptos pelos dois primeiros volumes.

No orçamento de 1907-1908 apparece-nos ainda outra novidade. O vol. 1.º nos mappas da despesa dos diversos ministerios foi addicionado com a *nota preliminar*, contendo as differenças para mais ou para menos das despesas descriptas, nota que até então só se encontrava no 2.º vol. (*Anexo*), e que n'este orçamento apparece duas vezes, uma no 1.º, e outra no 2.º vol. E' por isso que o 1.º vol. engrossou consideravelmente desde então.

89. Hierarchia dos ministerios no orçamento. — Eis a ordem que os ministerios occupam no orçamento das despesas:

Ministerio da Fazenda;
Ministerio do Reino;
Ministerio da Justiça;
Ministerio da Guerra;
Ministerio da Marinha e Ultramar;

Ministerio dos Negocios estrangeiros;
Ministerio das Obras publicas.

Todos elles se encontram pela sua ordem hierarchica, que é a ordem da sua antiguidade, excepto o da Fazenda, que, devendo occupar o terceiro logar, nos apparece no primeiro. Este facto explica-se pela natureza especial dos assumptos orçamentaes, e porque no orçamento d'este ministerio se descrevem, além das despesas com o serviço proprio do ministerio, tambem despesas de character geral (encargos geraes e divida publica).

Quando existia o Ministerio de instrucção publica, o orçamento respectivo occupava o 8.º logar, por ser o mais moderno, apesar de se formar á custa de uma direcção geral do Ministerio do Reino.

Entremos agora no exame minucioso de cada uma das partes do orçamento.

90. Organização dos nossos orçamentos: I.

Parte inicial.—O orçamento abre pela seguinte inscripção:—*Orçamento geral e proposta de lei das receitas e das despesas ordinarias e extraordinarias do Estado na metropole para o exercicio de . . .*, apparecendo-nos depois em algarismo romanos a *parte inicial*, que comprehende o seguinte:

1) *Relatorio.* Ha differença entre este relatorio e outros a que logo nos referiremos; e para o distinguir chamar-lhe-hemos *relatorio orçamental*. Precede o orçamento, justifica as conclusões que d'elle se tiram, mostrando saldos ou *deficits*, compara as receitas e as despesas do anno corrente com as do anno anterior, e apresenta por vezes ligeiras considerações sobre algumas verbas. É ordinariamente pequeno.

2) *Mappa das receitas e despesas ordinarias e extraordinarias do Estado, na metropole para o exercicio de . . .* É um resumo geral das conclusões orçamentaes em confronto com as receitas e despesas do orçamento anterior. Não abrange mais do que uma pagina.

3) *Proposta de lei*, que approva o orçamento. Tem annexos a si tres mappas:—um da receita, n.º 1; outro das despesas ordinarias, n.º 2; e o terceiro das despesas extraordinarias, n.º 3—redigidos por uma forma semelhante aos da parte central, mas mais resumidos; na parte central as despesas são descriptas por ministerios, capitulos, artigos e secções, e n'este mappa n.º 3 da parte inicial apenas apparecem as despesas classificadas por ministerios e capitulos. O mappa da receita é que é approximadamente igual.

Anteriormente a 1882 havia duas propostas de leis annuaes de fazenda—uma das receitas e outra das despesas; mas intendeu-se que deviam reduzir-se a uma só, com os seguintes tres capitulos: *receita publica, despesa publica, disposições diversas*, sendo estas communs ás receitas e ás despesas. A antiga proposta de lei das receitas comprehendia o capitulo 1.º e a parte do capitulo 3.º applicavel ás receitas; e semelhantemente acontecia com a proposta de lei das despesas. Brevemente faremos menção da novidade introduzida durante a sessão legislativa de 1908 na technica orçamental relativamente a esta organização (vej. o n.º 93).

4) *Mappas n.ºs 1, 2 e 3.* São, como acabamos de dizer, annexos á proposta de lei. O mappa n.º 1 compõe-se de seis artigos relativos ás receitas, a mappa n.º 2, relativo ás despesas ordinarias, está simplesmente dividido em ministerios e capitulos; e o mappa n.º 3

contém as despesas extraordinarias, e tambem está dividido por ministerios e capitulos.

5) *Resumo do orçamento aeral.* E' differente do resumo a que nos referimos em 2.º lugar. Este consta de duas paginas, uma em frente da outra; o outro occupa apenas uma pagina. Este resume o orçamento actual sem relação com o anterior.

Eram estes cinco numeros os que constituíam a parte inicial dos antigos orçamentos (até ao de 1904-1905.) Hoje o vol. 1.º contém mais: o orçamento do rendimento do Estado (importancias comparadas dos ultimos tres annos, termo medio, differenças para mais e para menos, etc.) e o orçamento das despesas por ministerios, capitulos e artigos.

Referimo-nos a outros relatorios apresentados pelo ministro da fazenda: são o relatorio sobre a situação da fazenda publica, e o relatorio dos actos do Ministerio da Fazenda no anno anterior.

O ministro da fazenda deve sempre apresentar ao parlamento estes relatorios.

No 1.º é apreciada a situação da fazenda publica e indicam-se os remedios que o ministro julga convenientes para a regularisação das finanças. Este relatorio precede as chamadas *propostas de fazenda*, nas quaes o ministro apresenta as medidas que julga necessarias para resolver a questão financeira. Não tem epoca determinada para a sua apresentação, mas costuma ser levado ao parlamento com o orçamento ou pouco depois da apresentação d'este.

O relatorio dos actos do Ministerio da Fazenda, em que se referem minuciosamente todos os actos emanados d'elle no anno anterior, serve para escla-

recer o publico e os representantes da nação sobre as operações feitas pelo Thesouro, sobre o estado d'este e em geral sobre todas as providencias tomadas nas direcções geraes do Ministerio da Fazenda. Nos outros ministerios não ha este relatorio, do qual falla o Regulamento da Cont. no art. 40.º.

Ambos estes relatorios se acham fóra do orçamento.

91. Organização dos nossos orçamentos. —

II — *Parte central.* — Já dissemos que esta parte do orçamento é a mais importante por conter, em todo o seu desinvolvimento, não só o orçamento do rendimento, mas tambem o orçamento das despesas. E' d'aquelle, por nos apparecer primeiro, que em primiro lugar tambem nos occuparemos.

a) *Orçamento do rendimento do Estado.* — O orçamento do rendimento ordinario do Estado divide-se em artigos, sendo a sua divisão actual a seguinte:

Art. 1.º — *Impostos directos*;

• 2.º — *Sello e registo*;

• 3.º — *Impostos indirectos*;

• 4.º — *Impostos addicionaes*;

• 5.º — *Bens proprios nacionaes e rendimentos diversos*;

• 6.º — *Compensações de despesa.*

N'estes differentes artigos apparecem os diversos elementos de receita descriptos em regra por ordem alphabetica.

O *sello e o registo* é um artigo moderno, e nos primeiros orçamentos estes impostos appareciam classi-

ficados, ora entre os impostos directos, ora entre os indirectos, em virtude da difficuldade de os incluir na divisão usual e legal dos impostos, o que fez com que o sr. Forjaz de Sampaio lhes chamasse *anomalos*. Quando mais tarde foi estabelecida uma administração differente para estes elementos de receita (*directão geral dos proprios nacionaes*), creou-se no orçamento um artigo especial para os descrever em separado.

Por lei de 27 de abril de 1882 creou-se o addicional de 6 por cento; e a carta de lei de 30 de julho de 1890 creou um novo addicional de 6 por cento, ficando desde então constituído por estes elementos de receita o art. 4.º. A lei de 26 de fevereiro de 1892 (art. 2.º) elevou a percentagem d'este ultimo addicional sobre as contribuições sumptuaria, industrial, predial, e de rendas de casas, e desde então a receita que d'aqui proveio foi tambem descripta n'este art. 4.º.

E' verdade que a lei de 25 de junho de 1898 determinou no seu art. 2.º que a todas as contribuições, taxas e demais rendimentos do thesouro, de qualquer ordem, natureza, denominação ou exercicio, que se arrecadarem, a datar da vigencia d'esta lei e até 30 de junho de 1899, fosse accrescentado um novo addicional de 5 por cento ao respectivo producto; mas este addicional, que tem sido conservado nas leis orçamentaes seguintes, ficou constituindo *receita extraordinaria* do thesouro, pelo que não entra n'este mappa, mas no da receita extraordinaria.

O art. 21.º do Regul. de Cont. manda computar no orçamento os seguintes rendimentos: *contribuições impostos directos, impostos indirectos, proprios nacionaes e*

rendimentos diversos; mas o art. 22.º do mesmo Regul. justifica logo a criação dos outros artigos, porque manda incluir no orçamento *quaesquer outros rendimentos ou recursos publicos*, sejam de que natureza forem, previstos á data da organização do mesmo orçamento.

Este orçamento está organizado por meio de mappas, contendo cinco columnas: a primeira para a numeração alphabetica dos diversos elementos de receita (*n.º de ordem*); a segunda para a designação do rendimento; a terceira para a avaliação de cada receita; a quarta para a somma por artigos das differentes *parcellas* que se encontram na terceira, e a quinta para indicar a legislação relativa a cada rendimento em especial.

Encontra-se, além d'isso, depois d'este, outro mappa comparativo entre o rendimento computado para o anno em que o orçamento deve vigorar e o do anno transacto. Compõe-se de cinco columnas, sendo a 1.ª para a designação do rendimento, a 2.ª para a avaliação da receita do orçamento actual, a 3.ª para a do orçamento anterior, e as columnas 4.ª e 5.ª contendo uma a differença para mais entre o orçamento actual e o anterior, e outra a differença para menos. Este mappa nada mais é que a repetição do anterior com esta especialidade sómente.

Apparece-nos ainda o mappa comparativo da receita extraordinaria do anno actual com o anterior; e por ultimo apparecem-nos as observações, que occupam um espaço relativamente extenso.

Olhando para o primeiro mappa, encontramos diante de cada elemento de receita uma nota em *parenthesis*, em *numeros ordinaes*; estas notas são

remissões para as observações finais, onde se encontra a justificação das avaliações feitas na terceira columna do mappa, avaliações que não são feitas arbitrariamente, mas sim em harmonia com as normas estabelecidas no regulamento de contabilidade (art. 23.º).

Estes mappas encontram-se hoje no *Anexo* (2.º volume), porque no *orçamento* (1.º volume) encontra-se o mappa comparativo por impostos, contribuições e outros rendimentos, como já dissemos.

b) *Orçamento das despesas*. — O orçamento das despesas acha-se organizado, na parte central, pela ordem dos ministerios já indicada. O orçamento de cada ministerio consta de uma nota preliminar, do orçamento propriamente dito, e, entre aquella e este, de um resumo comparativo entre as despesas do orçamento actual e as do anterior. Abrindo o orçamento de qualquer ministerio, vê-se facilmente se ali se trata da nota preliminar ou do orçamento, reparando na designação que se encontra no alto das duas ultimas columnas, á direita de cada pagina: se ella se intitular *differenças para mais ou para menos*, trata-se da nota preliminar; se a ultima columna se intitular simplesmente *somma por artigos*, estamos no orçamento propriamente dito.

Encontramos, pois, no orçamento das despesas de cada ministerio a seguinte ordem:

1) *Nota preliminar*. — N'ella se indicam os resultados obtidos pela comparação entre o orçamento presente e o anterior; está dividida, para cada ministerio, em capitulos, artigos e secções, e no ministerio da fazenda accresce ainda a divisão em partes. O mappa da no-

ta preliminar consta de quatro columnas, sendo a 1.ª para a numeração dos capitulos, a 2.ª para a designação da despesa, e a 3.ª e 4.ª para as differenças para mais ou para menos.

2) *Resumo comparativo*. — N'elle se indicam as sommas, por partes e capitulos do Ministerio da Fazenda, e por capitulos nos restantes ministerios, das differentes parcelas indicadas na nota preliminar. E' portanto um resumo d'esta e consta só de uma pagina.

3) *Orçamento do ministerio*. — Aqui acham-se as despesas dos capitulos desinvolvidas por artigos, descendo-se até ás secções. Os mappas são formados em cinco columnas, sendo a 1.ª para a numeração dos capitulos, a 2.ª para a numeração do pessoal, a 3.ª para a designação da despesa, a 4.ª para a somma por secção, e a 5.ª para a somma por artigos.

No ministerio da fazenda accresce ainda a divisão em partes, como dissemos, sendo actualmente quatro: *encargos geraes, divida publica, serviço proprio do ministerio, e differenças de cambias*.

Cada uma d'estas partes divide-se em capitulos, que conservam a sua numeração seguida desde o primeiro ao ultimo do orçamento de cada ministerio; assim os *encargos geraes* dividem-se em quatro capitulos: — *dotação da familia real, côrtes, encargos diversos (subsídios, restituições, guarda real dos archeiros), classes activas, e extinctas juntas geraes de districtos*.

Segundo o art.º 24.º do Reg. de Cont. de 1881, o Ministerio da Fazenda tinha apenas duas partes: — *encargos geraes*, abrangendo as despesas referidas, que são em parte aquellas a que Luigi Cossa chama *constitucionaes*, e *serviço proprio do ministerio*; mas depois,

pela redução das attribuições da Junta do Credito Publico, foi supprimido o orçamento d'esta Junta, e appareceu a 3.ª parte — *divida publica*. O *fundo permanente de defeza nacional*, que constituia uma das partes d'este ministerio, foi creado em 1890 por causa dos acontecimentos que succederam depois do *ulimatum* de 11 de janeiro, mas deixou ha pouco tempo de figurar na descripção orçamental. Depois de 1891, em consequencia da crise financeira, creou-se a 5.ª parte — *diferenças de cambios*.

Nos outros ministerios a primeira divisão que nos apparece é em capitulos. Assim, o Ministerio do Reino tem, no orçamento de 1908-1909, 17 capitulos, como o da Fazenda tem 18.

Antes da criação do Ministerio da Instrução Publica em 1890, a *instrução publica* constituia um capitulo, e, attendendo ás suas diferentes especies e graus, esse capitulo dividia-se em diversos artigos relativos á *instrução primaria, secundaria, superior e especial*. E, como havia ainda diferentes estabelecimentos para cada uma d'essas especies, necessario se tornava subdividir os artigos em secções. Assim, o artigo *instrução superior* comprehendia diferentes secções relativas á Universidade, Academia Polytechnica do Porto, Escola Polytechnica de Lisboa, Escola Medica do Porto, etc.

Era esta incontestavelmente a divisão organica mais natural do serviço da instrução publica, mas, apezar d'isto, de certo tempo para cá, pela extrema complexidade d'este serviço, formaram-se diferentes capitulos relativos a cada uma d'aquellas especies tendo cada capitulo ou um só artigo ou dois ou tres. No orçamento de 1908-1909, a instrução publica comprehende os capitulos—7.º (*serviços geraes*), 8.º (*Instruc-*

ção Primaria), 9.º (*Instrução Secundaria*), 10.º (*Instrução Superior*), 11.º (*Bellas Artes*), 12.º (*Bibliothecas e archivos publicos*). A instrução superior (capitulo 10.º), por exemplo, comprehende tres artigos 66.º, 67.º e 68.º, sendo o art.º 66.º para o pessoal, o art.º 67.º para ferias, e o art.º 68.º para o material e diversas despesas; e cada artigo se subdivide em secções, correspondendo cada uma a cada estabelecimento de instrução superior.

O orçamento das despesas de cada ministerio está, como dissemos, organizado por mappas de cinco columnas, das quaes a terceira, que é a mais larga e a central, contém as divisões por artigos e secções, e, em corpo typographico menor, adiante de cada instituição ou serviço, a legislação respectiva, em parenthesis.

Costumava ainda apparecer no fim do orçamento de cada ministerio uma 4.ª divisão intitulada *Observações*, mas nos ultimos orçamentos apenas nos apparece essa divisão no fim do orçamento do Ministerio da Fazenda, abrangendo quatro columnas, nas tres primeiras das quaes, muito estreitas, se acham indicados os capitulos, artigos e secções do orçamento a que dizem respeito as observações, as quaes se encontram na 4.ª columna, a ultima e muito larga. Estas observações acham-se numeradas ordinalmente, com referencia a diferentes despesas, cuja legislação é explicada nellas, ou cujas verbas são esclarecidas com desinvolvementos.

Ha ainda outras particularidades que é preciso ter em vista.

Assim, nos orçamentos de todos os ministerios se apresenta, depois do mappa da despesa ordinaria, outro, sempre muito mais succinto, da despesa extraordinaria. Este mappa é de origem muito recente, data dos orçamentos posteriores a 1893, porque anteriormente o orçamento só descrevia as despesas ordinarias, constando as extraordinarias de uma proposta de lei especial, que fazia parte das chamadas *propostas de fazenda*.

Alem d'isso, é necessario notar que, no ministerio de marinha e ultramar, ha o orçamento das despesas da marinha e o das despesas do ultramar, constituindo dois orçamentos distinctos, havendo em cada um d'elles a parte, tambem em separado, das despesas extraordinarias.

E notaremos ainda que, alem do orçamento das despesas do Ministerio da Fazenda, apparece depois das observações, assignado pelo ministro d'esta pasta., *O orçamento da despesa da Caixa geral de depositos e instituições de previdencia*, tambem desinvolvido por artigos, e constituindo um orçamento separado. Só depois se segue o orçamento do Ministerio do Reino.

Todos estes mappas, cuja descripção temos feito, se encontram no *Anexo* (2.º vol.). No *Orçamento* (1.º vol.) encontra-se um mappa das despesas por ministerios, com a designação da despesa por artigos, e não por *seções*, a numeração dos capitulos e as sommas por artigos e por capitulos, contendo portanto quatro columnas.

Depois d'este mappa seguem-se os mappas da *despesa extraordinaria* por ministerios, com as mesmas columnas.

E por fim apresenta-se um *mappa comparativo*, por artigos, capitulos e ministerios, das despesas propostas para o exercicio anterior.

92. Organização dos nossos orçamentos. —

III. PARTE FINAL. — Esta parte tem no orçamento a designação de *Documentos*, e compõe-se de *orçamentos parciaes e singulares* de algumas das instituições e estabelecimentos descriptos na parte central. No orçamento de 1908-1909, e nos ultimos que o precederam, a parte final abrange apenas tres ministerios: o da Fazenda, o do Reino, e o das Obras Publicas; mas nos mais antigos appareciam documentos relativos a todos os ministerios, pela sua ordem conhecida. Posteriormente a parte final foi sendo reduzida, passando para a parte central a descripção da despesa de alguns d'esses orçamentos parciaes e singulares.

Em geral, os documentos da parte final são organisados nos proprios estabelecimentos, cujas despesas descrevem. Assim, o relativo aos hospitaes da Universidade é organizado em Coimbra, e assignado pelo respectivo administrador.

93. Questões diversas acerca do orçamento.

— O orçamento nada mais é do que a applicação dos preceitos contidos no Reg. de Cont. Ha apenas algumas modalidades, pequenas modificações, que facilmente se explicam; e assim é que a *Instrução*, que devia corresponder a um só capitulo, por descrever um unico serviço, corresponde actualmente a seis.

E' esse mesmo Regul. que nos vae illucidar na resolução das questões que em seguida vamos expor.

a) *Por quem é organizado o orçamento?* — Responde o art. 27.º do Regul.: o orçamento do rendimento é organizado pelo ministro da fazenda; o das despesas, dividido em ministerios, é organizado por cada um dos ministros em relação ás despesas da pasta de cada um. Esses orçamentos parciaes são depois centralizados pelo ministro da fazenda, que os reúne, constituindo e completando assim o orçamento geral do Estado.

E assim se organiza a parte central, que é a mais importante do orçamento. E que essa é a principal se depreheende mesmo do art. 28.º do Reg. de Contab. nas palavras — *acompanhado das respectivas propostas de lei*. Aquelle termo — *acompanhado* indica bem que a parte inicial é um mero accessorio da parte central.

b) *Em que epoca deve ser organizado?* — Nada se achava estabelecido na nossa legislação de contabilidade a este respeito; mas a ultima lei de 20 de março de 1907 declarou no art. 10.º que os diversos ministerios devem remetter os seus orçamentos ao Ministerio da Fazenda até ao dia 15 de setembro.

c) *A quem é apresentado o orçamento?* — O art. 28.º do Regul. de Contab. manda apresental-o á camara dos deputados; e n'esse ponto está de harmonia com o art. 35.º da Carta Constitucional, que declara privativa da camara dos deputados a iniciativa sobre impostos, e com o art. 13.º do Acto Adicional de 1852, que tambem manda apresentar o orçamento á mesma camara.

d) *Por quem é apresentado o orçamento?* — O Acto

Adicional de 1852 manda que elle seja apresentado pelo governo, e o art. 28.º do Regul. de Cont. manda-o apresentar pelo ministro da fazenda. Não ha contudo incompatibilidade entre as duas disposições, pois que o Acto Adicional estabelece a responsabilidade solidaria do governo, e o Regul. de Contab. indica o meio pratico de se executar aquella determinação.

e) *Em que epoca é apresentado o orçamento?* — Os artt. 13.º do Acto Adicional e 28.º do Regul. de Cont. mandam-no apresentar nos primeiros 15 dias depois da constituição da camara dos deputados; mas quando é que esta camara se constitue? Depois de eleita, a camara reúne-se em junta preparatoria, nomeando para seu presidente o deputado mais edoso e para secretarios os dois mais novos. A junta preparatoria, á qual competia verificar os poderes dos deputados cujas eleições não fossem contestadas, hoje tem só de organizar a lista quintupla para a escolha do presidente, que por uma commissão é apresentada ao rei, ao qual pertence escolher de entre os cinco nomes o presidente, e alem d'isso elege os outros membros da mesa da camara. O presidente escolhido pelo rei presta juramento e defere-o depois aos deputados; e é depois d'esta formalidade que se julga constituida a camara. Hoje a camara constitue-se rapidamente, pois que não tem de examinar os diplomas dos deputados e o processo das eleições, porque essa competencia passou para o Tribunal de verificação de poderes. A camara normalmente reúne-se pela primeira vez no dia 2 de janeiro, como prescreve o art. 18.º da Carta Constitucional.

f) *Technica da lei orçamental* — A commissão do

orçamento da camara dos deputados, na sessão legislativa de 1908, fez na technica da lei orçamental uma reforma profunda, que envolve a dos nossos processos parlamentares, reduzindo essa lei á simples descripção das receitas e fixação das despesas para o exercicio respectivo. A commissão foi aconselhada a fazer esta reforma pela propria natureza da lei de receita e despesa, pela salutar pratica de approvar as leis do reino com as formalidades indicadas pela Carta Constitucional e estabelecidas no regimento das duas camaras, e finalmente pelo conhecimento dos factos succedidos nas nações mais cultas.

Com effeito, a lei do orçamento destina-se a collocar á disposição do governo os recursos necessarios para a execução dos serviços do Estado; indica os serviços e compara-os com as verbas que o parlamento destina á respectiva execução. Esta é a função, este é o objecto do orçamento. Portanto a criação de novos serviços, a sua organização, a indicação do processo que o governo deve seguir no exercicio das suas attribuições e na execução das leis, não representam função do orçamento; constituem objecto de leis especiaes.

O orçamento, diz Nitti, não contém normas de direito, não cria ou modifica relações, senão indirectamente. N'este sentido não é uma *lei material*. Mas, em presença do seu character obrigatorio e do processo seguido na sua approvação, não pode contestar-se que seja uma *lei formal*.

O orçamento é um estado de previsão das despesas e das receitas para um anno determinado. É um acto particular; não estabelece qualquer regra geral e permanente.

Que devemos nós encontrar no orçamento? A applicação das leis preexistentes. O orçamento apenas assegura a execução d'essas leis. Por exemplo: trata-se da previsão orçamental dos creditos para fazer face ás despesas com o serviço da guerra no proximo anno? N'esta parte, o orçamento limita-se a assegurar a execução das leis sobre a nossa organização militar. E assim em todos os capitulos da despesa e receita.

Com certeza esta concepção doutrinaria do orçamento não pode admittir a inserção, na lei da receita e despesa, de preceitos estranhos á fixação das receitas e previsão das despesas para o exercicio respectivo. Essa pratica constitue, sob o ponto de vista scientifico, uma grave incorrecção. O orçamento é, na essencia, um documento de previsão para um periodo determinado, uma disposição *especial e temporaria*. O parlamento deve abster-se de inserir n'esse documento disposições *geraes e permanentes*.

Praticamente a doutrina contraria tem notaveis inconvenientes: desorganisa as leis, permite a approvação de projectos e propostas imperfeitamente examinados, perturba a analyse do orçamento, cuja approvação demora.

O legislador, observa Duvergier, deve fazer leis sabias e classificar-as convenientemente. Mas não ha possivel classificação de leis com o regimen de enxertar, nas leis do orçamento, disposições de character legislativo estranhas ao objecto restricto d'esse documento. Que insuperavel difficuldade não existe em surprender nas leis do orçamento, que tem character temporario, disposições que organisam serviços, criam logares, estabelecem terços, instituem lyceus,

passados dez ou quinze annos depois da respectiva promulgação!?)

Ha muitos annos que os competentes, ao compararem as leis recentemente promulgadas com as leis do principio do regimen constitucional, lamentam a sua imperfeição.

A pratica das nações cultas e a critica dos respectivos processos parlamentares aconselham a reformar o nosso mau systema. Podemos colher lições proveitosas na Belgica, em França, na Inglaterra e nos Estados Unidos.

A França sobretudo tem abusado, mais do que nenhum outro paiz, do systema de inserir disposições parasitarias na lei da receita e despesa. Este systema tem sido largamente combatido, e é notavel a tentativa de Berthelot para prover de remedio efficaz a este mal.

Em 1900 este deputado pretendeu inserir na lei das finanças o seguinte artigo:

Le budget prévoit et autorise, pour l'exercice auquel il se rapporte: les dépenses publiques dans les limites résultant des lois antérieures; les recettes destinées à y faire face; et les divers moyens de service.

Esta emenda não foi porém admittida, apesar da sua conformidade com os principios que temos estabelecidos.

Os inconvenientes de pratica das addições podem resumir-se nos seguintes:

1.º, não poderem estudar-se devidamente os serviços a que as addições se referem, ao discutir-se o orçamento, de modo que o resultado de semelhante processo é nem se estudarem as propostas de reforma dos serviços nem se discutir o orçamento;

2.º, augmentar em extremo as despesas publicas,

augmentos de que nos dão exemplo as nossas leis de receita e despesa;

3.º, apparecerem leis mal feitas, sem systema, podendo citar-se, para exemplo, algumas disposições que, ha tantos annos, se encontram em todas as leis do orçamento. Repetidas vezes, uma ou outra disposição legal está revogada ou alterada por qualquer referencia da lei do orçamento, e dentro da mesma lei descobrem-se a cada passo contradições lamentaveis.

Para evitar estes e muitos outros inconvenientes, a commissão do orçamento resolveu adaptar a emenda Berthelot a Portugal, propondo as seguintes providencias:

1.ª Converter em lei do reino e inserir no regimen da camara dos deputados esta resolução:

Art. (a). *A lei de receita e despesa, quando approva o orçamento geral do Estado, auctorisa a arrecadação das receitas e descreve as despesas do Estado, constantes das leis preexistentes.*

§ unico. *A lei de receita e despesa apenas pode abranger providencias que não tenham caracter permanente, e sejam absolutamente necessarias para a gestão financeira do anno e execução do orçamento. Essas providencias, que devem constituir objecto de propostas especiaes, precedidas de relatorio, com parecer das comissões respectivas, são discutidas com o orçamento, e, depois de approvadas, inseridas na lei de receita e despesa.*

2.ª Desintegrar, da proposta de lei de receita e despesa, as disposições sobre creditos especiaes e aquellas que, por possuirem caracter permanente, devem constituir objecto de proposta de lei especial. D'este modo o projecto de lei de receita e despesa

apenas auctorisará a arrecadação das receitas e descreverá as despesas do Estado.

A commissão reconheceu que a logica dos principios e a execução do regimento da camara exige a desintegração da proposta de lei em tantos projectos especiaes quantos os assumptos n'ella versados, e que, só depois de discutidos e approvados como projectos, deveria ser considerada a sua doutrina no projecto do orçamento; mas não enveredou por esse caminho, que difficultava em extremo a discussão e approvação do orçamento, pois que a proposta do governo se achava organizada, por exemplo, admitindo como leis do reino alguns preceitos referentes a despesas que se encontram na proposta de lei do orçamento.

Dominada por este criterio, organisou tres projectos de lei: 1.º o projecto de lei de receita e despesa para 1908-1909; 2.º o projecto de lei sobre creditos especiaes; e 3.º o projecto de lei com as disposições de character permanente da proposta do governo, formal ou substancialmente modificadas, e com outras providencias exigidas pela administração publica.

Todos estes projectos deviam soffrer e soffreram com effeito discussão especial. Approvado o 3.º projecto, como qualquer proposta ou projecto de lei, ficou constituindo lei do reino.

As irregularidades d'este processo parlamentar confessou-as sinceramente a commissão, e consistem em:

a) constituir-se um projecto de lei (o 3.º) com disposições que, normalmente, deviam ser objecto de alguns projectos de lei;

b) serem consideradas, no projecto de orçamento,

verbas de despesa, que constam de algumas providencias do projecto de lei.

Mas estas irregularidades formaes, que apenas existem n'este primeiro anno de transição, ficam, diz a commissão, generosamente compensadas pelas vantagens do regime que se inicia. De futuro a proposta do orçamento poderá ser entre nós o que deve ser. A sua apreciação começará de ser feita conscienciosamente.

Os tres projectos da commissão foram com effeito approvados, e convertidos em tres leis, que todas teem a data de 9 de setembro de 1908.

Taes são as modificações, na verdade profundas, que de novo foram introduzidas na technica das nossas leis orçamentaes.

(Vej. o *Parecer sobre o orçamento geral e proposta de lei das receitas ordinarias e extraordinarias na metropole para o anno economico de 1908-1909*, apresentado em sessão de 13 de julho de 1908 pela commissão do orçamento, de que foi relator geral o sr. Dr. Abel Andrade).

94. *Relações chronologicas e logicas entre as differentes partes do orçamento.* — Pelo que deixamos dito facilmente se vê o sentido d'esta indicação do Prog. — "relações chronologicas e logicas entre as differentes partes do nosso orçamento."

Já sabemos que na parte final se contem os orçamentos parciaes e singulares das differentes instituições, cuja despesa é descripta depois na parte central, o que mostra que aquella é a base d'esta. E se a parte final é logicamente anterior á parte central, tambem o é chronologicamente, e nem podia dei-

xar de ser assim, por quanto a existencia da parte central depende da existencia da final.

Relativamente á parte inicial, diremos que é posterior a ambas as outras, pelo facto de ali se contem as conclusões geraes do orçamento. E, com effeito, não poderia ser organizada sem o previo conhecimento das receitas e despesas descriptas na parte central.

Não obstante isto, os orçamentos abrem sempre pela parte inicial, seguindo-se-lhe a central e por ultimo a dos documentos, invertendo-se assim a ordem natural, logica e chronologica, das differentes partes do orçamento.

95. Orçamento preventivo e rectificado. — O orçamento de que nos temos occupado, que é o definido no art. 19.º do Reg. de Cont., é o chamado — *orçamento preventivo*; do *rectificado* se occupa o art. 30.º do mesmo Regul., dizendo:

“Além do orçamento geral do Estado será também apresentado ás côrtes pelo ministro da fazenda, até 15 de fevereiro de cada anno economico, o orçamento rectificado do exercício respectivo a esse anno economico, acompanhado das competentes propostas fixando definitivamente as receitas e as despesas do mesmo exercício e occorrendo á deficiencia das receitas.”

Vê-se pois que o orçamento rectificado regula para o exercício que está correndo, enquanto o preventivo vigora sómente para o exercício futuro, sendo preciso ter-se isto em conta para se não confundirem, pois são apresentados ás camaras na mesma sessão, embora em epochas differentes, tanto o orça-

mento preventivo do exercício seguinte, como o rectificado do exercício corrente. O orçamento rectificado serve para corrigir os erros do orçamento preventivo apresentado na sessão anterior, e não os do apresentado na sessão actual.

Por outro lado, o proprio orçamento rectificado não deixa também de ser preventivo relativamente á parte do anno que vae desde a sua elaboração até 30 de junho (fim do anno economico). Portanto é uma *rectificação* ás previsões anteriores, e uma prevenção para os factos que ainda não de succeder; e é por isso que se conveio em chamar-lhe *orçamento* (prevenção do futuro) *rectificado* (rectificação do passado). Também se rectificam as previsões dos factos que ainda hão de dar-se, porque estão mais proximos da sua realisação do que estavam na epocha em que foi organizado e votado o orçamento preventivo.

A lei das receitas e despesas de 30 de junho de 1891 supprimiu o orçamento rectificado no § 15.º do art. 1.º, considerado *de execução permanente* pelo § 39.º do mesmo artigo. A razão da suppressão está em que, por occasião da discussão do orçamento rectificado, se introduziam n'elle novas despesas que avolumavam os encargos do thesouro, e por isso foi uma providencia aconselhada pelo bom senso no momento em que começaram a apparecer os primeiros symptomas da crise financeira, começada em 1891 e que mais se accentuou em 1892.

Teve-se pois em vista restringir o augmento das despesas. O orçamento rectificado foi substituido pela creação de *creditos especiaes* auctorizados pelo poder legislativo, de que havemos de tratar opportunamente.

98 Orçamento ordinario e extraordinario.—

O orçamento preventivo e o rectificado, quando esta distincção exista, não constituem propriamente dualidade orçamental, por isso que os factos descriptos em um e outro são os mesmos, sendo o mesmo também o periodo financeiro em que ambos vigoram; mas os orçamentos ordinario e extraordinario já são distinctos um do outro, pois que a materia de que um se occupa não é a mesma que a do outro, embora o periodo para que ambos regulam seja o mesmo.

Para darmos a noção de *orçamento ordinario e extraordinario*, recorremos á lei de 25 de junho de 1881 e ao Reg. de Cont. do mesmo anno. O art. 8.º e § 1.º da lei de 25 de junho diz o seguinte:

“Art. 8.º O orçamento geral do Estado e o orçamento rectificado subdividem-se em orçamento ordinario e extraordinario.

“§ 1.º O orçamento ordinario descreve a receita e a despesa que por sua natureza são permanentes; o orçamento extraordinario comprehende exclusivamente as receitas e as despesas que tem character transitorio.”

O orçamento ordinario abrange, portanto, as receitas e despesas ordinarias, isto é, aquellas que duram por um tempo indefinido, renovando-se em cada periodo financeiro; o orçamento extraordinario comprehende as despesas extraordinarias, isto é, aquellas que terminam quando termina o serviço a que correspondem, e são de pouca duração, como são as feitas com a construcção de uma estrada, etc.

Quem primeiro deu toda a importancia á classificação d'estas despesas no orçamento foi Fontes Pereira de Mello, ministro da fazenda em 1882, basean-

do-se em que a separação era conveniente para a apreciação do *deficit*. O *deficit* que se devia extinguir quanto antes era o ordinario, porque o extraordinario desapareceria com os serviços que lhe correspondem, que são sempre de duração limitada. Para o calculo do *deficit* devia, portanto, attender-se sómente as despesas ordinarias; e d'ahi a necessidade da separação.

Mas esta distincção, que é realmente importante, carece de ser feita com o maior escrupulo, estudando com a maior attenção a natureza de cada despesa antes de a classificar entre as ordinarias ou extraordinarias. N'este ponto errou o ministro de 1882, porque, entre outras inconsideações, incluiu a despesa de *reparação de estradas*, que é permanente, entre as extraordinarias, quando é uma despesa rigorosamente ordinaria. Ora este erro, desde que se dá tão grande importancia á distincção, pode produzir serios perigos na administração financeira (vej. n.º 29).

Além d'isso, o ministro de 1882 não descreveu as despesas ordinarias e as extraordinarias no mesmo documento. O orçamento geral do Estado continha apenas a descripção das despesas ordinarias; as despesas extraordinarias foram descriptas n'uma das propostas de fazenda que, como vimos, seguem o relatorio especial sobre a situação da fazenda publica. Era este o *systema* então seguido na technica orçamental.

Auctorisaria o Regul. de contabilidade uma tal prática?

Este Regul. diz no art. 20.º:

“As receitas e as despesas descriptas no orçamento devem ser n'elle classificadas como ordinarias quando por sua natureza forem permanentes, e como

extraordinarias quando tiverem caracter transitorio.,

Confrontando este artigo com o art. 8.º da lei de 1881, vemos que na lei nada se encontra sobre se os orçamentos ordinario e extraordinario devem ou não conter-se no mesmo documento; ao passo que no Reg. de Cont. as expressões — *n'elle classificadas* — do art. 20.º indicam que o mesmo documento deve conter as receitas e despesas ordinarias e extraordinarias.

Até 1893, os orçamentos ordinario e extraordinario constavam de documentos distinctos. Desde então para cá, e designadamente desde o orçamento de 1896-1897, foram incluídas no orçamento geral do Estado as despesas ordinarias e extraordinarias, isto é, constaram de um só documento.

Seria a prática seguida até 1893 a mais consentanea com os preceitos scientificos?

Evidentemente não: a descripção conjuncta de todas as receitas e despesas é mais conveniente para se verificar com facilidade o estado financeiro do paiz, obtendo-se assim a unidade orçamental, o que é muito para desejar.

E, conformemente a estes principios, a prática da separação do orçamento ordinario e extraordinario sómente se manteve inalteravel até ao orçamento de 1892-1893. O ministro da fazenda que apresentou o orçamento para o anno economico de 1893-1894, o sr. Augusto Fuschini, chamou-lhe *orçamento rectificado*, e deu-lhe esta denominação, apesar de já abolida, pelo facto de o anno economico ir bastante adiantado, quando se constituiu o ministerio de que fez parte. E assim intituloou o orçamento: — *Orçamento geral e proposta de lei das receitas e das despesas geraes do Estado*

na metropole rectificadas —, e n'elle se continham as despesas tanto ordinarias como extraordinarias.

Retrocedeu-se no anno de 1894-1895, cujo orçamento só abrange as receitas e despesas ordinarias do Estado.

No anno de 1895-1896 não houve orçamento em virtude de se não terem reunido as camaras, continuando a vigorar o orçamento anterior; mas os orçamentos dos annos immediatos, de 1896-1897 até agora, conteem as receitas e despesas ordinarias e extraordinarias, embora com a devida separação.

Em França houve depois da guerra franco-prussiana cinco orçamentos, mais tarde reduzidos a tres. Actualmente são apenas dois, defendendo todos os escriptores (Beaulieu, Stourm, etc.) a unidade orçamental. E assim deve ser; é legitima a separação das receitas e das despesas em ordinarias e extraordinarias para a apreciação conveniente da situação financeira do paiz e para o calculo do *deficit*; mas umas e outras devem estar contidas no mesmo documento.

Programma, n.º 32. — Phases por que passa o orçamento, — preparação, votação, execução e verificação.

Epoca em que deve ser preparado; unidade e pluralidade dos orçamentos; divisões e subdivisões orçamentais; obrigações dos diversos ministros na preparação do orçamento.

A votação é feita por capitulos; vantagem d'este systema sobre os outros. Consequencias legais d'esta votação.

97. Phases por que passa o orçamento. —

O estudo do orçamento, quanto ás fórmulas e regras que a experiencia recommenda, comprehende o exame de

quatro phenomenos successivos: — a *preparação*, a *votação*, a *execução*, e a *fiscalização* ou *verificação*. As tres primeiras são verdadeiramente successivas apparecendo uma após outra; mas a *verificação* em parte acompanha a *execução* e em parte apparece depois d'ella.

a) *Preparação*. — Sobre o praso em que a preparação deve ser feita nada estava fixado na nossa legislação orçamental antes de 1907; o orçamento costumava, porém, ser organiado nos tres mezes anteriores á sua apresentação. O que convem é que a preparação seja feita em epoca a mais aproximada da apresentação, para que depois na discussão não seja necessario introduzir modificações importantes, que o tempo decorrido tenha tornado indispensaveis.

Hoje, em virtude do art. 10.º da lei de contabilidade de 20 de março de 1907, os diversos ministerios devem remetter os seus orçamentos ao ministro de fazenda até 15 de setembro.

A preparação pertence ao poder executivo, porque só elle está bem informado das necessidades dos diversos serviços, para fazer sobre a sua dotação as necessarias proposições.

b) *Votação*. — A votação pertence ao poder legislativo, porque o orçamento, contendo a auctorisação de receitas e despesas, envolve a subtracção de uma parte da fortuna dos cidadãos em favor do Estado, e é por isso justo que os contribuintes sejam ouvidos por meio dos seus representantes. O voto do orçamento foi sempre um direito incontestavel do poder legislativo.

A votação do orçamento succede á sua preparação, e segue os mesmos tramites que qualquer lei ordinaria. Apresentada a proposta governamental, é esta enviada á commissão especial do orçamento, que a converte em projecto, entrando depois em discussão quando o projecto fôr dado para ordem do dia. Votado primeiro na camara dos deputados, segue na outra camara tramites identicos, convertendo-se em decreto das côrtes geraes depois de approvado em ambas as camaras, e subindo em seguida á presença do rei para receber a sancção regia.

Em que epoca deve ser feita a votação? Não ha nas leis constitucionaes, ou nas que regulam o orçamento, nada estabelecido sobre tal assumpto.

Entretanto, os mesmos principios que nos levaram a assentar a epoca da preparação levam-nos a concluir que a votação deve ser realisada na epoca mais aproximada possivel da sua execução.

E assim acontece realmente, sendo o orçamento votado nos fins de março, se a sessão legislativa se não proroga além de 2 de abril, e, caso as côrtes sejam prorogadas, é a votação em todo o caso feita antes da execução (1 de julho), e por isso em epoca sempre muito aproximada d'esta terceira phase ou operação.

Deverão ser votadas todas as despesas indistinctamente? O art. 12.º da lei de contabilidade de 20 de março de 1907, afastando-se do systema continental para seguir o inglez, determinou que as despesas certas com os vencimentos dos pessoal segundo os quadros das organisações dos diversos serviços publicos, quando uma vez hajam sido incluidas em orçamento approvado, não ficam sujeitas a nova discussão e votação

orçamentais, e só podem ser alteradas por lei especial. Esta lei de 1907, que devia começar a vigorar no anno economico de 1907-1908, n'esta parte não foi ainda posta em execução (fevereiro de 1909).

c) *Execução*. — No principio do anno economico o orçamento passa a ser executado, devendo esta função pela sua propria natureza pertencer ao poder executivo. A execução deve pertencer ao poder ao qual é incumbida a administração do paiz; porque cobrar as contribuições e pagar as despesas do material e do pessoal, que constitue o objecto da execução do orçamento, é, em ultima analyse, administrar o paiz, e por isso a execução do orçamento deve pertencer ao governo.

A execução começa em 1 de julho e termina em 31 de dezembro do anno immediato; é o periodo chamado de *exercício*. O periodo da *gerencia* vai desde 1 de julho de um anno civil até 30 de junho do anno civil seguinte; como, porém, no fim do anno economico não estão muitas vezes cobrados todos os rendimentos e effectuadas todas as despesas relativas a esse anno, torna-se indispensavel admitir um periodo complementar. E' por isso que o orçamento de um anno economico em parte se executa ainda em metade do anno economico immediato, isto é, nos primeiros seis mezes do anno economico seguinte, formando estes dezoito mezes o chamado *periodo de exercício*, ou de execução dos serviços financeiros.

D'este periodo havemos de mais tarde tratar com maior desinvolvimento (vej. n.º 102).

d) *Verificação*. — As tres primeiras operações com-

petem isoladamente ou ao poder executivo ou ao poder legislativo; a verificação é por em da competencia simultanea dos tres poderes — legislativo, executivo e judicial, e não fallamos do poder moderador, porque as suas attribuições tem unicamente por fim velar pela manutenção de independencia, equilibrio e harmonia dos outros poderes politicos (Carta Const., art. 71.º).

A verificação ou fiscalisação, a que os francezes chamam *contrôle*, exerce-se depois de todas as outras operações na parte que pertence ao poder legislativo; e simultaneamente com a execução na parte desempenhada pelo poder executivo. Quanto á verificação judicial, essa ora acompanha a execução do orçamento ora é posterior a esta operação.

Devemos notar que, no proprio poder legislativo, uma parte da verificação é simultanea com os actos de execução orçamental, como é a que se realiza por meio de interpellações e inqueritos; e, por outro lado, a verificação attribuida ao poder judicial é, em grande parte, successiva e não simultanea, porque o julgamento das contas dos gerentes ou responsaveis se faz em regra depois da gestão ou gerencia, o que equivale a dizer que a verificação n'esta parte só apparece depois da execução.

1) *Poder legislativo*. — A verificação feita por este poder exerce-se por meio do exame que, segundo a Carta, pertence ás camaras sobre todos os actos do governo. Torna-se praticamente effectiva, não só por interpellações e syndicancias no decurso do anno economico, mas principalmente pela lei do encerramento definitivo de contas, publicada no fim do exercício;

é esta, como dissemos, a unica parte da verificação que podemos chamar successiva relativamente á execução.

2) *Poder executivo.* — A verificação que pertence a este poder é continua e incessante durante todos os actos da execução. Apesar de menos energica que a legislativa, desce á analyse dos factos reaes, ao contrario do que succede com aquella, que só se exerce por meio de mappaes e documentos.

Esta fiscalisação pertence a todos os agentes de administração, uniformemente dispostos pela hierarchia administrativa, ou seja pela ligação dos differentes funcionarios entre si nas relações de superioridade e inferioridade.

E' em virtude d'essa hierarchia que se executam todos os actos da administração; e, como os funcionarios superiores, verificam se as leis reguladoras dos differentes serviços são cumpridas pelos inferiores, é claro que este exame envolve a verificação do emprego que os seus subordinados fazem das sommas destinadas ás despesas, e bem assim do modo como se effectua a cobrança das contribuições. E isto nada mais é do que a verificação orçamental.

3) *Poder judicial.* — E' a primeira vez que este poder nos apparece nas differentes phases ou operações do orçamento; e a verificação que lhe é attribuida tem, de um modo geral, os mesmos caracteres que a executiva, exercendo-se já por meio dos tribunaes ordinarios, já por meio do Tribunal de Contas.

Os tribunaes ordinarios exercem essa fiscalisação, julgando as reclamações apresentadas pelos contribuintes contra as decisões dos funcionarios ou en-

tidades fiscaes e principalmente julgando as contas de certos gerentes ou responsaveis; o Tribunal de Contas exerce as funcções superiores da contabilidade, fixando a responsabilidade dos gerentes dos valores mais importantes do Estado, e foi creado fóra do quadro dos tribunaes ordinarios, porque as funcções especiaes que lhe pertencem, ou exercendo attribuições de jurisdicção, ou de simples fiscalisação, demandam tambem conhecimentos especiaes nos membros que o constituem.

O Tribunal de Contas fixa a responsabilidade dos gerentes dos dinheiros publicos; e n'esta qualidade exerce funcções de *jurisdicção*, proferindo sentenças.

Mas, além d'esta attribuição jurisdiccional, tem outras de *simples fiscalisação*, que não reclamam um julgamento; taes são as que consistem no exame das contas do Estado, e da declaração da sua conformidade, que precede a lei do encerramento das contas, e que serve de base a essa lei.

Vê-se pois que o poder judicial intervem na verificação do orçamento, sendo esse poder representado, tanto pelos tribunaes ordinarios, como pelo Tribunal de Contas.

98. *Modo de votar o orçamento.* — O orçamento está, como sabemos, dividido em artigos na parte relativa ás receitas, e em ministerios, capitulos, artigos e secções na parte relativa ás despesas.

A votação das receitas é feita por artigos, e a das despesas por capitulos, de accordo com o Regul. de Cont., artt. 34.º e 44.º. Isto mesmo se infere do mappa das despesas, annexo á proposta de lei orçamental, que está organizado por capitulos, e pelo qual se faz

a votação. O mesmo facto se confirma, quanto ás receitas, observando o mappa respectivo, annexo á proposta de lei orçamental.

E' este entre nós o systema seguido na votação orçamental, mas o mesmo não tem sempre acontecido nas outras nações.

Em primeiro logar, segundo a nossa divisão orçamental das despesas, pôdem imaginar-se dois systemas oppostos de votação, o da votação em massa, *en bloc*, e o da votação por secções. Pelo primeiro systema approvam-se em globo as despesas auctorisadas, votando-se unicamente a somma total das despesas; e pelo segundo approvar-se-hiam separadamente as despesas relativas a cada estabelecimento publico, descendo-se na votação ás ultimas e mais minuciosas divisões orçamentaes.

O systema da votação *em globo*, usado em França durante a 1.^a republica e o 1.^o imperio, tem o grande inconveniente de não offerecer garantia alguma de boa administração da fazenda publica, porque o governo, auctorisado a gastar, por ex.: cincoenta mil contos, pôde consumil-os impróficamente em quaesquer serviços votados, preterindo outros, e empregando assim as receitas de um modo menos conveniente, sem que o parlamento lhe possa pedir contas algumas. Este systema nunca foi usado depois do 1.^o imperio.

O systema de votação por secções tem o inconveniente, exactamente opposto, de collocar a administração do paiz nas mãos do poder legislativo, tirando ao governo, entre outras, a faculdade de transferir, no decurso da execução orçamental, para outro serviço mais imporante, alguma verba previamente

votada, e que se torne dispensavel no serviço a que se applicou. Este systema nunca foi usado.

Como fórmas intermedias, apparecem ainda a votação por ministerios, a votação por capitulos, e a votação por grandes secções, que são as primeiras divisões do ministerio no orçamento francez.

Todos estes tres systemas tem sido usados em França em differentes epocas. Assim:

- desde 1830 a 1853 fez-se a votação por capitulos (governo de julho e 2.^a republica);
- desde 1853 a 1861 a votação foi por ministerios (1.^a parte do 2.^o imperio);
- desde 1861 a 1869 a votação fez-se por grandes secções (2.^a parte do 2.^o imperio);
- desde 1869 até hoje a votação tem sido por capitulos (fim do 2.^o imperio e 3.^a republica).

O governo de julho (Louis Philippe) e a republica de 1848 usaram a votação por capitulos, do mesmo modo que o segundo imperio desde 1869 a a terceira republica desde 1871. Mas, entre aós podiamos imaginar, alem da votação por ministerios e capitulos, ainda um outro systema dos intermedios, que seria a votação por *artigos*. Tal systema nunca foi empregado.

