

PRESCRIÇÃO DOS DÉBITOS DO ESTADO

Pelo Prof. Doutor VITORINO GUIMARÃES

1 — PRINCÍPIOS GERAIS:

A prescrição é um meio de adquirir coisas e direitos ou de extinguir obrigações, função dum certo lapso de tempo, sob condições determinadas pela lei.

Assim em direito civil aparecem-nos duas espécies de prescrições:

Aquisitiva ou *positiva*, em virtude da qual se adquiriu a propriedade duma coisa ou um direito por uma posse não interrompida.

Extintiva, liberatória ou *negativa*, que desonera duma obrigação pelo seu não exercício.

As designações de «positiva» e «negativa» são adaptadas no nosso Código Civil (1) e correspondem às de «aquisitiva» e «extintiva», usadas pelos tratadistas e seguidas na terminologia financeira.

Ao presente estudo interessa apenas a prescrição extintiva, que resulta da inacção do credor durante um espaço de tempo determinado por lei libertando assim o devedor perante o seu credor.

(1) Código Civil, art. 505.º, § único.

A prescrição extintiva não desonera sòmente de obrigação, extingue também, todos os direitos reais (1).

*
* *

A prescrição é necessária e tanto assim que remonta à Antiguidade e foi conhecida e aplicada por todos os povos que se regeram por leis.

A prescrição mais antiga é a aquisitiva; a extintiva é muito mais moderna e a sua evolução acompanha a transformação da teoria do Estado.

As acções eram perpétuas até que Teodósio II, imperador romano do Oriente, em 421, estabeleceu o princípio da extinção pelo decurso de trinta anos, a contar da exigibilidade do direito de todas as obrigações e acções, subsistindo contudo algumas excepções.

Mais tarde, pela acção de Justiniano, que governou de 527 a 565, deixou a prescrição de ser considerada como uma excepção; foi profundamente reformada a respectiva legislação e passou a significar tanto a aquisição dum direito pela posse durante um certo tempo, como a extinção dum direito pela inacção do seu proprietário por um determinado prazo. Estes princípios entraram no uso comum, pois foram adoptados na legislação de todos os povos civilizados.

Os prazos é que foram variando conforme circunstâncias especiais e a regularidade da administração financeira dos Estados.

Embora, em regra, o prazo da prescrição na lei geral continui a ser de trinta anos, o certo é que em casos especiais e determinados, mormente no que respeita à administração pública, a lei fixa prazos muito mais curtos. Assim, entre nós podem ser: dez anos, cinco anos, dois anos, alguns meses, quarenta e cinco, trinta e até, numa rigorosa aplicação da lei, quinze dias.

É certo que se applicam em determinados casos prazos muito

(1) *Código Civil*, arts. 2.241.º, n.º 4; 2.261.º e 2.279.º n.º 2.

maiores mas só excepcionalmente e em circunstâncias que a equidade manda aplicar as regras do direito comum, como succede com os bens vendidos em hasta pública e os depósitos voluntários na Caixa Geral de Depósitos.

2 — OS EXERCÍCIOS FINDOS. SUA CONVENIÊNCIA E FINS:

Estreitamente ligado ao princípio da prescrição e com o intuito de não enfraquecer as garantias dos credores do Estado, apareceram no direito orçamental os «exercícios findos».

O sistema dos exercícios findos, hoje na nossa legislação «anos económicos findos» (1), foi de há muito adoptado com o fim de simplificar a escrita e, sem prejudicar a sua boa arrumação, apressar o encerramento das contas públicas.

O exercício é o período da execução dos serviços dum orçamento e abrange, em regra, o conjunto dos encargos e dos direitos dum ano. Assim, só são considerados como pertencendo a um exercício os serviços feitos e os direitos adquiridos durante o ano económico que lhe dá o nome.

Temos uma noção clara de exercício no critério de Stourm que considera o encerramento do exercício uma operação administrativa em virtude da qual as receitas e as despesas à expiração de determinados prazos cessam de estar ligadas ao ano que as viu nascer.

Portanto, encerrar um exercício não significa que os saldos a pagar ou a cobrar, existentes no dia do encerramento, não mais serão pagos ou cobrados. Quere simplesmente dizer que esses saldos serão pagos ou cobrados num exercício posterior.

Não há nenhuma dificuldade para as receitas, que serão englobadas nas receitas do exercício decorrente (2), mas já não succede o mesmo com os pagamentos.