Como se vê, a fórma predominante é a votação por capitulos, e assim deve ser, porquanto, correspondendo cada capitulo a um serviço, o poder legislativo pôde melhor fixar a somma correspondente ao benefício que o serviço produz á nação. (1).

(1) Vej. Leroy-Beaulieu, tom. 2.^o, cap. III, pag. 76 e segg.

99. Consequencias legais da votação por capitulos. — As consequencias da votação por capitulos deduzem-se facilmente do que deixamos dito. O facto de se votar o orçamento por capitulos faz com que a somma votada para um certo capitulo não possa ser transferida para outro, em harmonia com o preceito do art. 12.º § 1.º do Acto Add. de 1852; mas dentro de cada capitulo podem as sommas votadas para certo serviço transferir-se de um para outro artigo, ou ainda de uma para outra secção. Assim, se na secção *Universidade de Coimbra* do capitulo — *Instrução superior* — se deu uma vacatura, e se em outra secção d'este capitulo augmentar a despesa, podem transferir-se as respectivas sommas d'aquella secção para esta.

Isto mesmo se deduz do art. 12.º § 1.º do Acto Add. de 1852 e do art. 14.º do Reg. de Cont., que expressamente prohibem que as verbas votadas possam ter diversa applicação, e só a teem, quando, destinadas a um capitulo, forem transferidas para outro capitulo, mas não quando forem transferidas de um para outro artigo ou secção do mesmo capitulo.

O art. 14.º do Regul. de contab. prohibindo as transferencias de capitulo para capitulo, exceptua porem no § unico:

a) As sommas que forem votadas para o pagamento dos juros da divida consolidada, as quaes podem ser transferidas de um para outro capitulo do respectivo orçamento;

b) As transferencias de verbas de artigo para artigo dentro do mesmo capitulo, que poderão effectuar se nos termos do Regul.

Nenhuma d'estas limitações ao principio geral constitue rigorosamente uma excepção.

Pelo que toca á primeira, encontra-se a sua razão de ser no facto de o antigo orçamento especial da Junta de Credito Publico ser dividido em dois capitulos, um destinado á divida fundada interna e outro á divida externa, intendendo-se que, apesar da differença de capitulos, que resultava d'esta classificação, o serviço dos juros era um só, e só por conveniencia de methodo se dividia em dois capitulos, de modo que não havia inconveniente em permittir as transferencias de juros da divida interna para a externa, e vice-versa, pois que isso não importava na realidade uma applicação das sommas a despesas e serviços de differente natureza.

A excepção deixou de ter applicação, quando desapareceu o orçamento especial da Junta de Credito Publico, como já dissemos, isto é, quando o serviço da divida publica fundada foi descripto no orçamento das despesas do Ministerio da Fazenda, constituindo a 2.ª parte d'esse orçamento, porque desde então já aquelles serviços não constituem capitulos distinctos.

Quanto á segunda limitação, é ella evidentemente a confirmação do principio geral, derivando do modo por que entre nós é votado o orçamento das despesas.

SECÇÃO 3.^a

Contabilidade

Programma n.º 33. — Contabilidade, — definição. Especies quanto aos agentes, objecto e destino. Diferença entre a contabilidade publica e a das corporações administrativas.

Programma n.º 34. — Periodos financeiros, — gerencia e exercicio. Começo do anno financeiro. Necessidade dos dois periodos, — sua funcção.

100. Definição da contabilidade. — A *contabilidade* pertence tambem á parte da sciencia financeira que trata das relações das receitas e das despesas publicas.

Nem todos os escriptores estudam neste logar a contabilidade, incluindo até os proprios italianos, que nós seguimos no plano dos nossos estudos; e outros escriptores ha que nem da contabilidade se occupam. A contabilidade constitue apezar d'isso um dos mais interessantes capitulos da sciencia financeira, e deve justamente ser incluída na parte em que se tracta de relacionar as receitas com as despesas.

A relação entre as receitas e as despesas suppõe uma serie de operações da administração financeira, em que se fixam por meio de escripturações officiaes os phenomenos das finanças, e que nos conduzem a conclusões seguras sobre o equilibrio ou desequilibrio das finanças de um paiz. E' na contabilidade que se concentram e reúnem todas estas operações, de forma a serem as contas do Estado uma traducção desinvolvida e ~~exatta~~ das receitas e das despesas em suas ~~mutuas~~ relações. Da contabilidade se occupa o Progr.,

começando pelos n.º 33 e 34, que estudaremos conjunctamente, para melhor ordem das materias.

A primeira indicação do n.º 33 é a definição de *contabilidade*, que passamos a estudar.

O sr. dr. Jardim, em nota ao § 105.º, tomando por base as doutrinas expostas pelo sr. conselheiro Mendonça Cortez, antigo professor d'esta cadeira, define *contabilidade* da seguinte fórma:

“*Contabilidade* — é a parte da sciencia financeira que examina os phenomenos da receita e despeza e investiga se elles foram applicados conformé as leis que os regem.”

Esta definição tem dois defeitos: — ser vaga e ser incompleta.

E' vaga na sua primeira parte, limitando-se a afirmar que a contabilidade é um exame dos phenomenos financeiros, sem indicar a natureza d'esse exame. Certamente é indispensavel examinar os phenomenos de receita e despeza para os fixar nas contas, mas a definição não declara qual é o exame dos phenomenos que na contabilidade se faz, quando é certo que toda a sciencia financeira não faz outra coisa senão estudar, e portanto examinar, os phenomenos da receita e despeza, que são a final o seu objecto.

E' incompleta na segunda parte, porque não abrangue todos os phenomenos, parecendo que não inclui as despesas, pois que só das receitas se póde dizer com propriedade que são *applicadas*. Verdadeiramente a fixação dos phenomenos da receita e da despeza nas contas serve para se conhecer se as leis de auctorisação para a cobrança dos rendimentos e para a fixação das despesas foram rigorosamente observadas, mas este pensamento não está exprimido com clareza n'es-

ta definição. Além d'isso póde parecer que não está n'ella comprehendida toda a vasta rede de phenomenos financeiros que estão abrangidos na contabilidade administrativa.

Muito melhor é para nós a definição de Cabantous, que é a seguinte:

Contabilidade publica — é o conjuncto de operações legislativas, administrativas ou judicarias, que respeitam á arrecadação e emprego dos dinheiros publicos ou ao movimento do material nos depositos publicos.

Esta definição remedeia perfeitamente os inconvenientes que apontámos á anterior; e, de mais a mais, tem a grande vantagem de nos indicar as diferentes especies de contabilidade.

Assim, da definição exposta resulta a divisão da contabilidade em *legislativa, administrativa e judicaria*, divisão que toma por fundamento os *agentes* da contabilidade; e n'ella se acha indicado tambem o *conteúdo* da contabilidade, porque dos seus termos resulta logo a divisão em contabilidade dos *dinheiros publicos* e do *material*, o que constitue o *objecto* da contabilidade. Finalmente na mesma definição de Cabantous se encontra ainda, de uma forma implicita, a divisão da contabilidade, quanto ao *destino*, em contabilidade *publica* ou *do estado* e contabilidade *dos corpos administrativos*, pois que, referindo-se a definição aos dinheiros publicos, e ao material existente nos depositos publicos, deixa perceber que existem outros objectos d'esta natureza que não pertencem ao Estado, como são os que pertencem ao districto, ao conselho e á parochia, e constituem as *contabilidades locais*.

101. Especies de contabilidade. — São tres os fundamentos de divisão da contabilidade, que se deduzem, como acabamos de ver, de definição e se acham enumerados no 2.º periodo do n.º 33 do Progr.: — quanto aos *agentes*, quanto ao *objecto*, e quanto ao *destino*.

a) *Quanto aos agentes.* — Sob este aspecto divide-se a contabilidade em *legislativa, administrativa e judicaria*, segundo o poder do estado que a exerce, convido recordar aqui o que dissemos ácerca do n.º 4 do Progr. (n.º 11 d'estas *Lições*), e o que ficou dito a respeito da verificação do orçamento (n.º 97 d'estas *Lições*).

Dissemos então que é possível tomar o seguinte criterio para determinar a area das diferentes especies de contabilidade: — conhecido o conteúdo da legislativa e da judicaria, o que é facil, todos os phenomenos de receita e despesa que existem alem d'esses constituem o conteúdo de contabilidade administrativa; porque, como na contabilidade legislativa se comprehende o principio e o fim de toda a contabilidade, retirando do espaço que existe entre estes dois limites o objecto da contabilidade legislativa e judicaria, tudo o que lá ficar constitue o conteúdo da contabilidade administrativa.

Assim, a contabilidade legislativa comprehende, por um lado, a fixação das despesas e a auctorisação das receitas, que são o facto inicial da contabilidade, e, por outro lado, o encerramento definitivo de contas, que é o seu termo ou facto final; abrange portanto a contabilidade legislativa o alpha e o omega de toda a contabilidade. A contabilidade judicaria abrange a fixação da responsabilidade dos gerentes

dos dinheiros publicos e responsaveis pelo material, o visto nos despachos, e a apreciação das contas do Estado antes de serem approvadas pela lei do encerramento. Ficam assim determinados os phenomenos por que abre e aquelles por que fecha a contabilidade; entre elles, além da contabilidade judiciaria, cujo conteúdo é restricto, alarga-se e desinvolve-se a contabilidade administrativa, de uma vastidão e complexidade taes, que é impossivel apertal-a n'uma definição que possa bem caracterisal-a. E' pois este um processo indirecto de a conhecer no seu conteúdo; processo descriptivo, mas talvez mais claro.

Devem vêr-se as definições das tres especies de contabilidade no art. 2.º do Regul. de Contab.

b) *Quanto ao objecto.* — Sob este ponto de vista, divide-se a contabilidade em contabilidade dos *dinheiros publicos* e contabilidade do *material*; porque toda a contabilidade tem por objecto os valores do Estado, que são o dinheiro ou o material de outra especie. D'estas a mais importante é a contabilidade dos dinheiros publicos, em que estão representados os mais importantes valores do Estado, sendo certamente esta a principal razão por que o Regul. de 1870 se não referia á contabilidade do material.

E' certo que, apesar de ter uma importancia secundaria, a contabilidade do material constitue uma secção differente da dos dinheiros publicos; e a ella destina o menos extenso dos seus titulos o Regulamento de Contab. de 1881 (liv. 5.º, artt. 274.º a 288.º).

O art. 26.º do Regul. manda que a descripção das despesas do pessoal seja feita, no orçamento, em artigos differentes da descripção das despesas feitas

com o material, e d'esta scisão no orçamento resulta tambem a separação de umas e outras despesas nas contas do Estado.

O art. 274.º do Regul. diz que a contabilidade do material comprehende o material susceptivel de consumo e de transformação e os valores mobiliarios ou permanentes de qualquer especie.

Pelo que diz respeito ás contas dos responsaveis pelo material, apresenta o Tribunal de Contas annualmente uma declaração de conformidade, que de nenhum modo se deve confundir com a declaração geral de conformidade sobre as contas do ultimo exercicio, nem tem os mesmos effeitos e consequencias.

Além d'isso tem o Tribunal de Contas attribuições de julgamento sobre a responsabilidade dos responsaveis pelo material, do mesmo modo que julga a responsabilidade dos gerentes dos dinheiros publicos, e por isso a fiscalisação sobre o material é dupla, sendo uma de julgamento, e outra de simples fiscalisação.

Ha, contudo, uma differença importante na responsabilidade, que colloca os responsaveis pelo material em melhor situação que os gerentes dos dinheiros publicos. E a razão d'essa differença está em que o individuo que tenha a seu cargo uma mobilia do Estado não pôde evidentemente ter a mesma responsabilidade que pesa sobre os gerentes dos dinheiros publicos, pois que os dinheiros são de natureza a conservarem-se facilmente sem possibilidade de deterioração, enquanto que o material propriamente dito é facilmente susceptivel de deterioração, havendo até material que não só se deteriora, mas até se transforma e consome (art. 274.º n.º 1.º do Regul. de Contab.).

c) *Quanto ao destino.* — Existe ainda uma terceira divisão baseada no *destino* que o dinheiro ou o material levam, isto é, segundo o dinheiro ou o material vão para os cofres ou depósitos do Estado ou para os dos corpos administrativos, chamando-se no primeiro caso *contabilidade publica* ou *geral*, e no segundo *contabilidade especial* ou *dos corpos administrativos*, ou ainda *contabilidades locais*.

Nós aqui só nos referimos á primeira especie, porquanto a segunda pertence mais propriamente ao Direito Administrativo, onde se trata da organização dos corpos locais e das suas finanças.

Fazemos sómente algumas referencias á contabilidade dos corpos administrativos, quando a isso nos obrigar a sua intima relação com a contabilidade do Estado, com o fim de pela sua differenciação melhor nos orientamos no estudo do assumpto que directamente nos interessa.

102. *Periodos financeiros.* — Devemos antes de tudo advertir que os periodos financeiros — *gerencia e exercicio* — se regulam, não por annos civis, mas por annos economicos, e isto desde já quer dizer que o anno economico não é um periodo financeiro (art. 3.º de Regul. de Cont.).

A *gerencia* abrange o complexo de todos os actos relativos á arrecadação e applicação dos recursos e rendimentos publicos, verificados dentro de doze mezes decorridos de julho a junho de cada anno economico (art. 5.º).

Póde á primeira vista parecer que esta definição se não refere ás despesas; mas o contrario se vê bem da expressão -- *applicação dos recursos* --; a *gerencia*

abrange portanto toda a administração financeira, isto é, todos os phenomenos financeiros da receita e despesa.

As receitas e as despesas do Estado são votadas para um anno; e assim, quando o poder legislativo auctorisa a despesa de 40:000 contos e a receita necessaria para lhe fazer face, esta auctorisação é para um anno economico; e os actos da administração financeira realizados dentro d'esse periodo constituem a *gerencia*.

Como, porém, com esses actos de administração financeira é mister que se façam as correspondentes operações de contabilidade que os completam, e, como no fim de cada anno economico muitas vezes não estão cobrados todos os rendimentos e effectuada toda a despesa relativos á *gerencia* d'esse anno economico, deriva d'ahi a necessidade de se admittir um outro periodo para se realizarem essas operações de contabilidade e para se completarem todos os actos relativos á *gerencia*. E' este o periodo de *exercicio* que o art. 6.º do R-g. de 1881 define:

“O periodo em que se completam todas as operações de contabilidade respectivas a cada um dos annos economicos.”

O periodo do *exercicio* comprehende o espaço de dezoito mezes, desde 1 de julho de cada anno a 31 de dezembro do anno seguinte (Reg. cit., art. 7.º).

Mas a definição do Reg. é incompleta, porque é indispensavel dizer: — é o periodo em que se *executam e completam*, etc. —, sem o que este periodo financeiro parece abranger só o tempo complementar de 6 mezes além da *gerencia*, que serve para concluir as operações de contabilidade não realizadas no anno

economico, quando é certo que o periodo de exercicio abrange todos os dezoito mezes, isto é, os doze de anno economico e os seis que se lhe seguem. Em todos se *executam* operações de contabilidade, mas nos seis ultimos *completam-se* apenas as não realizadas nos primeiros doze, e esses actos, posto que realisados em mezes de outro anno economico, dizem respeito comtudo á administração financeira do anno economico anterior. Por esse motivo, durante os seis mezes complementares estão, ao mesmo tempo, a praticar-se actos de contabilidade relativos ao anno economico corrente e actos relativos ao anterior.

Pelo que se vê, o periodo de exercicio começa ao mesmo tempo que o da gerencia, mas sómente se completa seis mezes depois de este terminar; sob este ultimo ponto de vista, pode dizer-se que os ultimos seis mezes de exercicio representam um *periodo ideal*, visto que estão a realisar-se actos da gerencia que começou de novo, conjunctamente com actos da gerencia passada. A differença entre elles comprehendese comtudo perfeitamente, attendendo a que os actos e operações do periodo do exercicio estavam auctorisados para a gerencia que terminou em 30 de junho, e que, pelo facto de se não haverem realizado dentro do anno economico, nem por isso deixam de pertencer á gerencia a que foram destinados. É uma questão de descripção e classificação nas contas, pois que devem apparecer descriptos com a devida distincção, como é ordenado no art. 38.º do Regul.

Assim, se por qualquer circumstancia não forem cobrados todos os impostos durante os doze mezes que constituem o periodo da gerencia, podem ainda ser incluídos nas contas do anno para que foram au-

ctorisados, se aquella operação se realizar nos seis mezes immediatos a contar do fim da gerencia. Não sendo cobrados senão depois, então entram nas contas do anno em que forem cobrados.

Em França; como entre nós, o periodo do exercicio não teve sempre a mesma duração; e naquella nação até se estabeleceram periodos especiaes para os differentes serviços conforme a sua maior ou menor complexidade, e portanto conforme são susceptíveis de se effectuar mais ou menos rapidamente.

A lei da contabilidade de 20 de marco de 1907 não admitte senão um periodo financeiro, que é a *gerencia*. O periodo de *exercicio* deixa de existir. Os artt. 2.º e 3.º d'esta lei exprimem-se d'este modo:

“Art. 2.º Finda a gerencia, as receitas por cobrar pertencerão á gerencia em que se arrecadarem, escripturando-se as dos ultimos cinco annos com a designação dos annos economicos a que respeitam.

“Art. 3.º Caducam as auctorisações para as despesas que por ventura não cheguem a ser liquidadas até trinta dias depois do encerramento do anno economico.

“§ 1.º As despesas liquidadas, mas não pagas, até o fim do anno economico e as liquidadas nos trinta dias seguintes passam em saldo para as gerencias immediatas, em capitulos especiaes, havendo um para cada anno economico.

“§ 2.º Os saldos de que trata o paragrapho antecedente serão annullados quando decorridas cinco gerencias.”

103. Duração do exercicio. Função dos dois periodos. — Para melhor comprehensão do que

deva entender-se por estes dois periodos, é necessario analysar um a um os artt. 8.º a 13.º do Regul. de 1881.

Art. 8.º (vide). O periodo do exercicio ara de *vinte e quatro* mezes, segundo o decreto de 30 de dezembro de 1839, art. 8.º, e a circular de 29 de maio de 1841; de *trinta* mezes, segundo o art. 19.º da lei de 25 de agosto de 1848, voltando a ser de *vinte e quatro* mezes pelo art. 1.º do Reg. de Cont. de 12 de dezembro de 1863, — duração que foi mantida no Reg. de 1870 (1).

Segundo a doutrina d'estes diplomas, o exercicio prolongava-se por dois annos civis ou mais; por isso, com o fim de se não confundirem os exercicios uns com os outros, tinha razão de ser a disposição do art. 8.º, que mandava dar a cada um a denominação do respectivo anno economico.

Assim, o exercicio que, anteriormente a 1881, ia de 1 de julho de 1878 a 30 de junho de 1880, chamava-se exercicio de 1878 a 1879, e não de 1878 a 1880, como á primeira vista poderia parecer. E' o que determina este art. 8.º, quando diz que cada exercicio toma o nome do anno economico a que pertence.

Actualmente, porém, é verdadeiramente inutil esta disposição, pois que o exercicio, que vae, por exemplo, de 1 de julho de 1897 a 31 de dezembro de 1898, nenhuma outra denominação pode receber senão a de — exercicio de 1897 a 1898.

(1) Pela proposta n.º 1 de 19 de março de 1899, apresentada pelo sr. Espregueira, os exercicios seriam reduzidos a 15 mezes. Esta proposta não chegou a ser discutida; mas vê-se que a tendencia era para o encurtamento d'este periodo.

Art. 9.º (vide). Este artigo, que é a copia do artigo correspondente do regul. francez, define o que constitue o objecto do exercicio; são os serviços feitos, os direitos adquiridos e as obrigações contrahidas durante a gerencia, isto é, no anno economico respectivo.

Estes serviços, direitos e obrigações podem liquidar-se dentro do exercicio, e por isso lhe pertencem e fazem parte das contas d'esse exercicio, mas é preciso que tenham nascido no anno economico. Se nascerem em outro anno economico, por ex. nos seis mezes complementares seguintes, já se liquidam em outro exercicio, isto é, no seguinte, que é o que diz respeito ao anno economico em que surgiram.

Este artigo estabelece pois as primeiras relações que existem entre a *gerencia* e o *exercicio*.

Art. 10.º (vide). A' simples leitura d'este artigo se vê qual a função do exercicio em relação aos *direitos activos e passivos* da fazenda publica votados na lei orçamental, quanto á sua liquidação. E' uma applicação do principio geral do art. 9.º. Todos os direitos activos e passivos, votados na lei do orçamento, pertencem ao anno economico para o qual o orçamento vigora, e por isso liquidam-se dentro do exercicio. Assim, se houver uma divida do Estado reconhecida no orçamento de 1897-1898, pertencendo por isso ao anno economico de 1897-1898, cuja liquidação se não faça nos doze mezes d'este anno, pôde ainda fazer-se dentro de seis mezes complementares. Tomámos o exemplo de um direito passivo — uma divida; o mesmo diríamos de um direito activo — um credito.

Portanto, todos os serviços feitos, direitos adquiridos e obrigações contrahidas durante o anno economico (art. 9.º), podem liquidar-se durante o exercicio, que é um periodo mais extenso.

Art. 11.º (vide). Este artigo é uma consequencia dos anteriores, sendo delles tambem um complemento. Os serviços, direitos e obrigações pertencentes ao anno economico podem entrar na conta do exercicio d'esse anno economico. Consequentemente os que se realisarem posteriormente não podem figurar na conta do exercicio anterior, mas unicamente na do exercicio do anno economico a que disserem respeito.

Por outras palavras, as operações que não se effectuarem durante a gerencia pôdem effectuar-se durante o exercicio; findo, porém, o exercicio, nehumas operações, embora procedentes de receitas ou pagamentos relativos ao respectivo periodo da gerencia, mas effectuadas depois do exercicio, podem figurar na conta d'esse exercicio.

Não quer isto dizer que, acabado o exercicio, se não possam cobrar mais receitas ou fazer mais despesas relativas ao exercicio que acabou; mas quer-se dizer que essas receitas e despesas entram nas contas do exercicio em que se liquidarem.

Art. 12.º (vide). Se as receitas não são cobradas e as despesas não são liquidadas, ordenadas e pagas dentro do exercicio para que foram autorisadas, serão reguladas segundo regras especiaes.

Assim, relativamente ás receitas, manda-as o art. 28.º do Reg. arrecadar e lançar na conta do exercicio do anno economico corrente, com a devida clas-

sificação, addicionando-se a cada rendimento, no anno que dêr o nome ao exercicio, a importancia que d'esse rendimento fôr cobrada pertencente a exercicios findos.

Relativamente ás despesas, dispõem os artt. 57.º e segg. do cit. Reg. que as despesas que não houverem sido pagas dentro de um exercicio, e o forem em outro, são descriptas no exercicio em que são pagas, mas em capitulo especial de exercicios findos; e na conta annual mencionar se-ha *como despesa autorisada* a importancia dos saldos transferidos d'esses exercicios; *como pagamento* as importancias pagas no anno economico; transferindo-se *como auctorisação para o anno seguinte* o saldo disponivel. Isto no caso de não terem decorrido cinco annos, em que se dá a prescripção dos creditos.

Este artigo completa as disposições dos anteriores, pois que, não entrando as operações posteriores ao exercicio na conta d'este, indica a conta em que entram, e o modo como se escripturam.

Art. 13.º (vide). A disposição d'este artigo, relativo á applicação dos creditos, está de perfeita harmonia com os principios que até aqui temos estabelecido.

As sommas, que no orçamento são descriptas com destino ás despesas publicas, chamam-se *creditos*. Os que forem abertos para as despesas de um exercicio não podem ser applicados ás de outro, ainda que se trate do mesmo serviço, porque, se assim não fosse, era impossivel haver ordem nas finanças e regularidade nas contas.

Vê-se pois que a existencia dos dois periodos se

baseia na conveniencia de reunir na conta o maior numero de factos financeiros relativos ao periodo a que a conta se refere.

104. Começo do anno economico. — Depois de termos examinado os dois periodos financeiros e a sua função, vamos fazer algumas considerações a este respeito.

Já sabemos que os periodos financeiros na contabilidade geral do Estado se regulam, entre nós, por annos economicos, e que o anno economico começa no dia 1 de julho.

A este respeito não é uniforme a legislação dos differentes povos. Assim, na Inglaterra, Dinamarca, Alsacia-Lorena, Rumania, Wurtemberg, India (ingleza) e Prussia (desde 1877), etc., começa o anno financeiro em 1 de abril; na França, Austria, Prussia (até 1877) etc. coincide o anno economico com o civil; em outras nações, como a Hespanha, Italia, Noruega, Canadá, Mexico e Estados-Unidos, principia o anno economico em 1 de julho, como entre nós.

A' primeira vista parece de somenos importancia começar o periodo financeiro neste ou naquelle mez; mas, como vamos ver, esta questão tem uma importancia capital, e a sua discussão mostra n'este ponto a superioridade da nossa pratica orçamental.

Em conformidade com principios já por nós desinvolvidos, em materia do orçamento deve fixar-se o começo do anno financeiro posteriormente á discussão e votação, mas logo em seguida a este ultimo facto, para que o orçamento não deixe de satisfazer o fim a que mira, isto é, para que as previsões orçamentaes correspondam quanto possivel á verdade dos factos.

E' indispensavel que assim seja, como é indispensavel que a preparação orçamental fique o mais proxima possivel da apresentação do orçamento ás côrtes, devendo para isso ter-se em consideração a epoca em que estas costumam reunir-se.

E é por este motivo que o anno financeiro começa no 1.º de julho, pois que, embora a sessão legislativa normal seja de tres mezes e deva terminar no dia 2 de abril, este praso é, em regra, insufficiente para a discussão dos differentes assumptos que são da sua competencia, sendo quasi sempre necessario fazer varias prorogações, que fazem demorar os trabalhos parlamentares até maio e junho, e ás vezes até mais tarde. E, se as sessões legislativas se não prolongam por mais tempo, é isso devido ao facto de a epoca do estio o não permittir. Por isso o começo do anno financeiro, que é tambem o começo da gerencia e do exercicio, deve ser fixado em julho, para que o orçamento, depois de votado, possa entrar em execução immediatamente, ou pouco tempo depois. D'esta maneira as previsões serão approximadas da verdade.

Assim se attende entre nós, e nos paizes que adoptam este mesmo systema, á necessidade de approximar a preparação do orçamento da sua discussão, e a votação do começo do periodo em que tem de executar-se, prevenindo se o caso das frequentes prorogações.

Leroy-Beaulieu e Stourm, e bem assim todos os escriptores que se occupam d'este assumpto, são de opinião, sem discrepancia alguma, de que é preferivel a fixação do anno financeiro tal como é feita entre nós.

Nos paizes, em que aquelle anno coincide com o anno civil, é o orçamento preparado doze ou quinze mezes antes da epoca em que começa a vigorar, pois que, reunindo-se as côrtes geralmente no outomno ou no inverno, por ser esta epoca para isso mais propria, o orçamento só é discutido e votado nessa occasião para começar a vigorar no mez de janeiro seguinte, o que faz com que o orçamento, quando começa a executar-se, seja um documento antiquado, cujas previsões já estão longe de realidade.

E' pois necessario attender á epoca da rennião das côrtes: é esta que deve determinar o começo do anno financeiro, tendo em attenção as prorrogações indispensaveis.

105. Diferença entre a contabilidade publica e as locaes. — As mais notaveis diferenças existentes entre a contabilidade publica e a dos corpos ou corporações administrativas, constituem o objecto do estudo que vamos fazer (1).

Convem notar, desde já, que não nos occupamos aqui da contabilidade dos corpos administrativos, porque constitua isso objecto da nossa cadeira, mas simplesmente para que do confronto da contabilidade dos corpos administrativos com a contabilidade pu-

(1) A distincção entre as denominações — *corpos e corporações administrativas* — constam hoje dos artigos 4.º e 253.º § unico do Cod. Adm. de 1896. Vej. estes artigos. Anteriormente não havia esta distincção. *Corpos administrativos* são a junta geral do districto, a camara municipal e a junta de parochia. *Corporações administrativas* são todas as corporações, associações e institutos de piedade e beneficencia, sujeitas á inspecção do governador civil.

blica melhor se vejam as diferenças que existem entre ambas e mais seguro juizo se possa formar ácerca de contabilidade publica.

Os serviços da contabilidade dos corpos administrativos são regulados pelas disposições do Cod. adm.

Estes serviços não têm sido sempre regulados do mesmo modo.

Assim, até ao Cod. de 1886 inclusive havia os serviços de contabilidade *districtal*, *municipal* e *parochial*.

Os codigos de 1895 e 1896 mantiveram a supressão das juntas geraes de districto, operada pelo dec. de 6 de agosto de 1892, e retiraram ás commissões districtaes, que as substituíram, as faculdades tributarias que aquellas tinham. Portanto não ha hoje senão serviços de contabilidade *municipal* e *parochial* (artt. 96.º e segg. e 133.º e segg. do Codigo de 1896).

A noção de orçamento dos corpos administrativos é identica á que nós apresentamos em relação ao estado (confr. o art. 82.º do Cod. adm. vigente). Todavia algumas diferenças ha em outros pontos. Assim: 1.º o anno economico, na administração financeira dos corpos administrativos, coincide com o anno civil (art. 101.º); 2.º o orçamento divide-se em ordinario e suplementar (art. 83.º §§ 1.º e 2.º e art. 201.º), não havendo nos orçamentos dos corpos administrativos diferença entre as despesas ordinarias e extraordinarias; 3.º nas contabilidades locaes não existe o periodo de exercicio (art. 101.º § unico).

Existem, como já sabemos, na contabilidade pu-

blica dois periodos financeiros, sendo um e outro regulados por annos economicos, durando a gerencia doze mezes, e abrangendo o exercicio aquelle mesmo tempo e mais seis mezes, isto é, uma totalidade de dezoito mezes.

Nos corpos administrativos, o periodo financeiro da gerencia não se regula por annos economicos, mas pelo anno civil, que começa em 1 de janeiro e termina em 31 de dezembro.

Assim o dispõe expressamente o art. 101.º do Cod. Adm. actual.

E' necessario não confundir o orçamento extraordinario do Estado com o suplementar dos corpos administrativos, porque, ao passo que aquelle só pôde ser apresentado na parte do anno em que estão abertas as côrtes, devido ao facto de a camara dos deputados e a dos pares não funcionarem permanentemente, o orçamento suplementar, municipal ou parochial, é organizado em qualquer tempo em que as necessidades o exijam, porque as camaras municipaes e as juntas de parochia teem sessões ordinarias todo o anno.

Sobre os factos que podem determinar a organização de um orçamento suplementar leia-se o § 2.º do art. 83.º do Cod. de 1896. Esses factos reduzem-se a quatro: 1.º *insufficiencia de receita* do orçamento ordinario; 2.º *urgencia de despesas* não contempladas no orçamento ordinario; 3.º *transferencia de receita* excedente ou de saldos de contas; e 4.º *aplicação diversa* que seja necessario dar á receita votada no orçamento ordinario. São sempre factos financeiros que occorrem de novo durante a execução do orçamento ordinario.

Na contabilidade do estado estes factos não dão lugar a um orçamento, mas é pela abertura dos creditos legislativos ou pelas transferencias que pôde occorrer-se ás necessidades que estes factos determinam.

Entre nós não ha orçamento rectificado desde 1891.

Na contabilidade dos corpos administrativos não existe o periodo chamado de *exercicio*. Findo o anno civil, caducam todas as auctorisações orçamentais e ficam sem effeito todas as ordens de pagamento não realisadas (artigo 101.º § unico).

O Cod. Adm. de 6 de maio de 1878 admittia um periodo de exercicio que durava tres mezes além do anno civil, indo por consequencia até 31 de março. Durava portanto quinze mezes.

O Cod. Adm. de 1886 acabou, porém, com esse periodo, que os Codigos de 1895 e 1896 não restabeleceram.

As razões que militam a favor da supressão d'aquelle periodo consistem em que os serviços de contabilidade dos corpos administrativos são muito meos complexos que os da contabilidade publica, e porisso exequiveis em um anno civil. Tambem se pretendeu obstar a que os corpos administrativos se tornassem negligentes na execução dos serviços financeiros, o que era facil succeder concedendo-lhes a prorrogação do periodo de gerencia, sufficiente para se executarem todos os serviços de uma administração pouco complexa.

Programma, n.º 35 — Contabilidade legislativa, — conteúdo. Auctorisação das receitas: garantia constitucional da votação annual, — concussão; receitas proprias e extraordinarias do exercicio; reposições, — especies. Fixação das despesas, sua classificação; creditos legislativos, — ordinarios, supplementares e extraordinarios; funcção d'estes creditos.

106. Contabilidade legislativa: — conteúdo.

— Dissemos que a contabilidade legislativa abrange o primeiro e o ultimo acto de toda a contabilidade. O primeiro acto consiste na auctorisação das receitas e na fixação das despesas, e o ultimo no encerramento das contas.

Tratando da contabilidade legislativa, o caminho naturalmente indicado seria estudar chronologicamente os actos que abrange. E, assim, trataríamos primeiro de fixação das despesas somente, e depois da auctorisação das receitas; porque, antes de fixar a despesa de qualquer serviço publico, não apparece a necessidade de auctorisar receitas para esse serviço. Seguiremos, contudo, ordem inversa, por ser tambem a seguida pelo Regulamento de Contabilidade.

107. Auctorisação das receitas; garantia constitucional de votação annual. — Na nossa legislação o principio da votação annual das receitas nem sempre foi absolutamente consagrado de forma a poder constituir verdadeira garantia constitucional.

Na Inglaterra, onde este principio ha muito está affirmado, não existe na lei fundamental disposição expressa que obrigue o governo a reunir côrtes annualmente. Basta, para se conseguir essa reunião, a necessidade de serem annualmente votados os meios,

sem os quaes o governo não. poderia occorrer ás exigencias da administração publica.

Vejamos as phases da nossa lei fundamental sobre o principio da votação do imposto.

A Carta Constitucional no art. 137.º exceptua da votação annual as contribuições directas applicadas aos juroes e amortisação da divida publica, procurando assim conciliar o systema continental e o inglez. Todavia a segunda parte d'este mesmo artigo diz que as contribuições directas, uma vez estabelecidas, continuarão até se publicar a sua derogação ou se substituirem por outras.

O art. 12.º do Acto add. de 1852 declara que as leis, que estabelecem os impostos, obrigam só por um anno, revogando assim a segunda parte do art. 137.º da Carta Constitucional. Entretanto, em casos excepcionaes, o governo algumas vezes tem arrecadado os impostos dictatorialmente, como aconteceu em 1870 (ministerio Saldanha), em 1881 (ministerio Sampaio), e em 1895 (ministerio Hintze-Franco), e contudo os tribunaes superiores decidiram que tal procedimento não era anti-constitucional, pois consideraram obrigatorio para os cidadãos o decreto dictatorial que auctorizou a cobrança das contribuições.

Porém a lei constitucional de 3 de abril de 1896 no art. 7.º declara que, quando até ao fim do anno economico, as côrtes não hajam votado as respectivas leis de receita e despesa, continuarão no anno immediato as ultimas disposições legaes sobre este assumpto até nova resolução do poder legislativo.

E deve notar-se que este artigo, declarando que fica por este modo alterado o art. 12.º do Acto add. de 52, indirectamente reconheceu a má interpretação

que os tribunaes haviam dado ao Acto add.; pois que sem o alterar não seria possível dar execução por mais de um anno ás leis que auctorisam a cobrança dos impostos.

Ficou d'este modo restabelecida a doutrina primitiva da Carta Constitucional.

108. Concussão — Os que cobram ou mandam cobrar contribuições não auctorisadas por lei commettem o crime de concussão e estão sujeitos ás penas dos concussionarios. E' esta a verdadeira garantia da votação do imposto.

Trataremos aqui diversas questões que as nossas leis financeiras e penaes suscitam.

a) O que são concussionarios; e quaes as penas que lhes são applicaveis?

Como garantia do principio da votação annual, estabelece o § un. do art. 33.º do Regul. de contabilidade:

—“As auctoridades que ordenarem a percepção de quaesquer contribuições directas ou indirectas, sejam de que natureza forem, não auctorisadas por lei, e os empregados que, por acto proprio, ou em cumprimento de ordens superiores, procederem á cobrança de impostos não auctorisados, estão sujeitos á pena dos concussionarios.”

Para bem interpretarmos esta disposição, é preciso saber o que é *concussão*, e para isso recorreremos ao Código penal de 1886; mas, porque o Código penal trata nos art. 313.º a 317.º conjunctamente do *peculato* e da *concussão*, debaixo da epigraphie generica de *crimes dos empregados publicos no exercicio de suas funcções*,

necessario é examinar separadamente cada uma das suas disposições, tratando de fixar quaes são as applicaveis ao caso que nos interessa. E' o que vamos fazer, começando por transcrever os artt. do Código penal:

“Art. 313.º Todo o empregado publico que, em razão das suas funcções, tiver em seu poder dinheiro, titulos de credito ou effeitos moveis pertencentes ao Estado, ou a particulares, para guardar, dispendir ou administrar ou lhes dar o destino legal, e alguma coisa d'estas furtar, maliciosamente levar, ou deixar levar ou furtar a outrem, ou applicar a uso proprio ou alheio, faltando á applicação ou entrega legal, será condemnado a prisão maior celllular de um a oito annos, ou em alternativa a prisão maior temporaria.”

Veja os n.ºs e §§ d'este artigo.

“Art. 314.º Todo o empregado publico que extorquir de alguma pessoa, por si ou por outrem, dinheiro, serviços ou qualquer outra cousa que lhe não seja devida, empregando violencias ou ameaças, será punido com a pena de oito annos de prisão maior celllular seguida de degredo por doze annos, ou, em alternativa, com a pena fixa de degredo por vinte e cinco annos.”

Veja o § unico d'este artigo.

“Art. 315.º Todo o empregado publico que, sem auctorisação legal, impozer arbitrariamente uma contribuição, receber por si ou por outrem qualquer importância d'ella com destino ao serviço publico; e bem assim todo o empregado publico, encarregado da cobrança ou arrecadação de impostos, rendas, dinheiro ou qualquer cousa pertencente ao Estado, ou estabelecimentos publicos, que receber com o mesmo

destino o que não fôr devido, ou mais do que fôr devido, sendo d'isso sabedor, será punido com a suspensão de um a tres annos e multa correspondente.,

Veja os §§ d'este artigo.

"Art. 316.º Os empregados publicos não auctorizados pela lei para levar ás partes emolumentos ou salarios; e bem assim aquelles que a lei auctorisa a levar sómente os emolumentos ou salarios por ella fixados; se levarem maliciosamente por algum acto de suas funcções o que lhes não é ordenado, ou mais do que lhes é ordenado, posto que as partes lh'o queiram dar, serão punidos com a demissão ou suspensão, segundo as circumstancias, e multa de um mez até tres annos, salvas as penas de corrupção, se houverem logar.,

"Art. 317.º Todo o empregado publico que em coisa ou negocio de cuja disposição, administração, inspecção, fiscalisação ou guarda estiver encarregado, em rasão das suas funcções; ou que do mesmo modo estiver encarregado de fazer ou ordenar alguma cobrança, arrecadação, liquidação ou pagamento, tomar ou acceitar, por si ou por outrem, algum interesse por compra ou por qualquer outro titulo ou modo, será punido com a prisão de um a dois annos e multa correspondente.,

Veja os §§ d'este artigo.

O Código penal n'estes artt. 313.º a 317.º occupa-se, já dissemos, de dois crimes distinctos — o *peculato* e a *concussão*, como se vê da epigraphie.

O que significam estes dois termos?

Peculato, para os romanos, era o desvio e desca-minho dos dinheiros publicos; e este crime foi assim denominado por elles, em virtude de se terem servido

de gado (*pecus*) para realisarem as compras, e pagarem tributos e multas, antes de Servio Tullio ter introduzido o uso da moeda cunhada. Se o *peculato* porem era commettido pelo thesoureiro ou administrador a quem tinham sido confiados dinheiros publicos para serem empregados em certo e determinado uso, era então denominado *de residuis*. De modo que o mesmo facto tomava dois nomes differentes segundo era commettido por qualquer pessoa (*peculatus*), e pelo empregado respectivo (*de residuis*); e d'aqui se vê que aquillo a que o Código penal chama *peculato* é propriamente o crime *de residuis*.

A *concussão*, entre os romanos denominada *crimen repetundarum*, era o abuso de do seu poder fazia o homem constituido em dignidade, emprego publico ou commissão para extorquir dinheiro ou outras utilidades d'aquelles que lhe estavam sujeitos; e n'este crime se comprehendia ainda a adquisição de alguma cousa que por compra, doação ou por outro titulo faziam os magistrados, durante a sua administração, nas terras em que estavam empregados. E' n'este sentido tambem que o Código penal falla da *concussão*.

Comparadas com estas noções as incriminações dos artt. 313.º a 317.º, transcriptos na sua parte principal, vemos que o art. 313.º trata do *peculato*, e que os artt. 314.º a 317.º se occupam da *concussão*. São pois *concussionarios* os empregados publicos que commetterem os factos comprehendidos nos artt. 314.º a 317.º do Cod. pen., com exclusão dos que commetterem os factos punidos no art. 313.º, cuja incriminação é o *peculato*.

Sabemos, portanto, o que são empregados publi-

cos *concussionarios*, e quaes as penas que lhes são comminadas.

b) *Em que casos se applicam as penas dos concussionarios, e qual a sua responsabilidade n'esses diferentes casos.*

Deverão as penas dos *concussionarios* ser applicadas, ainda que estes procedam em cumprimento de ordem de seus superiores, como diz o § un. do art. 33.º de Regulam. de Cont.?

Com effeito o texto d'este § diz assim:

"... e os empregados que *por acto proprio* ou em *cumprimento de ordens superiores* procederem, etc .."

Da analyse reflectida d'estas expressões se collige que o § envolve duas *hypotheses* distinctas, segundo os empregados procederem *por acto proprio* ou *por ordem dos superiores*. No primeiro caso nenhuma duvida pode haver de que lhes deve ser applicada a pena dos *concussionarios*. Mas, quando os empregados procedem em cumprimento de ordens superiores, ficarão sujeitos á mesma pena?

Para esta questão ser resolvida com acerto, deve attender se á situação do empregado perante os seus superiores: — ou o empregado deve obediencia aos seus superiores, ou não.

O empregado que não cumprir as ordens dos superiores será punido por *desobediencia*; se as cumprir, commeterá o crime de *concussão*. Seria na verdade absurdo collocar o empregado n'esta collisão irreductivel, e porisso vamos recorrer a outras disposições do Cod. penal para fixarmos a doutrina a adoptar.

Ora, o Cod. pen. dispõe da seguinte forma no art. 303.º: — "Os membros dos tribunaes judiciaes ou

administrativos, e quaesquer juizes, que recusarem dar o devido cumprimento ás sentenças, decisões ou ordens, revestidas das formas legaes, e emanadas da auctoridade superior, dentro dos limites da jurisdicção que tiver na ordem hierarchica, serão suspensos de tres mezes a tres annos.

"§ 1.º Qualquer outro empregado publico que recusar dar o devido cumprimento ás ordens que o superior, a que deve directamente obediencia, lhe der em forma legal, em materia da sua competencia, será punido com a demissão ou suspensão, segundo as circumstancias."

E, para obviar aos inconvenientes que naturalmente resultariam d'estas disposições, diz o mesmo Cod. pen. no art 440: — "Justificam o facto: ... 3.º os inferiores que praticam o facto em virtude de obediencia legalmente devida a seus superiores legitimos, salvo se houver excesso nos actos ou na forma da execução."

Podemos portanto resolver a primeira *hypothese* pelos principios contidos n'estas disposições: quando o empregado publico deva obediencia absoluta a seus superiores, e no cumprimento d'esse dever pratique o crime de *concussão*, esse facto é completamente justificado e o empregado fica isento de toda a responsabilidade.

Resta-nos agora vêr o que aconteça quando o empregado não tenha o dever de obediencia absoluta. Diz o Cod. penal no

Art. 303.º § 2.º — "Se fôr caso em que, segundo a lei, possa ter logar a representação do empregado inferior, com suspensão da execução da ordem, só terá logar a pena se, depois de desaprovada a sus-

pensão pelo superior e repetida a ordem, houver a recusa de sua execução.,

Trata-se portanto, aqui, do caso em que os empregados teem para com seus superiores o direito de respeitosa representação acerca da execução das ordens recebidas. D'este direito se occupa o Codigo administrativo vigente (1896), que diz assim no:

Art. 435.º “Os corpos administrativos e todas as corporações administrativas, magistrados e funcionarios, encarregados de serviços administrativos, são obrigados a cumprir, sob pena de desobediencia, e salvo o direito de respeitosa representação, todas as decisões e ordens legaes de seus superiores, os quaes, depois de primeira e segunda advertencia, poderão mandal-as cumprir por delegados especiaes.,

O art. 95.º do Regul. de contab. concede expressamente este direito de respeitosa representação aos chefes das repartições de contabilidade, ao contador da Junta de Credito Publico, e aos ordenadores secundarios.

D'aqui se vê que, se os empregados publicos, que têm o direito de respeitosa representação, cumprirem as ordens dos superiores sem representarem respeitosa-mente as difficuldades que essas ordens suscitam na sua execução, ficam sujeitos ás penas do art. 314.º a 317.º do Cod. pen., devendo-se-lhes levar toda via em conta, como circumstancia attenuante, o facto da obediencia ao superior. Assim o dispõe terminantemente o Codigo penal que diz no art. 39.º: — “São circumstancias attenuantes da responsabilidade criminal do agente:

“12.º O cumprimento de ordem do superior hierarchico do agente, quando não baste para justificação d'este.,

Concluimos pois que a doutrina do art. 33.º § nn. do Regul. de contabilidade deve ser modificada por todas estas disposições combinadas do Cod. penal.

c) Applicação das doutrinas da concussão ás contribuições locais.

Ainda, relativamente á concussão, se suscita outra difficuldade que resulta do confronto de diversas disposições.

E' na lei annual de receita e despesa que as côrtes costumam auctorisar o governo a proceder á cobrança dos impostos e mais rendimentos publicos, constantes do mappa annexo a essa lei, o qual, como sabemos, é a reprodução summaria do orçamento do rendimento, que se encontra na parte central. E n'esta lei é repetida tambem a pena contra os concussionarios, que se acha estabelecida permanentemente no Reg. de Cont. e no Cod. pen., como temos visto.

Mas, auctorisando aquella lei, annualmente, o governo a proceder á cobrança dos impostos e demais rendimentos publicos, muito naturalmente apparece n'ella tambem a prohibição de se cobrarem os que não estão legalmente auctorisados, isto é, que não estão comprehendidos no mappa.

Ora, como no mappa só se descrevem os impostos e rendimentos do Estado, com exclusão dos que constituem receita dos corpos administrativos, d'ahi resulta duvidar-se se os empregados que procedem á cobrança d'estes incorrem na pena dos concussionarios.

A lei annual responde a esta duvida exceptuando da applicação da pena os que procederem á cobrança das contribuições; mas as differentes leis de receita

tem exprimido esta excepção por forma tão imperfeita, que a verdadeira doutrina nem sempre tem sido estabelecida com exactidão nem firmeza.

Vejamos as variantes que se encontram na nossa legislação a este respeito.

Até 1886 exceptuaram-se as contribuições municipaes, as congruas dos parochos e as dos coadjutores, e as contribuições locaes auctorisadas com applicação a quaesquer obras ou estabelecimentos de beneficencia [art. 8.º n.º 5.º do decreto de 25 de junho de 1885, derivado da lei orçamental da mesma data]. Não entravam portanto n'esta excepção as contribuições districtaes e parochiaes.

Foi a proposito d'esta lei, e por este motivo, que se levantaram as seguintes questões:

1.ª Por que razão terão sido invariavelmente excluidas das leis de receita as contribuições districtaes, assim como as parochiaes, não destinadas a quaesquer obras ou estabelecimentos de beneficencia?

2.ª As auctoridades e empregados que exigirem taes contribuições estarão incursos nas penas dos concussionarios?

A duvida nasce, como se vê, de se não fazer menção, n'aquellas excepções, das contribuições districtaes e parochiaes, e deu motivo a que fosse dirigida uma consulta á redacção da *Revista de Legislação e de Jurisprudencia*, á qual esta respondeu no vol. 17.º, n.º 868, pag. 561, começando por dizer o seguinte:

“Incluindo-se nas leis de receita as contribuições municipaes e as destinadas a obras pias ou de beneficencia, nenhuma razão havia para se excluirem as parochiaes votadas para outros encargos, assim como

as contribuições districtaes, principalmente desde que as juntas geraes do districto foram auctorisadas a collectar directamente os contribuintes.”

Em seguida explicou a *Revista* aquella omissão pelo facto de, segundo o Código administrativo de 1842, e os seguintes até 1878, não ser permittido senão ás camaras municipaes o lançamento de contribuições, recebendo apenas as juntas geraes certas quotas das camaras do districto, e não tendo as juntas de parochia faculdades tributarias. Quanto ás juntas geraes, é certo que já desde a lei de 15 de julho de 1862 (*rendimentos destinados a estradas*), e depois pela lei de 1 de julho de 1867 (*cadeas districtaes*), ellas começaram a ter determinadas faculdades tributarias; mas as juntas de parochia só pelo Código administrativo de 1878 as tiveram. Desde então o legislador deveria ter incluido na lei de receita, não sómente as contribuições municipaes, mas todas as locaes como são as districtaes e parochiaes.

Não o fez porem, e essa omissão só pode explicar-se pelo esquecimento do legislador em introduzir nas leis de receita as modificações que a legislação administrativa foi estabelecendo. Copiou-se o que estava nas leis de receita anteriores, sem se reflectir nas transformações por que foi passando a nossa administração districtal e parochial.

D'este imperdoavel descuido provém a difficuldade de responder á segunda pergunta que formulámos.

Quem se attiver á letra da lei dirá que o empregado, que exigir as contribuições districtaes ou parochiaes não incluídas no mappa de receita, é concussionario. Mas a letra contraria, n'este ponto, tão manifestamente o espirito da lei, a legalidade da

cobrança das contribuições locais é tão reconhecida por todos os poderes do estado, que nenhum juiz de certo condemnaria o empregado que fizesse a cobrança de taes contribuições, embora não auctorisadas na lei annual.

Conclue a *Revista de Legislação e de Jurisprudencia* por dizer que é necessario pôr termo a esta censuravel antinomia.

A doutrina da *Revista* calou no animo do legislador, pois que no dec. de 15 de abril de 1886, derivado da lei orçamental da mesma data, já foram incluídas na excepção as *contribuições districtaes*, além das que já o estavam anteriormente, e inspirado ainda nas mesmas doutrinas o dec. de 27 de junho de 1888 fez desaparecer totalmente a omissão, dizendo no seu

Art. 12.º n.º 5.º "Exceptuam-se as *contribuições districtaes, municipaes e parochiaes* e as congruas dos parochos..."

Mais tarde o dec. de 6 d'agosto de 1892 alterou a legislação administrativa, fazendo duas importantes modificações ao Cod. de 1886.

Consistiu a primeira em que as comissões districtaes que vieram substituir as juntas geraes de districto, por este decreto supprimidas, não foram auctorisadas a lançar contribuições directamente sobre os individuos, (como succedia pelo Codigo de 1886); a segunda consistiu em que as attribuições das juntas de parochia ficaram limitadas á fabrica da igreja, sem poderem lançar contribuições sobre os parochianos, mas só sobre as confrarias erectas na freguezia.

A lei orçamental de 30 de julho de 1893 empregou finalmente uma expressão generica, dizendo no n.º 3.º do art. 56.º, declarado de effeitos permanentes :

"Exceptuam-se as *contribuições das corporações administrativas*, as congruas, etc...."

Na amplitude d'esta expressão — *contribuições das corporações administrativas* abrangem-se perfeitamente todas as modificações que leis posteriores venham trazer á capacidade tributaria d'essas corporações. E, assim, apesar das modificações dos Codigos de 1895 e 1896 ao dec. de 1892, que attribuem ás juntas de parochia capacidade tributaria, aquella disposição ainda se acha em vigor. Portanto hoje não pode duvidar-se de que é legitima, á face das proprias leis de fazenda, a cobrança das contribuições locais, e só pode ser considerado concussionario o empregado que commetter os excessos incriminados nos artt. 314.º a 317.º do Codigo Penal.

109 O mappa da receita. — Continuando no exame dos art. do Regulamento de Contabilidade relativos á auctorisação de receitas, cumpre-nos vêr o art. 34.º que diz:

"A lei da auctorisação annual das receitas desinvolverá n'um mappa, que a deve acompanhar, as diversas fontes de que procedem os rendimentos do Estado e a importancia provavel de cada um."

Como á primeira vista se reconhece, allude este artigo ao mappa, a que já nos referimos, quando tratámos da organização do orçamento e então fallámos da maneira como esse mappa é organizado, como as receitas são n'elle classificadas em attenção ás suas fontes, como a sua importancia é calculada, etc. Esse mappa satisfaz pois ás exigencias d'este artigo. Relembre-se o que a este respeito dissemos.

110. Receitas próprias

Em conformidade com o art. 35.º do Reg., serão consideradas *receitas próprias do exercício* do anno economico em que se cobrarem, e assim lançadas na respectiva conta:

1.º O producto da venda de quaesquer titulos de divida publica consolidada ou de empréstimos autorisados por lei, sobre titulos consolidados ou amortisaveis;

2.º A importancia nominal de quaesquer titulos de divida consolidada, creados em virtude de lei, com applicação a pagamentos de despezas que têm de ser feitas na mesma especie;

3.º O producto da venda de quaesquer papeis de credito de que a Fazenda tenha a propriedade em pleno dominio;

4.º O producto da venda de quaesquer objectos do material do serviço dos diversos ministerios;

5.º Quaesquer receitas avulsas e eventuaes e todas as que vierem a realizar-se alem das descriptas no orçamento geral do Estado;

6.º As reposições de quantias pagas indevidamente.

Todas estas receitas dos n.ºs 1.º a 6.º não apparecem descriptas no mappa annexo á proposta de lei de receita e despeza publica, que se encontra na parte inicial do orçamento; todavia, são consideradas como próprias do exercício do anno economico em que foram cobradas, para o effeito de serem lançadas na conta d'esse exercício. Servindo-se o legislador, da expressão *são consideradas*, no art. 35.º, quiz mostrar que, embora pareça deverem pertencer aquella receita a outro exercício, contudo, em virtude d'esta

disposição legal, entram no exercício de anno economico em que forem cobradas, e fazem parte da respectiva conta.

Este art. 35.º, que por vezes esteve suspenso pelas leis annuaes de fazenda, foi declarado em vigor pela lei orçamental de 19 de abril de 1892, art. 1.º § 12.º

111. Reposições; suas especies. — O n.º 6.º do art. 35.º falla-nos de — *reposições de quantias pagas indevidamente*, — e, para melhor o comprehendermos, devemos approximal-o do art. 36.º, que diz: “As reposições que são obrigados a fazer, no ultimo dia do exercício, os pagadores dos ministerios e outros funcionarios nos termos do art. 100.º deste Reg., serão levadas á conta d'esse exercício.”

Do confronto destes dois preceitos se deduz claramente que ha duas especies de reposições, ambas consideradas *próprias do exercício*, para o effeito das contas.

Pode dar-se, por ex., o facto de o Estado, como qualquer particular, pagar uma somma que não devia, e nesta hypothese, por virtude da disposição do art. 758.º do Cod. Civ., fica-lhe o direito de pedir a restituição do que deu indevidamente. As receitas provenientes d'estas reposições são lançadas na conta do exercício em que são recebidas.

Da segunda especie de reposição falla o artigo 100.º, e bem assim o n.º 1.º do art. 57.º

Não se trata de pagamentos feitos indevidamente, em que os que receberam o que lhes não era devido são obrigados a repôr essas quantias (*reposição da 1.ª especie*).

Trata-se de pagamentos que não chegaram a

effectuar-se dentro do exercicio, quando os pagadores estavam habilitados para os fazer. Os fundos, a existirem nos cofres do Estado a cargo d'esses pagadores, são repostos nos cofres centraes do Estado, d'onde sahiram, no ultimo dia do exercicio (*reposição da 2.ª especie*); e estas reposições são levadas á conta do exercicio a que respeitam, embora só dêem entrada no cofre geral algum dia depois, isto é, no decurso já do exercicio seguinte (art. 36.º do Reg. de Cont.)

Quando tenha havido reposições d'esta segunda especie, embora os creditos de um exercicio não possam ser applicados ás despesas de outro (art. 13.º), podem contudo ser satisfeitas durante cinco annos as dividas a respeito das quaes houve essas reposições, sem ser necessario repetir a abertura de novos creditos legislativos.

E' o que dispõe o n.º 1.º do art. 57.º, concebido nos seguintes termos:

“Quando essas quantias tiverem entrado nos cofres publicos como reposições de conta dos ministerios por não terem sido pagos durante o exercicio competente com os fundos fornecidos aos mesmos ministerios.”

Os pagadores dos differentes ministerios estão habilitados a fazer todos os pagamentos, para o que recebem as sommas precisas. Mas, se taes pagamentos não foram effectuados até 31 de dezembro, data em que termina o periodo de exercicio, serão os pagadores obrigados a repôr nos cofres, d'onde receberam os fundos, as sommas que não chegaram a pagar; e essa reposição deve ser feita no ultimo dia do exercicio, já o dissémos.

Casos ha, porém, em que se não pode effectuar essa reposição no dia 31 de dezembro, determinando porisso o § 2.º do art. 100.º que:

“Quando fôr impossivel fazerem-se as reposições de que trata este artigo, os funcionarios a ellas obrigados enviarão as participações convenientes aos respectivos ministerios para haver conhecimento na direcção geral da contabilidade dos saldos existentes em poder d'esses funcionarios.”

N'este caso as participações substituem as reposições effectivas, e, com quanto os fundos não dêem entrada no cofre precisamente no ultimo dia do exercicio, é certo que taes reposições são sempre levadas á conta do exercicio em que deviam ter sido entregues, como ordena o art. 36.º

Poderia entrar em duvida se as receitas de que falam os artt. 35.º e 36.º são *ordinarias ou extraordinarias*; mas tal duvida desaparece em face da disposição do art. 37.º, que só manda considerar como *receitas extraordinarias* do exercicio quaesquer quantias descriptas no orçamento provenientes de adiantamentos por contractos com juro e amortisação e as contribuições das provincias ultramarinas para os encargos da metropole.

Portanto, as receitas indicadas nos artt. 35.º e 36.º são consideradas *ordinarias* e as do art. 37.º são *extraordinarias*. Mas, quanto aos efeitos de contabilidade, todas são equiparadas, porque todas são descriptas nas contas dos exercicios em que são cobradas ou entram nos cofres.

Relativamente aos restantes artigos que se acham

incluídos no cap. 2.º do tit. 2.º do Regul. de Cont., ligeiras explicações são necessárias.

Assim, no que toca ao artigo 38.º, já sabemos que pode muitas vezes o período do exercício, apesar de se prolongar além da gerencia, não ser sufficiente ainda para a cobrança de todas as receitas, e n'esse caso veem a ser estes serviços realizados no exercício immediato. Estes restos por cobrar dos exercícios findos são lançados na conta do exercício do anno economico corrente, mas com a devida classificação, isto é, não em globo, conjunctamente com as receitas da mesma natureza relativas ao anno economico corrente, mas separadamente, isto é, classificados como pertencendo ao exercício findo.

Quer dizer que se escripturam em addição ao rendimento da mesma especie proprio do exercício corrente, mas em separado, para que se conheça a importancia cobrada pertencente a este exercício e a pertencente aos exercícios findos.

O preceito do art. 39.º contem uma providencia indispensavel, por isso que, se não fosse estabelecido o limite n'ella fixado, podia acontecer que a divida fluctuante se elevasse a ponto de produzir grande desequilibrio entre os dois termos da equação orçamental. Estabelecido este preceito, o desequilibrio não pode exceder este limite, que é fixado na lei do orçamento.

Mas quando deverá o governo dar conta ás côrtes de uso que fez da auctorisação a que o art. 39.º se refere? E' no relatorio dos actos do ministerio da fazenda, e quando apresentar a conta da gerencia do anno economico respectivo; e portanto tem de dar

conta dos seus actos sobre este ponto por duas vezes (art. 40.º).

112. Fixação das despesas, sua classificação.

— Os preceitos legais, relativos a este assumpto, acham-se comprehendidos no capitulo 3.º do Regulamento de contabilidade de 1881, artigos 41.º a 72.º.

Diz o art. 41.º:

“A despesa geral do Estado é fixada annualmente pelas côrtes.”

Sobre a importancia d'este principio já dissémos o sufficiente.

Art. 42.º:

“Nenhuma despesa pode ser determinada sem que previamente esteja auctorisada no orçamento geral ou no rectificado, ou em lei especial que estabeleça a receita necessaria para lhe fazer face.”

Esta disposição é de grande alcance na nossa legislação de contabilidade, podendo affirmar-se que, se fosse rigorosamente cumprida, não poderia haver má administração financeira em Portugal.

Todavia, o principio contido n'esta disposição acha-se limitado no proprio Reg. por outras disposições, e tem sido e continua sendo alterado pelas leis annuaes de receita e despesa publica, de modo que o salutar principio, que aqui se acha consignado, é quasi completamente annullado por outros preceitos que lhe destróem a efficacia.

E' certo que a lei de 26 de fevereiro de 1892 (de *salvação publica*) contém disposições ainda mais rigorosas que as do proprio Regulamento; entretanto, outras leis posteriores vieram destruir o rigor do art. 42.º e o da citada lei de 26 de fevereiro.

Vejamos, pois, qual seja o alcance do artigo do Reg., e o das outras leis posteriores.

Exige o citado art. 42.º que, para se determinar uma despesa, isto é, para que possa ser paga, se dê uma das seguintes condições:

a) Ou que, depois de ser votada por uma lei, seja inserida no orçamento geral do Estado antes de levada a effecto. (Não fallamos no orçamento rectificado, porque está supprimido, como sabemos);

b) Ou que a lei que a auctorisa estabeleça a receita necessaria para lhe fazer face.

Assim, creando-se ou aperfeiçoando-se, por uma lei, certo serviço, não basta o facto da criação ou reforma para que se possa pagar a despesa que d'elle resulta; é tambem necessario que se cumpra uma das duas condições apontadas, e d'aqui deriva o grande alcance do art. 42.º, especialmente sob o ponto de vista da administração financeira.

Como ao crear-se ou aperfeiçoar-se um serviço publico não se attende geralmente senão á sua utilidade, e pode não se ter attendido ás forças do thesouro, o que só é bem conhecido quando se discute o orçamento, é evidente que, se para a despesa se realisar bastasse apenas a auctorisação do poder legislativo independentemente de se obter a receita necessaria, o orçamento desequilibrar-se-hia com facilidade a cada passo.

Por isso, o Reg. de contabilidade estabeleceu que, embora haja lei que auctore a despesa com qualquer serviço, contudo essa despesa não pode ser ordenada e paga enquanto não fôr inserida no orçamento geral, a não ser que na lei que a auctorisou se tenha creado receita especial para lhe fazer face.

Esta disposição é porem restringida por varios artigos do proprio Regul. Assim diz o art. 51.º:

“No caso de ser preciso recorrer a despesas urgentes, reclamadas por casos de força maior, como inundação, incendio, epidemia, guerra interna ou externa, e outros semelhantes, o governo poderá decretar a abertura de creditos extraordinarios.”

Aqui encontramos nós a primeira porta aberta para se transgredir o salutar preceito do art. 42.º, devendo notar-se que este preceito não contém uma simples limitação do principio, mas a sua quasi inutilisação. Com effecto, desde que não ha nem pode haver a intervenção do poder legislativo para auctorisar as despesas a que se refere o art. 51.º, é desde que ellas podem ser pagas independentemente da sua inserção no orçamento, inutil será accentuar os abusos que d'aqui podem provir, produzindo inevitavelmente o desequilibrio orçamental.

O art. 82.º envolve tambem uma limitação ao art. 42.º, pois diz:

“A distribuição mensal dos fundos será ordenada em vista das ordens de pagamento dos diversos ministerios enviados á referida Direcção pelo Tribunal de Contas, nos termos d'este Regulamento, dentro dos limites das sommas votadas na lei annual da despesa ou em leis especiaes, ou decretadas extraordinariamente.”

Permittindo distribuir fundos não só dentro dos limites da auctorisação concedida na lei do orçamento (*lei annual da receita e despesa*), mas tambem para despesas creadas em *leis especiaes* (sem criação da receita correspondente), ou para as *decretadas extraordinariamente*, é claro que este artigo vae ainda

mais longe do que o art. 51.º na restrição posta ao principio do art. 42.º, porque aquelle art. 51.º só se refere á *abertura de creditos extraordinarios*, isto é, a sommas decretadas extraordinariamente, e este falla tambem de sommas votadas em leis especiaes.

O art. 86.º está em perfeita conformidade com o 82.º, e contém as mesmas restricções (*leis especiaes e creditos extraordinarios*, alem do orçamento).

Estas restricções á doutrina do art. 42.º encontram-se ainda em leis posteriores, como são todas as leis de receita e despesa dos ultimos annos. Devemos contudo exceptuar a citada lei de 26 de fevereiro de 1892, denominada de *salvação publica*, que encerra uma disposição mais radical e rigorosa do que a do art. 42.º do Regulamento.

Diz o art. 14.º d'essa lei

“A contar do principio do futuro exercicio de 1892 a 1893 nenhuma despesa de qualquer ordem ou natureza, ordinaria ou extraordinaria, quer se refira á metropole, quer ás provincias ultramarinas, seja ou não auctorizada por lei especial, poderá ser *ordenada e paga pelos cofres publicos sem que esteja incluída no orçamento geral ou na lei annual das receitas e despesas do Estado*.

“§ 1.º Todas as ordens de pagamento serão registadas na direcção geral da contabilidade publica, e visadas pelo tribunal de contas, verificando-se a legalidade da despesa em harmonia com o disposto n'este artigo, e sob a responsabilidade directa do mesmo tribunal.

“§ 2.º Nenhuma verba de despesa pode ser applicada a fim diverso d'aquelle a que for destinada no orçamento.

“§ 3.º São de execução permanente as disposições d'este artigo.”

Como se vê, este principio não só é melhor formulado, mas tambem mais rigoroso que o do art. 42.º, tanto porque a expressão — *ordenada e paga* — é mais propria do que a sua equivalente no artigo 42.º, que é a palavra — *determinada* —; mas ainda pela restrição da sua parte final, visto que não se refere a *lei especial que estabeleça a receita necessaria* para fazer face á despesa, como faz o referido art. 42.º O art. 14.º da lei de 26 de fevereiro de 1892 não admittre esta ultima condição, antes exige sempre que as despesas, para serem pagas, estejam incluídas, ou no orçamento geral do Estado, ou na lei que o approva, que é a lei de receita e despesa. Tambem não falla, como o art. 42.º, no orçamento rectificado, por isso que este já não existia, visto achar-se supprimido, como sabemos, desde 1891.

Finalmente o § 2.º prohiba absolutamente o uso do meio das transferencias, e por tal fórma, que parece abranger até o caso de se fazerem dentro do mesmo capitulo.

A disposição, porém, do art. 14.º e § 2.º, que o § 3.º declarava de execução permanente, foi annullada pouco depois pela lei de 19 de abril do mesmo anno de 1892, que diz o seguinte no art. 1.º § 3.º:

“No anno economico de 1892 a 1893 fica em vigor o disposto no art. 12.º do dec. de 30 de junho de 1891, e nos artt. 57.º e 59.º do Regul. geral de contabilidade publica, guardando-se, porém, o principio geral estabelecido no § 1.º do art. 14.º da carta de lei de 26 de fevereiro de 1892. Fica outrossim declarado que todas as despesas novas auctorizadas

por lei dentro de qualquer anno economico... serão satisfeitas mediante a *abertura de creditos especiaes* segundo o disposto, etc... ,

Como vemos, esta disposição veio destruir o principio consignado no art. 14.º da lei de *salvação publica*, e no art. 42.º do Reg. Exige sómente a abertura de creditos especiaes nos termos da lei de receita e despesa de 1891, para que possam ser pagas todas as despesas novas auctorizadas por lei dentro de qualquer anno economico, ao passo que o art. 42.º exigia que na lei que auctorisasse nova despesa se creasse receita para lhe fazer face. E além d'isso permite as transferencias de artigo para artigo dentro do mesmo capitulo, por meio de decreto fundamentado em conselho de ministros, e publicado na folha official (art. 12.º do dec. de 1891).

Ficou, pois, destruido o rigor do preceito contido na lei da *salvação publica* e no Reg. de Contabilidade.

Estes preceitos são os que substancialmente estão ainda em vigor. Assim é que a lei de receita e despesa de 30 de junho de 1893, (art. 48.º e § unico) estabeleceu o mesmo rigoroso principio, mas acompanhado logo das referidas limitações que o destroem, e todas as leis annuaes de fazenda, que se publicaram depois, inseriram disposições identicas.

A lei de receita e despesa de 5 de julho de 1900, no art. 15.º, declarou em vigor no exercicio de 1900-1901 as disposições dos artt. 7.º, 16.º, 17.º e 18.º da lei da receita e despesa de 3 de setembro de 1897, a qual permitia ao governo, na ausencia das côrtes, a abertura de creditos extraordinarios (art. 16.º), e, depois de no art. 17.º estabelecer o principio de que nenhuma despesa pode ser ordenada ou por qualquer

forma paga, sem que esteja incluída na lei annua de receita e despesa, abre logo no § unico excepções que o destróem, não só a favor das despesas novas, auctorizadas por lei, dentro de qualquer anno economico, que não tiverem podido ser incluídas nas tabellas de despesa (dec. já citado de 30 de junho de 1891), mas tambem a favor da melhor dotação de quatro serviços, que são: caminhos de ferro do estado, fornecimento de sulfureto de carbone, serviços hydraulicos, e officinas dos institutos e escolas industriaes e commerciaes e cadeia penitenciaria central de Lisboa, quando as receitas arrecadadas excederem as avaliações (art. 18.º). Além d'isso o art. 7.º n.º 4.º da mesma lei de 1897 permite as transferencias dentro do mesmo capitulo.

Nas leis annuaes de fazenda que se seguiram a esta, continuou a manter-se a mesma doutrina.

Da maneira que temos consignada na nossa legislação a boa doutrina, mas seguida logo de restricções que a inutilisam.

No relatório que precede o orçamento de 1905 a 1906, o ministro de fazenda, apresentando o orçamento equilibrado, e até com um pequeno saldo de 351 contos, propoz que se tomassem providencias severas quanto ao uso dos creditos especiaes, afim de que pelo abuso d'esses creditos não voltem a fazer-se despesas que nos façam recahir no regimen dos orçamentos com *deficit*.

Por ultimo, devemos notar que o principio estabelecido no art. 42.º não tem precedente no Reg. anterior de 4 de janeiro de 1870, pois n'este apenas se encontrava uma disposição, que de longe se assemelha á d'aquelle artigo, e que é a seguinte:

“Nenhuma proposta de lei será apresentada ás côrtes creando encargos para o thesouro, sem que na mesma se consignem quaes são os novos recursos que devem fazer face a esses encargos.” (art. 51.º).

A doutrina d'este artigo, vê-se, não tem o alcance da do art. 42.º, por isso que se refere apenas a propostas de lei, isto é, a proposições emanadas do poder executivo, e não a projectos de lei, isto é, ás que nascem da iniciativa dos membros das duas camaras.

Referindo-se o art. 51.º do Reg. de 1870 ás propostas de lei, com exclusão dos projectos de lei, permite que estes sejam apresentados e votados independentemente da criação dos meios necessarios para fazer face ás despesas por elles auctorizadas, o que não succede com a doutrina do Regulamento de 1881.

Mais efficaz é sem duvida a doutrina do art. 13.º da lei de contabilidade de 20 de março de 1907, que diz:

“Não podem os membros das duas camaras, na discussão do orçamento, apresentar quaesquer propostas que envolvam augmento de despesa ou diminuição de receita.”

Esta disposição, que perfeitamente se harmonisa com o caracter da camara electiva e com a função do governo parlamentar, deve ter, se fôr exacta e sinceramente cumprida, os mais salutaes effeitos na administração da fazenda publica.

113. Creditos legislativos: — ordinarios, supplementares, e extraordinarios. — Divisão dos creditos legislativos. — Diz o Reg. de contab. no art. 43.º: — “A lei annual das despesas abre os creditos necessarios para pagamento dos encargos dos serviços

publicos, provendo a esse pagamento pelos meios computados no orçamento da receita.”

O art. 40.º do Regulamento de contabilidade de 1870, correspondente áquelle de que nos estamos occupando, classificava expressamente os creditos em — *ordinarios, supplementares, e extraordinarios*.

Esta mesma divisão se encontra no Regul. de Contabilidade de 1881, mas não de um modo explicito, porque apenas se deprehende do confronto do art. 43.º, que se refere aos creditos *ordinarios*, com os artt. 47.º e 51.º, onde se falla especificadamente nos creditos *supplementares a extraordinarios*.

Convém advertir que a palavra — *credito* — tem aqui uma significação especial, não sendo empregada em materia de contabilidade no mesmo sentido em que se emprega em direito civil e commercial, e ainda em economia politica, onde significa o *direito activo* da pessoa juridica em opposição ao *direito passivo* ou *débito*.

Em harmonia com as disposições que regulam a contabilidade publica, podemos definir *credito* — a *somma destinada para qualquer despesa publica*. E dizemos *summa destinada* e não *votada*, porque, se empregassemos a palavra — *votada*, aquella definição de *credito* teria uma applicação demasiadamente restricta, porquanto abrangeria exclusivamente os creditos ordinarios, e ainda os creditos especiaes da competencia do poder legislativo, por serem esses os unicos votados. Os creditos extraordinarios e supplementares são auctorizados, mas não votados.

Por *credito ordinario* devemos entender — a *somma votada para as despesas publicas, previstas e sufficientemente computadas no orçamento*; e por *credito*

supplementar a somma destinada a supprir a insufficiencia provada das verbas votadas com applicação a despezas variaveis. (Regulamento de 1870, art. 41.º; Regulamento de 1881, art. 47.º). Ambos dizem respeito a despezas previstas no orçamento, que é a sua nota característica commum.

E' a lei annual do orçamento que auctorisa a abertura de creditos supplementares, para a hypothese de as receitas votadas para as diversas despezas não serem sufficientes para occorrer aos variados serviços da administração publica. E' d'este facto que resulta a importancia que tem a distincção das despezas em *certas* e *variaveis*, pois é indubitavel que os creditos supplementares só podem applicar-se a estas ultimas.

Se as despezas ou os serviços descriptos no orçamento revestem um caracter de fixidez no que diz respeito ao quantitativo da sua dotação, de modo a poderem ser calculadas e determinadas previamente com exactidão as verbas que lhes são destinadas, n'esse caso as verbas votadas, sendo sufficientes para essas despezas ou serviços, não precisam de ser reforçadas, e constituem os *creditos ordinarios*.

Se, pelo contrario, as despezas estão sujeitas a uma certa fluctuação no quantitativo da dotação, e não pode por isso muitas vezes ser-lhes votada receita sufficiente, apparece em tal caso a necessidade de supprir essa insufficiencia, reforçando a primitiva verba, que não chegou para a despesa do serviço, e temos então o *credito supplementar*.

Ha, portanto, alguma coisa de commum entre estas duas especies de credito, que ambos dizem respeito a serviços ou despezas inseridas no orçamento,

divergindo em que os creditos ordinarios se applicam áquellas despezas cujo quantitativo pode ser e é calculado com exactidão, enquanto os supplementares se referem áquellas cujo quantitativo se não pôde determinar antecipadamente senão com maior ou menor approximação.

Além d'estes, ha ainda uma terceira especie de creditos — os *creditos extraordinarios*, que vêm a ser — *as sommas destinadas a occorrer a despezas urgentes reclamadas por casos de força maior* (Regul. de contab., art. 51.º).

Distinguem-se estes creditos dos anteriores em que os primeiros se acham fixados no orçamento, ou no todo (*credito ordinario*), ou em parte (*credito supplementar*), ao passo que os extraordinarios são reclamados por casos de força maior, resultam de causas imprevistas e urgentes, como inundação, guerra, etc., não podendo por isso ser previstos na occasião em que o orçamento é votado, nem consequentemente incluídos n'elle.

Devemos porem notar que a lei de contabilidade de 20 de março de 1907, artt. 17.º e 18.º, não admite senão *creditos extraordinarios* e *creditos especiaes* abertos pelo governo.

Mappa da despesa. — Diz o

Art. 44.º “A lei annual de despesa terá o seu desinvolvimento n'um mappa que a deve acompanhar, contendo as mesmas divisões e subdivisões do orçamento geral do Estado.”

Já dissémos que a lei annual de receita e despesa, que nos apparece na parte inicial do orçamento, encontra o seu desinvolvimento nos mappas que a

acompanham; e, quanto ao mappa da despesa, vimos que elle contém apenas divisões por ministerios e capitulos, sem fazer referencia alguma aos artigos e secções, de maneira que tem as mesmas divisões e as primeiras sub-divisões dos mappas que se encontram na parte central, mas não as ultimas sub-divisões (*artigos e secções*).

E' neste sentido que devem interpretar-se as palavras — *as mesmas divisões e sub-divisões*. Tambem sabemos já o motivo por que o mappa da parte inicial só contém as sub-divisões em capitulos. (Veja-se o que dissémos a respeito da votação do orçamento).

Despesas a fazer em periodos indeterminados. — Diz o

Art. 45.º “As despesas auctorisadas por leis especiaes, que tiverem de ser effectuadas em um periodo indeterminado, serão levadas á conta do exercicio do anno em que forem effectuadas, descrevendo-se como despesa auctorisada nas contas publicas os saldos das auctorisações do anno anterior.”

Este artigo refere-se a despesas que dizem respeito a serviços que não podem ser executados dentro de um só exercicio, como succede, por exemplo, com a construcção de uma linha ferrea. N'este caso procede-se do seguinte modo: votada, por exemplo, a quantia de 1:000 contos, se apenas se effectuar a despesa de 300 contos no exercicio d'esse anno, descreve-se esta como despesa effectuada, e descreve-se o restante (700 contos) como saldo que passa para o exercicio do anno seguinte, não sendo necessaria uma nova e especial auctorisação para este saldo se dispendir no mesmo serviço durante os exercicios seguintes.

Despesas certas e variaveis. — Na ordem numerica dos artigos do Regulam. de contab. apparece-nos agora o art. 46.º (vej.). — N'este artigo faz o Reg. a classificação das despesas em *certas e variaveis*, em que se comprehendem tanto as ordinarias como as extraordinarias.

Sobre este assumpto devemos relembrao o que dissémos a respeito da doutrina do n.º 8 do Progr. a proposito da classificação das despesas publicas

As despesas não se acham, por via de regra, descritas no orçamento com esta distincção e separação, formando a um lado as *certas*, e a outro as *variaveis*; tal distincção só se encontra excepcionalmente em alguns ministerios, necessitando nós, por isso, de attender á sua propria natureza para discriminarmos a qual dos grupos pertence esta ou aquella despesa. E' por este motivo que o § 3.º d'este artigo diz que esta distincção constitue um principio puramente administrativo para regular o ordenamento das despesas, *não figurando por isso no orçamento e contas publicas*.

Mas esta mesma doutrina do § 3.º não é hoje absolutamente exacta na parte em que diz que esta distincção constitue um principio puramente administrativo *para regular o ordenamento das despesas*, posto que o fosse á data da publicação do Regul., porque, segundo o art. 96.º só as ordens de pagamento das *despesas variaveis* estavam sujeitas ao visto previo do Tribunal de contas, e não o estavam os ordenamentos das *despesas certas*. Por isso podia com verdade affirmar-se que esta distincção servia para regular o ordenamento das despesas.

Mais tarde a distincção, sob este aspecto, deixou

de ter importancia, pois que se estabeleceu que todas as ordens de pagamento de despesas, ou ellas fossem variaveis ou certas, estivessem sujeitas ao visto previo. Isto por força do disposto no decreto de 26 de junho de 1884, art. 1.º n.º 2.º, e no Regimento do Tribunal de Contas de 30 de agosto de 1886, artt. 23.º § 1.º n.º 1.º, e 116.º a 118.º.

Apesar de não haver hoje este motivo de distincção, nem o relativo á differença de processamento, como se vê da comparação dos artt. 92.º e 93.º do Regul. com o art. 1.º do decreto de 26 de junho de 1884, ha contudo a distincção que resulta de as despesas certas *poderem ser ordenadas em relação a toda a somma auctorizada para o exercicio* (art. 1.º n.º 1.º § unico do dec. de 26 de junho de 1884), o que não pode fazer-se com as despesas variaveis.

E accresce a este motivo de distincção o outro de que fallámos, que é o que motiva a differença entre os creditos supplementares e os ordinarios.

Fôrmas requeridas para a abertura dos creditos.

Das definições das differentes especies de creditos facilmente se collige a funcção de cada um d'elles.

Mas, antes de proseguirmos, é conveniente mostrar quaes as condições necessarias para a abertura de taes creditos, o que equivale a estabelecer as caracteristicas que praticamente os distinguem.

Para isto devemos attender ás disposições dos artt. 47.º a 49.º do Reg. de Contab. de 1861, que se referem especialmente aos creditos supplementares, e ás dos artt. 52.º a 56.º, que são communs a estes e aos extraordinarios.

Quando se dêr a insufficiencia dos creditos ordi-

narios, poderá sempre recorrer-se aos creditos supplementares?

Responde negativamente o citado Reg. de contabilidade, exigindo para tal effeito certos e determinados requisitos.

Para se poder fazer uso dos creditos supplementares é preciso que se realizem condições peculiares a estes creditos, que são as seguintes:

1.ª A consignada no art. 48.º (vej.), que manda fixar restrictamente na lei annual da despesa os artigos a que poderão ser applicados os creditos supplementares.

O fundamento d'esta condição descobre-se na propria natureza dos creditos supplementares; estes sómente se podem applicar ás despesas variaveis, pois só n'ellas se póde dar a insufficiencia da dotação; mas, como estas se não encontram especificadas como taes no orçamento, é necessario determinal-as, fixando restrictamente os artigos a que podem ser applicados estes creditos, e o logar mais proprio para isso é certamente a lei annual das despesas.

2.ª A exarada no art. 49.º (vej.), que determina que não podem ser abertos creditos supplementares em caso algum *nos primeiros seis mezes do exercicio*.

E' tambem de grande alcance este preceito, por isso que, desde que fosse permittido abrir um credito em qualquer epoca, podiam os ministros valer-se d'este expediente para occultar o verdadeiro estado financeiro do paiz, fixando as despesas com dotações insufficientes, com o fim de disfarçar a importancia dos encargos publicos, e lançando depois mão dos creditos supplementares como remedio inevitavel e efficaz para supprir as avaliações propositadamente

acanhadas. Quiz-se com esta exigencia impedir esse abuso, e por isso nunca os ministros poderão dotar um serviço tão mesquinamente, que ao menos a dotação não chegue para os primeiros seis mezes, isto é, que a avaliação da despesa não seja ao menos de metade do seu valor.

Compreende-se bem que as condições apontadas se não podem applicar aos creditos extraordinarios, para o que basta attender á propria natureza d'estes creditos, pois dizem respeito a despesas imprevistas.

Além d'estas condições peculiares dos creditos supplementares, são condições communs dos creditos supplementares e extraordinarios as seguintes:

1.ª) a do art. 52.º (vej.), isto é, audiencia do conselho d'Estado;

2.ª) a da 1.ª parte do art. 53.º (vej.), isto é, que as côrtes estejam encerradas;

3.ª) a da parte final do art. 53.º (vej.), isto é, estes creditos não podem abrir-se para prover a despesas já realisadas, mas só para aquellas que hão de realisar-se. Compreende-se que para despesas já feitas não se justificaria a abertura de creditos, que suppõe a apreciação da legalidade d'esses creditos, e tal apreciação só pode com proveito fazer-se antes d'essa abertura;

4.ª) a do art. 54.º e § unico (vej.), isto é, a publicação, no *Diario do Governo*, dos decretos que auctorisam esses creditos, com os relatorios justificativos;

5.ª) a do art. 55.º comparado com o art. 56.º (vej.), isto é, apresentação dos creditos, que tenham sido abertos, ás côrtes na sua primeira reunião.

114. Estado actual da nossa legislação rela-

tivamente aos creditos legislativos. — Vejamos agora qual o estado da nossa legislação a respeito dos creditos supplementares e extraordinarios.

Pelo que respeita aos creditos extraordinarios, nenhuma consideração julgamos necessarias, por isso que a doutrina ácerca d'elles nada tem variado.

Os creditos supplementares têm, como vimos, uma função propria, destinada a supprir a insufficiencia provada das verbas votadas com applicação a despesas variaveis.

Estes creditos estiveram supprimidos desde 1866 a 1891, data em que foi abolido, como sabemos, o orçamento rectificativo. A suppressão dos creditos supplementares foi devida ao ministro da fazenda Fontes Pereira de Mello, que via n'elles uma valvula sempre aberta para despesas novas. Em 1878 o ministro da fazenda Mello Gouveia pretendeu restabelece-los, mas não o conseguiu, porque a sua proposta de lei de receita e despesa n'esta parte não foi approvada. No anno seguinte o digno par do reino Casal Ribeiro apresentou na camara alta um projecto de lei, baseado na sophismação que se fazia dos creditos extraordinarios, applicando-os ás dotações insufficientes, por estar prohibido o uso dos supplementares, e n'esse projecto pedia o restabelecimento d'estes. Comquanto este projecto não chegasse a discutir-se, todavia na lei de contabilidade que foi elaborada pouco depois (de 25 de junho de 1881) foram attendidas as ideias a respeito dos creditos supplementares consignadas no projecto Casal Ribeiro, passando d'essa lei para o actual Regul.

Entretanto, embora melhor regulamentados, os

créditos supplementares continuaram a ser prohibidos nas leis annuaes de fazenda que se seguifam.

Foi a lei annual de despeza de 30 de junho de 1891 que, supprimindo o orçamento rectificado, instituiu em seu logar outra especie de creditos, a que chamou *creditos supplementares*.

Diz o art. 15.º § 1.º da cit. lei:

“Quando as verbas designadas no orçamento para as despezas do Estado não forem sufficientes, o governo, pelo ministerio respectivo, apresentará ás cortes pedido de credito supplementar para preencher esta insufficiencia...”

Devemos, porem, notar que ha grandes differenças entre os créditos d'esta lei de 1891 e os do Reg. de 1881.

Os creditos supplementares do Regul. de 1881 sómente podiam ser abertos estando encerradas as côrtes (art. 53.º), ao passo que os creditos supplementares da lei de 1891 têm de ser pedidos ás côrtes. No Regul. são da competencia do poder executivo, n'esta lei só os pode votar o poder legislativo.

D'aqui derivam tambem differenças nas formalidades de que está cercado o seu uso, mantendo-se apenas (no § 16.º da cit. lei de 1891 o disposto no art. 49.º do Regul. de 1881, isto é,) a prohibição de pedir creditos supplementares no primeiro semestre do anno economico. Para se conhecer a differença das formalidades, basta comparar com o § 15.º da lei de 1891 os artt. 52.º e seguintes do Regul.

Posto que aquelle § fosse de execução permanente (§ 38.º da mesma lei), o § 14.º do art. 1.º da lei de 19 de abril de 1892 permittiu a abertura de creditos supplementares pelo governo sem intervenção do parlamento. Diz o referido § 14.º:

“São abertos creditos supplementares para as despezas do exercicio de 1891 a 1892 a favor do ministerio dos negocios da Marinha e do Ultramar... e a favor do ministerio das Obras Publicas... etc.”

De fórma que esta lei permittiu a abertura de creditos supplementares para *certas e determinadas despezas* dos ministerios da Marinha e Ultramar e das Obras Publicas.

A lei de receita e despeza de 30 de junho de 1893, art. 49.º, continuou a admittir os creditos da lei de 1891. Posteriormente a lei de receita e despeza de 5 de julho de 1900 no art. 15.º declarou em vigor n'esta parte a lei de 3 de setembro de 1897, art. 18.º, a qual permittia ao governo abrir creditos especiaes para melhor dotação dos seguintes serviços:

1) Caminhos de ferro do Estado; — 2) Fornecimento de sulfureto de carbone; — 3) Serviços hydraulicos; — 4) Officinas dos institutos e escolas industriaes e commerciaes e cadeia penitenciaria central de Lisboa;

quando as receitas d'estes serviços excederem as avaliações do mappa annexo a esta lei, sendo a importancia d'estes creditos limitada aos excessos da receita arrecadada.

A lei orçamental de 14 de maio de 1902 no art. 16.º revigorou n'esta parte a lei de 3 de setembro de 1897; e assim o fizeram tambem as leis orçamentaes seguintes.

Vê-se pois que, comquanto muito restrictos no seu uso, temos já outra vez restabelecidos os creditos supplementares abertos pelo poder executivo, e em regra estabelecidos para todas as despezas os creditos especiaes votados pelo poder legislativo.

A lei de 9 de setembro de 1908, em que foi convertido o projecto de lei n.º 24, autorisa o governo a abrir, pelos diversos ministerios, *determinados creditos especiaes*, em relação aos annos economicos de 1907-1908 e 1908-1909. Esta lei resulta das modificações introduzidas pela commissão do orçamento á technica da lei de receita e despesa (vej. n.º 93).

Alem disso a lei da mesma data, em que foi convertido o projecto da lei n.º 25, autorisa *permanente-mente* a abertura de creditos especiaes nas condições e com as formalidades prescriptas n'esta lei (art. 33.º). Em nenhum caso poderão esses creditos ser abertos para legalisar despesas effectuadas, quer pertencentes ás gerencias correntes, quer ás preteritas.

Esta lei estabelece *de um modo geral* os serviços para que podem ser abertos *creditos especiaes* (art. 34.º n.ºs 1.º a 9.º), e menciona *taxativamente* outros serviços para que podem ser tambem abertos creditos da mesma natureza (art. 34.º n.º 10.º e alíneas).

Os primeiros são :

1.º para o serviço das despesas autorisadas por leis posteriores á lei de receita e despesa ;

2.º para o serviço dos encargos de emprestimos legalmente autorisados ;

3.º para o serviço da divida publica, interna e externa ;

4.º para o serviço de transferencia de exercicios findos, nos termos dos artt. 57.º e 59.º do regulamento de contabilidade publica de 31 de agosto de 1881 ;

5.º para o serviço do debito do thesouro á extincta junta do deposito publico da cidade de Lisboa, nos termos da lei de 1 de abril de 1880 ;

6.º para o serviço de restituições, a que se refere o n.º 1.º do art. 36.º d'esta lei ;

7.º para o serviço dos creditos cujo pagamento não foi possivel effectuar por demora no deferimento das pretensões dos interessados, apresentadas opportunamente á auctoridade competente ;

8.º para o serviço das dividas a impedidos, nos termos do Codice civil ;

9.º para o serviço dos encargos provenientes de se conservarem no serviço activo praças de pret em numero superior ao fixado no orçamento, conforme a lei da fixação da força publica.

Os serviços taxativamente mencionados, para que podem ser abertos creditos especiaes, são :

a) para o serviço do pagamento, na caixa geral de depositos, dos juros dos depositos necessarios e dos depositos da caixa economica, e da descripção dos respectivos lucros, na parte em que aquelles juros e estes lucros excedem a previsão orçamental ;

b) para o serviço do fundo de beneficencia publica para alienados ;

c) para o serviço do imposto de 1 por cento *ad valorem* sobre a exportação effectuada pela delegação aduaneira de Setubal, nos termos da lei de 14 de maio e do decreto de 24 de julho de 1902 ;

d) para o serviço da instrucção primaria ;

e) para o serviço da adquisição do material de guerra e de todas as despesas que são pagas pela receita do recrutamento ;

f) para o serviço do arsenal do exercito ;

g) para o serviço do arsenal da marinha e da cordoaria nacional ;

k) para o serviço de empréstimos, relativamente á descripção das importancias realizadas.

Esta lei providenciou nos §§ 1.º e 2.º d'este art. 34.º para que a abertura dos creditos das alíneas a) a h) não influa no equilibrio orçamental; e, quanto ás formalidades para a sua abertura, dispoz nos §§ 3.º e 4.º do seguinte modo:

“§ 3.º Os creditos especiaes a que se refere este artigo são abertos no ministerio da fazenda a favor do ministerio a que competirem as despesas, determinando-se no respectivo decreto, que será fundamentado em conselho de ministros, por todos assinado, e publicado no *Diario do Governo*, o capitulo, artigo, secção e verba das tabellas onde a mesma despesa deve ser escripturada, e guardando-se as prescripções do art. 1.º do decreto n.º 2 de 15 de dezembro de 1894. O registo na direcção geral da contabilidade publica, de que trata o referido art. 1.º do decreto n.º 2 de 15 de dezembro de 1894, só se verificará depois da auctorisação escripta do ministro da fazenda.

“§ 4.º As despesas de exercicios findos até ao anno economico de 1907-1908 são igualmente feitas, e emquanto se não dêr a prescripção, por meio de creditos especiaes, conforme o regulamento de contabilidade de 1881, comtanto que as despesas tenham sido liquidadas e haja sobras nos creditos legaes votados, na lei annual, para essas despesas.”

A doutrina estabelecida n'esta lei de 9 de setembro de 1908 restabelece pois os creditos supplementares abertos pelo governo, sob a designação de *creditos especiaes*.

115. Transferencias. — Intimamente ligada com os creditos legislativos está a doutrina das *transferencias*, que devemos estudar tambem. A's *transferencias* chamam os francezes *virements*.

Vimos já que a insufficiencia da dotação de certa despesa pode ser supprida pela abertura de creditos supplementares.

Não é, porém, este o unico meio de acudir á insufficiencia dos creditos, pois se pôde prover a essa insufficiencia pela *transferencia de verbas* de artigo para artigo dentro do mesmo capitulo (art. 47.º do Reg. de 1881).

Devemos estudar ao lado dos creditos supplementares esta doutrina, porque das *transferencias* se tem sempre usado sem contestação.

E' de grande necessidade o emprego das *transferencias*; se não houvesse a faculdade de usar d'ellas, o poder executivo seria, por assim dizer, um automato na execução do orçamento, e seria indifferente a votação das despesas por capitulos, ou por qualquer outro modo.

As *transferencias*, porém, são feitas só de artigo para artigo, dentro do mesmo capitulo, e nós já sabemos que o caso previsto no § unico do art. 14.º do Reg., que manda exceptuar d'esta regra as sommas votadas para o pagamento dos juros da divida consolidada, não tem hoje applicação, nem constituia uma verdadeira excepção a este principio, quando a tinha.

As *transferencias* só se podem fazer dentro do mesmo capitulo, e portanto ou de artigo para artigo, ou de secção para secção. E' este o principio que podemos assentar com segurança. Assim, se para o

capitulo da *Instrucção Superior*, que é um dos capitulos em que se divide o Ministerio do Reino, forem votados 200 contos, pertence ao governo fazer a repartição d'essa quantia pelos artigos e secções d'esse capitulo (*repartição dos creditos*), e portanto não ha inconveniente em o governo fazer mais tarde as transferencias que julgar mais conveniente, alterando simplesmente essa primeira repartição. D'esta fôrma, se n'um estabelecimento scientifico, por morte de um professor, não se faz a despesa votada para a sua remuneração, pôde o governo transferir essa verba para outro fim no proprio estabelecimento ou em outro tambem de instrucção superior (do mesmo capitulo), onde o julgar mais conveniente, porque não é alterado o destino do credito que o poder legislativo votou.

Mas já não é permittido effectuar tal transferencia do capitulo — *Instrucção Superior* para o de *Segurança Publica*, ou da *Hygiene Publica*, etc., e actualmente mesmo, em virtude de cada grão de instrucção publica corresponder a um capitulo, nem sequer se pôde transferir uma verba da *Instrucção Superior* para a *Secundaria*, ou para a *Primaria*, e vice-versa, porque, se isso fosse permittido, ir-se-hia alterar o destino dado ao credito pelo poder legislativo.

O art. 50.º e § un. do Reg. de contabilidade indicam-nos as formalidades a que estão sujeitas as transferencias. São:

- 1.º Decreto fundamentado em conselho de ministros;
- 2.º Publicação do decreto na folha official;
- 3.º Registo no Tribunal de C. ntas;
- 4.º Apresentação ás côrtes na immediata sessão legislativa.

Devemos notar que estas condições têm sido respeitadas pelas leis annuaes de receita e despesa.

Ao contrario dos creditos supplementares, as transferencias têm sempre existido entre nós. Entretanto, a lei de *salvação publica* de 26 de fevereiro de 1892 parece ter prohibido taes transferencias, como se vê do § 2.º do art. 14.º, onde se diz que “nenhuma verba de despesa pôde ser applicada a fins diversos d'aquelle a que fôr destinada no orçamento”, se a esta disposição se der uma interpretação rigorosa, que os seus termos comportam.

Mas a lei de 19 de abril de 1892, publicada com um intervallo de pouco mais de um mez, inutilisou completamente aquella providencia no § 13.º do seu art. 1.º, onde se diz:

“No anno economico de 1892 a 1893 fica em vigor o disposto no art. 12.º do decreto de 30 de junho de 1891 e nos artt. 57.º a 59.º do Reg. de contabilidade, etc.”.

Ora o art. 12.º do decreto de 30 de junho de 1891 dispõe assim:

“A despesa faz se como é auctorizada para cada artigo do orçamento. Quando, porém, fôr indispensavel transferir uma ou mais verbas de um para outro artigo dentro do mesmo capitulo, poderá assim fazer-se, etc.”.

Portanto a lei de 19 de abril de 1892 revogou o preceito da lei de *salvação publica* n'aquella parte; e, como o art. 12.º do decreto de 1891 tem sido posto successivamente em vigor pelas leis de fazenda posteriores, aquelle preceito da lei da *salvação publica* pôde dizer-se que não chegou a executar-se.

E nenhuma razão ha para que sejam prohibidas

estas transferencias, por isso que não são meio de que o governo possa abusar; este não faz mais do que empregar verbas devidamente auctorisadas, destinando-as ao mesmo serviço geral (*capitulo*), para que foram votadas.

Esta mesma doutrina se acha confirmada pela lei orçamental de 30 de junho de 1893, e ainda pela lei de 5 de julho de 1900, que no artigo 15.º declarou em vigor o art. 7.º da lei de 3 de setembro de 1897, e esta, como dissémos, permite o uso das transferencias. E o mesmo fizeram a lei orçamental de 14 de maio de 1902 e todas as posteriores.

Programma, n.º 36. — Repartição dos creditos legislativos. Distribuição dos fundos.

116. Repartição dos creditos legislativos. —

Da repartição dos creditos legislativos se occupa o cap. 5.º do tit. II do Reg. de cont., artt. 79.º e 80.º. Se examinarmos o que dispõem estes artigos, claramente se vê que o Reg., apesar de se referir aos creditos legislativos em geral, não trata n'este logar senão dos creditos ordinarios. Falla-se no art. 79.º de *creditos votados*, e que se encontram na lei annual das despesas (§ unico), que é fundada no orçamento; e outra coisa não são os *creditos ordinarios*.

Mas, se assim é, qual a razão por que o capitulo se inscreve — *Des creditos legislativos*, expressão que abrange tanto os ordinarios como os extraordinarios e supplementares?

E' que só os ordinarios são propriamente legislativos no sentido de serem votados pelo poder legislativo, pois que os creditos supplementares e extraor-

dinarios são apenas auctorisados. Além d'isso são aquelles os unicos que podem ser repartidos, porquanto os outros só são empregados quando apparecem as causas que os determinam, e por isso em epoca muito posterior (artt. 47.º e 51.º).

A votação dos creditos ordinarios é feita por capitulos, como sabemos, e a sua repartição consiste em distribuir as sommas dos capitulos pelos artigos e secções orçamentaes.

De fórma que a fixação das despesas ou votação dos creditos succede a operação da repartição d'elles. Enquanto que a primeira operação é uma das attribuições do poder legislativo, a segunda é da competencia do poder executivo, pertencendo a cada ministro executá-la em relação ás despesas do seu ministerio, como se deduz dos artt. 79.º e seu § un. e 80.º.

Se attendermos unicamente á disposição do art. 79.º, parece poder concluir-se que a repartição dos creditos se faz apenas por capitulos e artigos, mas o seu § unico é mais explicito, indicando que é tambem por secções.