Com efeito, toda a despesa pública supõe um crédito; conse-

(1) Decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º

(2) Decreto-lei n.º 25.299, de 6 de Maio de 1935, art. 4.º, § único.

quentemente é preciso saber qual o crédito a que cabe o encargo do pagamento.

Foi preciso estabelecer regras próprias para a sua efectivação e assim surgiu a regulamentação dos exercícios findos ou «anos económicos findos».

O encerramento dos exercícios é pois uma medida de contabilidade, destinada a acelerar a produção das contas e a facilitar a fiscalização.

Se a lei reduzisse a sua acção apenas em fixar um encerramento aos exercícios, sem opor nenhum limite às reclamações dos credores, por mais tardios que fossem, estes poderiam fazer valer os seus créditos enquanto não caducassem pelas prescrições do direito comum. Tal demora teria para eles apenas o prejuízo da perda de juros, pois que as somas devidas, pelo facto de serem ordenadas por conta dos exercícios findos em vez de o serem pelos exercícios próprios, não deixavam por isso de lhes ser integralmente pagas.

Mas tais atrasos, se podem ser indiferentes aos credores, constituiriam para o Estado uma ameaça séria.

O Estado, com efeito, permitindo que eles se produzissem, deixaria formar uma dívida da qual lhe era impossível conhecer o montante exacto e que se podia tornar avultada. Assim, ficava exposto, numa ocasião em que tivesse a lutar com dificuldades financeiras, a ver surgirem inopinadamente reclamações de importância considerável que poderiam tornar crítica a sua situação.

Mas nem só para o Estado pode ser prejudicial o sistema. À primeira vista, uma tal latitude deixada aos credores, parece constituir uma vantagem, porém, na realidade, como a história o demonstra, acarreta-lhes muitas vezes grandes inconvenientes. Tais inconvenientes produzem-se sobretudo quando há mudanças de regimes políticos.

Cada regime novo quer aligeirar a sua gestão dos embaraços legados pelo passado e, para alcançar esse objectivo, é incitado a fazer desaparecer alguns encargos financeiros cuja existência o perturbam. Aparecem então as medidas violentas: declara-se mais ou menos francamente que os credores perderam os seus direitos; para o Estado é a falência dissimulada sob pretextos

especiosos, mas para os credores é a perda dos créditos e portanto muitas vezes a ruína.

A adopção do sistema dos exercícios findos trouxe um inegável aperfeiçoamento à arrumação das contas públicas, mas não resolveu por completo o problema, pois não produzia o seu encerramento definitivo. Assim, a prática demonstrou à evidencia que só com a prescrição podia ser conseguido o objectivo desejado.

Na verdade, o longo período durante o qual era possível obter, quando não a liquidação, pelo menos o ordenamento e o pagamento, tornava por vezes confusa e difícil a situação financeira do Estado.

Era preciso modificar a maneira de agir de forma a obstar que pudessem ser reclamadas, durante um longo prazo, débitos atrasados, não pagos unicamente por desleixo ou ignorância dos interessados: — recorreu-se então ao estabelecimento duma prescrição especial a curto prazo.

3 — *NECESSIDADE DUMA PRESCRIÇÃO ESPECIAL:*

Em todos os países civilizados estão hoje fixados prazos especiais de prescrição, em regra curtos, para as dívidas do Estado.

É absolutamente necessária essa prescrição pois que, como vimos, um Estado, que deixa formar-se um atrasado de débitos considerável sujeita-se a uma situação desagradável e até perigosa e pode encontrar-se em presença do seguinte dilema: se quer fazer face lealmente ao pagamento dos atrasados, compromete o regular funcionamento dos serviços do ano; se sacrifica os atrasados às despesas correntes, sugere-se à bancarrota.

Como o encerramento dos exercícios ou dos anos económicos é um simples processo de contabilidade que não afecta os direitos dos credores, parece à primeira vista que tais direitos deveriam, em princípio, subsistir todo o tempo necessário para serem atingidos pelas regras ordinárias da prescrição do direito civil.

Ora, é complicado e perigoso sugerir um orçamento anual a encargos tão consideráveis. Assim, para eliminar os embaraços que tal sistema acarretava à administração pública, antes de

estabelecido um prazo especial de prescrição, alguns países, de quando em quando, decretavam uma prescrição despótica e ilegal; com esse fundamento liquidavam arbitrariamente os atrasados, declarando decaídos de seus direitos os credores, cujos títulos de dívida remontavam a um certo número de anos.