117. Distribuição dos fundos. — Entre a distribuição dos fundos e a operação anterior existem grandes differenças. Assim, pelo que respeita á repartição dos creditos, compete a cada ministro repartir os votados para o seu ministerio pelos diversos capitulos, artigos e secções do respectivo orçamento. Pelo contrario, a distribuição dos fundos é feita exclusivamente pelo ministro da fazenda por meio da directção geral da thesouraria (art. 81.º).

A distribuição dos fundos consiste em levantar os das caixas centraes entregando-os aos differentes

cofres disseminados pelo paiz, para os habilitar assim a fazer os pagamentos das despesas legaes.

Todas as receitas que se arrecadam são centralizadas nos cofres do ministerio da fazenda; mas, como ha outros cofres disseminados pelos diferentes pontos do paiz encarregados de fazer pagamentos, é necessario que os fundos, depois de recebidos, sejam distribuidos em harmonia com as necessidades de cada cofre. D'aqui a necessidade de no ministerio da fazenda se saber se é preciso distribuir muito ou pouco dinheiro por cada um d'esses cofres. Para isso requer-se:

1.º Conhecimento das ordens de pagamento (artt. 82.º, 185.º, 186.º e 188.º § 2.º);

2.º Conhecimento da situação dos diferentes cofres, para se saber das suas necessidades, reforçando-os, quando fôr preciso, ou recolhendo aos cofres centraes as sobras que houver (art. 206.º).

Ora, quem deve ter este conhecimento é, como se deduz dos artt. 81.º e 83.º, a direcção geral da thesouraria.

O modo como esta distribuição se effectua é indicado nos artt. 81.º e 82.º.

Os artt. 84.º e 85.º referem-se especialmente aos fundos destinados á dotação da divida publica, cuja distribuição se regula por disposições especiaes, que são actualmente as que dizem respeito á Junta do Credito Publico, reorganizada em virtude da lei de 20 de maio de 1893 e do dec. de 14 de setembro do mesmo anno, e regulamentada no dec. 8 de outubro de 1900. Aqui fallamos unicamente da distribuição dos fundos destinados ás outras despesas publicas.

Programma, n.º 37. — Despesas publicas, — declaração, liquidação, ordenamento e pagamento. Ordenamento das despesas variaveis, — visto previo do tribunal de contas. Annullação das ordens de pagamento. Extinção dos creditos liquidados.

118 Operações das despesas publicas. —

Quando tratámos da divida publica, dissemos ter varias origens, e entre ellas a falta de pagamento, nos prazos convencionados ou segundo o costume, dos fornecimentos e serviços prestados ao Estado. E' essa a *divida corrente*. Vamos estudar alguns principios geraes que dizem respeito a esta divida, ou, melhor diremos, ás operações que devem praticar-se para que essa divida não appareça. São pois operações relativas ás despesas publicas.

A cada passo e por diversos modos o Estado se constitue devedor dos particulares, ou porque elles sejam os tomadores dos seus empréstimos, ou por falta de pagamento, nos prazos convencionados, de quaesquer fornecimentos ou serviços, etc.

Em taes casos não podem os credores obter directa e promptamente o cumprimento das obrigações em que o Estado para com elles se constituiu. Só depois de satisfeitas certas formalidades é que podem exigir o pagamento de taes creditos. Hão de sujeitar-se ás tres operações indicadas no Programma — *declaração, liquidação e ordenamento*, para depois se proceder á quarta — o *pagamento*.

Estudemos separadamente cada uma d'estas operações.

a) **Declaração** -- Constitue o objecto d'esta operação a criação do titulo que falta ao credor. Esta

formalidade nem sempre é necessaria, como facilmente se pode reconhecer, porque nem sempre falta o titulo.

Ha dividas *certas*, isto é, que não offerecem duvida alguma ao Estado quanto á sua existencia; mas que são apenas indeterminadas no seu quantitativo. Estas não precisam de titulo justificativo, mas têm apenas de ser *liquidadas*, para poderem ser *ordenadas e pagas*. Para exemplo podemos citar os vencimentos dos empregados publicos, cuja importancia, apesar de se achar previamente determinada, é, contudo, necessario liquidar com relação ao que cada funcionario tem de receber mensalmente, etc.

Pelo que respeita ás despezas certas, por isso que nenhuma duvida ha sobre a sua existencia e legitimidade, é claro que se não torna necessaria a declaração. Mas, pelo contrario, ha outras dividas que são *duvidosas* quanto á sua propria existencia, como são as indemnisações pedidas pelos particulares ao Estado por prejuizos causados, etc.; quanto a essas, é preciso legitimá-las com o titulo, crear este titulo, e para essas é indispensavel a *declaração*. Como ha duvida sobre se o Estado é ou não devedor, é evidente que não pôde dispensar-se a declaração, sendo mister, antes de effectuar o pagamento de taes dividas, não só verificar a existencia do titulo que as justifica, como tambem a sua legitimidade.

As dividas a que nos temos referido podem resultar ou d'um acto contractual celebrado entre o Estado e os particulares, ou de decisões das auctoridades administrativas, ou de sentenças dos tribunaes judiciais,

Se as dividas forem provenientes de um acto contractual, inutil é a declaração, por isso que existe

um titulo indiscutivel. No caso em que a divida nasça de qualquer acto de administração activa, é indispensavel a declaração, visto que pôde muitas vezes resultar para o Estado a obrigação de pagar a particulares uma certa e determinada quantia, como succede, por exemplo, quando se pede uma indemnisação por prejuizos causados. e, n'esse caso, o Estado não pôde prescindir da declaração, ou seja a verificação do titulo que resulta do acto da administração. Finalmente, no terceiro caso, a declaração é supprida pela sentença, que constitue o titulo, em virtude do qual o particular é considerado credor.

Quando, por exemplo, se suscitam duvidas ácerca da legitimidade de qualquer titulo de divida do Estado a particulares, recorre-se aos tribunaes judiciais, que decidirão se sim ou não ella existe. Desde que a decisão seja affirmativa, a sentença fica constituindo o titulo da divida e é portanto esta a declaração da divida.

Esta primeira operação não é especialmente mencionada pelo Reg. de Cont., mas deprehende-se de algumas das suas disposições. Assim, se confrontamos o art. 87.º com o art. 15.º facilmente se deduz que a declaração é uma operação indispensavel, pois, dizendo o art. 87.º que nenhum credito a cargo do thesouro publico pôde ser liquidado e pago senão em virtude de *titulo legal*, e accrescentando o art. 15.º que nenhum pagamento poderá effectuar-se senão mediante a apresentação de *titulo justificativo*, é evidente que o Reg. suppõe d'um modo indirecto a existencia da declaração, visto exigir, para o pagamento indicado, titulo legal ou titulo justificativo, dos quaes ella consta.

b) **Liquidação.** — Não basta que se tenha reconhecido a existência da dívida na estação própria. por exemplo nos *tribunaes judiciais*, quando haja necessidade de crear o titulo; é preciso verificar se esse titulo justifica e legalisa a despesa, e essa verificação faz-se no momento da liquidação. E, como do titulo apenas se deduz de um modo geral a importancia total do credito, é necessario fixar precisamente o montante d'elle e a parte que em cada mez se distribue aos credores do Estado que recebem por essa fórma, como são todos os funcionarios publicos. Finalmente a dívida pode existir legalisada com o titulo, mas ter-se extinguido o direito de a exigir por ter decorrido já o tempo sufficiente para se completar a prescripção, e por isso é tambem indispensavel verificar se as leis da prescripção são ou não applicaveis ao credito para o effeito de o extinguir e annullar; e esta verificação tambem se faz no momento de liquidação.

1) Consiste pois a *liquidação na verificação do titulo, da importancia do credito, e da applicação da prescripção.*

E' pois, operação complexa, e muitas vezes difficil.

Stourm substitue esta definição, que é de Ducrocq, apresentando a seguinte: é a *determinação administrativa do montante da dívida do Estado para com os credores, depois do exame dos titulos justificativos.*

Esta definição é admissivel, apesar de reduzir a liquidação unicamente á operação essencial, que é a fixação do montante da dívida. Falla, é certo, da verificação do titulo, mas já não se refere á applicação

da prescripção. Tem a vantagem de nos lembrar que esta operação é *administrativa*, e não legislativa, o que é conveniente accentuar. visto que o Reg. de contab. se occupa d'ella, assim como de outras operações administrativas (*repartição dos creditos, distribuição dos fundos, ordenamento e pagamento das despesas, etc.*), como capitulos do titulo II, que trata da *contabilidade legislativa*.

Todavia consideramos preferivel, por mais completa, a definição de Ducrocq.

2) *A quem pertence a liquidação?* — Responde o art. 87.º do Reg.; pertence a quem o *ministro ou os seus delegados a incumbirem*, visto que os creditos só podem ser liquidados por ordem do *ministro competente ou d-s seus delegados*.

E' *ministro competente* aquelle em cujo ministerio está classificado o serviço de cuja despesa se trata.

Em todos os ministerios ha uma repartição de contabilidade pelo menos (porque no ministerio da marinha ha duas), cujo serviço é centralisado na direcção geral da contabilidade, pertencente ao ministerio da fazenda. Ora a liquidação das despesas é da competencia d'essas repartições (Reg., art. 238.º n.º 1.º). O serviço da liquidação corre pois pela repartição de contabilidade do ministerio respectivo, que é a *repartição competente* a que se refere o art. 88.º.

A liquidação dos vencimentos dos servidores do Estado é geralmente facil, por isso mesmo que os seus titulos se acham registados nos livros dos respectivos assentamentos, e não é necessario creal-os (*declaração*). Processa-se a liquidação em vista d'esses titulos.

3) *Quaes são as regras que devem ser observadas na liquidação dos vencimentos dos servidores do estado?*

A primeira regra é que esses vencimentos começam a contar-se desde o dia da *posse*, e não desde o dia do *despacho* (Regul., art. 88.º § 2.º), excepto nos empregos e postos adquiridos por *acesso*, *promoção* ou *transferencia*, porque os vencimentos n'estes casos começam a contar-se desde a data da nova mercê ou *despacho* (Regul., art. 89.º).

Isto quanto aos servidores em actividade; porque, quanto ás *classes inactivas*, a liquidação faz-se desde o *cabimento* até ao fallecimento, ou até áquelle dia em que o servidor houver passado a exercer qualquer emprego publico de maior ou igual vencimento (Regul., art. 90.º). Vej. o que dissemos, quanto a cabimento e á situação actual das classes inactivas, a proposito da *divida vitalicia*.

Note-se que hoje as aposentações são feitas nos termos do decreto de 17 de julho de 1886, e não estão sujeitas a cabimento.

Advirta-se tambem que hoje nenhum vencimento dos servidores do Estado pôde ser abonado sem que o tribunal de contas tenha posto o seu *visto* de conformidade na nomeação, promoção, transferencia ou collocação, sob responsabilidade dos empregados que visarem as folhas e fizerem os pagamentos (lei de 5 de julho de 1900, art. 15.º, que declara em vigor o art. 10.º e §§ da lei de 3 de setembro de 1897).

A segunda regra é que, em principio, não é permitida a *accumulação de soldos ou ordenados* no mesmo funcionario, embora esteja exercendo diversas func-

ções, a cada uma das quaes corresponda certo soldo ou ordenado (Reg., art. 17.º).

Temos apenas as excepções seguintes: 1.ª se ha *lei especial* que permita expressamente a *accumulação* (art. 17.º § un. n.º 2.º e art. 88.º § 1.º); 2.ª se ha *gratificação* para remunerar a *accumulação* de diversos serviços (art. 17.º § un. n.º 1.º).

E' doutrina assente que se *accumulam* todas e quaesquer gratificações, embora não sejam destinadas especialmente a remunerar a *accumulação* de diversos serviços, porque o que a lei prohibe é *accumular soldos ou ordenados*, mas não *accumular gratificações*, e ha grande differença entre uns e outras.

Ultimamente a lei orçamental de 9 de setembro de 1908 art. 40.º, prohibiu para o futuro as nomeações de que resulte a *accumulação de soldos ou ordenados* no mesmo individuo, embora desempenhando diversas funções de serviço publico, não se comprehendendo porem n'esta prohibição as gratificações e ajudas de custo auctorizadas por lei e descriptas no orçamento.

Nas *accumulações* legais de ordenados, ou d'estes e gratificações, a lei estabelece porem hoje limites que não podem ser ultrapassados. Assim, os funcionarios *em activo serviço* não podem em regra receber dos cofres publicos *somma* excedente a 2:000\$000 réis annuaes, liquidos de todas as imposições legais; os funcionarios *aposentados, jubilados ou reformados* não podem receber mais de 1:500\$000 réis: e os que tiverem vencimentos de actividade *accumulados* com os de inactividade não podem exceder a mesma *somma* de 1:500\$000, podendo optar pelos vencimentos de actividade, sós, dentro dos limites de 2:000\$000 réis.

Estas restricções, que foram pela primeira vez estabelecidas na lei de *salvação publica* de 26 de fevereiro de 1892, acham-se ainda em vigor pela lei de 5 de julho de 1900, art. 15.º, que manda observar os artt. 20.º e 21.º da lei de 3 de setembro de 1897, onde os mesmos preceitos estão consignados, e pelas leis orçamentaes posteriores.

Algumas excepções se abriram a este principio, que ainda subsistem, como são as relativas aos ministros de Estado, aos bispos, presidentes dos Supremos Tribunaes de Justiça e da Guerra, governadores das provincias ultramarinas, funcionarios diplomaticos e consulares, etc. Aham-se estabelecidas nos mesmo diplomas (lei de 3 de setembro de 1897, art. 20.º § un. e leis orçamentaes posteriores).

Os limites foram porem elevados, respectivamente, a 3:000\$000 réis e 2:000\$000 réis pela lei orçamental de 9 de setembro de 1908, artt. 33.º e 39.º (a 3.ª das leis d'esta data), sendo incluído na excepção o director geral da contabilidade publica.

c) Ordenamento. — Esta operação segue-se á liquidação. Consiste em *expedir ordens de pagamento, em virtude das quaes se entregam os fundos aos respectivos credores.*

Verificado o titulo e fixada a importancia de credito, ainda se não realisa o pagamento sem uma operação intermediaria, que consiste em a auctoridade competente ordenar que o pagamento se faça.

Stourm define de outro modo: ordenamento é a *confeção do titulo, em virtude do qual o credor pôde obter o pagamento das sommas liquidadas em seu proveito.*

A definição é exacta, porque as ordens de paga-

mente constam realmente de um titulo que as contém; mas é necessario reflectir em que este titulo não é o que justifica e legalisa o credito, que é o que constitue a primeira operação; este titulo é unica e exclusivamente destinado a expedir a ordem de pagamento. Entretanto a ideia de que é possível estabelecer-se a este respeito confusão no espirito de quem precisa ter noções bem claras e nitidas é sufficiente para darmos preferencia á primeira definição, que é de Ducrocq.

1) *A quem pertence o ordenamento?* Ao ministro competente, que pode ordenar *directamente* o pagamento e por isso se chama *ordenador superior* do seu ministerio, e aos *ordenadores secundarios*, delegados do ministro e por elle auctorisados, aos quaes o ministro dá *ordens de delegação*, que os auctorisam a dispôr de uma parte do credito aberto no seu ministerio (Regul., art. 91.º).

Os ordenadores secundarios são os chefes ou directores dos diversos serviços, como governadores civis, directores das obras publicas, reitor da Universidade, etc.

Estes expedem *mandados de pagamento*, em virtude dos quaes os fundos são recebidos pelos credores.

2) *Responsabilidade dos ordenadores.* — Se os ordenamentos não satisfizerem a todos os requisitos legais, a responsabilidade é dos *ministros* (§ un. do art. 91.º), e dos *ordenadores secundarios* (art. 95.º).

Mas em que casos a responsabilidade pertence a uns e a outros pelo mesmo facto?

Applica-se aqui a doutrina que foi por nós expen-

dida a proposito da concussão, devendo ser chamados para estabelecer essa doutrina os artigos do Código Penal, então examinados.

Os ordenadores secundarios têm o direito de *respeitosa representação* (art. 95.º). Se expedirem ordens illegaes, sem terem representado sobre a illegalidade das ordens, a sua responsabilidade é apenas atenuada pela circumstancia de ter sido expedida no cumprimento de mandado do superior hierarchico; se tiverem dirigido a representação ao superior, e elle repetir a ordem, então *justificam o facto*, e a responsabilidade recae por inteiro sobre o ministro.

3) *Formalidades dos ordenamentos.* — Já dissemos que pelo Regul. de contab. havia grande differença entre os *ordenamentos das despesas certas* e os das *despesas variaveis*; não só o *processamento* era differente (arts. 92.º e 93.º), mas tambem o *visto* do tribunal de contas só era exigido nos ordenamentos das despesas variaveis (art. 96.º). Estas differenças desaparecem pelo decreto de 26 de junho de 1884, art. 1.º n.ºs 1.º e 2.º. Hoje todas as despesas, certas ou variaveis, dependem de *ordens de pagamento*, e estão sujeitas ao *visto* do director geral da contabilidade publica.

Quanto aos *ordenamentos*, a unica differença que actualmente existe é que *as despesas certas podem ser ordenadas em relação a toda a somma auctorizada para o respectivo exercicio* (dec. citado de 1884, art. 1.º n.º 1.º § unico). E este mesmo principio tem a limitação do art. 7.º n.º 3.º da lei de despesa de 3 de setembro de 1897, mandado observar pelo art. 15.º da lei de 5 de julho de 1900, art. 15.º e pelas leis orçamentaes posteriores, e essa limitação consiste em que as ordens de

pagamento não podem, em caso algum, exceder a importancia de tantos duodecimos da verba annual auctorizada, quantos forem os mezes começados do exercicio a que respeitarem.

Apenas se exceptuam d'esta limitação as ordens de pagamento que dizem respeito a *antecipações de fundos* para as despesas indicadas no art. 97.º do Reg. de contab., cujo preceito deve completar-se com os artigos 199.º e 200.º (vej.).

Quanto ao *visto previo* do tribunal de contas, vejamos como elle se exercia.

O serviço do visto fazia-se por *distribuição semanal* entre os membros do tribunal (art. 188.º § 1.º), sendo as ordens visadas dentro de vinte e quatro horas, quando tivessem a nota de urgentes, e dentro de tres dias todas as outras (art. 205.º).

Havia apenas a excepção relativa ás despesas variaveis, cuja liquidação e pagamento têm de ser effectuadas *em acto continuo no mesmo dia*, e não podem ser calculadas anticipadamente (art. 193.º). Para essas havia *ordens provisorias mensaes* (vej. este art. e §§). Hoje nada d'isto é necessario, desde que o *visto* é da exclusiva competencia do director geral da contabilidade publica (art. 30.º da lei de 29 de março de 1907).

4) *Incompatibilidade entre o ordenador secundario e o pagador.* — Esta incompatibilidade, consignada no art. 103.º do Reg., constitue um dos principios fundamentais da nossa contabilidade. Existe tambem de longa data na legislação franceza.

Resulta d'este principio que o funcionario que exercer funções de ordenador secundario não pôde

ser ao mesmo tempo pagador. O fim d'esta disposição é tornar effectiva a fiscalisação dos ordenamentos; se aquelle que expedisse a ordem fosse quem a pagasse, essa fiscalisação não existiria; mas, sendo pessoas differentes, o pagador pode ainda evitar que se levem a effeito despesas illegalmente auctorisadas pelo ordenador.

d) Pagamento.—Declarada, liquidada e ordenada uma despesa, segue-se *pagal-a*. O pagamento consiste na entrega, feita pelo pagador respectivo aos credores, de importância do seu credito.

1) *A quem pertence o pagamento?* — Só ao ministro da fazenda (art. 104.º), seja qual for o ministerio onde esteja classificada e por onde tenha corrido a despesa. E' por isso que pertence ao ministro da fazenda fornecer os meios necessarios para que todas as ordens de pagamento, revestidas das formalidades legais e que não excedam os creditos auctorisados, sejam pontualmente satisfeitas em conformidade dos artt. 84.º a 86.º, que tratam da *distribuição dos fundos*.

Pagador é o funcçionario encarregado de manejar os fundos. Nem todos os funcçionarios podem pagar despesas publicas; só o podem fazer os *funcçionarios a quem a lei expressamente conferir essa função* (art. 105.º), e é igualmente prohibido fazer simples transferencia de fundos de um para outro cofre, a não ser por intermedio dos empregados especialmente encarregados d'isso pela lei (§ 1.º do art. 105.º), sob as responsabilidades estabelecidas no § 2.º d'este artigo (vid.).

Estas disposições, que são novas no Regul. de

1881, pois não se encontram no de 1870, foram introduzidas para cohibir abusos que se haviam dado, tendo-se averiguado por inqueritos parlamentares que haviam sido transferidas de alguns ministerios sommas importantes para outros aonde não chegaram, sem se ter podido determinar quem fez essas transferencias.

Em virtude d'estas disposições ficou assentado que os pagadores e os encarregados das transferencias de fundos não podem substituir-se por outras pessoas, a seu arbitrio, no exercicio d'essas funções, o que é afinal o principio fundamental inherente ao exercicio de todas as funções publicas.

2) *Quaes são os empregados encarregados do pagamento?*

São: 1.º os gerentes das caixas centraes do ministerio da fazenda; 2.º os thesoureiros pagadores dos districtos, hoje substituidos pelas agencias do Banco de Portugal nos districtos; 3.º os thesoureiros das alfandegas de Lisboa e Porto; 4.º a direcção geral dos correios; 5.º os encarregados dos outros cofres dependentes dos ministerios; e 6.º os pagadores especiaes dos diversos ministerios (artt. 246.º e 249.º).

Alem d'estes, tambem os *recebedores de concelho* podem ser excepcionalmente encarregados de fazer certos pagamentos (§ un. do art. 250.º). Veja-se este artigo.

Conclusão. — Em resumo: para se poder realizar nos prazos legais o pagamento das despesas publicas, é mister antes de tudo que os *creditos sejam votados* pelo poder legislativo; em seguida que o poder executivo proceda á *repartição dos creditos*; depois

é necessario que o ministro da fazenda faça a *distribuição dos fundos*; e que pelas estações competentes sejam os *creditos liquidados e ordenados*. Só depois de todas estas formalidades é que se pôde obter o *pagoamento*, que é a operação final das despesas publicas.

D'aqui se infere que não ha *execução aparelhada* contra o Estado, como existe contra os particulares. O art. 798.º do Cod. de proc. civ. indica os titulos que podem servir de base á execução, independentemente de uma acção; e esses titulos são os que têm força de execução aparelhada. Contra o Estado não ha titulos com essa força, porque as despesas publicas não podem ser pagas sem passarem pelos tramites que até agora temos exposto.

4) *Competencia dos tribunaes para fixar a responsabilidade do Estado, quando os particulares se dirigem contra elle.*

Entre nós os tribunaes communs são os competentes para estes assumptos, o que resulta da sua *competencia universal* (Cod. do proc. civ., artt. 34.º e 36.º). As proprias questões entre os particulares e o Estado, derivadas de contractos entre elles, são, em regra, da competencia do poder judicial ou commum, e só pertencerão aos tribunaes administrativos, ou a algum tribunal excepcional, como a arbitragem, quando as leis especialmente o determinarem. Em outros paizes não é assim, como em França, onde a competencia para estas questões pertence sempre aos tribunaes administrativos.

Veja-se esta doutrina na *Revista de Legislação e de Jurisprudencia*, vol. 14.º, n.º 711, pag. 552.

119. — Annullação das ordens de pagamento.

— Já nos occupámos d'este assumpto a proposito das reposições.

A prescrição ou annullação das ordens de pagamento dá-se no fim de cada periodo de exercicio. Se até ao ultimo dia de exercicio os pagamentos não forem effectuados, são annulladas as respectivas ordens de pagamento, e os funcionarios encarregados dos fundos para pagamento de despesas, que não foram satisfeitas até esse praso, são obrigados a fazer as *reposições* enviando os fundos aos cofres centraes do ministerio da fazenda; e é como consequencia da annullação das ordens de pagamento que apparecem, segundo acabamos de ver, as reposições (art. 100.º do Regulamento), porque, desde que se não pôdem fazer pagamentos além do ultimo dia de exercicio, é natural que sobejem fundos, os quaes, como se disse, são enviados para os cofres centraes.

Se as *reposições* não poderem ser feitas immediatamente, os funcionarios a ellas obrigados participarão aos respectivos ministerios os saldos existentes (§ 2.º do art. 100.º do Reg.).

120. — Extincção dos creditos liquidados. —

Conhecemos já as phases ou operações necessarias para se realizar o pagamento das despesas publicas. O credito, que é abarto pelas côrtes, e que tambem o pôde ser pelo poder executivo, quando auctorisado a isso, não dura por tempo indeterminado; está tambem sujeito ás leis da prescrição, sendo o praso mais longo do que o concedido para a annullação das ordens de pagamento (Regul., artt. 57.º e 59.º).

Temos aqui a distinguir se o credito está liqui-

dado ou não. No primeiro caso, sejam ou não expedidas ordens de pagamento, dura cinco annos; no segundo, termina com o exercício e fica no fim d'elle definitivamente extincto.

As reposições do n.º 1.º do art. 57.º são levadas á conta do exercício a que dizem respeito, embora só dêem entrada no cofre geral no decurso já do exercício seguinte (art. 36.º). Quando tenha havido reposições d'esta especie, embora os creditos de um exercício não possam ser applicados a despesas do outro, pôdem, como já dissemos, ser satisfeitas durante cinco annos as dividas a respeito das quaes houve essas reposições, sem ser necessario repetir a abertura de novos creditos.

Porque é que, havendo reposições, se prolonga a duração dos creditos respectivos?

E' porque as reposições suppõem a existencia de fundos distribuidos para pagamento de creditos já liquidados.

Em o n.º 2.º do art. 57.º trata-se do caso em que não tenham sido passadas ou tenham sido annulladas as ordens de pagamento, e a liquidação do credito se tenha effectuado durante o exercício respectivo. Aqui é necessario, pelo menos, que o credito tenha sido liquidado durante o exercício respectivo, porque, se isto se não der, o credito, como temos visto, finda com o exercício.

Este praso de cinco annos é já uma excepção á regra geral, pois que, para os creditos que não satisfizerem a estes requisitos, a prescripção dá-se no fim do exercício, que é quando se extinguem as auctorisações concedidas na lei annual de receita e despesa (art. 59.º).

O art. 58.º descreve o processo de contabilidade que se applica aos pagamentos relativos a exercicios findos, realisados no exercício corrente.

Os creditos liquidados duram cinco annos, e só prescrevem no fim d'este praso (art. 59.º); mas o § unico do art. 59.º restringe com tres excepções este principio.

A primeira é relativa aos juros da divida consolidada. O Reg. de 1870 dizia, em disposição correspondente á do art. 59.º do Reg. de 1881, que as mesmas normas lhes eram applicaveis, prescrevendo portanto como os demais creditos legislativos (art. 47.º a 49.º). Nunca se cumpriu tal preceito, apparecendo depois a portaria de 4 de julho de 1873 a suspender a sua applicação, como se estava praticando. Foi a esta doutrina que se cingiu o Reg. de 1881, consignando a excepção do n.º 1.º do § un. do art. 59.º, segundo a qual os juros da divida consolidada eram sempre exigiveis. O decreto de 30 de dezembro de 1892, art. 20.º, applicou porem esta prescripção de cinco annos aos juros da divida consolidada e amortisavel desde 1 de julho de 1893 em diante, praso que a lei de 30 de junho de 1893, art. 68.º, mandou começar a correr desde 1 de julho de 1894.

Os outros numeros do § unico do art. 59.º não precisam de especial explicação.

Temos portanto:

- a) Prescripção das ordens de pagamento, (art. 99.º e 100.º);
- b) Prescripção dos creditos (art. 57.º a 59.º);
- c) Prescripção do direito (Cod. civ., art. 535.º).

Note-se bem que esta ultima prescripção se regula pelos principios do Cod. civ. (artt. 535.º e seguintes), applicando-se a prescripção de vinte ou de trinta annos, segundo o devedor estiver de boa ou má fé.

Póde dar-se a prescripção das ordens de pagamento findo o exercicio; póde dar-se tambem a prescripção do credito no fim de cinco annos; mas a prescripção do direito não se verifica ainda no fim d'esses prazos. O direito subsiste durante vinte ou trinta annos, segundo as circumstancias, e só no fim d'este prazo se extingue. N'este caso o individuo, habilitado com a renovação do credito, póde receber a divida, mesmo depois de prescripta a primeira ordem de pagamento e de extinto o primeiro credito votado. São pois prescripções differentes, das quaes resultam consequencias tambem muito diversas.

Programma, n.º 38. — Contas geraes do thesouro e dos ministerios. Encerramento definitivo das contas dos exercicios findos.

121. Contas geraes do thesouro e dos ministerios. Encerramento definitivo das contas. — O acto addicional de 1852 no art. 13.º refere-se á conta da gerencia do anno findo e á conta do exercicio annual ultimamente encerrado na fórma da lei; e o art. 106.º do Reg. vem confirmar a doutrina constitucioanal nos seus n.ºs 1.º e 2.º. O art. 13.º do Acto Add. refere-se talvez ao n.º 1.º do art. 106.º, e não ao n.º 2.º; que diz exclusivamente respeito ás contas de cada um dos ministerios, mas esta questão tem pouca importancia, pois que ambas as contas têm de ser apresentadas ás côrtes no mesmo prazo (art. 112.º).

Nos artt. 107.º a 111.º especificam-se as differentes especies de contas comprehendidas na conta geral do Estado. O art. 112.º refere, ao lado da conta geral do Estado, as contas geraes de gerencia e exercicio de cada um dos ministerios e da junta do credito publico, estabelecendo o prazo em que devem ser apresentadas á camara dos deputados, que é dentro de um mez depois da constituição d'esta camara. Os artt. 113.º a 115.º tratam das contas dos ministerios, definindo o seu conteúdo e o systema por que devem ser organisadas.

O Tribunal de Contas tem de apresentar o seu relatorio e declaração geral ácerca d'essas contas nos termos dos artt. 119.º e 300.º a 314.º. Apresentará tambem uma declaração de conformidade em relação ás contas dos responsaveis pelo material (art. 313.º), e satisfará ao disposto no § un. d'este artigo, que o Reg. estabeleceu excepcionalmente, attenta a sua importancia e gravidade, pois em regra só é levado ao rei o diploma cuja sanção se pretende obter.

As côrtes approvam estas contas por meio da lei do encerramento definitivo das contas, relevando assim o governo das responsabilidades da sua administração financeira. Assim chegamos ao facto final da contabilidade legislativa, que é o *encerramento definitivo das contas*.

Programma, n.º 39. — Contabilidade administrativa, — conteúdo. Divisões, — contabilidade dos ordenadores e dos gerentes ou responsaveis; contabilidade das receitas e das despesas. Escripção. Separação absoluta do ordenador secundario e do pagador.

122. Contabilidade administrativa. — Tendo-

nos occupado da contabilidade *legislativa*; segue-se tratar da *administrativa*.

Ao referir-nos á contabilidade quanto aos agentes, vimos a sua triplice divisão, e delimitámos o campo de acção pertencente á contabilidade legislativa, administrativa e judiciaria. Para a contabilidade administrativa seguimos o methodo indirecto da exclusão por partes, e podemos conseguir o resultado que tinhamos em vista, porque a contabilidade legislativa contém o inicio e o termo de toda a contabilidade, e assim, conhecidos os extremos e definindo a contabilidade legislativa e a judiciaria, o conteúdo restante fica claramente pertencendo á contabilidade administrativa, que podemos definir: — a que estabelece, regula e legalisa, por meio das escripturações officiaes, todos os factos concernentes á arrecadação e applicação de todos os recursos do Estado (art. 2.º). Pertencem-lhe pois todos os factos de contabilidade realisados por agentes do poder executivo, intermediarios entre a approvação provisoria e definitiva do orçamento (*lei da receita e despesa e lei do encerramento definitivo das contas*).

Não é uma definição rigorosa e precisa, mas não é possível apresental-a d'este modo, porque, attenta a grande complexidade dos actos que lhe pertencem pela vastidão do seu objecto, e por tanto a difficuldade de delimitar-lhe a área de acção, fixar-lhe o conteúdo é muito mais difficil do que fixal-o ás outras duas especies de contabilidade. Foi por isso que adoptámos o processo indirecto.

123. Divisões da contabilidade administrativa. — A contabilidade administrativa divide-se,

quanto ao objecto, em duas especies — *contabilidade dos dinheiros publicos e contabilidade do material*. A primeira subdivide-se em *contabilidade dos ordenadores e contabilidade dos gerentes ou responsaveis*, encontrando-se cada subdivisão, respectivamente, nos capitulos 3.º e 2.º do Reg. de Cont., artt. 233.º a 245.º, e 225.º a 232.º, e em — *contabilidade das receitas e contabilidade das despesas*, da primeira das quaes se occupa o Reg. nos artt. 179.º e seguintes e 261.º e seguintes, e da segunda no capitulo 4.º, artt. 246.º a 260.º.

Relativamente á *contabilidade dos ordenadores*, já dissémos o bastante, quando fallámos do ordenamento das despesas publicas.

Quanto á *contabilidade dos gerentes* e á *contabilidade das receitas e das despesas*, não faremos considerações algumas, por ser extensa a doutrina n'ella comprehendida, e ser antes assumpto da technica financeira do que de materia susceptivel de generalisações scientificas.

124. — Escripturação da contabilidade administrativa. — A escripturação da contabilidade administrativa é feita conforme os preceitos estabelecidos nos artt. 179.º (*para as repartições dos differentes ministerios, com excepção do da fazenda*); nos artt. 220.º, 221.º e 239.º (*para a escripturação do ministerio da fazenda*); nos artt. 227.º, 251.º e 252.º (*para os recebedores e thesoureiros pagadores*), e finalmente no art. 208.º (*para as caixas centrais do ministerio da fazenda*).

A regra geral é a arrecadação dos rendimentos ser feita pelo ministerio da fazenda (art. 179.º), podendo todavia ser tambem feita pelos outros ministerios, como mostra o § 1.º d'este mesmo artigo.

O art. 179.º, n.º I e II, regula a escripturação relativa á arrecadação feita pelos diferentes ministerios, para a qual ha o *diario*, onde se lançam com distincção das especies as sommas que o respectivo thesoureiro receber ou dispendir, e outro *livro*, onde são classificados os rendimentos por exercicio e proveniencia. São portanto dois os livros d'esta escripturação.

Mas em outros artigos encontramos uma escripturação mui differente da que se acha estabelecida no art. 179.º, e essa outra é a escripturação do ministerio da fazenda.

Pelos differentes ministerios corre pois a arrecadação de certos rendimentos que precisam de escripturação especial, sendo essa a causa de esta escripturação ser differente da do ministerio da fazenda, a qual encontra disposições que a regulam nos artt. 220.º, 221.º, 239.º, etc., e não no art. 179.º e seus §§.

Para a receita e despeza geral do Estado ha, na direcção geral da contabilidade, um *diario* e *livro mestre*, com escripturação por partidas dobradas (art. 220.º); e nos differentes ministerios um *diario* e um *outro livro* (art. 179.º n.º I e II do § 1.º); e nas repartições de contabilidade dos differentes ministerios a escripturação das despesas é feita tambem por partidas dobradas, por um systema uniforme sobre os mesmos principios e os mesmos processos (artt. 233.º e 239.º).

Já nos referimos tambem á escripturação dos recebedores e thesoureiros (art. 227.º), a qual se encontra especificada nos artt. 251.º e 252.º para os thesoureiros, e no art. 229.º para os recebedores.

E' no art. 208.º e § unico que se encontra a escripturação das caixas centraes do Ministerio da Fazenda.

125. Separação absoluta do ordenador secundario e do pagador. — Já nos referimos ás incompatibilidades do ordenador secundario e do pagador. Mas o que deve entender-se por *ordenador e pagador*?

Ordenador — é o encarregado de fazer o emprego dos creditos regularmente abertos no orçamento, dando ordens ou mandados de pagamento.

Diz-se *regularmente abertos*, por isso que, se o ordenador fizer o emprego de creditos illegaes, commette um abuso que a fiscalisação do pagador deve reprimir, e cuja responsabilidade se pode tornar effectiva por outros meios.

Pagador — é o individuo encarregado de manejar os fundos, quer seja pagando, quer recebendo. O pagador pode receber ou pagar, ou só receber, ou só pagar.

A palavra — *pagador* — é um termo generico que, na nossa legislação, é synonymo de *caixa*, *recebedor*, *thesoureiro-pagador*, etc.

Nada mais diremos sobre a *contabilidade administrativa*. Segue-se tratar da *judiciaria*.

Programma, n.º 40. — Contabilidade judiciaria, — tribunal de contas. Funções de jurisdicção e de simples verificação; contabilidade dos dinheiros publicos e do material. Declaração geral e relatorio annual do tribunal de contas.

126. Contabilidade judiciaria. — Tribunal de

contas: funções de jurisdição e de simples verificação; contabilidade dos dinheiros publicos e do material. — Já anteriormente nos referimos á contabilidade judiciaria, affirmando então que é facil determinar o seu conteúdo geral.

O agente especial d'esta contabilidade é o Tribunal de Contas, que representa na contabilidade do Estado o mesmo papel que os tribunaes ordinarios representam na contabilidade particular.

Quando haja, pois, qualquer litigio sobre materia de contabilidade publica, ha um tribunal especial — o Tribunal de Contas — encarregado de fixar as responsabilidades. E' por isso que dizemos que este tribunal exerce na ordem da contabilidade publica funções de *jurisdição* e funções de *simples verificação* ou *fiscalisação*.

Dos differentes assumptos que constituem as attribuições d'este tribunal alguns ha cuja determinação é facil.

Assim, é indubitavel que, relativamente aos gerentes dos dinheiros publicos, este tribunal exerce verdadeiramente attribuições *jurisdiccionales*, fixando por sentenças a sua responsabilidade. Alem d'isso, verificando se o governo dá ou não contas exactas da receita e despeza effectuadas, e se os despachos do pessoal são conformes á lei, exerce tambem funções *fiscalisadoras*. Servindo-nos das expressões do Regulamento de 30 d'agosto de 1886, diremos que o Tribunal de Contas pode ser considerado como *tribunal de justiça administrativa* ou como *tribunal fiscal das leis financeiras do Estado* (art. 21.º n.ºs 1.º e 2.º).

Pelo que respeita ao exame das contas de cada um dos ministerios e da conta geral do Estado, o

Tribunal de Contas exerce uma attribuição de *simples verificação* por meio da declaração de conformidade, assim como visando os despachos ministeriaes. Fixando a responsabilidade dos gerentes dos valores do Estado por occasião de prestarem contas, a attribuição que elle exerce é *jurisdiccional*. Vê-se pois que o Tribunal de Contas exerce effectivamente funções *jurisdiccionales* e funções de *simples verificação*.

Até aqui não ha difficuldade; ha contudo alguns assumptos de contabilidade sobre que é preciso averiguar qual é a natureza das funções exercidas pelo Tribunal de Contas, isto é, se n'esses assumptos elle exerce attribuições de jurisdição ou de simples verificação.

Para podermos caracterisar estas funções, de modo a determinarmos em qual das classes devem ser incluidas, carecemos de vêr de perto não só as disposições do Reg. de Contab., no que respeita á contabilidade do material, que é onde maiores duvidas surgem, mas ainda a legislação posterior, que introduziu bastantes modificações n'esta materia. Essas duvidas versam principalmente sobre o facto de se saber se a acção do Tribunal de Contas sobre os responsaveis pelo material é *jurisdiccional* ou simplesmente *fiscalisadora*. Ha casos, em que é difficil averiguar se o Tribunal de Contas exerce attribuições de jurisdição e de verificação conjunctamente, ou só as de jurisdição ou só as de fiscalisação.

Examinando o art. 274.º e seus numeros do Reg. de Contab. e confrontando as suas disposições com o art. 275.º, claramente se deprehende que a acção do Tribunal de Contas sobre o material indicado no n.º 1.º do art. 274.º é de caracter *jurisdiccional*, porque a

expressão — *juízo* — empregada no art. 275.º assim o indica.

O art. 296.º do Regul. confirma isto mesmo; porém o art. 313.º, a que elle se refere, não falla de *juízo*, mas de uma declaração de conformidade baseada na comparação e accôrdo das contas individuais dos responsáveis por material com as contas geraes formuladas pelos ministerios. Ora, esta declaração não entra nem pôde entrar no numero das attribuições jurisdiccionaes do Tribunal de Contas; constitue apenas uma attribuição de character meramente fiscalizador.

Como harmonisar, pois, as disposições dos artt. 275.º e 296.º, os quaes ambos dão ao tribunal de contas funções de verdadeira jurisdicção, com o disposto no art. 313.º, que apenas lhe confere attribuições de mera verificação?

O Regul., nos artigos que se succedem ao 275.º, em que se occupa do mesmo assumpto, nenhum elemento fornece para esclarecer a divergencia que parece existir. Apenas no art. 285.º, que se refere á declaração do art. 313.º, se encontra a determinação de que sobre a comparação das contas dos responsáveis por material com as contas geraes organisadas nos ministerios apresentará o Tribunal de Contas a declaração do art. 313.º; mas não se faz referencia nem ao n.º 1.º nem ao n.º 2.º do art. 274.º. não se podendo por isso saber se comprehende um ou outro.

No art. 287.º tambem se não faz referencia alguma aos n.ºs do art. 274.º. Comparando, porém, a sua disposição com a do n.º 2.º do art. citado, vê-se que a mobilia e outros objectos existentes em cada ministerio e mais repartições d'elle dependentes,

de que trata o art. 287.º, não é tudo o que se contém no referido n.º, pois que n'este se falla de *valores mobiliarios e permanentes de qualquer especie*, expressões que abrangem muitos outros valores além dos indicados no art. 287.º. Em relação á mobilia e objectos de serviço, a que se refere o art. 287.º, diz o § 2.º do mesmo artigo:

“A conta a que se refere o § antecedente não está sujeita ao exame e fiscalisação do Tribunal de Contas.”

De modo que, em relação ao n.º 1.º do art. 274.º e á parte do n.º 1.º, a que se refere o art. 287.º, temos disposições expressas na lei. Para o restante material, porém, é que não encontramos no Reg. disposições algumas, d'onde parece poder concluir-se que devemos applicar-lhe o disposto nos artt. 275.º a 286.º.

Do que deixamos dito se vê, portanto, que ha uma grande incerteza nas disposições dos artigos a que nos referimos. Convem por isso, a fim de esclarecer estas duvidas, que examinemos se o art. 285.º apresenta todas as attribuições do Tribunal de Contas em relação ao material indicado no n.º 1.º do art. 274.º.

Como as disposições do Reg. são bastante confusas, é preciso confrontal-as com o que dispõe a lei de 25 de junho de 1881 e o Regimento do Tribunal de Contas de 30 de agosto de 1886, a fim de, pela sua approximação, podermos reconhecer qual a verdadeira doutrina.

Pelo que respeita á lei de 25 de junho de 1881, deve ter-se em vista o que diz o art. 50.º e segg., e principalmente o art. 54.º e §.

O Regimento do Tribunal de Contas diz no art. 21.º:

“As funções incumbidas ao Tribunal de Contas correspondem a estas categorias:

1.ª — Tribunal de justiça administrativa;

2.ª — Tribunal fiscal das leis financeiras do Estado.”

Como tribunal de justiça administrativa, exerce attribuições jurisdiccionaes; como tribunal fiscal das leis financeiras do Estado, exerce attribuições de fiscalização e consultivas.

Nos artigos seguintes o mesmo regimento determina e fixa as attribuições que pertencem a cada uma das categorias mencionadas no art. 21.º, especificando as da primeira nos §§ do art. 21.º.

No art. 23.º referem-se as attribuições da segunda categoria, especificando nos differentes numeros dos dois §§ os casos em que se realiza o exercicio d'estas attribuições.

D'aqui se conclue que o Tribunal de Contas exerce sobre os responsaveis por material, não só attribuições de jurisdição, mas também attribuições meramente fiscalisadoras. Exerce as primeiras julgando em unica instancia as “contas dos responsaveis,” (vide art. 22.º § 1.º n.º 4.º); e as segundas organisando e proferindo “as declarações baseadas na comparação das contas individuaes dos responsaveis pelo material com as contas geraes publicadas pelos ministerios,” (vide art. 23.º § 2.º n.º 3.º).

Portanto, do que fica dito claramente se vê que as disposições dos artt. 22.º e 23.º do Regimento conseguiram derramar bastante luz sobre as duvidas que surgem a propósito dos citados artigos do Regul., e

levam-nos á conclusão de que o Tribunal de Contas exerce sobre os responsaveis pelo material uma dupla acção de jurisdição e fiscalisação.

Deve ter-se em vista o disposto no art. 159.º do Regim., que exclue das contas do material a mobilia e mais objectos, de que falla o art. 287.º de Regul.

Em conclusão: o Tribunal de Contas tem sobre os responsaveis pelo material uma dupla acção:

1) de *jurisdição*, apreciando as contas individuaes em si mesmas, nos termos do art. 22.º § 1.º n.º 4.º do Regim. do Tribunal;

2) de *fiscalisação*, proferindo a sua declaração de conformidade, nos termos do art. 23.º § 2.º n.º 3.º do mesmo Regimento. N'este segundo caso o julgamento é feito pelo poder legislativo.

A confusão que se nota no Regul. de Cont. de 1881 tem a sua explicação natural nas fontes da lei que o auctorisou.

Antes da lei de 25 de junho de 1881 não havia, pôde dizer-se, em Portugal contabilidade do material; o Regul. de Cont. de 1870 foi moldado na legislação franceza, e, não estando ahi consignada essa especie de contabilidade, não foi ella transportada para o nosso Regul.

A lei de 25 de junho de 1881 foi moldada principalmente na legislação belga, onde existe a referida contabilidade; mas, como em alguns pontos se manteve ainda a legislação franceza, ficaram vestigios d'esta na redacção do Regul.

Posteriormente, reconhecendo-se as duvidas a que dava logar a pouco escrupulosa redacção dos artigos referentes ao assumpto de que nos occupamos,

foi este melhor esclarecido e exposto no Regimento de 30 de agosto de 1886.

Quanto ás attribuições do Trib. de Contas, deve notar-se que a lei de 30 de abril de 1898 lhe ampliou as attribuições fiscalisadoras. A principal d'estas consiste no *visto* de todos os despachos para empregos publicos, sem o qual não podem ser publicados no *Diario do Governo*, pois neste se tem de indicar a data em que cada visto teve logar (vej. os artt. 8.º, 12.º e 13.º da lei citada).

137. Especies de fiscalisação da contabilidade publica; alcance de cada uma d'ellas. — Para concluirmos o estudo da contabilidade, faremos algumas considerações geraes sobre as doutrinas expostas.

A primeira conclusão a que chegamos é que na contabilidade ha tres regras fundamentaes que devem sempre ter-se em vista.

As finanças do Estado estão sujeitas a uma triplce fiscalisação: legislativa, administrativa e judiciaria. Vamos ver qual é o alcance de cada uma d'ellas; e, sendo cada uma em separado insufficiente, em que consiste essa deficiencia. Entretanto, antes d'isso, indicaremos as tres regras, base da nossa legislação de contabilidade, e que foram apresentadas por Cabantous.

1.ª — Toda a contabilidade publica se realiza entre duas leis: a do orçamento e a das contas. Nestes dois termos oppostos, dentro dos quaes se move e actúa toda a contabilidade, reside a garantia da intervenção legislativa na contabilidade.

2.ª — Na sua execução a contabilidade está sujeita a uma incessante fiscalisação pela separação do ordenador e do pagador; a escripturação local e geral é centralisada na direcção geral da contabilidade, e as contas loaes são verificadas para servirem de base ás contas geraes dos ministerios. Alem d'isso a hierarchia dos funcionarios envolve a fiscalisação incessante dos superiores sobre os inferiores.

3.ª — A contabilidade administrativa é tambem fiscalisada pela acção judiciaria do Tribunal de Contas; os encarregados dos valores do Estado (dinheiros publicos e material) estão sujeitos á acção d'este tribunal.

Ora estes funcionarios são, como sabemos, agentes da contabilidade administrativa, e aqui temos, pois, coma esta é fiscalisada pela contabilidade judiciaria, ou, melhor, pelo Tribunal de Contas.

Estas tres especies de fiscalisação, a que estão sujeitas as finanças do Estado, derivam da divisão da contabilidade em legislativa, administrativa e judiciaria.

Vejamos mais de perto como se exerce cada uma, e qual é o alcance d'estas differentes fiscalisações.

a) *Fiscalisação legislativa.* — E' sobre a votação dos creditos ordinarios no orçamento, e bem assim sobre os supplementares, quando sejam permittidos, e os extraordinarios que o governo tenha aberto, que recae propriamente esta especie de fiscalisação.

Depois de terem votado os creditos ordinarios, e auctorisado o governo a abrir os supplementares e

extraordinarios, as côrtes verificam afinal se os creditos legislativos não foram ultrapassados e se foram applicados ao fim a que haviam sido destinados, o que se faz pelo encerramento definitivo das contas, a que anteriormente nos referimos.

E' em virtude d'isto que os artt. 106.º n.º 2.º e 112.º determinam que as contas geraes de exercicio e de gerencia de cada ministerio e da Junta do Credito Publico sejam annualmente publicadas e apresentadas ás côrtes, impressas conjuntamente com a conta geral do Estado.

Para isso procede-se todos os annos nos differentes ministerios á organização das contas geraes de gerencia e exercicio de cada um d'elles (artt. 106.º e seg. do Reg.), sendo o Tribunal de Contas encarregado de cumprir o que lhe é preceituado nos artt. 308.º a 310.º do Regul.

Alem d'estas, ha ainda a conta geral do Estado sobre a qual intervem egualmente o tribunal (artt. 106.º n.º 1.º e 303.º e segg.).

E constituem tambem estes actos a fiscalisação legislativa, por isso que o proprio Tribunal de Contas, apresentando a declaração geral de conformidade acompanhada de um relatorio, nos termos do Regim. do mesmo Trib., nada mais faz do. que fornecer ao poder legislativo os elementos indispensaveis para julgar (artt. 310.º e 311.º).

O poder legislativo não pôde descer nem desce ás particularidades das contas; limita-se a averiguar summariamente os mappas apresentados pelos ministros, comparando-os com os creditos que lhes foram concedidos, mas não vae até a apreciação dos factos reaes.

Abrange só os ordenadores, sem ir até aos pagadores, e não verifica se as suas operações são reaes e correspondem aos factos.

Portanto a fiscalisação legislativa, no dizer de Leroy-Beaulieu, é imperfeita, é apenas uma *meia fiscalisação*.

b) *Fiscalisação administrativa*. — Por differentes modos se opera esta fiscalisação; é ao mesmo tempo *incessante* e *periodica*. *Incessante*, por causa da subordinação em que se encontram os funcionarios na ordem hierarchica; e *periodica*, pelas inspecções e visitas que a esses funcionarios são feitas em certas e determinadas epocas.

A Direcção Geral de Contabilidade Publica do Ministerio da Fazenda, que centralisa toda a contabilidade puramente administrativa, está encarregada de traçar as regras de todas as contabilidades dos dinheiros publicos e de manter em cada uma um modo uniforme de escripturação. Exercê vigilancia sobre todos os factos relativos á arrecadação e emprego dos valores de estado (artt. 242.º e 243.º do Reg.).

Em virtude d'esta acção da Direcção Geral, que é, como vimos, o centro de toda a contabilidade administrativa, esta fiscalisação é *mais completa* que a legislativa.

Em compensação descobrem-se-lhe defeitos, como o de ser *menos publica* e *menos independente*.

Menos publica, porque se passa dentro das repartições, no seio das secretarias. Desde que os funcionarios sejam pouco zelosos no cumprimento dos seus deveres, pouca importancia tem esta fiscalisação, vis-

to que o publico desconhece se ella é bem ou mal feita.

Menos independente, em razão da propria organisação administrativa. Desde que os funcionarios de categoria inferior estejam sob a superintendencia de outros de categoria superior, são obrigados a cumprir as suas ordens nos termos e condições indicados, sob pena de desobediencia. Em regra os agentes da fiscalisação administrativa, seja qual fôr a sua categoria, são amoviveis, e por isso sujeitos a transferencias, etc.

É d'aqui resulta não poderem ter estes funcionarios a independencia necessaria; e portanto ser indispensavel outra fiscalisação.

c) *Fiscalisação judiciaria*. — E' esta que vem completar as lacunas que notámos nas duas anteriores.

Incumbe o desempenho d'esta fiscalisação ao Tribunal de Contas, que é um verdadeiro tribunal de justiça financeira. Julga em 1.^a e 2.^a instancia, revê a gestão de todos os pagadores ou responsaveis, verifica se os pagadores e recebedores dão contas exactas dos valores confiados á sua guarda.

A sua fiscalisação recáe sobre os pagadores e recáhia pelo Regulamento de contabilidade ainda sobre os ordenadores, visto que as ordens de pagamento de todas as despesas estavam sujeitas ao *visto*, que consiste na verificação e exame da legalidade dos ordenamentos. E' ainda o Tribunal de Contas um conselho de censura, por isso que emette sobre a administração economica do Estado a sua declaração de conformidade ou não conformidade, precedida de um relatorio, e estes documentos não têm outra au-

toridade senão a que os poderes publicos e a opinião lhes prestam, e não acarretam consequencias rigorosas, mas podem provocar algumas reformas e medidas legislativas.

Estas attribuições augmentam a importancia d'este tribunal, e só podem pertencer a um tribunal especial, independente, com membros inamoviveis, como entre nós se acha organizado.

A nossa legislação de 1881 sobre contabilidade tomou por base o systema belga, sem duvida preferivel ao francez, que era a exclusiva fonte da legislação anterior ao Regul. de 1881. Basta attender ás considerações de Leroy Beaulieu, quando se refere a esta doutrina, para concluirmos a inferioridade do systema francez relativamente ao nosso.

123. Defeitos da fiscalisação judiciaria. — Apreciado o modo como se exerce esta fiscalisação, e como ella é indispensavel á contabilidade do Estado, vejamos as conclusões de Leroy-Beaulieu.

Nota o illustre escriptor que a contabilidade franceza enferma de tres defeitos:

1.^o — *O tribunal de contas não tem jurisdicção sobre os ordenadores.*

Como sabemos pelas doutrinas expostas, tal defeito não existe na nossa legislação, pois a acção d'aquelle tribunal extendia-se até áquelle categoria de funcionarios pelo Regul. de 1881 e legislação posterior, tendo ultimamente o *visto* sobre os ordenamentos passado para o director geral da contabilidade, o que importa apenas uma deslocação. O *visto* é indispensavel para todas as ordens de pagamento.

2.º — Haver valores do Estado que escapam completamente á fiscalização judiciaria.

Este defeito tambem não existe entre nós, pois encontramos na nossa legislação textos que reconhecem ao Tribunal de Contas, não só acção jurisdiccional, mas ainda de verificação, sobre todos os responsáveis, tanto pelos dinheiros publicos, como pelo material.

Na legislação franceza o Tribunal de Contas tem attribuições apenas fiscalisadoras sobre os responsáveis pelo material. E é por isso que encontrámos grande incongruencia nas disposições inseridas no Regulamento sobre este assumpto, visto que ao Tribunal de Contas foram de novo conferidas attribuições que anteriormente não tinha, e d'ahi resultou a confusão nas disposições do Regul. de Contab.

3.º — Não haver relações intimas entre a contabilidade judiciaria e a legislativa.

Existe completa separação entre o Tribunal de Contas e as camaras, não havendo quem preste os esclarecimentos que podem ser necessarios, no caso de duvida, ácerca dos documentos que sobem do Tribunal de Contas ao poder legislativo.

O meio mais efficaz para remover este inconveniente, diz Leroy-Beaulieu, é que alguns membros d'aquelle tribunal façam parte do poder legislativo, ou pelo menos tomem parte nos estudos ou nas discussões parlamentares ácerca das contas; mas este mesmo defeito desapareceu entre nós pela lei de 3 de abril de 1896, art. 4.º, posto que até agora não tenha sido reconhecida praticamente a necessidade de appellar para este recurso.

PARTE 5.ª

Legislação tributaria

Secção 1.ª

Contribuição predial

Programma, n.º 41. — Historia: exame das contribuições extinctas pelo art. 1.º do decreto de 31 de dezembro de 1852. Transformações por que passou desde 1851 até á lei de 17 de maio de 1880, — motivos.

129. Historia da contribuição predial; exame das contribuições extinctas pelo art. 1.º do dec. de 31 de dezembro de 1852. — A contribuição predial existe, pôde affirmar-se, desde a constituição da nossa nacionalidade, embora com uma organização muito differente da que hoje tem.

E' por isso de grande importancia o estudo das transformações por que tem passado este imposto. Referimo-nos especialmente ao dec. de 31 de dezembro de 1852, que alterou o systema da distribuição da contribuição predial, substituindo o de *quotidade* pelo de *repartição*, porque este dec. nos remette para a legislação anterior, da qual daremos uma ligeira noticia. Diz o art. 1.º do dec. de 1852:

“Ficam extinctas no continente do reino desde 1 de janeiro de 1853 as contribuições seguintes:

Decima de predios;

Decima de fôros;

Decima industrial pela cultura ou exploração dos predios;

Quinto dos bens denominados da corôa;

Novo imposto dos predios nas cidades de Lisboa e Porto;

5 p. c. additionaes ás ditas contribuições, segundo a carta de lei de 12 de dezembro de 1844;

Sello dos conhecimentos para a cobrança das contribuições directas mencionadas neste artigo,.

De todas estas contribuições extinctas nos occuparemos.

Diz o Programma: — "*transformações por que passou desde 1854...*".

Ora, determinando o art. 1.º do dec. de 1852, em harmonia com o § unico do art. 2.º, que o disposto no mesmo decreto começaria a vigorar desde o 1.º de janeiro de 1853, como pode justificar-se o modo de dizer do Programma, que falla das transformações da contribuição predial desde 1854?

E' certo que o decreto devia começar a vigorar no 1.º de janeiro de 1853, mas não succedeu assim, como se pode ver da lei de 1 de junho de 1853.

O governo tinha assumido a dictadura no principio de maio de 1851, prolongando-se a mesma dictadura até 31 de dezembro de 1852. A lei de 1 de junho de 1853, que foi o *bill de indemnidade* concedido ao governo para o relevar da responsabilidade em que incorreria por ter assumido poderes dictatoriaes, declarou que continuariam em vigor todos os decretos dictatoriaes, com excepção do de 31 de dezembro de 1852 relativo á contribuição predial, o qual, por vir-

tude das disposições do art. 1.º § unico da lei de 1853, só começaria a ter execução no 1.º de janeiro de 1854.

E' esta a razão por que o Programma se referiu ao anno de 1854..

Vê-se claramente do art. 1.º do decreto de 1852 que as transformações de que fallámos se referem simplesmente ás contribuições *do reino*, quando diz: "Ficam extinctas *no continente do reino*, desde o 1.º de janeiro de 1853, as contribuições seguintes.."

Relativamente ás *ilhas adjacentes*, só pela lei de 11 de setembro de 1861, art. 1.º, foram extinctas as contribuições de natureza predial, como foram: os dizimos, decima predial, quinto, subsidio litterario, finto nas ilhas da Madeira e Porto Santo, e quartos de maquinas na ilha de S. Miguel. Esta lei, art. 2.º, mandou que se applicasse ás ilhas adjacentes a legislação que vigorava no continente sobre contribuição industrial, predial e pessoal, que começaria a vigorar na Madeira, como se vê do art. 1.º da mencionada lei, desde 1 de janeiro de 1863, e nos Açores desde 30 de junho do mesmo anno.

Não fazemos referencia ás provincias ultramarinas, porque no ultramar regulam leis especiaes publicadas pelo ministerio da marinha, e algumas vezes as leis do continente tornam-se extensivas a essas provincias por decretos do mesmo ministerio.

Passaremos a fallar separadamente de cada uma das contribuições extinctas pelo art. 1.º do decreto de 31 de dezembro de 1852.

a) DECIMA DE PREDIOS. — Como affirma Coelho da Rocha, esta especie de contribuição foi estabele-

cida pelas côrtes de 1641. Não era lançada em quantia certa, augmentava ou diminuía em conformidade com as necessidades do Estado.

Esta variabilidade acarretava inconvenientes, que levaram a estabelecer uma taxa certa de 10 p. c. sobre todos os rendimentos provenientes de predios, capitaes, rendas, etc.; e deu-se-lhe regimento em 28 de abril de 1646, mais tarde substituído pelo de 9 de maio de 1654.

A decima predial foi muitas vezes exigida em taxa inferior a 10 p. c., e nunca superior, sendo d'este facto que lhe resulta o nome que tem.

Em 1701 foi reduzida a 4 $\frac{1}{2}$ p. c. pela carta regia de 23 de dezembro.

Em 1704 foi novamente estabelecida a antiga percentagem de 10 p. c. por carta regia de 26 de maio, sendo reduzida outra vez a 4 $\frac{1}{2}$ p. c. em 1715 pela carta regia de 25 de novembro, por haver terminado n'este anno a guerra que motivou o augmento.

Por alvará de 26 de setembro de 1762 tornou a ser fixada a taxa em 10 p. c., medida esta que se sustentou até 1852.

Esta contribuição foi primitivamente chamada *decima militar*, e abrangia todos os interesses e rendas.

Ao lado d'esta havia a *decima ecclesiastica*, que consistia em 150:000 cruzados que os ecclesiasticos offereceram para as despesas da guerra, a fim de serem isentos da decima militar os bens das primordias fundações da egreja, como bens das mitras, dos cabidos, dos conventos, etc., e ficando fóra d'esta decima os bens patrimoniaes dos ecclesiasticos, bens que por isso estavam sujeitos á decima, como os dos seculares. Esta decima ecclesiastica era de certo

modo distribuída pelo systema de repartição, primitivamente arrecadada pelos ecclesiasticos, como attesta o Regimento de 9 de maio de 1654 (tit. 2.º § 2.º), e mais tarde pelos bispos (carta regia e aviso de 5 de outubro de 1796).

Este privilegio de decima ecclesiastica acabou ainda antes da implantação do regimen liberal.

b) DECIMA DE FÓROS. — A historia d'esta contribuição é a mesma que a da decima de predios, pois que a ella andou ligada sempre (Regim. cit., tit. 3.º, §§ 12.º e 17.º).

Era applicada aos predios emphyteuticos, recahindo sobre os senhorios directos que recebiam os fôros, e era um modo especial de lançar a decima predial aos rendimentos prediaes, quando os dominios *util* e *directo* estivessem separados. Ainda hoje succede o mesmo. A contribuição predial é lançada ao predio foreiro, mas o dono do dominio util, se não houver estipulação em contrario, pode descontar ao senhorio directo no fôro, quando o paga, a importancia da contribuição correspondente ao encargo emphyteutico. A fazenda nada tem com o senhorio, e pede o imposto ao foreiro, mas este tem meio de se indemnizar (1).

Isto não é senão a *decima de predios*, mas tendo em attenção a circumstancia especial de estarem separados os dois dominios *util* e *directo*, e dividindo-se por isso o imposto entre os dois proprietarios.

(1) Regul. de contribuição predial de 25 d'agosto de 1881, artt. 103.º, 106.º e 227.º.

c) DECIMA INDUSTRIAL PELA CULTURA OU EXPLORAÇÃO DOS PREDIOS. — Esta contribuição, que é lançada aos lavradores que lavram propriedades alheias ou proprias, tem ainda a mesma historia que a decima de predios (Regim. de 9 de maio de 1654, tit. 2.º, §§ 7.º e 8.º) ⁽¹⁾. Tem hoje correspondencia nos artt. 210.º e seu § unico e 199.º do Regul. da contribuição predial de 25 de agosto de 1881.

Não deve confundir-se esta decima com a contribuição industrial de hoje, que antigamente se chamava *manejo*. O manejo das fabricas não andava ligado á contribuição predial. A contribuição do manejo continuou até 1860, epoca em que foi extincta por lei de 30 de julho, que estabeleceu a contribuição industrial.

Esta lei procedeu como o decreto de 1852; extinguiu todas as contribuições de character industrial, substituindo-as por uma só: — a *contribuição industrial*.

d) QUINTO DOS BENS DENOMINADOS DA CORÔA. — Não era mais do que a decima dobrada, isto é, de 5 — um, em substituição da decima simples de 10 — um. E' devido ao decreto de 19 de novembro de 1652, e recahia sobre os *bens da corôa, commendas e ordens*.

Consistia na taxa de um quinto do rendimento d'estes bens, considerando-se *bens da corôa*, para este effeito, os que se obtiveram por antigas doações dos grandes doadores que representavam como senhores

(2) Póde ver-se este Regimento na *Collecção de legislação portugueza* de Andrade e Silva (1603-1700), ou no *Sistema ou Collecção dos regimentos reaes*, 6 volumes publicados desde 1768 até 1791.

de feudos: — dec. de 24 de outubro e provisão de 26 de novembro de 1796.

A provisão de 20 de maio de 1797 declarou que esta contribuição recahiria só sobre os bens a que era applicavel a *lei mental*.

Pagavam tambem esta contribuição os bens dos morgados e capellas, cujos donos não assentassem praça aos 20 annos (alvarás de 23 de fevereiro de 1797, § 4.º, e de 15 de dezembro de 1809, § 21.º). A mesma disposição se encontra em relação aos capitães de milicia na portaria de 8 de janeiro de 1812.

Ainda se encontram vestigios do quinto da corôa na actual contribuição predial, como se póde vêr nos artt. 99.º e segg. do Regul. de 25 de agosto de 1881. Não houve portanto a extinctão completa do quinto, pois que este continuou a subsistir na contribuição predial dobrada, applicada aos mesmos predios que estavam sujeitos á decima dobrada ou quinto; o que houve foi uma simplificação pela reduccão de muitas contribuições a uma só, que abrange as extinctas.

e) NOVO IMPOSTO DOS PREDIOS NAS CIDADES DE LISBOA E PORTO. — Já nos occupámos d'este imposto nos §§ 282.º e segg. do compendio.

Foi este imposto creado por alvará de 7 de março de 1801 (*novos impostos*), e consistia em 3 p. c. sobre a renda dos predios urbanos de Lisboa e Porto.

f) 5 POR CENTO ADDICIONAES. — Este imposto foi lançado sobre todas as contribuições publicas por carta de lei de 12 de dezembro de 1844. Foi regulado pelas Instrucções de 11 de agosto de 1845, e acabou em virtude do decreto de 31 de dezembro de 1852.

Deve notar-se, porém, que o addicional de 5 p. c. não foi absolutamente extinto; mas sómente o que era lançado sobre as contribuições de que temos fallado. Adiante veremos que este addicional foi mais tarde incorporado na verba principal da decima de juros, e ainda hoje recahe sobre o imposto do pescado (1).

g) **SÊLLO DE CONHECIMENTOS PARA A COBRANÇA DAS CONTRIBUIÇÕES DIRECTAS MENCIONADAS N'ESTE ARTIGO.** — Já nos §§ 283.º e segg. do compendio nos referimos a este imposto, creado por lei de 10 de julho de 1843, e que recahe sobre os conhecimentos das contribuições.

Este imposto foi extinto pelo decreto que estamos analysando, o que não quer dizer que acabasse completamente, porque o sello dos conhecimentos é applicado hoje ás contribuições existentes, e por isso á contribuição predial. Apenas desapareceu o que dizia respeito ás contribuições extintas. (Confronte-se a lei de 24 de maio de 1902, art. 56.º da *tabella geral do imposto do sello*).

130. Transformações por que passou desde 1854 até á lei de 17 de maio de 1880, — motivos. — Vamos referir nos ás modificações que a contribuição predial foi soffrendo posteriormente a 1854, data em que começou a vigorar o decreto de 31 de dezembro de 1852.

A contribuição predial foi fixada para o anno de 1854 n'uma somma egual ao termo médio da impor-

tancia dos lançamentos dos tres ultimos annos, dando em resultado a quantia de 1.220:063\$420 réis, como dispoz o art. 1.º da lei de 18 de agosto de 1853.

Devia esta contribuição ter sido calculada nos termos do § unico do art. 2.º do decreto de 31 de dezembro de 1852. Sahi, porém, errado o calculo, erro que a lei de 17 de julho de 1855 reconheceu, mandando encontrar o excesso e sendo fixada para o anno civil de 1856 a importancia de 1.212:847\$220 réis.

Em virtude d'este erro fez-se uma compensação aos contribuintes do que a mais haviam pago nos dois annos anteriores, vindo a ficar distribuido pelos districtos administrativos do continente do reino, n'este anno, o contingente de 1.198:414\$820 réis.

Portanto desde 1854 a 1856 a quota principal da contribuição predial attingiu o contingente de réis 1 212:847\$220, e de 1857 a 1860 esse contingente subiu á importancia de 1.228:752\$780 réis, proveniente da extincção do *subsídio litterario* (115:904\$780 réis) e da sua incorporação no contingente ordinario da contribuição predial, que a lei de 15 de abril de 1857 mandou fazer.

Este imposto do *subsídio litterario*, que apresentava um caracter muito semelhante ao do *real d'agua*, foi apenas extinto em relação ao continente, continuando a subsistir nos Açores e provincias ultramarinas.

O *subsídio litterario* foi instituido pelo alvará de 10 de novembro de 1772. Pagava-se por elle no reino, Açores e Madeira um real em cada canada de vinho, quatro réis em cada canada de aguardente, e cento e sessenta réis por cada pipa de vinagre, na America e Africa um real em cada arratel de carne que se cortasse nos açougues; e n'ellas e na Asia dez réis em

(1) Vej o Officio de 10 de maio de 1880.

cada canada de aguardente da terra. O fim d'este imposto foi prover á subsistencia dos professores das escolas menores, em virtude da restauração das letras e reforma dos institutos de ensino comprehendidas pelo Marquez de Pombal.

Assim continuou a ser fixado o quantitativo de 1.328:752\$780 réis até ao anno de 1860, em que foram extinctos pela lei de 30 de julho varios impostos, como o adicional para amortisação das notas, estabelecido pelas leis de 13 de julho de 1848, 20 de abril de 1850 e 25 de abril de 1857, e o novo imposto adicional, estabelecido pela lei de 14 de agosto de 1858.

Outra lei de 30 de julho de 1860 extinguiu o imposto das *terças dos concelhos*, que consistia nas deducções que se faziam nos rendimentos dos concelhos. Eram precipuas e livres para o soberano de quaesquer despesas do concelho (provisões de 5 de maio e de 11 de agosto de 1742). Em virtude da lei de 22 de dezembro de 1761, tit. 2.º, § 20.º, as *terças dos concelhos* eram por sua natureza applicadas para as fortificações, e eram tiradas de tudo o que os concelhos recebiam, ou fossem bens proprios, imposições, licenças, coimas, e outros quaesquer impostos applicados a fins particulares, como estancos de vinho, ou rendas de qualquer outra origem (alvarás de 7 de abril de 1673, 18 de janeiro de 1613 e 15 de julho de 1744; Ord., livro 1.º, tit. 62, §§ 67.º a 71.º).

Foi tambem extincta, por esta mesma lei de 30 de julho, a *contribuição dos concelhos para a Universidade* (1).

(1) Veja-se a *Revista de Legislação e de Jurisprudencia*, vol. 14.º n.ºs 635 e 636, pag. 298 e 305, sobre as *terças dos concelhos* e a *contribuição dos concelhos para a Universidade*.

Finalmente, a lei de 22 de junho de 1863 augmentou a contribuição predial com a importancia de 85:689\$000 réis (art. 1.º).

Este augmento, que a contribuição predial teve n'esta data, foi motivado pelo rendimento collectavel accrescido ás matrizes em consequencia da reorganisação que d'ellas se havia feito, correspondendo aquelle augmento a 10 % do rendimento collectavel de novo inscripto nas matrizes reorganisadas.

São todos estes augmentos, provenientes da incorporação da importancia dos impostos extinctos no contingente ordinario da contribuição, e da causa ultimamente referida, que elevaram o contingente da contribuição predial no continente do reino a réis 1.649:211\$000.

Assim continuou existindo até 1879, data em que se estabeleceram as bases para a reforma de 1880, e o contingente se fixou em 3.107:000\$000 réis por lei de 17 de maio de 1880 (art. 6.º).

Era este o estado em que se encontrava em 1880 a contribuição predial. E, como esta não consistia apenas no contingente ordinario, mas ainda em outros additionaes e adicionamentos, devemos considerar como complemento do n.º 41 do Programma o n.º 42, de que vamos occupar-nos em seguida.

Programma, n.º 42. — O adicional de viação, — historia. As contribuições predial extraordinaria e especial creadas pela lei de 24 de agosto de 1869, e extinctas pela lei de 17 de maio de 1880.

131. O adicional de viação, — historia. — A origem do adicional de viação encontra-se na lei de

26 de julho de 1843, que estabeleceram pelo prazo de dez annos uma contribuição pessoal e o imposto do quinto, para obras de comunicação (*estradas*). A primeira consistia em uma capitação de 400 réis annuaes, que deveria ser paga em numerario, ou remida em quatro dias de trabalho prestado ás mesmas obras, por todos os portuguezes do sexo masculino no continente do reino, salvas certas excepções. A segunda consistia em um quinto adicional á importancia dos impostos directos que os cidadãos do continente pagassem.

Em 1844, o decreto de 6 de outubro regulou esta lei; em 1845 a lei de 19 de abril extinguiu aquellas contribuições; mas esta lei não chegou a vigorar, porque o decreto de 21 de agosto de 1846, tres annos depois, supprimiu estas contribuições conjunctamente com outras estabelecidas na lei de 21 de novembro de 1844, como o augmento de subsidio do vinho verde e os direitos de consumo de 20 réis em cada alqueire de sal.

A lei de 22 de julho de 1850, tratando da classificação, divisão e modo de construcção das estradas, estabeleceram ao mesmo tempo os meios para essa construcção, que consistiram em um imposto de 15 % sobre a *decima e impostos annexos* (¹), isto é, sobre a importancia dos impostos directos então existentes.

(¹) Esta expressão *decima* abrange propriamente o imposto assim chamado, que recahia sobre o rendimento da propriedade, capital e industria (*decima militar*), e a expressão *impostos annexos* abrangia os que depois haviam sido accrescentados á decima, e que podemos chamar *sumptuarios*, pois eram lançados sobre a renda das casas, creados, cavalgaduras, etc. (Alvará de 7 de março de 1801) Vej. o Comp., § 282.

Este adicional de 15 %, na parte em que recahia sobre a decima, foi extinto pelo art. 1.º do decreto de 31 de dezembro de 1852, mas continuou, como se vê do art. 20.º n.º 2.º, a recahir sobre a contribuição predial.

Continuou assim até 1860, anno em que por lei de 30 de julho, art. 2.º, foi extinto, sendo porém substituido por outro adicional então chamado *de viação*, applicado aos encargos provenientes da construcção e conservação de caminhos de ferro, estradas e outras obras, e ás despesas tendentes a facilitar as communicações internas e externas no paiz.

Para este adicional estabeleceu o art. 3.º da mesma lei taxas muito mais elevadas do que as que existiam anteriormente. D'este modo o imposto *de viação* ficou sendo de:

20 % para quatro contribuições — *predial, industrial, pessoal* e *de registo*;

30 % para uma — *decima de juros*;

10 % para duas — *direitos de mercê e matriculas e cartas*;

5 % para uma — *o imposto do pescado*.

A lei de 16 de abril de 1867 elevou estas taxas, sendo as das contribuições predial, industrial, pessoal e de registo elevadas a 40 %, e as dos direitos de mercê e das matriculas e cartas a 20 %, conservando porém as primitivas taxas da decima de juros e do imposto do pescado.

Esta lei fez este augmento *extraordinariamente*, mas conservou-se em vigor até 1880, porque as leis annuaes de fazenda a mandaram applicar successivamente aos annos economicos s que diziam respeito.

A lei de 17 de maio de 1880, art. 3.º, aboliu o

imposto de viação adicional á contribuição predial, ficando revogados n'este ponto o art. 3.º da lei de 30 de julho de 1860 e o art. 1.º da lei de 16 de abril de 1867.

Outra lei da mesma sessão legislativa de 1880, com data de 31 de março, aboliu o imposto de viação adicional ás contribuições da renda de casas, sumptuaria, industrial, direitos de mercê, matriculas e cartas, decima de juro, impostos de registro e do pescado.

A lei de 17 de maio de 1880 foi levada á execução pelo Regul. de contribuição predial de 25 de agosto de 1881. A lei de 31 de março do mesmo anno foi regulada pelo decreto de 3 de junho de 1880 (*contribuição industrial e sumptuaria*) e pelo dec. de 26 de junho do mesmo anno (*direitos de mercê, e matriculas e cartas*).

Não se julgue porém que, abolido o imposto de viação, os contribuintes ficaram isentos do encargo que d'elle resultava, pois que este imposto foi incorporado, com os demais addicionaes, na verba principal de cada contribuição sobre que recahia.

Resta-nos saber qual o diploma que fez a incorporação da *decima de juro* e do *imposto do pescado*.

Como não havia necessidade de novas tabellas, porquanto n'aquellas contribuições ha apenas percentagens, que facilmente podiam ser elevadas na proporção do adicional extincto, o officio de 10 de maio de 1880 expoz a fórma de se fazer essa incorporação.

132. Contribuição predial extraordinaria. — Por lei de 24 de agosto de 1869, art. 1.º § 1.º, foi a contribuição predial augmentada n'esse anno *extraordinariamente* com 20 % da importancia da contribui-

ção predial ordinaria do mesmo anno no continente do reino, e com 10 % nas ilhas adjacentes. Sobre as verbas d'esta contribuição não recahia o adicional de 40 % para viação (art. 1.º § 2.º).

Devemos notar que se lhe chamou *contribuição predial extraordinaria* para o anno de 1869, mas continuou a vigorar até 1872 nas ilhas e até 1880 no continente.

A lei de 9 de maio de 1872 aboliu o adicional de 10 % nas ilhas, declarando no art. 4.º que a mesma contribuição predial extraordinaria continuava em vigor para os districtos administrativos do continente.

Como por este tempo as matrizes tinham nas ilhas adjacentes sido reorganisadas, e se reputou elevada a avaliação feita n'essas matrizes, fixou-se em 8 % do rendimento collectavel das respectivas matrizes prediaes o contingente da contribuição predial do mesmo anno, e intendeu-se que sobre esse contingente nenhum augmento podia incidir.

A lei de 17 de maio de 1880 extinguiu depois, no continente do reino esta *contribuição predial extraordinaria* (art. 2.º).

133. Contribuição predial especial. — A *contribuição predial especial* foi creada tambem pela lei de 24 de agosto de 1869, artt. 3.º e 5.º.

Do exame d'estes artigos se vê que a *contribuição predial especial* é a contribuição lançada desde 1869 aos predios que são novamente edificadas ou arroteados: aos que andam omissoes na matriz, em parte ou no todo, e aos *sonegados* (4).

(4) Diz-se *omisso* o predio, quando não anda na matriz por qualquer circumstancia fortuita; e *sonegado*, quando não é inscripto

Todos estes predios passaram para uma matriz especial, sendo-lhes applicada a percentagem (ao seu rendimento collectavel); que servisse n'aquelle anno de 1869 na parochia onde cada um fosse situado para a repartição da contribuição predial com os seus addicionaes (art. 3.º § unico).

Não obstante parecer indifferente que, dada a mesma percentagem, elles se inscrevessem na matriz geral ou em matriz especial, deve ter-se em vista que a contribuição predial, visto ser de repartição, era até ahí estacionaria, fossem quaes fossem os predios de novo incluídos na matriz, alliviando-se assim uns com a inclusão dos outros.

Por esta nova fórma, continuando os predios inscriptos na matriz geral a pagar o contingente que pagavam anteriormente, e passando os novos, os omissos e os sonogados para a matriz especial, augmentou-se o rendimento da contribuição predial, na proporção dos predios de novo inscriptos.

Para fazer entrar na matriz especial os predios que andassem omissos, foram tomadas varias providencias pela lei de 30 de agosto de 1869.

A *contribuição predial especial* não constitue um addicional, mas um addicionamento, como sabemos pelas differenças que existem entre estas duas categorias tributarias.

Do que deixámos dito facilmente se infere que não é indifferente a disposição do § unico do art. 3.º e do art. 5.º da lei de 24 de agosto de 1869.

na matriz por motivo fraudulento da responsabilidade dos contribuintes.

A *contribuição predial especial* foi extincta pela lei de 17 de maio de 1880, art. 1.º, passando a fazer parte da verba principal, e portanto da matriz geral, como se disse; mas a lei de meios de 23 de junho de 1888, art. 1.º § 3.º, estabeleceu para Lisboa e em beneficio do cofre da camara municipal a contribuição especial, que ainda hoje se mantém, mas pertence ao Thesouro (lei de 25 de junho de 1898, art. 1.º § 2.º; e lei de 9 de setembro de 1908, art. 2.º § 3.º) (!).

A lei de 17 de maio de 1880 não extinguiu só o imposto para viação; a contribuição predial extraordinaria e a contribuição predial especial, mas aboliu tambem o imposto adicional de 2 % para falhas e annullações por sinistros da contribuição predial, ficando por esta fórma revogados o art. 20.º n.º 1.º do decreto de 31 de dezembro de 1852 e o art. 6.º da carta de lei de 30 de junho de 1860. (Comp., § 284).

Aquella adicional de 2 % foi a que se calculou sufficiente para cobrir as falhas da contribuição predial, provenientes não de annullações ordinarias, mas de sinistros extraordinarios, como inundações, etc.

Por esta mesma lei foram revogados o art. 29.º

(!) O Cod. Adm. de 1895, art. 146.º n.º 3.º, determinou que este rendimento pertencesse á Camara. Veio o decreto de 18 de setembro de 1895, e dispoz, que pertencesse ao Thesouro (art. 1.º). O Cod. Adm. actual no art. 133.º n.º 3.º deixou continuar a vigorar e disposto no Cod. Adm. de 1895.

A lei de meios de 25 de junho de 1898, reproduzindo idéntica disposição da lei de 13 de setembro de 1897, diz no art. 1.º § 2.º: «A contribuição predial especial e respectivos addicionaes do conselho de Lisboa continuará a pertencer ao Thesouro e a ser arrecadada nos termos do art. 1.º do decreto de 18 de setembro de 1895».

§ 1.º do decreto de 3 de novembro de 1860 e a carta de lei de 22 de fevereiro de 1861, que mandaram adicionar aos contingentes da contribuição predial os vencimentos dos escripturarios dos escrivães de fazenda.

Foram estes dois diplomas que, tendo-se reconhecido a necessidade de dar desinvolvimento ao serviço das repartições de fazenda, crearam os escripturarios dos escrivães de fazenda.

Estamos aqui tambem em presença de um addicionamento, e não de um adicional.

De todos estes addicionaes e addicionamentos formou-se o contingente da contribuição predial, dando lugar á sua fixação em 1880 na quantia de 3:107 contos.

Vejamos d'onde resultou tal verba:

Contingente ordinario do continente.	1,649:211\$000
Para os Açores	108:342\$751
Para a Madeira	42:349\$010

Addicionaes e addicionamentos posteriores a 1854:

Verba dos escripturarios de fazenda.	68:280\$000
Contribuição predial extraordinaria (lei de 24 de agosto de 1869).	329:842\$200
Imposto de viação (40 p. c.)	747:283\$104
Imposto adicional de 2 p. c. para falhas.	58:906\$161
Contribuição predial especial (lei de 24 agosto de 1869).	105:833\$084
Somma total — réis —	3.107:884\$320

E d'esta fôrma obtemos o contingente para a contribuição predial de 1880, resultando, não da elasticidade da materia collectavel, mas da incorporação na verba principal dos addicionaes e addicionamentos referidos, com a unica excepção do augmento de 1863, devido ao augmento da materia collectavel.

Programma, n.º 43. — Economia da lei de 17 de maio de 1880 relativamente á transição do systema da repartição para o de quotidade; phases por que tem de passar a contribuição predial. Razões da transição gradual e lenta.

134. Economia da lei de 17 de maio de 1880 relativamente á transição do systema de repartição para o de quotidade Razões de transição gradual e lenta. — Já conhecemos sufficientemente a economia da lei de 17 de maio de 1880, pois que o systema de repartição e o de quotidade foram no logar proprio estudados desinvolvidamente. Mas do estudo que ultimamente fizemos sobre as transformações do contingente ordinario da contribuição predial desde 1854 se deduz uma consideração de grande peso a favor do systema de quotidade.

Sabemos que, para que o systema de repartição não produza iniquas e injustas consequencias, é necessario que cada augmento de contingente ordinario de contribuição seja precedido do estudo do augmento da riqueza predial; d'outro modo, é andar ás cegas, contrariar todos os principios em que assenta a justiça distributiva do encargo tributario. Mas nós diremos que de 1854 a 1880, periodo relativamente longo, uma só vez (em 1863) foi possivel ao legislador

verificar o augmento da riqueza predial, que determinou o augmento proporcional no contingente da contribuição.

Fóra d'este caso augmentou-se o contingente da contribuição, mas attendendo só ás circumstancias do thesouro, sem ter em consideração o augmento do correspondente rendimento collectavel dos predios.

O systema de quotidade obvia a esses inconvenientes e possui a excellento qualidade de, sem intervenção do poder legislativo ou de qualquer outro poder, acompanhar *pari passu* o augmento da riqueza predial.

Assim, estabelecida a percentagem de 5, 10 ou 15 %, se se verifica o augmento da riqueza predial, o rendimento da contribuição será maior, independentemente da intervenção dos poderes publicos, porque a mesma percentagem applicada a um maior rendimento collectavel produz um maior rendimento tributario.

E' por esta razão que se diz com propriedade que o systema de quotidade tem a vantagem de ser *elastico*, pois que elle se adapta ao desinvolvimento da riqueza predial.

Não obstante a substituição do systema de repartição pelo de quotidade ser aconselhado por ponderosas razões, quer theoricas quer praticas, todavia originaria graves inconvenientes, se se effectuasse rapidamente. Estes inconvenientes traduzir-se-iam em prejuizos para o thesouro e para os contribuintes. O Estado receberia menos e os contribuintes pagariam desproporcionalmente, como vamos ver.

a) *Inconvenientes para o Estado* — Sabemos, pelas indicações apresentadas, que a contribuição predial em 1880 se achava fixada em 3.107 contos. Tomando por base a percentagem de 10 p. c. sobre a importancia do rendimento collectavel, para se obter a referida somma de 3.107 contos era indispensavel que o rendimento collectavel fosse de 31.070 contos.

Mas nas matrizes encerradas em 1879 o rendimento collectavel inscripto estava avaliado em réis 27.831.435\$894.

Se applicassemos, pois, a percentagem de 10 p. c. a este rendimento, obteriamos uma contribuição predial de approximadamente 2.800 contos, que seria muito inferior a 3.107, em que a lei de 17 de maio de 1880 a fixou.

D'aqui facilmente se conclue o grande prejuizo que resultaria para o Estado da transição rapida de um para o outro systema.

b) *Inconvenientes para os contribuintes*. — Não ignoramos que, segundo o systema de repartição, a contribuição predial previamente fixada é successivamente distribuida pelas diversas circumscripções administrativas em contingentes que lhes correspondem.

Esta contribuição é variavel de circumscripção para circumscripção, a ponto de encontrarmos concelhos pagando 5 p. c. e outros 35 p. c., e até no concelho de Olhão 44 p. c.

Assim, vemos alguns concelhos aggravados com a percentagem maxima (35 p. c.) no districto de Braga, em 1877, e outros alliviados com a minima (5 p. c.) no de Vizeu.

Esta differença tão sensivel resulta manifesta-

mente do facto de serem em uns caselles muito baixas as avaliações, enquanto que em outros são demasiado elevadas. E apesar d'isso acontece que alguns contribuintes que pagam 5, 6 ou 7 p. c. se julgam muito onerados, enquanto outros que pagam as percentagens de 20, 30 e 35 p. c. se consideram alliviados.

De modo que, fazendo-se a transição rapida, e estabelecendo-se que todos os proprietarios pagassem 10 p. c., os que se consideravam onerados selo-iam mais, pois eram forçados a pagar mais 2 a 5 p. c., enquanto que os que pagavam percentagens superiores a 10 p. c. seriam muito mais alliviados com a redução a que dava causa a implantação rapida do systema de quotidade.

Era pois muito inconveniente para os contribuintes a passagem rapida do systema de repartição para o de quotidade, por isso que devia dar lugar a grandes desigualdades e injustiças relativas. E inconveniente era tambem, como vimos, para o Estado.

Para evitar estas inconveniencias estabeleceu o legislador o systema engenhoso que se encontra na lei de 17 de maio de 1890.

Decretoou que se procedesse á reorganisação das matrizes sobre bases novas, como a inspecção directa aos predios e a avaliação d'estes com elementos mais seguros.

D'aqui não se resultaria a egualdade relativa entre os differentes contribuintes, mas tambem se suppunha que da inspecção e avaliação viria considerar-se augmento de rendimento collectavel, e, portanto, em breve estaria attingida, se não excedida, a somma necessaria para que, taxada a contribuição em 10 p. c.,

este imposto produzisse a receita que em 1879 estava rendendo.

Organisando-se com cuidado as novas matrizes, a contribuição seria repartida mais equitativamente, e então poderia applicar-se com bom resultado o systema de quotidade.

Foi por isso que no art. 9.º da lei de 17 de maio de 1880 se dispoz que o governo mandaria proceder gradual e successivamente á organisação das matrizes. Esperava-se que, em virtude d'esta reforma, o serviço das matrizes estivesse concluido em seis annos, tanto no continente do reino como nas ilhas adjacentes. Assim o preceitua o n.º 12.º do art. 11.º da mesma lei.

Esta previsão, porém, não se verificou, sendo por isso necessario que em 1886 o praso fosse prorogado por dois annos, por lei de 19 de abril; e por lei de 23 de junho de 1888, art. 1.º n.º 3.º, fosse de novo prorogado por mais um anno. E como estas prorogações fossem ainda insufficientes, foi publicado o decreto n.º 6 de 24 de abril de 1891, que, inspirando-se nas medidas de economia em vista do mau estado da fazenda publica, dissolveu as commissões especiaes encarregadas da revisão das matrizes, suspendendo os seus trabalhos.

No mesmo anno o dec. de 20 de agosto mandou continuar os trabalhos para a organisação de novas matrizes, mas só nos districtos de Aveiro, Bragança, Coimbra, Guarda, Leiria, Porto, Santarem e Vizeu.

Em 1892, por dec. de 13 de fevereiro, novamente se mandou suspender este serviço, a contar de 1 de março de 1892; mas por decreto de 31 de dezembro d'esse anno foi restabelecida a doutrina do decreto

de 20 de agosto de 1891, mandando-se outra vez continuar a revisão do serviço das matrizes.

Em 1893, por dec. de 18 de março, foram creadas em cada districto commissões especiaes provisórias para proceder á inspecção e avaliação dos predios rusticos e urbanos.

Em 1894 o decreto de 11 de janeiro dissolven estas commissões, dando por finda a sua missão.

Hoje o serviço da reorganisação das matrizes está estabelecido nas bases que constam da lei de 29 de julho de 1899, regulamento da contribuição predial urbana de 10 de agosto de 1903, e instrucções complementares para a execução d'este ultimo regulamento approvadas por decreto de 21 de janeiro de 1909.

Actualmente a contribuição predial é fixada, não pelas côrtes, mas pelo governo, fazendo-se a distribuição dos contingentés pelos districtos, attendendo se unicamente ás novas delimitações que estes soffrem (lei de 17 de maio de 1880, art. 7.º § 3.º).

E, assim, sendo desaggregado um concelho de um districto, deve ser diminuido o contingente districtal na proporção do contingente do concelho desannexado, para ser accrescentado ao outro districto de que elle vae fazer parte.

Em virtude d'isto, segundo os artt. 6.º e 7.º da lei de 17 de maio de 1880, vemos que se applica ainda o systema de repartição.

Este art. 7.º foi vivamente impugnado na camara dos deputados pela opposição, baseando-se principalmente no seguinte argumento:

O art. 15.º § 8.º da Carta Const. diz que pertence

às côrtes fixar as despesas publicas e repartir a contribuição directa, e por isso a lei de 17 de maio de 1880, declarando no art. 7.º que tal repartição é feita por decreto annual do governo, está em opposição com a lei fundamental.

Este argumento é destituido de força, por isso que quem, nos termos da lei de 1880, realmente reparte a contribuição é o parlamento; esta lei fixou as regras segundo as quaes a repartição tem de ser feita, e ao governo só compete applica-las, como se vê do exame reflectido do art. 7.º.

Visto que a transição para o systema de quotidade se faz gradual e lentamente, convem saber quaes são as phases por que tem de passar. E' o que passamos a expor.

135. Phases por que tem de passar a contribuição predial segundo a lei de 17 de maio de 1880. — Vejamos em que consiste o engenhoso mecanismo da lei de 17 de maio de 1880.

São tres as phases por que passa a contribuição predial segundo esta lei.

1.ª — *Systema puro de repartição.* — Esta phase verifica-se emquanto o rendimento collectavel inscripto nas matrizes não tiver attingido 31:070 contos, quantia que, com a applicação da percentagem de 10 p. c., deve dar 3:107 contos.

Durante esta primeira phase continúa a applicar-se a legislação anterior, que estabelecia o systema de repartição.

2.ª — *Systema mixto de repartição e quotidade.* — Esta

phase dura emquanto subsiste o trabalho da reorganização das matrizes, depois de attingido o rendimento collectavel do 31:070 contos. Obtida a reorganização das matrizes em todô o paiz, passar-se-há á terceira phase.

E' nos indicada esta segunda phase pelo § 4.º do art. 7.º da cit. lei de 17 de maio de 1880, que diz:

“Na hypothese do § 2.º a repartição será feita na proporção da mesma tabella, tendo-se porém em vista que...”

Suppondo que o rendimento collectavel attingiu, por exemplo, 32:000:000\$000 réis, se se applicar a este rendimento a percentagem de 10 p. c., a contribuição será de 3.200 contos. E, como esta quantia é superior á que estava produzindo este imposto pelo systema da repartição, parece que devia passar-se immediatamente ao systema de quotidade, pois que já não haveria prejuizo para o Estado. Não succede, porém, assim, porque continua o inconveniente para os contribuintes.

Em tal caso o lançamento da contribuição é feito em harmonia com os referidos §§ 2.º e 4.º do art. 7.º da lei de 17 de maio de 1880 e com os n.ºs 2.º e 4.º do art. 19.º do Regulamento de contribuição predial de 25 de agosto de 1881.

Estes textos determinam que a fixação do contingente da contribuição predial seja feita pela applicação da percentagem de 10 p. c. sobre a importancia do rendimento collectavel inscripto, conforme este tiver sido verificado no ultimo encerramento das matrizes, e que a distribuição pelos districtos seja feita em proporção da repartição dos annos anteriores, tendo em vista o que o § 4.º do art. 7.º da mesma lei de

17 de maio dispõe quanto á delimitação dos contingentes dos districtos, para a qual se attende ao facto de os trabalhos da reorganização das matrizes já se acharem, ou não, concluidos n'esses districtos. Vej. o referido § 4.º, que é muito importante.

Assim, se um districto de matrizes organisadas pagava, por exemplo, 7 p. c., e passar a pagar mais de 10 p. c., as compensações a fazer levam-se primeiramente á conta d'esses districtos de matrizes organisadas, mas que ainda fiquem pagando mais de 10 p. c. A razão é porque todos os districtos hão de pagar afinal 10 p. c., quando as matrizes estiverem completamente reorganisadas, e por isso os districtos de matrizes reorganisadas devem approximar-se d'essa situação. São portanto esses os primeiros a attender para se conseguir a approximação, e só depois de diminuidos os contingentes d'esses podem os outros ser attendidos.

Portanto, só podem ser beneficiados os outros districtos, quando estes o tenham sido primeiro, e ainda haja differenças a compensar. E' n'isto que consiste o *systema mixto de repartição e quotidade*.

E' pois de *quotidade*, porque o total da contribuição predial do paiz é fixado pela percentagem de 10 p. c., recahindo sobre o total do rendimento collectavel accusado pelas matrizes; e é de *repartição*, porque esse total é depois distribuido pelos districtos e concelhos, em contingentes variaveis, segundo o systema de repartição adoptado antes da lei de 17 de maio de 1880.

Mas, logo que o serviço das matrizes seja ultimado em todos os districtos, é claro que se adoptará então, sem prejuizo do thesouro nem dos contribuin-

tes, o systema de quotidade, entrando-se por esta forma na 3.ª phase.

3.ª — *Systema puro de quotidade.* — Desde que se tenha chegado a esta phase (*reorganisação completa das matrizes em todo o país*), será apenas lançada uma percentagem uniforme sobre o rendimento collectavel de cada contribuinte.

E d'esta forma irá o rendimento da contribuição predial augmentando ao passo que se fôr desinvolvendo a riqueza predial, sem que seja preciso alterar a percentagem.

A percentagem não é fixada na lei de 17 de maio de 1880 em 10 p. c., mas a base d'esta lei é, como vimos, essa percentagem.

No Regul. de 25 de agosto de 1881 não está também fixada a percentagem.

O art. 34.º diz:

“Em todos os districtos em que fôr decretada a repartição, etc.”; e o seu § unico exprime-se assim: “Verificada a hypothese de que trata este artigo,” etc. Falla este § unico em *percentagem uniforme que fôr decretada*, de modo que, sendo preciso, póde a percentagem ser elevada, e, havendo superabundancia de meios, ser limitada. Não se estabeleceu percentagem determinada; mas é certo que para todos os calculos se partiu da percentagem de 10 p. c.

Como se deduz do que deixámos dito, encontramos-nos actualmente na primeira phase. E se bem que, pelo rendimento inscripto nas matrizes, devíamos estar já desde o anno de 1892, como se vê do mappa *infra*, na segunda phase, não succedeu assim

em virtude das desigualdades e injustiças que d'ahi resultariam para os contribuintes, attenta a má avaliação da materia collectavel. Foram estas as razões que motivaram a reforma que resulta da lei de 29 de julho de 1907, da qual brevemente nos occuparemos.

Annos	Diplomas legaes	Rend. collectavel
1891	Dec. 23 de julho	30.945:215\$713
1892	» 23 de junho	31.249:205\$491
1893	» 27 de julho	31.691:435\$780
1894	» 30 de »	31.818:538\$248
1895	» 16 de agosto	32.132:617\$219
1896	» 27 de »	32.790:500\$707
1897	» 21 de setembro	33.435:735\$908
1898	» 28 de julho	33.770:532\$875
1899	» 17 de agosto	34.331:989\$191
1900	» 24 de agosto	36.462:577\$624
1901	» 24 de »	36.641:925\$881
1902	» 29 de »	36.643:989\$645
1903	» 10 de setembro	36.824:804\$249
1904	» 9 de »	37.099:014\$900
1905	» 17 de agosto	38.011:910\$004
1906	» 14 de »	36.121:559\$731

O dec. de 26 de julho de 1907 remodelou os serviços da avaliação dos predios urbanos, e no art. 5.º determinou que, organisadas as matrizes urbanas em qualquer concelho, o lançamento de contribuição predial urbana seja feito em conformidade com o disposto no art. 219.º do Regul. de 10 de agosto de 1903. Por este motivo, o rendimento collectavel dos predios urbanos nos bairros de Lisboa transitou para o regimen do imposto fixo de 10 p. c., sendo o contingente da contribuição predial do anno civil de 1907 fixado em 2.710:189\$210 réis pelo dec. de 14 de setembro de

1907, e para o anno de 1908 em 2.710:018\$154 réis pelo dec. de 27 de agosto de 1908. Por isso temos:

Annos	Diplomas legais	Rend. collectavel
1907	Decreto de 14 set.	30.634:931\$423
1908	" de 27 agosto	30.610:233\$070

Os districtos em que se achavam em 1904 completamente organisadas as matrizes eram os de Beja, Bragança, Castello Branco, Évora, Faro, Guarda, Lisboa, Portalegre, Vianna do Castello, Angra, Horta, Ponta Delgada e Funchal, ou seja em treze districtos. Aquelles em que n'esse anno se achavam apenas reorganisadas em parte eram os de Aveiro, Braga, Coimbra, Leiria, Porto, Santarem, Villa-Real e Vizeu, ou seja em oito districtos. Desde 1905 as matrizes ficaram reorganisadas em todos os districtos.

[36. Economia da lei de 29 de julho de 1899 e do regulamento de 10 de agosto de 1903 — A impossibilidade de pôr em completa execução a lei de 17 de maio de 1880 com os imperfeitos trabalhos de reorganisação das matrizes, impossibilidade manifestada oficialmente desde 1.º anno em que o rendimento collectavel das matrizes excedeu 31:070 contos, e em que devia ter-se feito a transição para a segunda phase, — essa impossibilidade, dizemos, levou os governos a pensar na remodelação da economia da mesma lei.

Com esse intuito o governo de 1894 a 1896 apresentou duas propostas, que não chegaram a ser discutidas pelo parlamento. A proposta n.º 3 de 16 de março de 1899 conseguiu, porém, ser convertida na lei de 29 de julho do mesmo anno.

Devemos examinar as prescripções fundamentaes d'esta lei.

A sua base capital é a distincção entre contribuição predial *urbana* e *rustica*. Para a urbana estabeleceu-se um novo processo de transição para o systema de quotidade, differente do da lei de 17 de maio. Para a contribuição predial rustica continua a vigorar o systema de repartição.

A transição para o systema de quotidade depende de uma avaliação equitativa do rendimento collectavel, como reconhece a lei de 17 de maio. As avaliações da propriedade urbana são mais facéis de obter, porque assentam apenas na determinação da renda ou valor locativo das casas, enquanto a avaliação do rendimento imputado da propriedade rustica, dependente de muitas apreciações, é muito mais difficil de conseguir. Esta distincção entre a contribuição predial urbana e rustica foi já admittida na Italia, França, e em outros estados. Foi por estes motivos que se adoptou esta base para a reforma.

A lei de 29 de julho mandou proceder por comissões technicas á avaliação da propriedade urbana e á revisão das actuaes matrizes (art. 6.º), e só depois de concluido este serviço em relação á propriedade urbana, é que se ha de proceder a igual serviço com respeito á propriedade rustica (art. 13.º).

As comissões são compostas de 4 membros: — um engenheiro ou official do exército em serviço na direcção geral das obras publicas ou dos trabalhos geodesicos ou topographicos (presidente), — um architecto ou conductor de obras publicas, ou um agrônomo, conforme se tratar da propriedade urbana ou rustica, — um proprietario, nomeado pela camara

municipal juntamente com os 10 maiores contribuintes prediaes do concelho, sendo diferentes os escolhidos para o serviço da propriedade urbana e rustica, — e um empregado de fazenda (secretario, sem voto). Vejam e conf. os artt. 6.º e 13.º.

Estas comissões, diferentes para cada districto, fixam o rendimento collectavel dos predios, consistindo o dos urbanos na renda ou valor locativo annual, liquido de 10 p. c. para despesas de conservação, e o dos predios rusticos no seu rendimento liquido depois de deduzidos d'esse rendimento 5 p. c. tambem para despesas de conservação (art. 4.º).

A contribuição predial urbana será de quotidade sómente depois de o rendimento collectavel dos predios respectivos attingir o decuplo da importancia que em 1898 pertenceu pagar a esses predios (art. 2.º). A razão é porque, só depois de realizado esse facto, a contribuição predial urbana, applicando ao rendimento collectavel dos predios respectivos a percentagem de 10 p. c., poderá produzir a receita que em 1898 estava produzindo.

D'aqui se infere que a quota fixa, que deve ser applicada no regimen de quotidade, é a percentagem de 10 p. c. Não ha na lei de 1899 disposição expressa, nem na lei de 1880 a havia, que o estabeleça claramente.

Emquanto esse facto se não verificar, isto é, enquanto o rendimento collectavel não attingir aquelle decuplo, a contribuição urbana continua a ser de repartição, mas separada da contribuição rustica.

Porem, como fixar o contingente a repartir?

Dil-o o art. 2.º da lei (vej.), do qual se infere que o contingente será igual á importancia paga em 1898

pelos predios urbanos, mais a parte que competir aos predios novamente inscriptos, sonogados ou omissos, e mais a parte que corresponder ao augmento de rendimento collectavel dos predios melhorados, accrescentados ou reedificados no anno anterior.

E' este contingente que tem de ser repartido pelos districtos e concelhos, devendo nós entender que no 1.º grau de repartição (pelos districtos) se deverá manter a mesma proporção da tabella da lei de 1880, visto que a lei de 1899 é omissa a este respeito.

Portanto, a divisão entre a contribuição urbana e a rustica executa-se desde que se publicou o regulamento da lei de 1899, o que se realisou pelo dec. de 10 de agosto de 1903, embora transitoriamente fiquem ainda de repartição as duas contribuições; e o systema de quotidade só se applica á contribuição urbana, quando o rendimento collectavel urbano produzir, applicando-lhe a percentagem de 10 p. c., a importancia que em 1898 pertenceu pagar aos predios urbanos.

Os contingentes das duas contribuições, em quanto lhes fôr applicado o systema de repartição, é o que deixámos exposto, isto é, para a contribuição urbana o contingente calculado nos termos do art. 2.º, e para a rustica o contingente calculado nos termos da lei de 1880, menos a importancia relativa aos predios urbanos.

Depois de feito o primeiro trabalho de revisão de matrizes pelas commissões technicas, teremos matrizes especiaes da propriedade urbana; e, enquanto não se concluir o trabalho de revisão relativo á propriedade rustica, continuarão em vigor as actuaes matrizes, eliminando-se nellas os artigos e o rendimento collectavel dos predios urbanos (art. 10.º).

Taes são as principaes disposições da lei de 1899, que, devemos dizer, está redigida muito confusamente no que diz respeito á execução pratica do novo systema de divisão das duas contribuições urbana e rustica. E mais confusa era ainda a proposta ministerial, que foi convertida n'esta lei.

O regulamento de 10 de agosto de 1903 resolveu muitas das difficuldades que se levantavam em presença d'aquella lei, e das suas disposições resulta que, até entrar em plena execução o systema de quotidade na contribuição predial urbana, ha a considerar tres phases distinctas, que são as seguintes:

Phases por que tem de passar a contribuição predial urbana

1.^a phase — (emquanto as matrizes urbanas não estiverem reorganisadas em algum concelho ou bairro, ou, ainda que reorganisadas, emquanto o seu rendimento fôr inferior ao decuplo do que os predios urbanos pagaram em 1898):

Durante esta phase só se lança contribuição predial especial sobre os predios construidos, reedificados ou accrescentados posteriormente a 1902, correspondente a 10 p. c. e addicionaes. Desapparece a contribuição predial especial de Lisboa (dec. de 13 de setembro de 1895, art. 1.^o) posterior a 1902, continuando a ser lançada quanto aos predios inscriptos desde 1887 até ao encerramento das matrizes em 1902. Vigoram desde então muitas disposições do Regul. de 10 de agosto de 1903.

(Regul. de 10 de agosto de 1903, artt. 3.^o n.^o 1.^o, 34.^o e 218.^o e n.^{os}).

2.^a phase — (quando as matrizes só estiverem concluidas em algum concelho ou bairro, e o rendimento collectavel tenha attingido o rendimento collectavel referido):

Elimina-se do contingente o imposto dos predios urbanos d'esse concelho, lança-se a quota fixa de 10 p. c. liquida do desconto de 10 p. c. para despezas de conservação, continuando nos outros concelhos o regimen da 1.^a phase. A quota fixa de 10 p. c. é augmentada com os addicionaes e imposições do art. 35.^o do citado regulamento de 1903.

(Regul. de 10 de agosto de 1903, art. 3.^o n.^o 2.^o, 35.^o e 219.^o).

3.^a phase — (quando estiverem concluidas as matrizes urbanas em todos os districtos do continente e ilhas, e o seu rendimento tiver attingido a cifra referida):

Entram em pleno vigor as disposições do Regul. de 10 de agosto de 1903, e portanto applica-se o systema puro de quotidade á contribuição predial urbana, lançando-se a percentagem de 10 p. c. addicionada dos addicionaes e imposições do art. 35.^o.

(Regul. de 10 de agosto de 1903, art. 3.^o n.^o 4.^o, 35.^o e 221.^o).

Por enquanto estamos no 2.^a phase, como se vê do dec. de 14 de setembro de 1907, porque os bairros de Lisboa transitaram desde então para o regimen do imposto fixo de 10 p. c. Vej. o dec. de 27 de agosto de 1908.

Programma, n.º 44. — *Processo actual da repartição; bases a que deve attender a junta geral do districto. Reclamações.*

137. Processo actual da repartição. — Visto que a contribuição predial é ainda hoje de repartição, cabe-nos agora saber qual o processo por que é repartida.

Em harmonia com este systema, procede-se primeiramente á fixação do total da contribuição, distribuindo-se em seguida o contingente total pelos districtos e os contingentes districtaes pelos concelhos. Dê fórma que temos dois graus de repartição:

1.º Repartição do contingente total pelos districtos;

2.º Repartição dos contingentes districtaes pelos concelhos de que se compõe cada districto..

Além d'estes, pôde ainda haver um terceiro gráu, quando o contingente concelhio é por sua vez distribuido pelas parochias de que se compõe o concelho.

Davemos, porem, notar que, enquanto os dois primeiros são obrigatorios, este é facultativo, apparecendo só excepcionalmente. E, para que o contingente concelhio possa ser distribuido pelas parochias, é necessario que se realisem estas duas condições:

1.ª Que a camara municipal assim o requiera ao governo;

2.ª Que este defira aquella pretensão (Vid. lei de 19 de março de 1873, art. 5.º e segg., e Regul. de 17 de abril do mesmo anno, artt. 1.º a 4.º, 8.º e 19.º).

A entidade repartidora n'este gráu, que é facultativo, era primitivamente a camara municipal e o conselho municipal, creado pelo art. 12.º do Cod. Adm.

de 1842, composto de tantos membros quantos os da camara, e deliberando com elles sobre assumptos de maior importancia; mas, desaparecendo esta instituição com os Codigos Administrativos de 1878, 1886, 1895 e 1896, ásta attribuição pertence hoje simplesmente á camara.

A repartição individual é feita, ou pela commissão eleita em cada parochia pelos contribuintes, ou pela junta dos repartidores, hoje junta das matrizes,

São portanto dois os graus de repartição da contribuição predial, a saber:

1.º — Repartição do contingente total pelos districtos. — A entidade repartidora no primeiro grau é o governo. Note-se, porém, que este não póde usar de arbitrio na repartição. A sua missão limita-se a executar meras operações arithmeticas, cujas bases são fornecidas pelo art. 7.º da lei de 17 de maio de 1880. A lei estabeleceu antecipadamente as bases em que havia de assentar a repartição, de modo que o governo procede á repartição segundo essas bases, e é por isso que se não pode dizer que a lei de 17 de maio contrarie as disposições da Carta Constitucional.

2.º — Repartição do contingente districtal pelos concelhos de que se compõe o districto. — A entidade repartidora do 2.º grau era a junta geral de districto em reunião ordinaria ou extraordinaria (Regul. de 25 d'agosto de 1881, artt. 23.º e 24.º), ou a sua commissão executiva, no caso de se não reunir a junta (art. 24.º § unico).

O dec. de 6 d'agosto de 1892 extinguiu as juntas

geraes de districto, e passou esta attribuição para as commissões districtaes organisadas por este decreto (art. 8.º n.º 1.º).

O Cod. administrativo de 1896, reproduzindo as disposições do Cod. de 1895, manteve a extinção das juntas geraes conservando as commissões districtaes, compostas do governador civil (presidente), do auditor administrativo, nomeado nos termos do art. 309.º, e de tres vogaes eleitos pela forma designada nos arts. 234.º a 242.º (art. 355.º); mas deu a referida attribuição de repartir a contribuição predial ao governador civil ouvida a comissão districtal (art. 250.º n.º 18.º).

A repartição do contingente districtal fazia-se por todos os concelhos, com excepção dos dotados de organização especial, vulgarmente denominados *autonomos*, cuja criação foi devida ao Cod. Adm. de 1886.

O contingente d'estes concelhos era fixado em lei especial (lei de 20 d'agosto de 1887). A repartição do 1.º grau não se alterava em nada, e a entidade repartidora do segundo grau operava da mesma maneira; mas, relativamente aos concelhos dotados de organização especial, subtrahia-se a quantia para elles fixada por lei, e o restante repartia-se pelos outros concelhos, como se não houvesse concelhos *autonomos*.

Segundo o Cod. Adm. de 1886 e legislação posterior havia 6 concelhos com organização especial: Lisboa, Porto, Barcellos, Guimarães, Ponta-Dealgada e Covilhã. A este foi dada organização especial por dec. de 14 de março 1891.

O Cod. de 1895 fez desaparecer os concelhos denominados *autonomos*, sendo igual a doutrina per-

filhada pelo Cod. de 1896, de modo que hoje a repartição se faz por todos os concelhos, como se fazia antes de haver concelhos com organização especial. Devemos porem notar que é preciso ter em consideração as phases por que tem de passar a contribuição urbana até chegar ao systema de quota fixa, nos termos do regulamento de 1903, como já se disse.

133. Bases a que deve attender a entidade repartidora do districto. — A entidade repartidora deve attender não só ao rendimento collectavel, mas tambem aos dados estatísticos que poder reunir (art. 25.º do Regul. de 25 de agosto de 1881).

O fundamento d'este preceito consiste certamente em que do lançamento da contribuição, baseado só no rendimento collectavel, resultariam graves injustiças. E porque em uns concelhos as avaliações são mais elevadas do que em outros, se o lançamento se fizesse em todos tendo apenas em vista o rendimento collectavel das matrizes, é evidente que uns predios ficariam muito mais onerados do que outros. Foi por isso que se estatuiu que o lançamento não tivesse como base exclusiva o rendimento collectavel, mas se attendesse tambem aos dados estatísticos.

D'aqui resulta, porem, que a entidade repartidora do districto tem de proceder um pouco arbitrariamente, visto não ter só em consideração o rendimento collectavel inscripto nas matrizes. Comtudo esse arbitrio é de certo modo attenuado pela obrigação, que a entidade repartidora tem, de mencionar na acta os fundamentos sobre que assentar a repartição (art. 25.º § unico do Regul. de 1881).

E' d'esta circumstancia que os defensores do sys-

tema de repartição tiram o principal argumento com que pretendem justificar a sua preferencia sobre o systema de quotidade. Com effeito, dizem elles, sobre os concelhos, onde a propriedade tiver uma avaliação mais baixa, pode a entidade repartidora, com esta faculdade, fazer recair um contingente mais elevado, e sobre os que tiverem uma avaliação mais elevada um contingente inferior, estabelecendo d'este modo uma compensação, e portanto a egualdade.

Esta argumentação, porém, nada prova, por isso que, se a entidade repartidora tem os dados estatísticos que lhe fornecem um meio de estabelecer aquella compensação, também esses mesmos dados podem servir para corrigir nas matrizes a avaliação do rendimento, lançando-se depois o imposto pelo systema de quotidade.

Não obstante, é certo que o systema de repartição subsiste ainda, e que nas condições actuaes é mister que a entidade repartidora se não adstrinja ao rendimento collectavel como base unica da distribuição da contribuição predial.

Devemos notar, ainda, que, ao contrario do que succede com a entidade repartidora districtal, o governo não pôde usar de arbitrio na distribuição dos contingentes da contribuição predial, pois que attende unicamente á tabella que foi approvada pela lei de 17 de maio, a qual se baseia no rendimento collectavel inscripto nas matrizes.

A junta geral, depois de fazer a repartição pelos concelhos, era obrigada a enviar, dentro do praso marcado para a repartição, ao governador civil um mappa da repartição do districto, em que mencio-

nassem o contingente da contribuição predial que tivesse designado a cada concelho, e um relatório circumstanciado sobre a repartição, comprehendendo os fundamentos mencionados na acta (Regul. de 25 de agosto de 1881, art. 27.º e n.ºs).

Em virtude das disposições dos Codd. Adm.ºs de 1895 e 1896 é hoje inutil essa formalidade, attenta a circumstancia de ao governador civil competir a repartição da contribuição predial.

O governador civil é ainda hoje obrigado a remetter á direcção geral das contribuições directas, dentro do praso de 15 dias, o relatório original com uma copia authentica do mappa da repartição (art. 28.º n.º 2.º).

E' do mesmo modo obrigado a remetter uma copia authentica do mappa de repartição, dentro do mesmo praso, a cada uma das camaras municipaes do districto, por intermedio dos respectivos administradores de concelho, sendo competente para este effeito, nos concelhos de Lisboa e Porto, o administrador em cujo bairro estiver situada a mesma camara (art. 28.º n.º 3.º).

Não pôde duidar-se da legitimidade d'esta exigencia do Regul., porque, competindo ás camaras municipaes reclamar contra a repartição, não o poderão fazer sem terem conhecimento da maneira como ella se acha feita.

E' ainda o governador civil obrigado a enviar ao delegado do thesouro o mappa original da repartição (art. 28.º n.º 4.º).

Com effeito, o delegado do thesouro precisa de conhecer os contingentes de contribuição dos diversos concelhos para d'elles fazer scientes as juntas

fiscaes de matrizes de cada concelho, e para lhes communicar a percentagem do concelho, cujo calculo tem de fazer, sendo para isso necessario este elemento (Regul. de 25 de agosto de 1881, artt. 190.º a 192.º).

O delegado do thesouro fixa a percentagem que deve ser applicada no concelho ao rendimento collectavel de cada contribuinte, tomando por base a comparação do rendimento collectavel concelhio com o contingente da contribuição predial rectificado, enviando á junta de matrizes do concelho ou bairro a percentagem que tiver achado, com a indicação dos elementos de que se serviu para o calculo, que são: o rendimento collectavel do concelho, o contingente que lhe tiver sido distribuido, e a importancia das annullações, das despesas com a organização das matrizes, e das verbas supplementares no anno anterior (artt. 190.º a 192.º).

Quando as juntas de matrizes encontrarem erro no calculo do delegado do thesouro, remetter-lhe-hão de novo o mappa, indicando-lhe o erro para ser rectificado.

O calculo da percentagem, feito pelo delegado do thesouro, não toma por base o contingente repartido pela entidade repartidora do districto, mas sim o contingente rectificado nos termos do art. 32.º. Este contingente contem addicionamentos e subtracções. Os addicionamentos são a importancia dos minimos isentos, a da despesa com a organização das matrizes, e a das annullações. As subtracções consistem unicamente na importancia das verbas supplementares (art. 32.º e n.ºs):

As annullações consistem em o não pagamento de verbas, em virtude das reclamações e recursos.

As annullações das collectas minimas, que resultam de não serem obrigados a pagar contribuição predial aquelles a quem tocar uma collecta inferior a 100 réis, são para todos os effeitos equiparadas ás annullações que resultam das reclamações e recursos, e por isso fazem parte dos addicionamentos referidos.

Estas subtracções e addicionamentos recaem sobre o contingente repartido pela entidade repartidora do districto, como dissemos (art. 32.º e § unico do Reg. de 1881).

Esta percentagem é da contribuição predial rustica nas phases 2.ª e 3.ª do Regul. de 10 de agosto de 1903, ou da rustica e urbana na 1.ª phase, porque a percentagem da rustica e urbana n'aquellas duas phases é tambem achada pelo delegado do thesouro; mas por outro processo que mais tarde indicaremos.

139. Reclamações acerca da repartição. —

As reclamações, a que o Progr. se refere em o n.º 44, são aquellas de que trata o Regul. de 25 de agosto de 1881, nos artt. 36.º a 40.º, e não as reclamações ordinarias da contribuição predial, de que mais tarde nos occuparemos.

A entidade repartidora do districto deve proceder á distribuição do contingente districtal pelos diversos concelhos da maneira mais justa e equitativa, tendo sempre em vista não só o rendimento collectavel inscripto nas matrizes, mas ainda todos os dados estatisticos que lhe seja possivel reunir (art. 25.º).

Quando, porém, assim não succeder, podem os contribuintes, representados pela camara municipal,

reclamar perante os poderes competentes, provando que o município ficou lesado com a repartição feita.

A camara municipal examina o mappa que lhe é enviado pelo governador civil, e, se reconhece que o seu concelho é lesado, reclama perante o Supremo Tribunal Administrativo, que resolve em primeira e ultima instancia, dando-se d'este modo o que em materia de recursos se chama um caso *omisso medio*, porquanto, decidindo este tribunal ordinariamente em segunda instancia, n'esta hypothese julga em primeira instancia, que é tambem a ultima (art. 36.º e segg.).

As reclamações a que nos vimos referindo serão directamente remettidas ao governador civil, o qual, com as informações convenientes, as enviará ao Supremo Tribunal Administrativo.

Se a camara municipal, no uso do direito que lhe é conferido pelo art. 36.º, for attendida na sua reclamação, a decisão d'esta só será levada em conta na repartição do contingente districtal no anno seguinte (art. 39.º).

Para que a opposição da camara á repartição do contingente districtal pelo seu concelho se podesse chamar com propriedade — *reclamação*. — era necessário que ella fosse dirigida á mesma entidade que procedeu á repartição; e, como na hypothese de que nos estamos occupando, se não dá isto, porque a camara se não dirige á mesma autoridade que fez a repartição, mas ao Supremo Tribunal Administrativo, mais rigorosamente se devia empregar a expressão — *recurso*.

Em diferentes diplomas se vêem confundidos estes dois termos, empregando-se indistinctamente, mas para serem usados com propriedade deveria attender-se á distincção que deixamos exposta.

Programma, n.º 45. — Materia collectavel da contribuição predial; isenções temporarias e permanentes. Incidencia pessoal Taxa.

140. Materia collectavel da contribuição predial. — Concluido o estudo acerca do processo da repartição da contribuição predial, segue-se naturalmente determinar o objecto sobre que esta contribuição recae.

A materia collectavel é constituída pelos predios rusticos e urbanos situados no continente do reino e ilhas adjacentes, segundo o seu rendimento collectavel inscripto nas matrizes. Assim se deprehende do dec. de 31 de dezembro de 1852, art. 7.º, das instrucções regulamentares de 7 de agosto de 1860, art. 182.º e segg., e do Regul. de 25 de agosto de 1881, art. 1.º.

Para comprehendermos esta doutrina é indispensavel examinar o que deve entender-se por *predios rusticos e urbanos*. Para isto convém ter em vista o que preceitua o Regul. de 25 de agosto de 1881, art. 58.º e § unico, e 62.º a 64.º, e tambem o que se acha consignado nas instrucções regulamentares de 7 de agosto de 1860, art. 25.º § unico, e bem assim o que dispõe oCodigo Civil no art. 374.º § unico, confrontado com a doutrina de Coelho da Rocha no § 79.º nota. Por ultimo precisamos de attender ás ultimas disposições da lei de 29 de julho de 1899.

Explicuemos qual a razão por que tem de attender-se a todas estas fontes para se determinar qual o sentido d'aquellas expressões.

O Regul. de 25 de agosto de 1881 diz nos artigos citados: "Considerar-se-ha predio rustico..., (vej. o

art. 62.º). Considerar-se-ha predio urbano... (vej. o art. 63.º).,

O Regul. admittia ainda uma terceira especie, que é a de predios em parte rusticos e em parte urbanos, constituídos pelos que simultaneamente forem destinados para qualquer especie de cultura e para habitação ou exercicio de alguma industria que não seja a cultura da terra (vej. o art. 64.º).

De forma que, para o effeito da materia collectavel, e por consequente do lançamento da contribuição predial, é necessario, segundo o Regul., attender ao destino do predio. Assim, se a parte principal é destinada a qualquer especie de cultura, o predio é por esse facto considerado *rustico*, embora n'elle existam uma ou mais casas destinadas a receber os cereaes, gados, instrumentos de lavoura, etc.; e se, pelo contrario, o predio é destinado á habitação, é considerado *urbano*, embora tenha accessorios de natureza rustica, como parques, jardins, etc.

Esta divisão estabelecida no Regul. de 1881 era já a das instrucções de 1860, que vigoravam antes d'elle (art. 25.º § unico das Instrucções).

Depois d'estas instrucções regulamentares appareceu o Cod. Civil, que começou a vigorar em 22 de março de 1868, levantando-se duvida sobre se elle revogava as instrucções n'esta parte.

O Cod. Civil toma para fundamento d'esta divisão dos predios um criterio muito differente do das instrucções, pois attende especialmente á *materia* de que o predio é constituído. Diz o Codigo:

“Per predio rustico intende-se o solo ou terreno... etc. (vid. art. 374.º § unico).

Se se trata de um edificio, quer seja destinado a

fins agricolas, quer á habitação, é sempre considerado predio *urbano*; pelo contrario, toda e qualquer especie de terreno, ou seja destinado a cultura ou a recreio, é sempre considerada predio *rustico*.

Portanto, como vemos, a noção que o Cod. Civil nos apresenta ácerca d'estas duas especies de predios é muito differente da das instrucções de 1860 e do Regul. de 1881, o qual as reproduziu n'esta parte.

Mas, se estas noções não concordam, terá o Cod. Civil revogado as instrucções de 1860?

Esta questão foi debatida perante os tribunaes superiores, como pode vêr-se no accordão do Sup. Trib. Adm. de 18 de novembro de 1874, transcripto na *Rev. de Leg. e de Jurisp.*, vol. 10.º, pag. 124 e 125.

Sustentavam uns que o Cod. Civil revogára as instrucções n'aquella parte; defendiam outros a opinião contraria.

Os primeiros baseavam-se nas seguintes considerações: a lei de 1 de julho de 1867, que approvou o Cod. Civil, revogou no art. 5.º *toda a legislação anterior que recair nas materias que o mesmo codiga abrange, quer essa legislação seja geral, quer especial*. E, como as instrucções continham materia que o codigo abrange, por isso que dividiam os predios em rusticos e urbanos, e definiam cada uma d'estas especies, que o codigo tambem dividiu e definiu, deve concluir-se que as instrucções foram n'esta parte revogadas pelo Cod. Civil.

Posto que esta argumentação pareça á primeira vista de grande força, não o é todavia, por isso que o Cod. Civil revogou toda a legislação anterior, mas que recáia em *materias puramente civis*. Esta revogação

não diz respeito ás matérias administrativas, fiscaes, ecclesiasticas, etc. E' assim que se tem entendido geralmente o art. 5.º da lei de 1 de julho de 1867, que deve comparar-se com o art. 3.º do Cod. Civil.

Portanto, a distincção que o Codigo estabelece entre predios rusticos e urbanos é sómente para os effeitos civis; para os effeitos fiscaes continua em vigor a legislação fiscal.

E' esta a interpretação que nós vemos confirmada pelo regul. de 1881, que é posterior ao Cod. Civil, estabelecendo a mesma doutrina das instrucções, o que prova que nas estações superiores se julgou não ter o Codigo Civil revogado aquellas disposições.

E' certo que esta noção de predios *rusticos* e *urbanos* estabelecida nas Instrucções de 1860 e no Regul. de 1881 já se achava estabelecida na lei civil que vigorava anteriormente ao Cod. Civ.

Assim, Coelho da Rocha, no § 79.º nota das *Instituições de Direito Civil Portuguez*, faz a mesma distincção em que a legislação fiscal se inspirou.

D'aqui o concluir-se que, tendo apparecido doutrina de direito civil differente da fiscal, devia esta acompanhar aquella, como anteriormente succedera. Com effeito, diz Coelho da Rocha: "*Predios urbanos* são os edificios destinados para habitação ou ainda para recreio, como os jardins; e *rusticos* todos os outros, ainda mesmo os edificios, se são destinados a cultura, como os celleiros, os moinhos."

Ora, por isso mesmo que a legislação fiscal constante das instrucções de 1860 consignou esta doutrina, que era a do direito civil, tambem o Regul. de 1881 devia seguir o disposto no Codigo Civil.

Entretanto não é assim. A divisão dos predios

apresenta-se-nos sob aspectos differentes *fiscaes e civis* —, e por isso para os primeiros regula a legislação fiscal e para os segundos o Cod. Civil. Na legislação fiscal attende-se ao destino dos predios; na civil, á materia que os constitue. O Codigo civil revogou só a legislação civil anterior. N'este sentido se pronunciou o Sup. Trib. Adm. no accordão citado.

Mas que importancia tem esta distincção dos predios quanto á contribuição predial?

E' indispensavel saber quaes são os predios que devem considerar-se rusticos, e quaes os urbanos, não só porque a legislação fiscal estabelece preceitos differentes para a sua avaliação, mas tambem porque a contribuição predial urbana está hoje separada da rustica.

Deve, porém, notar-se que a lei de 29 de julho de 1899 apresenta no artigo 5.º outras noções de predios *rusticos* e *urbanos*, que veem substituir as do regulamento de 1881. As differenças não são fundamentaes, como as existentes entre a legislação fiscal e o Cod. Civ., mas é necessario conhece-las.

Conserva-se ainda o *destino* dos predios como ponto de distincção entre os rusticos e os urbanos; mas o Regul. de 1881 só considerava *rusticos* os que se destinavam a qualquer especie de cultura, devendo considerar-se *urbanos* os que se destinassem á habitação ou ao exercicio de alguma industria que não fosse a da cultura da terra, exceptuados os jardins, quintaes, parques, alamedas, ou outros semelhantes de mero recreio, que constituem logradouro da casa de habitação, cujo valor e rendimento augmentam; emquanto a lei de 1899 considera *rusticos* tambem os predios que forem destinados a qualquer exploração, como

salinas, pedreiras, e outras não tributadas por lei especial. Mas convem observar que, segundo esta lei, ainda são tidos como urbanos não só os que forem destinados á habitação ou ao exercício de qualquer industria que não seja exclusivamente a exploração do solo, mas também os terrenos applicados a jardins, quintaes, parques, alamedas, ou semelhantes, isolados ou annexos á parte edificada, mas que lhe sirvam de mero recreio ao logradouro.

Portanto, no que a lei de 1899 innovou foi em considerar predios rusticos: os destinados exclusivamente á exploração do solo, quer essa exploração seja a cultura da terra, quer outro meio de exploração, como salinas, pedreiras, etc. Segundo o Regul. de 1881, os predios como este ultimo deviam considerar-se urbanos, o que não era razoavel nem conforme ao modo como usualmente são considerados (1).

141. Isenções temporarias e permanentes.— As isenções da contribuição predial podem, segundo os fundamentos em que assentam, ser distribuidas em tres ordens:

A 1.^a comprehende as baseadas no interesse geral da sociedade;

A 2.^a comprehende as estabelecidas no interesse da agricultura;

A 3.^a comprehende as estabelecidas no interesse das classes pobres de Lisboa e Porto.

Taes isenções encontram-se consignadas nos seguintes diplomas: dec. de 31 de dezembro de 1852,

art. 9.^o e n.^{os}; lei de 15 de julho de 1857, art. 2.^o e §§; lei de 17 de maio de 1880, artt. 14.^o e 15.^o; Regul. de 25 de agosto de 1881, art. 1.^o e n.^{os}; dec. n.^o 4 de 30 de setembro de 1892, art. 16.^o.

As duas primeiras especies encontram-se no dec. de 1902, e a terceira na lei de 17 de maio de 1890.

Póde dizer-se que em ultima analyse todas as isenções se baseiam no interesse geral da sociedade, e são reguladas assim:

As dos n.^{os} 9.^o e 11.^o do art. 1.^o do Regul. de 1881, nos artt. 3.^o a 15.^o do mesmo Regul.;

A do n.^o 13.^o, nos artt. 201.^o e 209.^o;

A do n.^o 14.^o, que corresponde á isenção do n.^o 8.^o do art. 9.^o do dec. de 1852, está regulada no dec. de 21 de abril de 1857;

A isenção do n.^o 15.^o é regulada no art. 103.^o do Regul. de 1881;

As isenções dos n.^{os} 9.^o e 11.^o (ambas de dez annos) e a do n.^o 12.^o (de cinco annos) foram modificadas, quanto ao prazo, pela lei de 2 de agosto de 1888, que lhes extendeu a duração a dobrado tempo.

O art. 16.^o do dec. n.^o 4 de 30 de setembro de 1892 estabeleceu uma nova isenção, segundo a qual são exceptuados da contribuição predial durante dez annos os terrenos incultos que forem reduzidos á cultura de cereaes e forragens, utilizando para essa cultura albufeiras e canaes de derivação das aguas, obras hydraulicas destinadas á colmatagem, rega e lima eapparelhos para grandes irrigações construidos pelo governo. -

As isenções da contribuição predial são só as *taxativamente* indicadas no Regul. e em outras leis pos-

(1) Vej. o Regul. de 10 de agosto de 1903, artt. 6.^o e 7.^o.

teriores. São apenas consideradas como taes as que vierem expressamente designadas na lei, e nenhuma outra.

Eis uma applicação pratica d'esta doutrina:

Na antiga decima predial havia differentes isenções, quer estabelecidas nas proprias leis d'esta decima, quer em legislação especial.

Ora, esta decima foi extincta, e substituida pela actual contribuição predial. Seriam também extinctas as isenções da antiga decima, ou passariam como taes para a nova contribuição?

Os proprietarios do theatro de S. João, do Porto, a favor do qual havia sido estabelecida uma isenção antes de 1852, pretendiam sustentar que as isenções da decima de predios subsistiam depois de creada a contribuição predial, visto que esta contribuição recaihi sobre a mesma materia collectavel, e portanto devia considerar-se não um imposto novo, mas a continuação do imposto antigo.

Esta argumentação não foi tida como procedente. O art. 1.º do dec. de 31 de dezembro de 1852 extinguiu todos os impostos nelle mencionados, substituindo os por outra contribuição (artigo 2.º); portanto só podem considerar-se isenções as indicadas no art. 9.º do mesmo dec., bem como as que depois foram taxativamente creadas pelo regulamento de 1881, ou por leis especiaes. A este respeito pode vêr-se a consulta fiscal do procurador geral da corôa e fazenda, Aguiar Ottolini, de 19 de dezembro de 1856, que resolveu que o theatro de S. João não estava isento (*O Direito*, tom. 1.º, pag. 688 a 701).

Esta doutrina é verdadeira em these; mas devemos notar que a disposição do art. 9.º n.º 8.º do dec.

de 31 de dezembro de 1852, reproduzida no art. 1.º n.º 14.º do regul. de 25 de agosto de 1881, conserva as isenções temporarias que estivessem estabelecidas por leis anteriores quanto á decima e contribuição predial.

Convem dizer que a lei de 29 de julho de 1899 aboliu algumas isenções, e interpretou o alcance de outras, como se vê do art. 27.º.

Aboliu a isenção concedida aos predios urbanos começados a construir em Lisboa e Porto depois da lei de 17 de maio de 1880, que forem divididos em andares ou quartos separados, de renda inferior a 50\$000 réis cada um.

Era a isenção do art. 1.º n.º 12.º do regul. de 1881, ampliada pela lei de 2 de agosto de 1888.

E, quanto ás propriedades do Estado, incorporadas nos proprios nacionaes (Regul. de 1881, art. 1.º n.º 3.º), declarou que, tendo sido concedidas para qual quer fim, os que estiverem no goso d'ellas paguem o imposto predial em quanto as propriedades não voltarem para a posse do Estado (art. 27.º n.º 2.º e 13.º da lei de 29 de julho de 1899), e, quanto aos terrenos pertencentes ao concelho ou parochia (Regul. de 1881, art. 1.º n.º 8.º), declarou igualmente que a parte que fôr explorada por uma ou mais pessoas determinadamente pague imposto predial (art. 27.º cit. n.º 4.º); e finalmente, quanto aos predios isentos temporariamente por lei especial (art. 1.º n.º 14.º do Regul. de 1881), declaron que cessaria a isenção, se taes predios tivessem applicação differente da que motivou a isenção (cit. art. 27.º n.º 15.º).

A interpretação contida n'estes n.ºs envolve, como

se vê, a abolição de isenções existentes segundo a legislação anterior. Legislação posterior concedeu outras isenções em favor da agricultura, como foram as que o dec. de 14 de junho de 1901 estabeleceu de novo, e que hoje se encontram nos n.ºs 7.º e 8.º do art. 8.º do Regul. de 10 de agosto de 1903. Vej. os artt. 8.º e 9.º d'este regulamento. Quanto á verificação das isenções, vej. os artt. 11.º a 14.º do mesmo regulamento.

As isenções da contribuição predial podem ser *permanentes* ou *temporarias*. As primeiras são motivadas por uma causa de execução permanente, que provocou a exclusão do predio da matriz. Gozam de isenção permanente os templos, cemiterios, etc.

As segundas não excluem da matriz a inscrição dos predios; são n'ella incluídos, mas com a declaração de que não pésa sobre elles a contribuição durante um certo periodo (artt. 92.º e 93.º do Regul. de 1881).

Não se devem confundir as *matrizes* com as *cadernetas* onde estão inscriptos todos os predios, quer isentos permanentemente, quer temporariamente (art. 61.º do Regul.).

N'esta caderneta descreve a commissão encarregada da avaliação todos os predios, fazendo-se, só na passagem para a matriz, a exclusão dos isentos permanentemente.

142. Incidencia pessoal. — A incidencia divide-se em *real* e *pessoal*. A real confunde-se com a materia collectavel, pois consiste em determinar a materia sobre que deve recair o imposto.

O problema da incidencia *pessoal* consiste em determinar quaes as pessoas sobre quem recáe a contribuição.

Sabemos já que o objecto da contribuição predial é constituído pelos predios rusticos e urbanos (*incidencia real*). Mas, incidindo a contribuição predial sobre estas duas especies de predios, a quem deverá ser exigida? E' esta a questão da *incidencia pessoal* da mesma contribuição.

Em muitos casos não offerece difficuldade a determinação da pessoa que é obrigada a satisfazer a contribuição relativa aos predios. Pelo imposto predial são responsaveis os proprietarios, usufructuarios, ou possuidores, por qualquer titulo, de predios, com as duas excepções do art. 106.º § unico e 210.º do Regul. de 1881.

A primeira excepção respeita aos predios aforados, pagando n'este caso o foreiro toda a contribuição, e deduzindo depois, ao pagar o fôro ao senhorio, a parte da contribuição que pagou relativa a esse fôro.

E' indispensavel examinar a este respeito o art. 1675.º do Codigo civil, a lei de 3 de abril de 1873, a portaria de 27 de abril de 1857, e o art. 227.º do Regul. de 1881.

Como na *emphyteuse* ha duas especies de dominio — o *util* e o *directo*, pertencendo o primeiro ao possuidor da cousa, e o segundo ao senhorio, poderá perguntar-se qual d'elles é obrigado a pagar a contribuição predial.

O Codigo civil estabelece no lugar citado que o foreiro é obrigado a todos os encargos e tributos que

forem lançados ao predio ou á pessoa em razão do predio, não obstante dever o senhorio abonar as contribuições correspondentes ao fôro.

Mas esta doutrina foi interpretada e, até certo ponto, modificada pela citada lei de 3 de abril de 1873, que diz; "O senhorio directo é obrigado a abonar ao foreiro as contribuições correspondentes ao fôro, nos termos do § unico do art. 1675.º do Código civil, excepto havendo convenção em contrario (art. 1.º).

"Nas ilhas adjacentes, onde, por costume geral da terra, o pagamento do dizimo correspondente ao fôro estava ao cargo do foreiro, não poderá este exigir que o senhorio lhe abone senão o que por elle pagar a maior, por effeito do agravamento eventual da contribuição que ficar substituindo o extincto dizimo," (art. 2.º).

"Ficam d'este modo declarados o art. 1689.º e o § unico do art. 1675.º do Código civil, e revogadas as disposições em contrario," (art. 3.º).

O modo de dar execução pratica a estes preceitos encontra-se no art. 227.º do Regul. de 1881, que dispõe que os proprietarios ou usufructuarios dos predios onerados com fôros ou outros encargos, e os rendeiros de predios rusticos, que tiverem necessidade de mostrar por modo authenticico a importancia da contribuição predial correspondente a cada um dos encargos ou a cada um dos predios de que são rendeiros, possam exigir do competente escrivão de fazenda certificados das verbas da referida contribuição, que serão passados gratuitamente.

Se o senhorio directo fôr indevidamente collectado

em contribuição predial pelos fôros que lhe pagam varios emphyteutas, deve reclamar por esta irregularidade perante a junta das matrizes; e, se esta não attender a reclamação, proseguindo no serviço, deve o contribuinte oppôr-se á execução fiscal com embargos do executado (*Rev. de Leg. e de Jur.*, vol 24.º, pag. 222, e vol. 29.º, pag. 227).

Para complemento d'esta doutrina, deve examinar-se a citada portaria de 27 de abril de 1857, cuja publicação foi motivada pelas duvidas que se levantaram entre os proprietarios dos predios e seus rendeiros, a proposito do pagamento da contribuição respectiva.

Devem ter-se em vista as regras n'ella estabelecidas para remover os embaraços e obviar ás difficuldades que sobre este assumpto se levantam.

A segunda excepção, consignada no art. 210.º do regulamento, diz respeito aos predios explorados ou cultivados por conta alheia. E' isto o que antes do decreto de 31 de dezembro de 1852 se chamava *decima industrial pela cultura ou exploração de predios*, a que já nos referimos.

Quando um predio rustico fôr cultivado ou explorado por conta alheia, a contribuição predial recae, não só sobre o proprietario na razão da renda, mas ainda sobre o rendeiro na razão da differença entre a renda e o rendimento collectavel do predio.

Dado o caso, porém, de o rendeiro sublocar o predio arrendado, a contribuição predial recairá sobre o proprietario na razão da renda, sobre o rendeiro na razão da differença entre a renda e o preço

da sublocação, e sobre o sublocatario na razão da differença entre este preço e o rendimento collectavel do predio (art. 210.º § unico do cit. Regul.).

São estas as duas restricções ao principio geral da incidencia pessoal da contribuição predial.

143. **Taxa.** — Quanto a esta ultima indicação do n.º 45 do Programma, podemos affirmar que a taxa da contribuição predial é muito variavel de districto para districto e de concelho para concelho, ainda dentro do mesmo districto, excepto se ha uniformidade de percentagem para todos os concelhos de um districto, como pôde succeder nas circumscripções em que as matrizes se achem reorganisadas durante a 2.ª phase da lei de 17 de maio de 1880 (Regul. de 1881, art. 33.º).

Emquanto nos encontramos na 1.ª phase, a percentagem variará, como vimos ter variado entre 5 e 35 ou 44. Mas, se chegasse a passar-se para a ultima phase (*systema de quotidade*) segundo a lei de 17 de maio de 1880, qual a taxa que deveria applicar se?

A citada lei de 17 de maio não diz se a percentagem será de 10 p. c., mas é facil deprehender isso, visto ser esta percentagem a que ella tomou para base de todos os seus calculos.

Foi sobre essa percentagem que se fundou a supposição de que, se se passasse em 1880 immediatamente para o *systema de quotidade*, o contingente total da contribuição predial não seria de 3:107 contos, mas de muito menos.

E' esta a percentagem que serve para a fixação dos contingentes durante a 2.ª phase.

A percentagem a applicar nos districtos onde es-

tiverem reorganisadas as matrizes, não poderá ser inferior a 10 p. c., em virtude do que dispõe a lei de 17 de maio, art. 7.º § 4.º.

De tudo isto se vê que a percentagem, a que se refere o § unico do art. 34.º do Regul., será naturalmente a de 10 p. c.; e para chegarmos a esta conclusão basta examinar reflectidamente os artt. 7.º e 8.º da mesma lei e 19.º a 34.º do Regul. de 1881.

O mesmo diremos quanto á taxa da contribuição predial segundo a lei de 1899. Como a contribuição rustica fica permanentemente de repartição, a taxa será n'ella variavel de circumscripção para circumscripção.

Na contribuição urbana, porém, o caso é outro. Emquanto fôr de repartição, a taxa será variavel; mas, logo que seja de quotidade, a taxa deverá ser de 10 p. c. uniformemente, como dispõe o Regul. de 10 de agosto de 1903, artt. 219.º e 221.º.

Programma, n.º 48. — Fiscalisação material, — matrizes. O que são, quem as organisa, bases das avaliações, elementos de que se compõem. A inspecção directa aos predios. Substituição e renovação das matrizes; revisões annuas.

144. **Fiscalisação.** — A fiscalisação pôde dividir-se em *pessoal e material*. O pessoal da fiscalisação da contribuição predial é: a) a direcção geral das contribuições directas, b) o delegado do thesouro em cada districto; c) o escrivão de fazenda ajudado pela junta das matrizes e empregados auxiliares, como os informadores, etc., nos concelhos.

A fiscalisação *material* assenta em um elemento es-

sencial — a matriz, que podemos definir, em harmonia com diferentes diplomas legislativos: *o arrolamento geral dos predios de cada freguezia sujeitos á contribuição predial.*

145. Organização das matrizes prediaes. —

Para a organização das matrizes devemos attender á legislação que tem vigorado até agora, comprehendendo as disposições que resultam da lei de 29 de julho de 1899, que começou de executar-se pelo Regul. de 10 de agosto de 1903.

Estudaremos separadamente a doutrina da lei de 17 de maio de 1880 e seu regulamento, e a da lei de 29 de julho de 1899 e seu regulamento.

Segundo a lei de 1880 e regulamento de 1881, servem de base ás matrizes as seguintes elementos:

1.º *as declarações dos contribuintes* (artt. 41.º a 47.º), 2.º *a inspecção directa aos predios* (artt. 48.º a 71.º), 3.º *os esclarecimentos dos informadores* (artt. 72.º a 77.º). Examinaremos cada um d'estes elementos.

1.º — *Declarações dos contribuintes.* — São de duas especies — *obrigatorias e facultativas*. São obrigados a prestal-as os possuidores de predios rusticos e urbanos nos concelhos de Lisboa e Porto, nos concelhos capitães de districto e nas demais terras do reino consideradas de 3.ª ordem para os effeitos da contribuição industrial (Regul. de 1881, art. 41.º).

Nas outras terras estas declarações são *facultativas*, podendo os contribuintes prestal-as, querendo, conformemente ao disposto no art. 47.º.

Convem notar, desde já, que as terras para os effeitos da contribuição industrial, se acham dividi-

das em diferentes ordens, que são actual-mente oito, tomando por base a população de cada uma. (Vej. a lei de 31 de março de 1896, art. 16.º).

As declarações obrigatorias apenas o são para a organização de novas matrizes, e não para a revisão das já organisadas. Assim o preceitua o art. 42.º do Regul., cuja sancção encontramos não só no art. 342.º do mesmo Regul., mas ainda no art. 8.º do dec. n.º 2 de 31 de dezembro de 1892.

As declarações hão de ser escriptas em papel commum, e em duplicado, pelos contribuintes, e entregues aos respectivos escrivães da fazenda. Este preceito, consignado no art. 43.º do Regul., soffreu modificações, que o já citado dec. de 31 de dezembro de 1892 refere nos artt. 5.º e § unico, 6.º e 7.º.

No art. 5.º encontra-se uma restricção ao principio estabelecido no art. 43.º do Regul., pois esse artigo determina que os possuidores de predios rusticos e urbanos em quaesquer terras, não incluídas no art. 41.º do Regul., poderão prestar declarações verbaes ou escriptas aos escrivães de fazenda ou aos secretarios das commissões.

Antes d'este decreto intendia-se, por analogia das declarações obrigatorias, que ás mesmas formalidades estavam sujeitas as declarações facultativas. (Vej. o art. 47.º).

Na ultima parte do mesmo artigo descobre-se outra modificação ao Regul. de 1881, porquanto, ao contrario do que dispunha o art. 43.º d'este diploma, determina o referido art. 5.º serem competentes para receber as declarações, não só os escrivães de fazenda, mas ainda os secretarios das commissões.

Os escrivães devem annunciar por editaes os dias

e local em que hão de ser entregues as declarações obrigatórias, sendo certo que o prazo marcado nunca óde ser inferior a 30 dias (art. 44.º e § unico). O prazo deve sempre terminar antes de as comissões respectivas começarem a inspecção directa aos predios (art. 45.º).

Esta exigencia é justificada, pois que, tendendo as declarações a facilitar as avaliações, de nada serviriam, se fossem apresentadas depois de a comissão ter procedido áquelle serviço.

Recebidas as declarações, o escrivão de fazenda classifica-as por freguezias, alphabeta-as e entrega-as á comissão encarregada d'aquella inspecção, não para que ellas lhe sirvam de elemento exclusivo, mas para que as aproveite como auxiliares (art. 46.º).

Antes de proseguirmos, é porém conveniente notar a doutrina que o decreto de 1892, art. 6.º, estabeleceu quanto ás declarações facultativas, modificando o art. 47.º do Regul. de 1881.

Quanto a estas, diz o art. 6.º, são os escrivães de fazenda obrigados a convidar os interessados, por editaes affixados, com 8 dias de antecedencia, nos logares mais publicos das respectivas freguezias, a apresenta-las a tempo de serem attendidas na inspecção.

Como se vê, o prazo para a apresentação das declarações facultativas é differente do estabelecido para as obrigatórias.

2.º — *A inspecção directa aos predios.* — A este elemento se refere especialmente o n.º 46 do Programma, que estamos estudando. A inspecção directa aos pre-

dios é a base fundamental do serviço das novas matrizes, e tem por fim a inscripção e descripção dos predios na caderneta (Lei de 17 de maio de 1880, art. 11.º, e Regul. de 1881, artt. 48.º e seguintes).

A direcção d'este serviço pertence ao delegado do thesouro, se o governo não nomear para tal fim empregado especial (art. 49.º).

O restante pessoal é nomeado pelo delegado do thesouro ou por esse empregado especial, e comprehende um secretario e dois louvados, dos quaes um deve ser de fóra da freguezia, nomeado pelo delegado do thesouro (Instrucções de 7 de maio de 1884, artt. 1.º e seguintes; Regul. de 1881, art. 50.º).

Mas o decreto de 31 de dezembro de 1892, também fez alteração a esta doutrina, por isso que segundo elle na constituição das comissões podem entrar outros elementos (art. 4.º e § unico).

Procede-se á inscripção pela ordem topographica dos predios. A descripção deve conter todos os elementos designados no art. 51.º § 2.º n.º 1.º a 12.º do Regul., notando que se descreve o rendimento bruto annual e regular dos predios rusticos em generos, ou em dinheiro, quando deve ser determinado por esta fórma (n.º 9.º). O art. 68.º do Regul. e o art. 60.º n.º 4.º das Instrucções de 7 de maio de 1884 indicam os casos em que o rendimento bruto deve ser determinado só em dinheiro.

Intende-se como *rendimento bruto* de um predio a producção total d'esse predio, sem deducção das despesas de amanho e cultura, nem abatimento de encargos a que o predio está sujeito (Instrucções de 7 de maio, art. 60.º n.º 1.º). O rendimento bruto annual

dos predios rusticos será avaliado segundo o que os mesmos predios produzirem em annos regulares (art. 55.º do Regul.).

O rendimento annual dos predios urbanos será a renda por que estiverem arrendados. Os não arrendados serão avaliados (Regul., art. 56.º).

A inscripção dos predios é feita em cadernetas de 100 folhas, sendo cada folha numerada e rubricada pelo respectivo escrivão de fazenda, e a do rosto deve designar a districto, o concelho e a freguezia, e o numero de ordem das cadernetas da freguezia. Em cada folha da caderneta não se deveria inscrever mais de um predio, segundo o art. 53.º do Regul., mas o art. 17.º das Instrucções de 7 de maio manda inscrever tantos quantos a folha permittir; e qualquer emenda ou rasura que n'ella se faça será ressaltada na respectiva folha (art. 53.º).

Estas cadernetas, á medida que se forem preenchendo, são encerradas por meio de um termo assignado pelos que interferiram no serviço da inscripção e descripção dos predios, e no qual se designa o numero dos predios inscriptos e os correspondentes numeros de ordem (Regul., art. 54.º).

Nenhum louvado ou secretario pôde intervir na avaliação de seus predios ou nos de seus parentes e affins até ao quarto grau da linha transversal e em qualquer grau da linha recta, ou de pessoas de cujos bens seja administrador (Instrucções de 7 de maio de 1884, art. 6.º).

3.º — *Informadores.* — Pôde haver em cada freguezia os informadores necessarios para prestarem os esclarecimentos de que os encarregados da inscripção

e descripção dos predios careçam, e para auxiliar as juntas nas decisões das reclamações sobre a matriz. No primeiro caso os informadores são *temporarios*, no segundo *permanentes* (art. 72.º).

O numero dos informadores é fixado pelo delegado do thesouro sob proposta da junta. Esta nomeia os que quer até ao numero prefixado (artt. 72.º § unico e 73.º).

O serviço dos informadores é em geral obrigatorio por um anno (art. 76.º), apesar de remunerado (artt. 306.º a 309.º).

Ha porém casos em que os nomeados podem escusar-se. Então devem dirigir á junta um requerimento n'este sentido, indicando os motivos da escusa (art. 74.º e § unico). Os informadores podem tambem ser despedidos pelo mau serviço que prestem, do qual se deprehenda falta de conhecimentos indispensaveis (art. 75.º).

Segundo a lei de 29 de julho de 1899 os elementos para a organização das novas matrizes prediaes urbanas e rusticas são apenas a inspecção directa por comissões technicas, e as declarações dos contribuintes.

Vejamos o que a lei de 1899 dispõe a este respeito:

1.º — *Declarações.* — Todos os proprietarios e possuidores de predios urbanos são obrigados a apresentar ao escrivão de fazenda declarações escriptas com a descripção exacta de cada um dos seus predios e contendo a renda ou valor locativo annual, os fóros, censos, pensões ou quinhões que os onerem, além dos mais esclarecimentos que, no seu entender, sirvam pa-

ra a perfeita organização da matriz. Estas declarações são feitas em papel sem sello, e conforme o modelo préviamente distribuido; e são apresentadas antes da avaliação, em um praso que ha de ser annuciado (art. 7.º).

Quando as declarações forem consideradas exactas, aos proprietarios é concedido o beneficio de 5 p. c. na collecta do primeiro anno da lançamento, não excedendo 10\$000 réis (art. 8.º), e, se o contribuinte não fizer declarações, fica inhibido do direito de reclamar contra a avaliação da seus predios (art. 9.º).

Tratando-se porém da matriz dos predios rusticos, as declarações não são obrigatorias para todos os proprietarios; só o são para os que possuirem um ou mais predios rusticos ou mixtos, cujo rendimento total seja superior a 30\$000 réis. E n'este caso as declarações devem designar, além da descripção, a cultura ou culturas habituaes, a medição, sendo possível, o quantitativo da renda, havendo arrendamento, e os fóros, censos, pensões, ou quinhões que onerem os predios. Não se exige a declaração do *rendimento bruto*, ou *liquido*, que é facultativa (art. 15.º).

As declarações exactas tem o mesmo beneficio que nos predios urbanos, e os contribuintes que não fizerem declarações teem a mesma pena (artt. 16.º e 17.º).

2.º - *Inspecção directa pelas commissões technicas.* — Já dissemos qual a organização d'estas commissões, que são encarregadas da avaliação dos predios urbanos em primeiro logar, e depois da dos predios rusticos, e que por isso para a reorganização das matrizes ficam sendo duas, e não uma, como até agora.

Os contribuintes podem reclamar contra a avaliação das commissões (artt. 11.º e 19.º), correndo o processo em papel common, mas pagando afinal os contribuintes as despesas, incluindo o sello, quando o valor da segunda avaliação não exceder em mais de 25 p. c. o valor da primeira (§ unico do art. 11.º e art. 19.º).

Depois de postas em vigor as matrizes, as avaliações futuras pela readificação ou nova construcção de predios ficam a cargo da direcção das obras publicas de cada districto (art. 12.º), mas a revisão do rendimento collectavel não é annual, como se vê dos artt. 174.º a 178.º do Regul. de 1903.

Quanto á organização das matrizes dos predios rusticos, para que a avaliação seja uniforme e se consiga a egualdade entre os diversos districtos, é uma commissão, nomeada pelo governo, incumbida de determinar as bases geraes, pelas quaes deve fixar-se o rendimento liquido da propriedade rustica. Essa commissão é composta do director geral das contribuições directas (presidente), do professor de Economia Rural no Instituto de Agronomia, do inspector dos serviços agricolas, do inspector dos serviços florestaes, do chefe de secção encarregado da carta agricola, de quatro proprietarios, sendo um da região do norte, outro do centro, outro do sul do continente, e outro das ilhas, e de um empregado de fazenda, secretario sem voto (art. 14.º). A commissão é pois composta de 10 membros, dos quaes 9 com voto. Ha ainda, segundo o Regul. de 1903, artt. 15.º a 19.º, um conselho superior do cadastro predial para dirigir no continente e ilhas todos os serviços respeitantes á organização das matrizes prediaes, e codificar a legislação sobre este imposto.

Taes são os elementos que, segundo a lei de 1899, servirão de base á organização das novas matrizes.

146. Fixação do rendimento bruto e liquido.

— Sabemos que das cadernetas, organisadas nos termos do Regul. de 1881, consta o *rendimento bruto* da propriedade, enquanto que da matriz deve constar o *rendimento collectavel*, elemento que necessariamente nella deve ser incluído.

O rendimento bruto é primeiramente representado em generos, mas é preciso reduzi-lo a dinheiro, a fim de mais facilmente se realizar o lançamento da contribuição.

Esta redução opera-se nos termos dos artt. 78.º a 86.º do Regul. de 1881, e é feita pelas estivas camararias, attendendo-se, como preceitua o art. 78.º, ao termo medio dos preços correntes dos generos nos ultimos tres annos anteriores ao da formação das matrizes.

Para isto deverão as camaras municipaes registrar os preços dos generos de produção agricola no tempo das colheitas, e não mensalmente durante o anno, enviando certidão authentica do mesmo registo ao delegado do thesouro (art. 79.º).

Mas, se os preços medios constantes d'estes registos forem inferiores ao verdadeiro termo medio dos preços correntes nos annos que serviram de base ao calculo, poderá o delegado do thesouro solicitar das camaras as devidas rectificações; e, se estas se recusarem a fazel-as, serão os preços constantes dos seus registos substituídos pela media dos preços nos mercados reguladores a que pertencem os respectivos concelhos (art. 80.º).

E d'este modo temos indicado o processo de reduzir o rendimento bruto em generos ao rendimento bruto em dinheiro, mas não ainda ao rendimento liquido.

A determinação do rendimento bruto em generos pertence ás commissões encarregadas da inspecção directa; a redução do rendimento bruto a dinheiro é feito pelo escrivão de fazenda, á vista das estivas camararias, como dissemos; e a redução do rendimento bruto a liquido é tambem da competencia do escrivão de fazenda, tomando para base a tabella dos abatimentos, organizada pela junta das matrizes nos termos dos artt. 81.º a 83.º (artt. 82.º e 137.º n.º 3.º). As juntas das matrizes não tem competencia para alterar a divisão dos terrenos para a formação da tabella dos abatimentos; a classificação dos terrenos é attribuição das commissões da inspecção directa (Acc. do T. A. de Santarem de 18 de maio de 1889, no jornal *O Direito*, vol. 21.º, n.º 14, pag. 219 e 220).

A junta das matrizes, para o effeito da fixação do rendimento collectavel dos predios rusticos, tem de determinar em quantas classes (até 3) deve ser dividido o terreno, estabelecer uma percentagem dos abatimentos a fazer no rendimento bruto de cada cultura, percentagem que varia segundo a classe do terreno e que não póde ser superior a 40 p. c. para a 1.ª classe, 50 p. c. para a 2.ª e 60 p. c. para a 3.ª. N'esta distribuição da percentagem dos abatimentos attende-se á maior ou menor força productiva do terreno, de modo que nos terrenos de 1.ª classe, visto essa força ser maior e portanto não demandar a produção tanta despesa, determina o Regul. que o abatimento seja menor.

Para a fixação do rendimento collectavel deverá o escrivão de fazenda, que é o organisador das matrizes prediaes (art. 96.º), munir-se de todos os elementos elucidativos, e nomeadamente dos que vem designados nos n.ºs 1.º a 8.º do art. 85.º, tendo em vista que a somma total d'aquelle rendimento não pôde ser inferior á renda nem ao fôro e encargos com que o prediô estiver onerado (Regul., art. 82.º, e lei de 17 de maio de 1880, art. 11.º n.º 7.º).

O augmento das despesas de cultura pelo facto de serem situados os predios longe do povoado não é motivo que influa para classificar os predios e avaliar a sua força productiva (Resol. do S. T. A. de 7 de março de 1888, no jornal *O Direito*, vol. 22.º, n.º 12, paginas 189 a 191).

147. Organização das matrizes prediaes; quem as organisa, bases a que tem de attender-se. — As matrizes são feitas por freguezias. O escrivão de fazenda vae recebendo as cadernetas da inspecção e descripção ao passo que o serviço é concluido em cada freguezia, e, á medida que as fôr recedendo, vae fazendo as confrontações a que alludem os arts. 87.º e 88.º do Regul.

Mas, se nas operações relativas á fixação do rendimento collectavel o escrivão de fazenda conhecer que se commetteram erros, quer na designação do rendimento bruto em generos do predio, quer na fixação das classes, quer nas percentagens dos abatimentos estabelecidos para as mesmas classes pela junta, poderá requerer a esta a necessaria rectificação (art. 82.º).

Os esclarecimentos especiaes, a que o escrivão

de fazenda pôde recorrer, nos termos do art. 85.º, para a realisação do disposto no art. 84.º do mesmo Regul., são obrigatorios para os funcionarios que os possuem (dec. n.º 2 de 31 de dezembro de 1892, art. 12.º). Nenhuma disposição do Regul. de 1881 lhes impunha a obrigação de os prestar; mas o decreto n.º 2 de 31 de dezembro de 1892 determina expressamente que os funcionarios, a que se refere o citado art. 85.º, são obrigados a fornecer ou facultar aos escrivães de fazenda os esclarecimentos de que trata o mesmo artigo, e que lhes forem necessarios para reconhecer o verdadeiro valor e encargos dos predios inscriptos ou a inscrever nas matrizes.

Alem d'isso, tem o escrivão de fazenda de attender, para a formação das matrizes, aos elementos a que o art. 89.º se refere. E' neste art. que vem enumerados os diferentes dizeres que a matriz predial deve conter, e que são: — 1.º) numero de ordem topographica; — 2.º) situação ou localidade dos predios; — 3.º) nomes e moradas dos proprietarios ou usufructuarios, etc. (vej.).

Em cada artigo da matriz está inscripto um predio com todos os dizeres designados no art. 89.º (art. 90.º).

Se confrontarmos os diferentes numeros d'este artigo com os numeros 1.º a 12.º do § 2.º do art. 51.º, vemos que ha na matriz mais dizeres relativos a cada predio do que nas cadernetas. Isto provem de diversas causas, como pôde verificar-se confrontando as respectivas disposições, e especialmente porque nas cadernetas não podia ainda descrever-se o rendimento bruto em dinheiro, nem o rendimento collectavel.

Póde haver duvida a respeito da fórma por que se deve fazer a matriz relativamente a predios que tenham diferentes possuidores. Quando, por exemplo, um predio fica por titulo de successão pertencendo a diferentes herdeiros, se elle é material ou juridicamente indivisivel, não ha difficuldade; mas quando o não é? Esta duvida resolve-se pelo confronto dos artt. 90.º, 169.º, 198.º § unico e 246.º.

Mas, arrematando-se um predio que não estava na matriz, deverá dar-se-lhe avaliação correspondente ao preço por que elle é vendido em hasta publica, ou poderá inscrever-se por preço inferior?

O regulamento para a liquidação e cobrança da contribuição do registo de 1870 (decreto de 30 de junho) dizia que na liquidação da contribuição de registo sobre as transmissões por titulo oneroso, quando não podesse ter-se logo em attenção o rendimento collectavel inscripto na matriz predial, em consequencia de não estar comprehendido n'ella o predio sobre que versasee o contracto, se devia (art. 56.º): 1.º — calcular a contribuição de registo sobre o valor declarado pelas partes; 2.º — avaliar em seguida o predio pelos informadores louvados para o serviço da contribuição predial, os quaes teriam sempre em vista que o rendimento collectavel resultante da avaliação nunca seria inferior ao preço do contracto. Mas, apesar d'isto, por accordão do conselho da direcção geral das contribuições directas de 26 de março de 1878 (*O Direito*, vol. 11.º, n.º 9, pag. 148) foi julgado que o n.º 2.º do citado art. 56.º não alterou os preceitos das instrucções de 7 de agosto de 1860, relativamente á fixação do rendimento collectavel nas matrizes prediaes.

Intendeu-se assim que a decisão da junta dos repartidores da contribuição predial, que mandára attender, para a fixação do rendimento collectavel de certo predio arrematado, á avaliação opportunamente feita pelos competentes peritos, de que se recorreu para aquelle conselho, tinha sido bem fundamentada.

E assim deve ser. Com effeito póde muitas vezes um predio ser arrematado por preço superior ao seu valor, por diferentes causas estranhas á sua justa avaliação.

O preço da arrematação é um elemento que esclarece, em certos casos; mas não deve ser a base exclusiva para a avaliação do rendimento collectavel, que se deve fazer pelo processo empregado para a avaliação dos demais predios (Regul. de 1881, art. 85.º n.º 8.º).

O actual Regul. de contribuição de registo de 23 de dezembro de 1899 contém no artigo 25.º § 1.º a mesma disposição limitativa do Regul. de 1870, mas deve ser intendida em conformidade do que deixamos exposto.

Póde, pois, um predio ser inscripto na matriz predial com um valor inferior áquelle por que foi arrematado.

Quanto ás matrizes prediaes urbanas, o Regul. de 10 de agosto de 1903, entrega tambem a sua organização ao escrivão de fazenda (art. 95.º); as cadernetas são feitas pelas comissões avaliadoras dos predios urbanos (art. 149.º e segg.); os dizeres da matriz são os indicados no art. 98.º, e cada artigo da matriz serve para a inscripção de um predio (art. 98.º § 1.º); e, quanto ao modo de inscrever predios pertencen-

centes a mais de um possuidor, é expresso para as cadernetas o art. 59.º, applicavel á inscripção na matriz. A inspecção directa não abrange o exame e visita interna do predio (art. 60.º).

148. Substituição e renovação das matrizes.

— Da substituição e renovação das matrizes se occupam os artt. 109.º e segg. do Regul. de 1881. Segundo o art. 109.º, as matrizes prediaes podem ser *substituidas* ou *renovadas*.

a) *Substituidas* (1.ª parte do artigo), quando forem inexactas, isto é, quando as avaliações estejam muito elevadas ou muito baixas.

Em qualquer dos casos é conveniente a substituição. No 1.º caso são n'isso interessados os proprios contribuintes que, com a substituição, deixam de ser tão onerados, como o eram anteriormente (art. 111.º, 1.ª parte); no 2.º caso são interessados os representantes da fazenda publica, a qual, com a substituição, passará a perceber um rendimento maior do que até ahi. Para isso podem as substituições ser pedidas não só pelos contribuintes, como ainda pelos delegados do thesouro.

As matrizes organisam-se seguindo os mesmos termos que foram adoptados para a organização das matrizes primitivas (art. 113.º), sendo certo que a substituição pôde fazer-se não só em relação a todos os concelhos de um districto, mas tambem só em relação a um determinado concelho, e ainda em relação a uma ou mais freguezias do mesmo ou de diversas concelhos, conforme as razões que determinam a substituição (art. 110.º).

E' esta doutrina igualmente applicavel ás renovações.

b) *Renovadas*. — Podem ser renovadas as matrizes quando, por confusão reconhecida ou por deterioração irremediável, não possam continuar a servir (artt. 109.º e 111.º 2.ª parte). Podem estar por tal modo confusas ou deterioradas as matrizes, que seja necessario, não substituil-as, por que isso importaria uma serie de actos complicados, quaes são os que se empregam na reorganisação das matrizes, mas sómente renovar-as, isto é, copiar tudo quanto ellas contem e que estiver vigorando ao tempo da renovação.

A renovação pôde ser decretada a pedido do delegado do thesour, ou do escrivão de fazenda e da junta das matrizes, e n'este caso os pedidos têm de ser submittidos, por intermedio do competente delegado do thesouro, á consideração do governo (art. 11.º 2.ª parte).

Nem as substituições nem as renovações podem ser feitas sem permissão do governo.

O Regul. de 10 de agosto de 1903, nos artt. 179.º a 182.º, só trata da renovação das matrizes urbanas, mas vê-se do art. 19.º n.º 5.º que tambem pôde dar-se a substituição das mesmas matrizes.

149. *Revisões annuaes*. — Não devemos confundir as revisões, de que aqui nos occupamos, com as alterações que se dão depois do encerramento das matrizes, e das quaes tambem compete á junta tomar conhecimento. As alterações são fixadas pela junta no ultimo mez em que funcionar. A junta installa-se no dia 2 de janeiro, mas as rectificações, que resul-

tam das alterações ocorridas depois do encerramento das matrizes, só se effectuam no ultimo mez do funcionamento da junta desde 1 até 31 de dezembro (artt. 239.º, 240.º e 250.º).

As revisões annuaes, porém, são anteriores a estas alterações. A junta, apenas installada, annuncia por meio de editaes a sua installação, convidando todos os contribuintes a virem apresentar as suas reclamações e recursos ácerca das alterações occorridas nos seus predios depois do encerramento por transição do anno anterior (artt. 126.º, 127.º, 320.º, 321.º e 322.º). E' o primeiro trabalho da junta, como o serviço das alterações é o ultimo.

A lei de 17 de maio de 1880 determinou que as matrizes fossem revistas annualmente a fim de evitar que fossem reorganisadas muitas vezes. Assim podem as matrizes vigorar por um espaço de tempo indeterminado. Devemos porem notar que, para se dar a diminuição do rendimento collectavel, é preciso, segundo o art. 324.º, que se proceda á inspecção directa dos predios. O contrario succede desde que se augmenta o rendimento collectavel, excepto havendo opposição por parte dos contribuintes (art. 331.º). N'este caso, ou da parte d'elles ha razão, ou não: se a ha, as despesas não correm por conta dos contribuintes (art. 332.º).

Devemos notar que a lei de 1899 veio alterar completamente uma das bases fundamentaes da lei de 1880, que era a revisão annual, considerada como um meio de successivo aperfeiçoamento das matrizes prediaes (art. 11.º n.º 8.º).

Aquella lei, art. 24.º, não permite que se faça a revisão do rendimento collectavel dos poedios, pro-

movida pela fazenda, ou requerida pelos contribuintes, senão em *periodos triennaes*, a começar no anno em que pela primeira vez se lançar a contribuição.

Veja-se o Regul. de 10 de agosto de 1903, artt. 174.º e seguintes.

Programma, n.º 47. — Junta fiscal das matrizes,— organização e attribuições.

150. Junta das matrizes. — Pelo decreto de 31 de dezembro de 1852, art. 11.º, a matriz predial era feita pela junta dos repartidores do concelho, composta de: — o administrador do concelho, presidente; tres proprietarios (um nomeado pelo governador civil do districto, e dois pela camara municipal); e o escrivão de fazenda, secretario (1).

Pela lei de 30 de junho de 1860 a junta, a que ahi se chama *junta dos repartidores da contribuição predial*, era composta de: — o administrador do concelho ou bairro, presidente; o delegado ou sub-delegado do procurador regio; dois cidadãos proprietarios, residentes no concelho, nomeados annualmente pela respectiva camara municipal; e o escrivão de fazenda (secretario).

Pela lei de 17 de maio de 1880 a junta dos repartidores da contribuição predial passou a ter o nome de *junta fiscal das matrizes*. A razão da mudança

(1) Vide o art. 2.º da lei de 30 de junho de 1860; a lei de 7 de julho de 1862, art. 2.º; o decreto de 30 de outubro de 1871, artt. 2.º e seguintes; e o decreto de 14 de junho de 1877, respeitante aos districtos administrativos das ilhas adjacentes.

de nome está na transição, determinada n'essa lei, do systema de repartição para o de quotidade, e nas funções d'esta entidade. Vejam-se os artt. 12.º da lei de 17 de maio de 1880, e 114.º a 134.º do Regul. de 25 de agosto de 1881, quanto á organização e attribuições d'esta junta.

O decreto de 31 de dezembro de 1897, publicado no uso da auctorisação concedida ao governo pela lei de 3 de setembro do mesmo anno, no intuito de estabelecer um unico lançamento para todas as contribuições geraes do estado, de modo a incluir-se num só conhecimento, mas com a devida classificação, a importancia de todas as contribuições directas, referentes ao mesmo collectado, procurando assim, como se diz no relatorio, conciliar o interesse dos contribuintes com as facilidades do processo e as exigencias do thesouro, supprimiu em todos os concelhos, fóra de Lisboa e Porto, *as juntas fiscaes das matrizes e as juntas dos repartidores da contribuição industrial*, substituindo-as por uma unica junta denominada *junta do lançamento das contribuições geraes* (artt. 29.º, 30.º e 37.º combinados).

O presidente da junta era o conservador do registo predial, onde o houvesse, ou o seu ajudante, e, nos concelhos onde não existisse conservatoria privativa, presidiria o contribuinte que para esse fim fôsse nomeado pelo delegado do thesouro, sob proposta, em lista triplice, do escrivão de fazenda (art. 29.º do dec. de 1897, § 1.º). O escrivão de fazenda seria o secretario da junta, com voto em todas as suas resoluções (cit. art. § 2.º). Além do presidente e secretario, a junta funcionaria, quando se tratasse de serviço relativo ás contribuições predial, de renda

de casas e sumptuaria, com tres vogaes escolhidos pelo delegado do thesouro em uma lista de seis individuos proprietarios, propostos pela respectiva camara (art. 2.º § 3.º, 1.ª parte).

Para servirem na falta ou impedimento dos vogaes effectivos, haveria tres vogaes supplentes, escolhidos pelo mesmo processo, em outras listas de seis nomes de proprietarios tambem propostos pela camara (cit. art. § 4.º) (1).

Nos bairros de Lisboa e Porto continuaria a existir a junta fiscal das matrizes e a junta dos repartidores da contribuição industrial, organisadas nos termos dos respectivos regulamentos d'esta ultima contribuição e da predial (art. 37.º).

A junta de lançamento das contribuições geraes tinham as attribuições que pelos regulamentos de 25 de agosto de 1881, 8 de setembro de 1887 e 16 de julho de 1896 eram, respectivamente, conferidas ás juntas fiscaes das matrizes e juntas dos repartidores da contribuição industrial, que ficavam supprimidas (art. 30.º).

A junta de lançamento do decreto de 1897 foi substituida, em virtude do art. 25.º da lei de 29 de julho de 1899, pela *junta de matrizes*, que existe em cada concelho para o serviço da contribuição predial, de renda de casas e sumptuaria,

(1) Quanto ao presidente da junta, o art. 78.º do Regul. do registo predial de 20 de janeiro de 1898 diz: «Nas conservatorias, durante as horas de serviço, estarão sempre presentes os conservadores ou pessoas que os representarem», d'onde a principio se pretendeu deduzir que os conservadores não podiam ser os presidentes das juntas. Tal opinião foi, porém, logo abandonada.

Esta junta compõe-se de cinco membros, a saber: o conservador (presidente), o escrivão de fazenda (secretario), e tres vogaes effectivos e tres supplentes, nomeados pelo delegado do thesouro de entre os quarenta maiores contribuintes prediaes do concelho. Se porém no concelho não houver conservatoria, e presidente ser nomeado pelo delegado do thesouro, e os tres vogaes effectivos e os tres supplentes serão nomeados pela camara municipal entre individuos residentes no concelho, collectados em contribuição predial, e que estejam no gozo dos seus direitos politicos.

Esta junta parece ter sido creada para todos os concelhos e bairros, mas a lei refere-se só aos concelhos. Entretanto o Regul. de 10 de agosto de 1903 falla já dos concelhos e bairros (artt. 20.º a 22.º).

As attribuições d'esta junta deverão ser as das antigas juntas da lei de 1880 e do decreto de 1897: mas a lei de 1899 apenas diz genericamente que a esta junta pertence o serviço da contribuição predial (art. 35.º), e que para ella se interponha recurso de todas as avaliações effectuadas nos termos d'esta lei (art. 26.º). O Regul. de 10 de agosto de 1903, no art. 22.º, especifica as attribuições da junta das matrizes.

Programma, n.º 48.—Reclamações e recursos acerca das matrizes prediaes. Sobre que podem versar, e quem é competente para os decidir. Alterações que d'ahi resultam.

151. Reclamações.—Concluido o exame e reificação das matrizes, cumpre ás juntas patenteal-as por espaço de 30 dias aos contribuintes, que serão

convocados por meio de editaes affixados em logares publicos, publicados pela imprensa, nas terras onde houver folhas periodicas, com a necessaria antecipação, para virem examinar as referidas matrizes e reclamar perante as mesmas juntas o que tiverem por conveniente a bem dos seus interesses (Regul. de 1881, artt. 141.º e 142.º). Designar-se-ha n'esses editaes o local onde os contribuintes poderão verificar esse exame, que é a casa da repartição de fazenda ou a da administração do concelho, quando áquella faltarem as commodidades indispensaveis, ou finalmente qualquer outra escolhida pelo escrivão de fazenda, quando a da administração tambem não sirva (art. 146.º). As reclamações têm de ser feitas por escripto (art. 144.º), e em papel sellado (art. 354.º); e tanto as podem fazer os proprios collectados, como outras pessoas (art. 145.º e § unico), uma vez que as façam dentro do praso marcado, que é o do art. 9.º do dec. de 31 de dezembro de 1897 (de 1 a 31 de maio).

As reclamações são, em regra geral, *individuaes* e não *collectivas* (art. 353.º). E dizemos *em regra geral*, porque alguns casos ha em que são permittidas as reclamações *collectivas*; esses casos são os mencionados nos artt. 283.º e segg., isto é, aquelles em que se pede annullação por sinistro, quando o accidente que justifica essa annullação fôr commum a differentes individuos (art. 285.º § unico).

Quando as reclamações forem feitas por um terceiro e versarem sobre a indevida exclusão de predios das matrizes ou sobre o seu diminuto rendimento collectavel, o presidente da junta fará avisar o proprietario de taes predios ou quem o represente, por

intermedio dos officiaes de diligencias da administração ou pelos regedores de parochia para que venham allegar o que lhes parecer a bem da sua justiça. D'esse aviso passará certidão a entidade que o fizer, indicando o dia, hora e local em que foi feito (art. 148.º § unico).

Deve ver-se com attenção o art. 145.º e seus n.ºs, que indicam os objectos sobre que devem versar as reclamações.

Segundo o Regul. de 10 de agosto de 1903 ha as reclamações e recursos ácerca das cadernetas (artt. 89.º a 92.º), e as reclamações e recursos ácerca das matrizes (artt. 108.º a 112.º).

152. Objecto das reclamações: especies de reclamações. — As reclamações podem versar sobre quaesquer designações contidas na matriz, como se deprehe de do confronto do art. 89.º, que especifica todos os dizeres da matriz, com o art. 145.º, que expõe taxativamente os casos em que taes reclamações são permittidas, e especialmente com o n.º 8.º d'este art., que contem uma disposição generica.

Na concessão feita a terceiros para reclamarem sobre a indevida exclusão de quaesquer predios das matrizes, ou sobre o seu diminuto rendimento collectavel (art. 148.º), encontramos a realisação pratica do principio da *fiscalisação reciproca*, que é uma das bases em que assenta o systema de repartição segundo os sectarios d'este systema.

As reclamações são de duas ordens: *facultativas* e *obrigatorias*. Ao numero d'estas ultimas pertencem as que têm por fim promover a inscripção dos predios omissos, conforme o disposto no art. 146.º. Todas as

outras são facultativas. Veja-se o art. 169.º (*reclamações obrigatorias*) do Regul. de 1903.

153. Decisão das reclamações. — Quem é competente para decidir as reclamações apresentadas? Dil-o o art. 147.º do Regul. de 1881: são as juntas das matrizes, que têm, para esse effeito, o prazo maximo de vinte dias contados do immediato áquelle em que expirou o prazo para as receber.

N'essas decisões, que serão sempre inseridas nas proprias reclamações (art. 147.º), a junta terá em vista os esclarecimentos que julgar conveniente exigir dos regedores de parochia e dos informadores, podendo tambem exigir dos senhores dos predios os arrendamentos, e dos inquilinos e rendeiros os recibos das rendas, e ainda de ambos quaesquer informações que tiver por necessarias (art. 149.º § unico); e poderá lançar mão de outros meios que tenha por convenientes, como uma nova louvação, etc. (¹). Tambem a mesma junta poderá tomar em consideração as informações ou esclarecimentos, que de motu-proprio, ou a seu pedido, lhe forem prestados pelo escrivão de fazenda (art. 150.º n.º 3.º).

As reclamações, que pela junta não forem attendidas no todo ou em parte, serão entregues aos reclamantes com os documentos que as instruirem (art. 147.º e § 2.º); as que forem attendidas ficarão em poder do escrivão de fazenda, como se deprehe de do art. 152.º § 3.º.

As funções de secretario da junta são desempenhadas pelo escrivão de fazenda, que accumula com

(¹) Examinem-se os artt. 141.º a 159.º do Regul. de 1881.

estas as de membro da mesma junta. em cujas deliberações tomará parte, as de informador, e finalmente as de representante da fazenda, como se vê dos artt. 150.º e n.ºs do Regul. de 1881, 29.º § 2.º do decreto de 31 de dezembro de 1897, e 21.º do Regul. de 1903. Das decisões da junta pôde haver recurso, quer por parte dos contribuintes, quer por parte da fazenda, como se vê do art. 210.º n.º 8.º do Regul. de 1903 com referencia aos artt. 76.º a 88.º, e outros.

154. Recursos. — Como vimos, é possível que na matriz haja dizeres erroneos, que produzam na fixação do imposto uma collecta injusta para os contribuintes.

Dado esse caso, tem estes o direito de pedir a rectificação do erro ás juntas, que, tomando conhecimento das allegações dos contribuintes, confirmam ou alteram as decisões primitivas. Esta opposição dos contribuintes feita perante as juntas chama-se *reclamação*. Mas, quando as juntas não defiram a pretensão do contribuinte, este pôde recorrer para a es-tacção competente. A esta opposição se chama *recurso*, e aqui já esta palavra é empregada com propriedade. Apparece-nos d'este modo o instituto do contencioso fiscal.

Regulam os recursos os artt. 151.º a 159.º. Mas posteriormente têm apparecido diversos diplomas, que modificam consideravelmente muitas das disposições d'estes artigos. Basta para o reconhecermos citar o Cod. adm. de 1886. os Regul. de 12 de agosto e de 25 de novembro do mesmo anno, o decreto de 21 de abril de 1892 e o Cod. adm. de 1896.

O art. 151.º responde a estas questões: 1.º Quem pôde recorrer das decisões das juntas? 2.ª Para quem tem de recorrer-se?

A' primeira responde o artigo citado dizendo que são os contribuintes e a fazenda os competentes para recorrer.

E' para notar que na palavra *contribuintes* se comprehendem não só os respectivos proprietarios, mas ainda terceiros, que igualmente gosam da faculdade de recorrer, perante os tribunaes competentes, das decisões das juntas, por inexactidão das matrizes ou por injustiças que ellas tenham commettido e que possam redundar em seu prejuizo. E assim se torna effectiva a *fiscalisação reciproca* dos contribuintes. Como confirmação da interpretação que á palavra *contribuintes* deve dar-se, basta citar o disposto no art. 155.º § 1.º, que é expresso, dizendo qual pôde ser o objecto das reclamações de terceiro.

Quanto á 2.ª pergunta: antes de 1886 existiram entre nós os *conselhos de districto*, que desempenhavam em 1.ª instancia a função do contencioso administrativo e fiscal, julgando por isso todos os recursos d'estas duas especies, que eram interpostos para elles. E' por isso que o Regul. de 1881 faz repetidas referencias a esta instituição administrativa, que foi uma das mais duradoiras do nosso paiz. Entretanto, com o Cod. dt 1886 foram extinctos estes conselhos, e substituidos por tribunaes administrativos districtaes, que eram collectivos, aos quaes foram conferidas todas as attribuições que áquelles pertenciam, e portanto as funções contenciosas, isto é, os julgamentos dos recursos. Appareceu pouco depois o Regul. de 12 de agosto de 1886, que estabeleceu o processo pe-

rante os tribunaes administrativos districtaes, creados pelo citado Codigo. Por sua vez, o Regul. de 25 de novembrô do mesmo anno estabeleceram o processo a seguir perante o Sup. Trib. Adm. Seguiu-se o decreto de 21 de abril de 1892, que extinguiu os tribunaes administrativos districtaes, transferindo as suas attribuições contenciosas para o juiz de direito e as commissões districtaes; mas o conhecimento dos recursos, que estamos estudando, ficou pertencendo em 1.^a instancia aos juizes de direito, e em 2.^a e ultima instancia ao Sup. Trib. Adm. (dec. cit., artt. 7.^o e 8.^o). O dec. de 21 de abril foi alterado pelo Cod. de 1896 que, truscrevendo a doutrina do art. 325.^o do Cod. de 1895, dá no art. 307.^o ás commissões districtaes, aos auditores administrativos e aos juizes de direito das respectivas comarcas, competencia para julgar em 1.^a instancia as questões contenciosas da administração publica, exceptuando as que por lei... (vide o art.), e no art. 324.^o n.^o 2.^o dá ao juiz de direito competencia para julgar as reclamações, etc., (vide).

1) *Praso para a interposição dos recursos da 1.^a instancia e formalidades.* — O art. 152.^o do Regul. de 1881 estabelece o *praso* dentro do qual tem de ser interposto o recurso, distinguindo entre os contribuintes e a fazenda.

Se o recurso é interposto pelos contribuintes, o praso fixado é de 10 dias; se, pelo contrario, é a fazenda que compete recorrer, é-lhe permittido interpor o recurso durante 20 dias. A razão justificativa d'esta differença parece descobrir-se no facto de ser a fazenda representada pelo escriptão, e achar-se este a braços com inumeros trabalhos e grande accumula-

ção de serviço, podendo ter muitos recursos para interpor perante o tribunal, e sendo por isso justo que o praso seja mias amplo; enquanto que os particulares só tratam dos negocios que lhes dizem respeito, e por isso é bastante, em relação a elles, o praso de 10 dias. O praso conta-se desde o dia em que finda o praso para a decisão das reclamações, e não da data da intimação d'esta decisão (Res. do Sup. Trib. Adm. de 11 de dezembro de 1889). A legislação posterior em nada alterou o disposto n'aquelle artigo conservando o *mesmo praso* e as *mesmas formalidades*.

Haja vista o que preceitua o Regul. de 12 de agosto de 1886, que diz assim no art. 25.^o: “Os recursos das contribuições directas do estado... serão interpostos para o tribunal administrativo e resolvidos nos prazos e segundo as formalidades prescriptas na legislação especial.” Esta legislação especial é evidentemente, para a contribuição predial, a do Regul. da contribuição predial de 25 de agosto de 1881.

2) *Documentos com que os recursos podem ser instruidos, e praso da apresentação d'elles; remessa dos recursos.* — As petições de recurso devem ser datadas e assignadas, e irão sempre acompanhadas das reclamações indeferidas, podendo os recorrentes juntar-lhes quaesquer novos documentos que julguem a bem da sua justiça (art. 152.^o § 1.^o).

Esta disposição deve porem completar-se com o disposto no decreto de 21 de abril de 1892, art. 16.^o, e no Cod. Adm. de 1896, art. 347.^o. Diz o referido art. 16.^o:

“As reclamações sobre contribuições directas do Estado... só podem provar-se com os documentos,

que os devem acompanhar, sendo, porém, lícito a quaesquer representantes da fazenda publica apresentar os que forem a bem d'esta, até ao praso de tres dias depois da distribuição, findo o qual o escrivão fará concluso o processo, e n'elle proferirá o juiz a sentença até á segunda audiencia seguinte, sem mais formalidades..

O Cod. de 1896 elevou a cinco dias aquelle praso (art. 347.º).

Hoje deve ver-se o Regul. de 27 de julho de 1901 quanto ao processo da competencia dos auditores administrativos; mas não é este o caso.

Se as petições forem apresentadas sem data e assignatura, não são as autoridades competentes obrigadas o tomar conhecimento d'ellas (Resoluções do Sup. Trib. Adm. de 16 e 30 de julho de 1885).

No § 2.º do art. 152.º do Regul. de 1881 falla-se no governador civil, porisso que este Regul. foi publicado estando em vigor o Cod. Adm. de 1873, o qual no art. 321.º dispunha que o governador civil era o presidente do conselho do districto, mandando-se lhe por isso o recurso n'esta qualidade. Posteriormente, o Cod. de 1886, creando tribunaes administrativos districtaes para substituir os conselhos de districto, dispoz quo o presidente d'este tribunal fosse um dos vogaes effectivos designado pelo governo (art. 277.º), e portanto passou este a desempenhar a funcção que pelo Cod. de 1878 era da competencia do governador civil. Actualmente, tendo sido extinctos os tribunaes administrativos e substituidos n'esta parte pelos tribunaes ordinarios, é ao juiz de direito que tem de ser remettidos os processos (art. 8.º do cit. dec. de 21 de abril de 1892; Cod. Adm. de 1896, artt. 307.º e 324.º n.º 2.º).

3) *Recurso para a 2.ª instancia; prazos.* — Depois de proferida a sentença nos termos da ultima parte do art. 16.º do cit. dec. de 1892, é intimada ao escrivão de fazenda e ao delegado do procurador régio, os quaes poderão recorrer para o Sup. Trib. Adm. no praso de tres dias a contar da intimação, ou da publicação da sentença em audiencia, quando os interessados não hajam escolhido domicilio na séde da comarca (artt. 15.º § unico e 14.º do cit. dec. de 1892, e § 3.º do art. 152.º do Regul. de 1881). O praso para a interposição do recurso era anteriormente de 15 dias (Regul. de 12 de agosto de 1886, art. 28.º, com referencia ao art. 306.º do Cod. Adm.). Era este o regulamento a que devia recorrer-se em virtude do art. 157.º § 1.º do Regul. de 25 de agosto de 1881. Vej. o Regul. do Sup. Trib. Adm. de 25 de novembro de 1896.

Pelo Cod. adm. de 1896, art. 344.º, o praso da interposição do recurso para o Sup. Trib. Adm. é de 10 dias a contar da intimação; e é esta a disposição que actualmente vigora, revogando o dec. de 21 de abril de 1892.

4) *Poderão os tribunaes recorridos mandar proceder a segunda avaliação?* — Quanto ao art. 154.º, o modo generico e vago como elle se acha redigido deu logar a levantar-se no fôro a duvida seguinte: Poderá um tribunal de 1.ª instancia ou mesmo de 2.ª, julgando um recurso, mandar proceder a uma nova louvação para a justa avaliação dos predios?

As resoluções do Sup. Trib. Adm. de 25 de abril de 1878 e de 20 novembro de 1884 auctorisaram os tribunaes a mandar proceder a um nova avaliação do rendimento collectavel das propriedades, com au-

diencia do recorrente e faculdade de nomear louvados por sua parte, para se habilitarem a decidir os recursos com justiça.

5) *Em que casos são restituídos ás partes os documentos?* — O art. 27.º do Regul. de 12. de agosto de 1886 dispõe:

“Decididos os recursos, não serão entregues aos recorrentes, ainda no caso de indeferimento, as petições com os documentos que as tiverem instruído, excepto nos casos mencionados nos §§ 4.º e 6.º do art. 21.º; os processos ficarão na secretaria do tribunal, e os accordãos serão na sua íntegra intimados ás partes interessadas, nos termos estabelecidos nas disposições geraes d'este regulamento.”

Os §§ a que o artigo se refere, dispõem:

“§ 4.º Os documentos juntos aos processos só poderão ser entregues a quem os tiver apresentado, mas depois de findo o litigio e ficando traslado.”

“§ 6.º Annullado o processo ou rejeitada a reclamação nos termos do art. 6.º, serão os documentos entregues, sem ficar traslado.”

Estas disposições revogaram a ultima parte do art. 155.º do Regul. de 1881.

6) *Audiencia contradictoria das partes.* — Segundo o § 1.º do mesmo art. 155.º, os recursos de terceiros sobre a indevida exclusão de predios das matrizes, ou sobre o seu diminuto rendimento collectavel, não podiam ser decididos sem que previamente fossem avisados os interessados, para que allegassem o que se lhes offerecesse a bem de sua justiça; mas o Cod. de 1896, especificando as formalidades que devem ser

observadas nos processos do contencioso administrativo, no art. 347.º omittie a audiencia contradictoria das partes interessadas, exigencia já consignada no art. 198.º do Cod. de 1886.

Pretenderia o Cod. de 1896 acabar com aquella formalidade? Intendemos que não, em relação ao caso especial do art. 155.º § 1.º; mas a audiencia contradictoria das partes, apesar da disposição geral do art. 336.º do Cod. Adm. de 1896, não é necessaria nos recursos sobre contribuições directas do estado, como se vê do art. 347.º do mesmo Cod., e tem sido essa a pratica constante. O proprio art. 336.º declara que a audiencia contradictoria das partes é dispensada, quando nos regulamentos de administração publica estiver determinada outra forma de processo.

7) *Efeitos que resultam de não serem os recursos decididos nos prazos legais.* — As decisões dos tribunaes competentes são enviadas ao presidente da junta até cinco dias depois de findo o praso para a sua decisão (§ 2.º da art. 155.º). Mas, se os recursos interpostos não forem resolvidos nos prazos marcados, proseguirá o serviço com as decisões das juntas; e qualquer resolução tomada posteriormente será tida em conta só no anno seguinte (§ 3.º).

Uma modificação importante a estes principios se acha no § 4.º do mesmo artigo. Se os recursos forem interpostos pelo escrivão de fazenda e não obtiverem decisão dentro do referido praso, poderá o mesmo escrivão recorrer extraordinariamente pela direcção geral das contribuições directas sobre o objecto dos mesmos recursos, os quaes caíucam *ipso facto* da interposição dos recursos extraordinarios.

8) *Quem representa hoje a fazenda no contencioso fiscal?*

— O art. 156.º está hoje alterado, representando a fazenda nacional o escrivão de fazenda e o delegado do procurador regio junto dos tribunaes do contencioso ordinario. Anteriormente era desempenhada tal função pelo agente do Ministerio Publico junto dos tribunaes administrativos e pelo inspector de fazenda (hoje delegado do thesouro).

9) *Efeitos dos recursos para a 2.ª instancia.*— Das decisões de 1.ª instancia ha recurso para o Sup. Trib. Adm. (art. 157.º). Este recurso não tem efeito suspensivo (§ 1.º).

Os recursos teem em regra dois efeitos: *devolutivo* e *suspensivo*. O devolutivo é inherente á propria natureza do recurso, e consiste em se devolver o conhecimento da questão do tribunal que a julgou (*à quo*) para o tribunal para que se recorre (*ad quem*). É efeito que teem necessariamente todos os recursos; mas já assim não succede com o efeito *suspensivo*, que consiste em suspender a execução da deliberação do tribunal *à quo*, enquanto a questão se não resolver no tribunal *ad quem*.

Ora, o § 1.º do art. 157.º, que diz que o recurso para o Sup. Trib. Adm. não tem efeito suspensivo, está modificado.

Com efeito, o recurso para o Sup. Trib. Adm., segundo o Cod. Adm. de 1886, só tem efeito suspensivo quando o tribunal, por despacho interlocutorio, suspende a execução dos actos ou deliberações contra que se recorreu, se as partes o requererem, e quando a execução da decisão tomada possa trazer damno irreparavel ou de difficil reparação (artt. 299.º e 304.º

do Cod. Adm. de 1886, e art. 15.º do dec. de 21 de abril de 1892). O Cod. de 1896 contem a mesma doutrina: as reclamações contenciosas não teem efeito suspensivo; mas o tribunal pôde, por despacho interlocutorio, suspender essa execução, quando as partes o requeiram, e a execução possa trazer damno irreparavel ou de difficil reparação (art. 337.º); e não têm efeito suspensivo os recursos interpostos das sentenças proferidas nos processos do contencioso administrativo, salvo nos casos em que o tribunal superior ordenar a suspensão, ou esta seja determinada por disposição especial da lei ou regulamento de administração publica (art. 249.º).

10) *Despachos interlocutorios e sentenças definitivas.*—

Como aqui fallámos de despachos interlocutorios, é conveniente dizer qual é a differença entre *despachos interlocutorios* e *sentenças definitivas*.

Sentenças definitivas são as decisões que põem termo á causa, como a que o juiz profere numa causa crime depois dos depoimentos das testemunhas e das allegações oraes do Ministerio Publico e do defensor do réu, e a que em uma causa civil o juiz profere, depois de examinadas as provas e apreciadas as allegações escriptas dos advogados.

Despachos interlocutorios são as decisões que respeitam simplesmente ao andamento do processo. São de duas especies: uns põem termo á causa sómente no juizo em que ella tem de ser julgada; outros não, nem nesse juizo, nem em outro. Assim, a excepção de incompetência, uma vez julgada procedente e provada, põe termo á causa, mas só no juizo onde foi instaurada; porém a decisão sobre o valor da acção,

em que as partes não estiverem de accôrdo, não põe termo á causa, a qual prosegue no mesmo juizo. Se o despacho versa sobre um incidente dos primeiros, chama-se *interlocutorio com força de definitivo*, porque equivale a uma sentença definitiva; se recae sobre um dos segundos, o despacho mantém a sua natureza de interlocutorio. Veja-se sobre esta differença Nazareth, *Proc. civ.*, § 406 nota (a).

11) *Quem é competente para recorrer por parte da fazenda* — O § 2.º do art. 157.º diz-nos que o recurso por parte da fazenda deve ser interposto pelo delegado do thesouro; mas, como depois da criação dos tribunaes administrativos districtaes, quem assistia ás sessões d'estes tribunaes era o agente do ministerio publico, era este funcionario o competente para interpôr, por parte do estado, os necessarios recursos (art. 26.º do Regul. de 1886). Além d'este, podia ainda recorrer das decisões do Trib. Adm. o inspector da fazenda publica (art. 29.º do mesmo Regul.). Actualmente, porém, em virtude da ultima reforma, quem representa a fazenda é, como já se disse, o escrivão de fazenda e o delegado do procurador regio, sendo por isso estes funcionarios as pessoas habéis para interpôr o recurso.

12) *Em que casos pôde ser interposto o recurso para o Sup. Trib. Adm.?* — Visto que se pôde recorrer sempre das decisões das juntas para os juizes de direito, dar-se-ha o mesmo com os recursos das decisões d'estes para o Sup. Trib. Adm.?

Para o Sup. Trib. Adm. estão os recursos restrictos aos tres casos apontados no § 3.º do art. 157.º do Regul. de 1881: 1.º preterição de termos e formalida-

des essenciaes do processo; 2.º offensa de lei expressa; e 3.º errada apreciação de factos que possam provar-se com documentos que tenham fé em juizo.

13) *Outras reclamações e recursos.* — As reclamações e os recursos de que até aqui nos temos occupado são só os referentes ás matrizes prediaes. Ha ainda outra especie de reclamações e recursos na contribuição predial, que é a dos que versam sobre o mappa da repartição; mas não nos occupamos aqui d'esta especie.

Devemos notar que, segundo o Regul. de 10 de agosto de 1903, ha reclamações e recursos dos serviços das comissões avaliadoras dos predios urbanos (artt. 76.º a 93.º), e reclamações e recursos sobre a matriz urbana (artt. 108.º a 112.º) e a doutrina é *mutatis mutandis* a anteriormente exposta.

São poucas as alterações, sendo uma d'ellas a de que não podem ser recebidas reclamações sobre alteração no rendimento collectavel (art. 110.º § 1.º), e já sabemos que é porque esse rendimento é fixo durante tres annos.

155. *Alterações que resultam das reclamações e recursos; encerramento da matriz.* — Das decisões das reclamações e recursos resultam evidentemente alterações nas matrizes prediaes. O modo de proceder a essas alterações é indicado nos artt. 160.º e seguintes do Regul. de 1881. Assim, diz o art. 160.º como serão notadas as alterações na *designação das pessoas*; o art. 161.º trata das alterações na *fixação do rendimento bruto medio* dos predios rusticos; o art. 162.º

das alterações na fixação das *rendas dos predios urbanos*; o art. 163.º das alterações na fixação do *rendimento collectavel das matrizes*; o art. 164.º das alterações provenientes da *nova inscripção de predios*; o art. 165.º das alterações que resultam da *morte de um proprietario*, quando passa parte do predio para um herdeiro e parte para outro.

Depois, no fim da matriz fazem-se as rectificações do rendimento collectavel nos termos do art. 168.º, em seguida ao qual a junta tem de fazer o competente encerramento.

O encerramento das matrizes, a que se procede depois de concluido o serviço das alterações e de feitas as necessarias rectificações, é feito pela junta, procedendo-se em seguida á repartição ou lançamento individual no anno corrente.

São os artt. 171.º a 174.º que se occupam do encerramento. (Vide).

No Regul. de 10 de agosto de 1903 vejam-se nos artt. 94.º e 95.º as alterações a fazer nas cadernetas: nos artt. 111.º e 112.º as da matriz, isto quanto ao serviço das novas matrizes urbanas.

Programma, n.º 49. — Mappa de repartição ou de lançamento. Como é formado, elementos que contém. Modo de fazer a repartição ou lançamento individual. Reclamações e recursos ácerca do mappa de repartição ou lançamento, e correspondentes alterações.

156. Extracção dos verbetes. — Pondo de parte os artt. 175.º a 186.º, occupar-nos-hemos dos artt. 187.º e seguintes, que respeitam ao assumpto indicado no n.º 49 do Programma. Sabemos já como se encerram as matrizes. Depois de encerradas, o escrivão de

fazenda extrae d'ellas *verbetes*, isto é, folhas soltas em cada uma das quaes se inscreve o nome do contribuinte com todos os predios que elle possui no concelho.

Para a organização da matriz attende-se á ordem topographica dos predios; nos verbetes segue-se a ordem alphabetica dos nomes dos contribuintes.

Cada verbete deve conter os elementos seguintes, extrahidos da matriz (art. 187.º e §§):

a) Os nomes e moradas dos proprietarios ou dos usufructuarios; os nomes e moradas dos rendeiros dos predios rusticos; e os nomes e moradas dos subloeatarios;

b) Os n.ºs dos artigos das matrizes em que os predios estão inscriptos;

c) As freguezias;

d) O rendimento collectavel de cada predio.

Referimo-nos na primeira indicação a tres especies de contribuintes, porque são esses realmente os que nos podem apparecer na contribuição predial (art. 187.º §§ 1.º e 2.º).

Extrahidos assim das matrizes os verbetes, é evidente que o rendimento collectavel de todos os verbetes deve produzir, sommando, o das matrizes. Não conferindo, é necessario fazer as necessarias rectificações, o que fica a cargo do escrivão de fazenda (art. 188.º).

Concluida a extracção dos verbetes, são estes collocados por ordem alphabetica dos nomes dos contribuintes (art. 189.º) ⁽¹⁾.

(1) Vej. o art. 32.º e n.º do Regul. de 1881 sobre o contingente rectificado.

Os verbetes servem para se organizar com toda a exactidão o *mappa de repartição* (art. 193.º).

Podemos dizer que os verbetes estão para o *mappa de repartição* como as cadernetas para a matriz.

Depois do Regul. de 1903 o *mappa da repartição da contribuição urbana e rustica* é commum. e forma-se nos termos dos artt. 120.º a 132.º.

157. Fixação da percentagem do concelho. — O delegado do thesouro, a quem é enviado um *mappa da repartição* (Regul. de 1881, art. 23.º n.º 4.º), e que tem conhecimento do rendimento collectavel de todos os concelhos do seu districto pelas notas officiaes, comparando a somma total do rendimento collectavel de cada concelho com o contingente da contribuição predial rectificado, estabelecerá a percentagem pela qual deve ser fixada no concelho cada uma das collectas d'esta contribuição. Quando a percentagem fôr fraccionaria, poderá comprehender até millesimos da unidade (art. 190.º).

Em seguida comunicará á junta de matrizes do concelho ou bairro a percentagem que tiver achado (art. 191.º).

Já anteriormente dissémos que a percentagem se obtém por meio de uma fórmula. Assim, designando por R o rendimento collectavel d'um concelho, por C o contingente da contribuição predial rectificado, podemos estabelecer a seguinte proporção:

$R : C :: 100 : x$, d'onde

$$x = \frac{100 \cdot C}{R}$$
, que designa a percentagem para a fixação da collecta de cada contribuinte.

O delegado do thesouro tem de fazer tantas d'estas

operações quantos são os concelhos de que se compõe o districto, enviando o seu resultado a cada uma das respectivas juntas, assim como os elementos de que se serviu para o calculo (Regul. de 1881, art. 192.º).

As juntas, depois de examinarem as operações e o seu resultado, se as não acham bem feitas, participam-no ao delegado do thesouro para que lhes faça as devidas rectificações.

O *contingente rectificado* é o contingente concelhio distribuido pela entidade repartidora do districto (governador civil), com os *augmentos e diminuições* indicados no art. 32.º e n.º do Regul. de 1881.

Este processo de achar a percentagem do concelho era o que devia seguir-se antes da lei de 29 de julho de 1899 e Regul. de 10 de agosto de 1903, isto é, quando se achava reunida a contribuição rustica e urbana. Mas, depois d'estes diplomas, o processo a seguir para a contribuição predial urbana, logo que se entre na segunda e terceira phases do Regul. de 1903 (vej. o que dissemos a este respeito), é o que é indicado no art. 35.º §§ 2.º e 3.º d'este ultimo Regul.

E' necessario tambem obter o contingente rectificado, o qual se compõe da quota fixa de 10 p. c. sobre o rendimento urbano (§ 2.º n.º 1.º), *augmentado* com os *addicionaes* dos corpos administrativos (§ 2.º n.º 2.º), com as *despezas das matrizes* (§ 2.º n.º 2.º), e com a *quota proporcional da renda da casa da repartição de fazenda* (§ 2.º n.º 4.º). Não ha *diminuições*.

Obtido assim o contingente rectificado, o delegado do thesouro calcula a percentagem de cada concelho para a repartição individual por uma fórmula analogá á que anteriormente estudámos em face do

Regul. de 1881, isto é, forma-se a proporção seguinte:

$r : c :: 100 : x$, d'onde

$x = \frac{100 c}{r}$, representando r o rendimento collectavel

urbano do concelho e c o contingente rectificado urbano, tambem do concelho.

Exemplifiquemos:

Supponhamos que o rendimento collectavel total do concelho é de 250:000\$000 réis, o rendimento collectavel urbano de 100:000\$000 réis e o rendimento collectavel rustico de 150:000\$000 réis. Suppondo ainda que os addicionaes administrativos d'este concelho são de 40 p. c., a despeza das matrizes de 200\$000 réis e a renda da casa da recebedoria de 200\$000 réis, teremos que o contingente, que resulta da applicação da quota de 10 p. c. sobre o rendimento collectavel urbano (*contingente não rectificado*), será de 10:000\$000 réis; — os addicionaes produzirão 4:000\$000 réis; — a despeza das matrizes (já o dissémos) será de 200\$000 réis; e a quota proporcional da renda da recebedoria será de 80\$000 réis; e portanto o contingente rectificado nos termos dos n.º 1.º a 4.º do art. 35.º será o seguinte:

$$10:000\$000 + 4:000\$000 + 200\$000 + 80\$000 = 14:280\$000.$$

N'esta hypothese, a formula para obter a percentagem ($x = \frac{100 c}{r}$) será assim representada:

$$x = \frac{14:280\$000 \times 100}{100:000\$000} = 14\$280, \text{ que será a per-}$$

centagem do concelho, levando a fracção decimal até millesimas da unidade.

Nas supposições que fizemos démos á renda da

casa da recebedoria o valor de 200\$000 réis, e comtudo entrou no calculo do contingente rectificado só a parcella de 80\$000 réis.

A razão é facil de comprehender.

E' que só se toma em consideração a quota proporcional á importancia da contribuição urbana, e não toda a importancia da renda, como diz o n.º 4.º do § 2.º do art. 35.º.

A assim temos para obter a formula d'esse numero a seguinte proporção:

$$c' : d :: c : x$$

em que c' representa a somma dos contingentes urbanos e rusticos, d a despeza total da renda e c o contingente urbano (*rectificado*). D'onde

$$x = \frac{c d}{c'}.$$

Representando por algarismos esta formula, segundo as supposições que fizemos, teremos

$$x = \frac{10:000\$000 \times 200\$000}{250:000\$000} = 80\$000.$$

Encontramos portanto duas formulas no art. 35.º do Regul. de 1903; servindo a do § 2.º n.º 4.º para calcular a quota proporcional da renda da recebedoria, o que é necessario para a rectificação do contingente urbano, e a do § 3.º para calcular a percentagem do concelho, necessaria para se fazer a repartição individual da contribuição urbana.

158. Mappa de repartição. — D'esta fórma temos determinado os diversos elementos que contribuem para a formação do mappa de repartição ou lançamento, que é feito por concelhos. ao contrario

das matrizes, que são feitas por freguezias. Como se fórma o mappa de repartição ou lançamento?

Respondem os artt. 193.º e seguintes do Regul. de 1881:

“O mappa de repartição ou de lançamento será feito por concelhos e bairros.”

Os contribuintes são n'elle inscriptos pela ordem alphabetica dos seus nomes (art. 194.º).

O mappa de repartição compõe-se de tantos artigos quantos os proprietarios ou usufructuarios de predios rusticos e urbanos, e os rendeiros e sublocatarios de predios rusticos, que houver no concelho ou bairro; tem sete dizeres, quando os verbetes só teem quatro (art. 195.º).

Os dizeres dos verbetes são os que já referimos. O mappa de repartição contém, além dos quatro dizeres dos verbetes, mais tres, a saber:

5.º) numero de ordem; 6.º rendimento collectavel total; 7.º) importancia das collectas da contribuição predial.

Estamos, como se sabe, no systema de repartição puro; mas pôde acontecer que se applique a algum districto uma percentagem uniforme da contribuição predial. N'este caso, substituir-se ha o mappa de repartição por um outro que se denominará *mappa de lançamento*, feito conforme o modelo n.º 12 A (art. 195.º § unico).

Os artt. seguintes 196.º a 199.º referem-se ainda á maneira como tem de ser feito o mappa de repartição (*Vide*).

Hoje o mappa de repartição é commum ás duas contribuições urbana e rustica, e feito em presença dos verbetes de todas as matrizes urbanas e rusticas,

comprehendendo todas as freguezias do concelho (Regul. de 1903, art. 120.º).

Em cada artigo do mappa comprehendem-se todos os predios urbanos e rusticos do mesmo proprietario (art. 123.º do Regul. de 1903), mas lançando-se em columnas separadas o rendimento collectavel urbano e a collecta correspondente, e o rendimento collectavel rustico (art. 124.º).

159. Fixação do rendimento minimo para cada percentagem. — Entre as isenções que existem na contribuição predial vimos que estava incluída a dos *minimos*, isto é, a isenção a favor dos proprietarios que não pagam contribuição por esta ser inferior a 100 réis (Regul. de 1881, art. 1.º n.º 13.º).

Comprehende-se bem que, havendo n'um concelho muitos individuos a quem caiba contribuição inferior a 100 réis, a junta teria um inutil, mas enorme trabalho, em applicar a percentagem aos rendimentos de todos esses individuos para se verificar depois que elles não são obrigados a pagar imposto.

Com o fim de evitar este trabalho estabeleceu o Regul. de 1881 regras para a fixação do minimo em relação a cada percentagem. (Vid. art. 200.º).

Essas regras reduzem-se á formula que n'esse artigo se apresenta, mas que pode facilmente ser substituída pela formula analogo do art. 129.º do Regul. de 1903, porque tem de fazer-se hoje o calculo separado para as duas contribuições, como diz o § 2.º do citado art. 129.º.

Essa formula tem a seguinte deducção e explicação.

Quem tem 1\$000 réis de renda paga 100 réis de contribuição, sendo a percentagem 10 p. c..

Quem tem x de renda, para pagar os mesmos 100 réis, será collectado segundo a percentagem a . Logo as quantidades que figuram n'esta questão formam uma regra de tres composta:

renda	contribuição	percentagem
1\$000	100	10
x	100	a ;

mas, como o segundo grupo de termos se pôde pôr de parte por ambos serem eguaes, temos:

1\$000	10
x	a .

E' uma regra de tres simples, e inversa, porque quanto maior fôr a renda x , menor deve ser a percentagem a para realisar a mesma contribuição de 100 réis. Será então

$$1\$000 : x :: a : 10, \text{ d'onde} \\ x = \frac{1000 \times 10}{a} = \frac{10:000}{a}.$$

D'onde se conclue que 10:000 dividido por a é egual ao rendimento respectivo á contribuição de 100 réis, em um concelho cuja percentagem seja a .

Logo o quociente obtido indica ao empregado fiscal a quantia que no seu concelho deve pagar 100 réis de contribuição, isto é, o *minimo rendimento sujeito a contribuição*, e por isso os rendimentos inferiores estão isentos, fazendo-se consequentemente a repartição individual, pela applicação da percentagem só ao rendimento obtido e aos superiores.

D'aqui se vê que o emprego d'esta formula simplifica extraordinariamente o serviço da repartição individual, pois que, sabida a percentagem de um concelho, e fazendo uso da formula, conhece-se antecipadamente quaes são os rendimentos collectaveis a

que não é necessario applicar a percentagem por serem isentos de imposto, o que evita o trabalho de fazer muitas operações inuteis.

A junta, portanto, vae vendo quaes os rendimentos que estão isentos, e só applica a percentagem aos outros. Mas nem porisso deixam de sommar-se os rendimentos collectaveis de todos elles (art. 201.º).

E' claro que, tendo-se desprezado os rendimentos inferiores ao limite minimo para o pagamento da contribuição, nem por isso deixa de se fazer o confronto do mappa de repartição com a matriz.

Para esse effeito procede-se nos termos dos artt. 201.º e 202.º para vêr se está ou não exacto aquelle mappa.

A junta de matrizes emendará qualquer erro que se tenha commettido, e resalvará essas emendas por meio d'uma verba no mesmo artigo, assignada por dois vogaes, ou por declaração inserida no termo de encerramento (artt. 203.º e 204.º).

A isenção dos rendimentos minimos continúa, como dissemos, depois da separação da contribuição urbana e rustica, mas diz respeito a ambas as contribuições reunidas, fazendo-se as operações separadamente com respeito a cada contribuição (artt. 128.º e 129.º e §§ do Regul. de 1903).

Se a somma das duas verbas não excede a 100 réis, deixará de repartir-se a collecta, lançando-se o rendimento sómente nas columnas n.ºs 5 e 8.

160. Repartição individual.— Quando o mappa de repartição conferir com a matriz, tem o escrivão de fazenda de proceder á *repartição individual*, que é a repartição do contingente feita proporcionalmente ao

rendimento collectavel de cada contribuinte, o que se obtem por meio da applicação da percentagem ao rendimento collectavel individual de cada um (artt. 205.º de Regul. de 1881 e 130.º do Regul. de 10 de agosto de 1903).

Como nas operações, a que a junta tem de proceder para determinar a collecta de cada um dos contribuintes, póde apparecer uma fracção, que é desprezada (artt. 208.º e 209.º), o resultado seria haver uma diminuição nas collectas; mas, para obviar a esse inconveniente, manda o art. 209.º que se augmentem com uma unidade tantas das maiores collectas, quantas forem necessarias para compensar o desprezo das fracções, de modo que a somma das collectas, no mappa, corresponda ao contingente rectificado, designado ao concelho.

Mas, havendo, como ha, a omissão proveniente dos minimos, como se ha de fazer a verificação?

Responde o § 1.º do art. 209.º (*Vide*).

E sendo necessario que se obtenha todo o contingente que se reparte, e não podendo obter-se por causa da isenção dos minimos, como remediar o mal?

Responde o § 2.º do mesmo artigo, que manda considerar como *annullação*, para o fim de ser adicionada ao contingente do anno seguinte, a contribuição correspondente a essas isenções.

A contribuição predial é devida no concelho ou bairro onde o predio estiver inscripto (art. 211.º).

D'este modo, se os contribuintes tiverem predios em differentes concelhos, pagam contribuição predial em tantos concelhos quantos forem aquelles em que os predios estiverem situados.

O art. 212.º provê o caso de vigorar em um districto o systema de quotidade, o que, nos termos da lei de 17 de maio de 1880, podia succeder na 2.ª phase.

O art. 213.º fixa o praso do encerramento do mappa de repartição, que se prolonga até ao dia 30 de setembro.

161. Reclamabões e recursos ácerca do mappa de repartição. — Feito assim o mappa, tem de ser patenteado aos contribuintes por espaço de 10 dias, da mesma fórma que as matrizes (Regul. de 1881, art. 214.º).

As reclamações não podem versar sobre todos os dizeres do mappa, mas sómente sobre os que veem designados no art. 216.º, que são os que influem na collecta.

O contribuinte póde ter reclamado contra a matriz, assistindo-lhe tambem a faculdade de o fazer contra o mappa, porque póde ser mal feita a repartição ou haver erro na passagem da matriz para o mappa de repartição.

Estas reclamações são apresentadas á junta de matrizes, de cujas decisões póde recorrer-se para o juiz de direito e d'este para o Sup. Trib. Adm. (art. 217.º).

Depois de rectificado o mappa, é que se faz o seu encerramento nos termos do art. 220.º e §§ do Regul. de 1881.

Depois do Regul. de 1903, o processo das reclamações e recursos ácerca do mappa de repartição continúa como pelo Regul. de 1881, e é no mesmo requerimento e em um só processo que os contribuintes reclamam ou recorrem, pelo que respeita não só á

contribuição urbana, mas também á rustica, como se vê do art. 133.º.

Rectificado o mappa, o encerramento faz-se do mesmo modo que pelo Regul. de 1881, como dispõe o art. 134.º.

Programmas, n.º 50 — Recursos extraordinarios.
Annullações ordinarias e extraordinarias (*por sinistros*).

N.º 51 — Extracção dos conhecimentos de cobrança.
Cobrança voluntaria e coerciva.

162. Extracção dos conhecimentos. — Chamam-se *conhecimentos* os recibos que se entregam aos contribuintes, quando vão pagar a contribuição.

A extracção dos conhecimentos é feita pelo es-
crivão de fazenda, visto que elles são confeccionados
em presença do mappa de repartição (Regul. de 1881,
art. 221.º).

Os es-
crivães de fazenda remetem-os aos recebe-
dores de concelho até ao dia 30 de novembro (art. 225.º).

Os conhecimentos da contribuição predial com-
põem-se do conhecimento principal, que comprehende
a totalidade da collecta, e de conhecimentos parciaes,
correspondentes ás prestações em que é permitido
pagar este imposto (art. 222.º).

O conhecimento principal comprehende a totali-
dade da collecta, e os conhecimentos parciaes sómente
a importancia das prestações em que a mesma colle-
cta é dividida. O primeiro só é entregue ao contri-
buinte quando satisfizer a ultima prestação. Se elle
quizer antecipar o pagamento de todas as prestações,
recebe os conhecimentos d'estas e conjunctamente o
principal (art. 223.º). Vej. também os artt. 224.º e 225.º.

Hoje, em presença do Regul. de 1903, os conhe-
cimentos de cobrança são communs á contribuição
predial urbana e rustica, e em tudo mais continúa
em vigor o Regul. de 1881 (art. 135.º e seguintes do
Regul. de 1903).

163. Cobrança — A contribuição predial é paga
em quatro prestações (Regul. de 1881, art. 228.º a
229.º).

Esta doutrina pelo dec. n.º 1 de 31 de dezembro
de 1892, art. 2.º § 2.º, foi substituida, pa-
sando as prestações a ser semestraes, e devendo ser pagas du-
rante os mezes de janeiro e julho; só se permite o
pagamento em quatro prestações trimestraes, haven-
do declaração do contribuinte apresentada no mez
de setembro do anno a que respeitar o lançamento,
declaração que é feita ao es-
crivão de fazenda.

A cobrança é *voluntaria* ou *coerciva*. *Voluntaria*,
quando o contribuinte paga a contribuição na epoca
em que estão abertos os cofres. *Coerciva*, quando por
qualquer circumstancia o contribuinte não paga n'es-
ses prazos, e é compellido a pagar por meio de exe-
cução fiscal.

Esta é feita pela auctoridade ou tribunal a quem
a lei incumbe a execução nos bens do contribuinte
remisso.

A principio competia á auctoridade judicial.

Por decretos de 13 de agosto 1844 e 30 de de-
zembro 1845 essa competencia passou para os admi-
nistradores de concelho.

Reconhecendo-se, porem, os graves inconvenien-
tes d'esta competencia, porque os administradores de
concelho, como auctoridades de caracter politico, abu-

savam ou podiam abusar d'esta attribuição para fins eleitoraes, a lei de 21 de maio de 1884 estabeleceu que em todos os concelhos, excepto Lisboa e Porto, as execuções fossem feitas pelo poder judicial.

Para execução d'esta lei foi publicado o dec. de 21 de abril de 1886, que mandou instaurar os processos respectivos, a requerimento do Min. Pub., perante o juiz de direito da comarca a que pertencesse a recebedoria onde devesse ser paga a contribuição, e depois appareceram as instrucções de 31 de maio de 1886, que alteraram em alguns pontos o processo mandado seguir n'essas execuções.

Porém o dec. n.º 2 de 31 de dezembro de 1892, artt. 1.º e 2.º, passou para os escrivães de fazenda a competencia das execuções fiscaes, excepto nos bairros de Lisboa e Porto, em que continuou a pertencer aos administradores dos bairros.

Depois foram encarregados d'este serviço das execuções fiscaes os juizes dos extinctos tribunaes administrativos, emquanto não obtiveram collocação no quadro da magistratura judicial (dec. de 9 de março de 1893).

Esta substituição terminou ha muito, e hoje são os escrivães de fazenda os juizes das execuções fiscaes em todos os concelhos, excepto em Lisboa e Porto, onde existem juizes privativos das execuções fiscaes, sendo dois em Lisboa e um no Porto (Regul. de 28 de março de 1895, artt. 1.º a 5.º).

Foi portanto estabelecido um novo processo para a cobrança coerciva das contribuições, o qual foi regulado pelas instrucções de 11 de fevereiro de 1893, e hoje pelo dec. de 28 de março de 1895.

O Regul. de 1903 não fez alteração a esta doutrina (art. 139.º).

Quanto ás epocas de cobrança, deve ter-se em vista o que dispõe a lei de 13 de maio de 1901, cujas bases por emquanto não estão em execução n'esta parte.

164. Avisos.— Logo que os conhecimentos são entregues aos recebedores, teem estes de fazer *avisos aos contribuintes* antes da abertura do cofre (Regul. de 1881, art. 226.º).

E' preciso não confundir estes avisos com os que, segundo o regulamento geral da administração da fazenda publica de 4 de janeiro de 1870, teem de ser feitos depois de encerrado o cofre (art. 226.º § 2.º).

Ha duas especies de avisos:

a) Uns, que são expedidos pelo correio antes da abertura do cofre (art. 226.º). Vej. tambem o dec. de 31 de dezembro de 1873, que regulou a distribuição d'estes avisos por intermedio do correio, em Lisboa e Porto.

b) Outros, que são expedidos depois de encerrado o cofre (Regul. de 4 de janeiro de 1870, art. 35.º).

Para melhor comprehensão d'esta materia, transcrevemos o art. 35.º d'este Regul.

“Art. 35.º Findos os prazos marcados para a cobrança das contribuições e rendimentos publicos, os devedores remissos serão, dentro de 30 dias, avisados por escripto pelo respectivo recebedor para pagar na recebedoria da comarca, na do concelho ou ao cobrador da freguezia as importancias por que forem responsaveis, dentro do prazo improrogavel de cinco dias, contados da data do aviso.

“§ 1.º Os contribuintes que não pagarem as suas collectas á bocca do cofre são sujeitas á multa de

3 p. c. das respectivas collectas, sendo o minimo d'ella a quota fixa de 40 réis por cada conhecimento...

Alem d'esta multa de 3 p. c. paga o remisso mais 6 p. c. de juros da mora (Regul. cit., art. 53.º).

Depois d'este aviso, se ainda assim o contribuinte não paga, é então relaxado, isto é, procede-se á execução fiscal, e sobre elle recae então uma terceira multa de 6 p. c. sobre a importancia executada, para os interventores na execução (tabella n.º 2 annexa ao Regul. cit.). Vej. o § 305.º dos *Principios de finanças* do sr. Dr. Jardim.

Portanto, é facil estabelecer a differença que existe entre estes segundos avisos e os primeiros, a que se refere o Regul. de 1881, art. 226.º.

165. Recursos extraordinarios. — Occupam-se d'estes recursos os artt. 315.º a 317.º do Regul. de 1881, hoje substituidos pelos artt. 183.º a 187.º do Regul. de 1903, como se vê do art. 218.º n.º 12.º.

São interpostos fóra dos prazos em que o podem ser os ordinarios de que já nos occupámos. Já vimos que, depois de o mappa de repartição ser exposto ao exame dos contribuintes, podiam estes reclamar perante a junta de matrizes, bem como recorrer das decisões da mesma junta dentro de prazos determinados. E o mesmo vimos quanto ás reclamações e recursos ácerca das matrizes, e ainda ácerca das cadernetas segundo o Regul. de 1903.

Se porém os contribuintes não interposerem estas reclamações e recursos dentro dos prazos marcados, não podem tomar d'elles conhecimento as entidades que são competentes para os julgar. Tambem

já dissemos qual é o processo que deve seguir-se nas reclamações e recursos ordinarios.

Os recursos extraordinarios não são interpostos nos mesmos casos e prazos, nem seguem a mesma ordem de processo.

Estes recursos são applicaveis não só á *contribuição predial*, mas tambem ás demais *contribuições directas de lançamento ou repartição* e ainda á *contribuição de registo*, ao *imposto do real d'agua*, e até ao *imposto do sello*.

A ordem do processo d'estes recursos achava-se na portaria de 8 de agosto de 1881, e hoje nos artt. 185.º a 187.º do Regul. de 1903. N'estes artigos se diz a quem deve ser apresentada a petição, bem como os tramites que ha de seguir o recurso: — escrivão de fazenda, delegado do thesouro, direcção geral das contribuições directas. Convem consultar sobre o assumpto o dec. de 30 de junho de 1898, que regula a constituição dos conselhos das direcções geraes, a quem compete decidir estes recursos, bem como o dec. de 29 de dezembro de 1849, principalmente no art. 2.º.

Os recursos extraordinarios não foram a principio applicados a todas as contribuições, porém só ás contribuições directas de lançamento e repartição; mas differentes leis os foram applicando successivamente ás outras a que hoje se estendem.

O dec. de 29 de dezembro de 1849 declarou que os recursos extraordinarios podem ser interpostos ou pela fazenda nacional ou pelos *collectados sem fundamento algum para o serem*, e que por isso não tinham para que examinar nem eram obrigados a examinar o lançamento (art. 2.º n.º 2.º).

O Regul. de 1881, e com elle outros diplomas legislativos, não se exprimem do mesmo modo que o dec. de 1849, e limitam-se a dizer: "Os collectados *sem fundamento algum para o serem*."

O dec. de 1849 era mais claro, porque as palavras supprimidas pelo Regul. de 1881 explicam melhor o alcance d'este preceito, o qual abrangia unicamente os collectados que não tinham motivo para examinar a matriz, que eram a final aquelles que não possuíam no concelho a materia collectavel sobre que a contribuição recáe, por exemplo, quanto á contribuição predial, os que não possuissem predios; quanto á industrial, os que não exercessem industria, etc. Esses é que não são obrigados a examinar a matriz, nem teem para que examinal-a.

A fazenda nacional póde recorrer extraordinariamente sem restricções algumas, mas os collectados só podiam recorrer quando o tivessem sido *sem fundamento algum para o serem*.

A' primeira vista parece que os recursos extraordinarios não teem razão de ser, desde que existem os ordinarios. E, sendo assim, para que conceder aos contribuintes uma faculdade de que elles já se recusaram a fazer uso?

Mas a verdade é que, além dos erros que podem dar-se na matriz e no mappa de repartição, e que podem ser emendados por virtude de reclamações ordinarias dos contribuintes, outros ha que não podem ser emendados por essa fórma.

Assim, um individuo que tem um predio no concelho sabe que ha de forçosamente ser collectado, de modo que, se não reclamou no praso devido, foi porque não quiz ou porque se desleixou. Para esse, por-

tanto, não ha nem póde haver recurso extraordinario, porque, podendo fazer a sua reclamação ordinaria, se não reclamou, a culpa foi sua.

Mas, assim como os erros de lançamento podem ser cominettidos contra um individuo que tem predios no concelho, póde ser tambem collectado outro que os não tenha.

Em tal caso a collecta representa para elle uma verdadeira surpresa, pois que, como não tem predios, não é obrigado a examinar a matriz. E' claro que para este deve haver um meio de se escusar ao pagamento de uma contribuição indevida: esse meio é o *recurso extraordinario*.

Este recurso tem uma função propria, e dá-se mesmo quando a contribuição já estiver a ser cobrada na recebedoria, ou mesmo quando já está effectuado o pagamento voluntario, mas o contribuinte reconhece então que foi collectado sem fundamento.

Na *Revista de Legislação e de Jurisprudencia*, vol. 16.º, n.º 781, pag. 3 a 6, procura-se determinar o sentido da expressão — collectados *sem fundamento algum para o serem* — em relação á contribuição de registo, sendo esta doutrina applicavel ás outras contribuições.

Opina a *Revista* que os recursos extraordinarios só podem ser usados por quem foi verdadeiramente surpreendido com a collecta, e que não são permitidos aos que eram obrigados a examinar a matriz, nem aos que em tempo já houvessem interposto recurso ordinario, embora este não fosse attendido. Assim o decidiu tambem o Sup. Trib. Adm. nas Resoluções de 16 de novembro de 1876, de 11 de maio de 1882, e de 8 de novembro de 1883.

Todavia nas estações superiores de ha muito se

permite o recurso extraordinario com mais amplitude, e esta pratica acha-se hoje legalizada pelo n.º 2.º do art. 183.º do Regul. de 1903 (*Vid.*). Póde hoje recorrer-se extraordinariamente pela collecta *ou parte da collecta*, uma vez que pelo mesmo fundamento não se tenha reclamado nos prazos ordinarios.

O Regul. de 1903, ampliando assim o uso dos recursos extraordinarios, restringiu-o quanto ao tempo pois declara que elle caduca para os contribuintes um anno depois do pagamento do imposto, ou depois de feita a citação pessoal para a cobrança coerciva (§ unico do art. 183.º).

Quanto aos effeitos d'este recurso, o mesmo Regul. declara que terá o *suspensivo*, só quando o contribuinte depositar a importancia da collecta reclamada (art. 184.º).

Perante quem são interpostos os recusos extraordinarios?

Perante o Conselho da Direcção Geral das Contribuições Directas (Regul. de 1903, art. 183.º).

O dec. de 30 de junho de 1898, que actualmente regula a organização do ministerio da fazenda, dá tambem esta attribuição ao Conselho da Direcção Geral das Contribuições Directas (art. 75.º).

Que conselho é este?

É um tribunal contencioso junto do ministerio da fazenda, constituído pelo director geral das contribuições directas, presidente, e por todos os chefes de repartição da mesma Direcção Geral (dec. de 30 de junho de 1898, cit. art. 75.º).

Este conselho decide em unica instancia os recursos extraordinarios (art. 80.º).

N'elles serve de relator o chefe da 1.ª repartição, que é aquelle a cujo cargo está a contribuição predial (art. 77.º e art. 6.º).

Como vimos, os recursos extraordinarios são interpostos ou pela fazenda nacional ou pelos contribuintes.

Quando o forem por estes, são entregues ao escrivão de fazenda, que os remetterá ao delegado do thesouro no prazo de quinze dias (Regul. de 1903, art. 185.º).

Quando forem interpostos pela fazenda nacional, é ao delegado do thesouro que compete apresental-os e envial-os directamente á Direcção Geral das Contribuições Directas, visto que o escrivão de fazenda não é competente para o interpor (Regul. de 1903, art. 186.º).

166. Annullações extraordinarias ou por sinistros — Os contribuintes tem o direito de reclamar contra os erros da matriz, ou contra as injustiças do lançamento, no caso de haver para elles prejuizo, reconhecido pelo exame da matriz ou do mappa de repartição. Taes reclamações podem ser ou não deferidas. Se o forem total ou parcialmente, procede-se á annullação respectiva. A estas annullações podem chamar *ordinarias*.

Estas verificam-se tanto na contribuição predial rustica, como na urbana, e já vimos que, dando as reclamações e recursos motivo a alterações na matriz ou no mappa de repartição, derivam d'ahi *annullações*.

Mas ha tambem as annullações por *sinistros*, que

se dão nos mesmos casos de perda dos predios ou suas culturas, que, segundo a Ordenação, liv. 4.º, tit. 27, desobrigavam o rendeiro do pagamento da renda; que era quando os fructos, no estado de pendentes, se perdiam por caso insolito, como cheia, fogo, secca, exercito de inimigos, aves, gafanhotos, bichos ou outro caso semelhante (Regul. de 1881, art. 283.º). Estas annullações são exclusivamente applicaveis aos predios rusticos.

Estes casos motivavam no nosso antigo direito a acção chamada de *encampação por esterilidade*, que deixou de existir pelo art. 1630.º do Cod. Civ., mas cujos fundamentos ainda podem invocar-se para motivar as *annullações por sinistros*, como se vê do art. 283.º e segg. do Regul. de 1881.

Mas o que significará o termo — *sinistros*? Devemos entender por *sinistros* as perdas occorridas nos predios ou culturas por effeito de qualquer accidente fortuito da natureza d'aquelles que desobrigavam os rendeiros do pagamento da renda nos termos da Ord. citada.

A importancia d'estas *annullações por sinistros* não é adicionada ao contingente do anno seguinte, porque para occorrer a ellas foi pelo dec. de 31 de dezembro de 1852, art. 20.º n.º 1.º, creado o adicional de 2 %o, que não existe hoje separado da contribuição predial, mas sim n'ella inglobado, como já foi dito.

A Ordenação trata dos casos em que os rendeiros ou colonos são desobrigados do pagamento da renda. Concedia que o colono ficasse desobrigado, quando os fructos pendentes desaparecessem por cheia, fogo, estiagem, dizimação por bichos malignos, como gafanhotos, etc. No caso de perda total ficavam

os rendeiros desobrigados de toda a renda, e no caso de perda parcial ou offereciam ao senhorio os fructos que ficassem, deduzidas as despezas das sementeiras; quando se tratasse de terras de pão, ou pediam a correspondente diminuição.

Estas causas que, segundo a Ord., liv. 4.º, tit. 27, desobrigavam o rendeiro do pagamento da renda, eram, repetimos, o fundamento da chamada *acção de encampação por esterilidade*, a qual acabou em virtude do cit. art. 1630.º do Cod. civ.

Todavia a legislação fiscal continuou a declarar em vigor a doutrina da Ordenação para o effeito das annullações, e é o que faz o art. 283.º do Regul. de 25 de agosto de 1881, reproduzindo uma disposição analoga das Instrucções anteriores.

D'este modo parece que ha desharmonia entre a legislação civil, que não permite em regra ao rendeiro desobrigar-se do pagamento da renda ao senhorio, e a legislação fiscal, que permite a este requerer a annullação das verbas de contribuição predial; quando o rendimento collectavel tiver sido destruido, e entretanto o snhorio recebe ou tem direito a receber, mesmo n'este caso, as rendas por inteiro.

Como conciliar esta doutrina?

Concilia-a o § unico do art. 283.º do cit. Regul.: — os proprietarios de predios rusticos só podem requerer as annullações por sinistros com aquelle fundamento, no caso em que por estipulação no contracto o arrendatario poder exigir diminuição de renda. No caso de o senhorio receber a renda integralmente, não póde requerer nenhuma annullação da contribuição predial, como é justo.

Convem observar que a lei de 29 de julho de 1899 alterou a doutrina do Regul. de 1881, relativamente ás annullações por sinistros com respeito ao rendimento das vinhas, totalmente destruidas por diversas molestias, como a *phylloxera* e outras (art. 20.º).

O Regul. concedia já a annullação permanente das verbas da contribuição, por effeito da *phylloxera*; mas mandava conservar o predio na matriz para ser devidamente collectado no caso de mudar de cultura (art. 289.º § 1.º), e os certificados d'essas annullações deviam ser processados até ao fim do praso da cobrança voluntaria da segunda prestação d'esta contribuição (cit. art. § 3.º), emquanto a lei de 1899 declarou abolidos os certificados d'estas annullações, e mandou inscrever o rendimento collectavel de taes vinhas no mappa de repartição, em separado, para não produzir collecta, á semelhança do que se acha estabelecido nos artt. 200.º e 201.º do Regul. de 1881 para as verbas inferiores a 100 réis. E deve fazer-se a estes predios, a que se concede o deneficio da annullação permanente, uma inspecção directa de tres em tres annos, para se verificar se estão reduzidos a cultura, que os obrigue ao pagamento do imposto (art. 20.º § 2.º).

Comparando as annullações ordinarias com as extraordinarias, notamos entre ellas as seguintes differenças:

1.ª As *ordinarias* teem logar nos casos dos artt. 268.º e segg. (decisões das reclamações e recursos); — e as *extraordinarias* nos casos dos artt. 283.º e segg. (nos casos de perda dos predios ou suas culturas).

2.ª As *ordinarias* dão logar a titulos de annullação ou restituição, passados pela junta, assignados pelo presidente e por dois membros, e extrahidos do caderno das annullações ⁽¹⁾, e a importancia d'estes titulos é encontrada nas respectivas verbas da contribuição predial (artt. 269.º, 270.º, 234.º e 235.º); — e as *extraordinarias* dão logar a certificados de annullação, que são passados nos termos dos artt. 296.º, 297.º, 300.º e § 2.º. Como vimos, foram abolidos pela lei de 29 de julho de 1899 os certificados relativos ás vinhas *phylloxeradas*.

3.ª As *ordinarias* são consideradas na fixação do contingente do anno seguinte, addicionando-se-lhe a sua importancia, deduzidas as verbas supplementares, e entram assim no calculo de percentagem do concelho estabelecida pelo delegado do thesouro; — as annullações *extraordinarias* ou *por sinistros* não são consideradas, porque a sua importancia está computada nos 2 % para falhas do art. 20.º n.º 1.º do dec. de 31 de dezembro de 1852, hoje inglobados no contingente ordinario da lei de 17 de maio de 1880, e por isso as verbas da contribuição predial, annulladas por esta fôrma, não são computadas para o augmento do rendimento d'esta contribuição, como eram antes de 1880.

Todavia a lei de 1899 manda addicionar ao contingente do anno seguinte a importancia das annull-

⁽¹⁾ Este caderno foi supprimido pelo decreto n.º 1 de 31 de dezembro de 1892, art. 2.º e chama-se hoje *caderno das alterações e annullações*.

lações que provierem da perda total das vinhas, como se vê do art. 20.º.

4.* As *ordinarias* só podem ser requeridas individualmente pelas pessoas a quem respeitam; — as *extraordinarias* podem sê-lo pela camara municipal (art. 285.º § unico do Regul. de 1881).

INDICE

PARTE I

Preliminares

	PAG.
1 — Plano de estudo	3
2 — Definição da sciencia financeira	5
3 — Diferenciação especifica d'esta sciencia	13
4 — Etymologia do termo <i>Finanças</i>	16
5 — Relações das <i>Finanças</i> com as outras sciencias	18
6 — As <i>Finanças</i> constituem um corpo de doutrina separado	29
7 — Importancia das <i>Finanças</i> . Utilidade d'esta sciencia	32
8 — Necessidade do estudo da sciencia e legislação financeira	36
9 — Influencia das <i>Finanças</i> nas questões politicas e internacionaes da actualidade	37
10 — Administração financeira, — serviços de fazenda	40
11 — Character dos serviços financeiros.	41
12 — Organismo privativo dos serviços financeiros	50
13 — Natureza dos officios de fazenda	52
14 — Quadros especiaes que os serviços financeiros constituem	59

PARTE II

Despezas

	PAG.
15 — Noção das despesas publicas.	61
16 — Essencia e natureza das despesas publicas	62
17 — Valor economico-financeiro das despesas publicas	69
18 — Determinação das despesas publicas, — sua legitimidade	70
19 — Normas juridicas das despesas	71
20 — Normas constitucionaes	74
21 — Fixação das despesas publicas	79
22 — A fixação das despesas importa a criação e auctorisação das receitas	80
23 — Augmento progressivo das despesas publicas dos estados	81
24 — Causas economicas ou administrativas do augmento.	83
25 — Causas de ordem puramente politica	85
26 — Wager	87
27 — Graziani	88
28 — Classificação legal das despesas	90
29 — Despesas ordinarias e extraordinarias	91
30 — Despesas certas e variaveis, <i>credito</i>	93
31 — Despesas por ministerios, capitulos, artigo e secções	95
32 — Classificação theorica das despesas	97

PARTE III

Recursos — Receitas

33 — Recursos ordinarios e extraordinarios	101
--	-----

	PAG.
34 — Recursos ordinarios	102
35 — Rendimentos, — accepção d'este termo em <i>Finanças</i>	105
36 — Recursos extraordinarios	"
37 — Escolha entre os recursos extraordinarios.	106

SECÇÃO 1.

Rendimentos

38 — O Estado proprietario	115
39 — O Estado capitalista	122
40 — O Estado industrial	124
41 — Dominio publico e privado do Estado	126
42 — A alienação dos bens nacionaes, — desamortisação	130
43 — Historia entre nós; — bens da corôa, reguengos, bens do fisco. Foraes.	132

SECÇÃO 2.

Contribuições

44 — Definição do imposto. Proudhon, Girardin, Ménier	135
45 — Materia collectavel.	144
46 — Vauban	"
47 — Quesnay	147
48 — Smith	150
49 — Girardin	151
49 A — Ménier.	154
50 — Revans	156
51 — Stuart Mill	"
52 — Bentham	151

	PAG.
53 — Forjaz e Mill	157
54 — Pastor	168
55 — Legislação sobre materia collectavel	162
56 — Facto indicativo de rendimento	163
57 — Diffusão do imposto	167
58 — Formula de De Parieu sobre diffusão	170
59 — Condições ou caracteres do imposto. Máximas de Smith	177
60 — Classificação legal dos impostos	180
61 — Origem, conteúdo e importancia da classificação dos impostos directos e indirectos	183
62 — Exame comparativo das contribuições directas e indirectas	188
63 — Desenvolvimento historico do imposto desde a idade media	193
64 — Diversidade ou pluralidade do imposto	200

PARTE IV

Relações entre as receitas e as despesas

SECÇÃO 1.ª

Divida publica

65 — Conversão	205
66 — Conversão de 1902	206
67 — Divida amortisavel. Definição	209
68 — Especies legaes de divida amortisavel	210
69 — Noções orçamentaes	211
70 — Outras noções de divida amortisavel: — classificação de Cossa e Beaulieu	213
71 — A conversão da divida amortisavel	216

	PAG.
72 — Estado da nossa divida amortisavel: 1.º) a cargo do thesouro	218
73 — 2.º) a cargo da Junta do Credito Publico.	220
74 — Divida vitalicia e definição	221
75 — Suas especies	222
76 — Formalidades dos titulos da divida vitalicia	223
77 — Cabimento	225
78 — Reforma, jubilação e aposentação	"
79 — Pensões do Monte-pio	226
80 — Pensões por contracto oneroso	229
81 — Pensões de sangue	230
82 — Pensões do thesouro	232
83 — Vencimentos	235
84 — Prestações aos egressos	236

SECÇÃO 2.ª

Orçamento

85 — Orçamento geral do estado: sua definição	237
86 — Origens do orçamento	242
87 — Vantagens do orçamento	243
88 — Technica do nosso orçamento.	244
89 — Hierarchia dos ministerios no orçamento	247
90 — Organização dos nossos orçamentos: I Parte inicial	248
91 — II Parte central	251
92 — III Parte final	259
93 — Questões diversas acerca do orçamento	259
94 — Relações chronologicas e logicas entre as diferentes partes do orçamento	267
95 — Orçamento preventivo e rectificado	268

	PAG.
96 — Orçamento ordinario e extraordinario . . .	270
97 — Phases por que passa o orçamento . . .	273
98 — Modo de votar o orçamento . . .	279
99 — Consequencias legais da votação por capitulos . . .	282

SECÇÃO 3.ª

Contabilidade

100 — Definição da contabilidade . . .	284
101 — Especies de contabilidade . . .	287
102 — Periodos financeiros . . .	290
103 — Duração do exercicio. Função dos dois periodos . . .	293
104 — Começo do anno economico . . .	298
105 — Diferença entre a contabilidade publica e as locais . . .	300
106 — Contabilidade legislativa: — conteúdo . . .	304
107 — Auctorisação das receitas; garantia constitucional da votação annual . . .	306
108 — Concussão . . .	317
109 — O mappa da receita . . .	318
110 — Receitas proprias e extraordinarias do exercicio . . .	319
111 — Reposição, — suas especies . . .	323
112 — Fixação das despesas, sua classificação . . .	330
113 — Creditos legislativos: — ordinarios, supplementares e extraordinarios . . .	338
114 — Estado actual da nossa legislação relativamente aos creditos legislativos . . .	345
115 — Transferencias . . .	348
116 — Repartição dos creditos legislativos . . .	

	PAG.
117 — Distribuição dos fundos . . .	349
118 — Operações das despesas publicas . . .	351
a) Declaração . . .	354
b) Liquidação . . .	358
c) Ordenamento . . .	362
d) Pagamento . . .	363
Conclusão . . .	365
119 — Annullação das ordens de pagamento . . .	368
120 — Extincção dos creditos liquidados . . .	369
121 — Contas geraes do thesouro e dos ministerios. Encerramento definitivo das contas . . .	370
122 — Contabilidade administrativa . . .	371
123 — Divisão da contabilidade administrativa . . .	373
124 — Escripuração da contabilidade administrativa . . .	380
125 — Separação absoluta do ordenador secundario e do pagador . . .	385
126 — Contabilidade judiciaria . . .	
127 — Especies de fiscalisação da contabilidade publica; alcance de cada uma d'ellas . . .	
128 — Defeitos da fiscalisação judiciaria . . .	

PARTE V

Legislação tributaria

SECÇÃO 1.ª

Contribuição predial

129 — Historia da contribuição predial; exame das contribuições extinctas pelo dec. de 31 de dezembro de 1852 . . .	387
---	-----

	PAG.
130 — Transformação por que passou desde 1854 até 1880	394
131 — O adicional de viação, — historia	397
132 — Contribuição predial extraordinaria	400
133 — Contribuição predial especial	401
134 — Economia da lei de 17 de maio de 1880	405
135 — Phases por que tem de passar a contribuição predial segundo a lei de 17 de maio de 1880	409
136 — Economia da lei de 29 de julho de 1899 e do Regul. de 10 de agosto de 1903	416
137 — Processo actual da repartição	422
138 — Bases a que deve attender a entidade repartidora do districto	425
139 — Reclamações ácerca da repartição	429
140 — Materia collectavel da contribuição predial	431
141 — Isenções temporarias e permanentes	436
142 — Incidencia pessoal	440
143 — Taxa	444
144 — Fiscalisação	445
145 — Organização das matrizes prediaes	446
146 — Fixação do rendimento bruto e liquido	454
147 — Organização das matrizes, — quem as organisa, basss a que tem de attender-se	456
148 — Substituição e renovação das matrizes	460
149 — Revisões annuaes	461
150 — Junta das matrizes	463
151 — Reclamações ácerca das matrizes	466
152 — Objecto das reclamações; especies de reclamações	468
153 — Decisão das reclamações	469

	PAG.
154 — Recursos	470
155 — Alterações que resultam das reclamações e recursos	481
156 — Extracção dos verbetes	482
157 — Fixação da percentagem do concelho	484
158 — Mappa de repartição	487
159 — Fixação do rendimento minimo para cada percentagem	490
160 — Repartição individual	491
161 — Reclamações e recursos ácerca do mappa de repartição	593
162 — Extracção dos canhecimentos	494
163 — Cobrança	495
164 — Recursos extraordinarios	497
165 — Annullações extraordinarias ou por <i>simistros</i>	498

FIM

ERRATA

<i>Pag. Linh.</i>	<i>Onde se lê</i>	<i>Deve lêr-se:</i>
17 16	não cabe ao rendimento	não é proprio para designar o rendimento
30 21	no direito publico	no <i>direito publico</i> .
43 8	Por isso se recorre	2.º — Por isso se recorre
» 10	contabilidade	contabilidade
48 8	função	funções
» 5	subordinar	submitter
» 18 e 19	entre a <i>contabilidade legislativa</i> e a <i>judiciaria</i>	entre os factos iniciais e o final da <i>contabilidade legislativa</i> .
49 1 e 2	dos serviços financeiros póde basear-se n'esta doutrina.	do Estado envolve a determinação dos serviços financeiros.
54 23	capitulo 26,	titulo 26,
63 21	venda e	venda
67 25	publico official	official publico
71 18	19. Normas juridicas.	19. 1) Normas juridicas.
74 22	para exagerar	a exagerar
» 32	uma efficacia	a efficacia
75 12	sobre as leis	nas leis
» 31	nem um terreno	nem terreno
76 24	para longos intervallos	por longos intervallos
93 15	na realidade.	na realidade (vej. n.º 96).
97 15	31. Classificação	32. Classificação
101 6	32. Recursos	33. Recursos
121 28	de dono (¹).	de donos (¹).

<i>Pag. Linh.</i>	<i>Onde se lê</i>	<i>Deve lêr-se:</i>
126 9 e 10	pertencem,	pertencem, ou que d'ellas se podem aproveitar,
128 11 a 13	susceptíveis do dominio ou cousas que estão no commercio, e cousas insusceptíveis do dominio ou que estão fóra do commercio.	susceptíveis de dominio, e cousas insusceptíveis de dominio.
128 20	particulares.	particulares. As cousas publicas estão fóra do commercio; as particulares estão no commercio (Cod. civ., art. 372.º).
136 16	impostos,	imposto,
141 16	inspira.	a inspirou.
144 4	45. Materia collectavel. Vauban,	45. Materia collectavel. Primeira questão: Vauban,
151 21	1849,	1851,
154 15	Ménier é partidario	4 A) Ménier é partidario
161 8	54. -2, Não obstante	54. — Pastor. Não obstante
162 10	55.	55. — Legislação sobre materia collectavel.
165 8	A determinação do facto indicativo do rendimento	A determinação do rendimento
176 7	qualquer	quaesquer
» 30	realize. Não é, pois exacta	realiza. Não é, pois, exacta
186 7	4.ª	1.ª
191 5	o imposto directo	o imposto indirecto
218 9	estabeleceu	auctorizou
221	entre 6 e 7	De 4 1/2 % ha os seguintes:
» 7	3.º	1.º
» 11	4.º	2.º
» 16	5.º	3.º
» 16	1902	1903
226 4	1896	1886
» 15	dos jubilados	dos que foram jubilados

<i>Pag.</i>	<i>Linh.</i>	<i>Onde se lê</i>	<i>Deve lêr-se:</i>
229	12	Titulos de pensões	Pensões
239	8	No	Pelos elementos que se encontram no
262	11	comarcas	camaras
277	6	de independencia,	da independencia,
287	3	de definição	da definição
318	4	Receitas proprias e extraordinarias	Receitas proprias
319	4	foi suspenso nas	esteve suspenso pelas
"	7	Reposições; suas especies.	Reposições; suas especies. Receitas extraordinarias do exercicio
380	11	137.	127.