Tal proceder não se coadunava, porém, com a moral e com o bom nome da administração pública; foi preciso estabelecer normas mais harmônicas com a justiça e a equidade e adoptou-se o sistema duma prescrição especial, mais curta que a geral.

A prescrição a curto prazo dos débitos do Estado apresenta características especiais. É de interesse público e tem por fim: apurar definitivamente o montante dos débitos, impedir a sua acumulação e evitar investigações ou contestações muitas vezes difíceis de realizar e resolver. Constitui portanto um privilégio do Estado; exerce-se em seu proveito e nunca contra ele, pois, a não ser assim, seria aplicada a prescrição do direito comum, como sucede, em regra, quando o Estado aparece como credor.

Com efeito, as lições da experiência demonstram claramente que não pode deixar de se aplicar o critério da prescrição curta para se conseguir a regularidade indispensável nas contas públicas.

É fundado nesta ordem de ideias que Allix, com a sua incontestável autoridade, afirma que uma das mais salientes diferenças entre as dívidas do Estado e as dos particulares, além das de competência dos tribunais e da inalienabilidade dos bens nacionais, é a da prescrição.

Assim, está plenamente justificado que desde há muito, mas mais uniformemente desde o século passado, as dívidas do Estado estejam sujeitas a uma prescrição especial e a curto prazo; em regra não excedente a cinco anos.

As normas do direito civil, que entre nós fixam o prazo de trinta anos para a prescrição geral (1), lapso de tempo que também é o determinado, em regra, para as dívidas ao Estado (2), quando aplicadas aos débitos públicos, traziam à administração

(1) Código Civil, art. 535.º

(2) Decreto-lei n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, art. 34.º

financeira deploráveis consequências: incerteza das contas de resultados, complicação da escrita, aumento de funcionários encarregados da contabilidade das dívidas atrasadas.

Ora, em época de finanças públicas equilibradas, a demora na liquidação dos débitos mais depende da negligência dos interessados que da acção do Tesouro, o que leva a concluir que importa sobretudo constranger o credor a uma rápida cobrança, reclamando prontamente o pagamento (1). Este objectivo obtém-se com a prescrição curta, isto é, com a ameaça que decorridos um certo número de anos ou meses, sem que o credor se faça pagar, o seu crédito será considerado caduco.

Sintetizando: a não ser em casos muito excepcionais de aguda crise financeira, não se admite demora na satisfação dos débitos do Estado. Portanto, a bem da regularidade da administração e do bom nome do Estado, deve a legislação vigente conter as disposições precisas para obrigar os credores a uma rápida liquidação e respectiva cobrança.

Ora, o melhor processo e o mais eficiente sistema para obter tal resultado, consiste em tornar a prescrição o mais curta possível.

Assim, foi estabelecido nas finanças públicas o princípio de que as dívidas do Estado não podem ficar em aberto senão alguns meses ou anos, fixando sempre a lei o máximo do prazo.

4 — PRAZOS DA PRESCRIÇÃO :

Como dissemos, as lições da experiência e os progressos do direito financeiro provam à evidência, que a aplicação aos débitos do Estado dos longos prazos da prescrição ordinária, em regra de trinta anos, teria deploráveis consequências para as finanças públicas. Nesta ordem de ideias, a grande maioria dos tratadistas da especialidade perfilha a doutrina de se concederem curtos prazos para a definitiva liquidação dos encargos financeiros do Estado.

(1) Prof. Armindo Monteiro, *Do Orçamento Português*.

Sobre a fixação desses prazos variam os critérios e não é fácil estabelecer normas rígidas, visto que têm de se subordinar às condições de cada país: a teoria e autoridade do Estado, a disciplina social, os usos e costumes, a facilidade de comunicações, são factores a ter em consideração quanto se legisla sobre o assunto.

Em regra, os créditos orçamentais são anuais e no fim de cada ano económico devem ser anulados automaticamente. Dizemos em regra porque, para certos serviços públicos, há muitas vezes conveniência em que os créditos, concedidos e não levantados até ao fim do ano, não sejam anulados e seja autorizada a sua transferência para os serviços seguintes. Esta modalidade só deve ser aplicada para os serviços públicos industriais e obras de grande envergadura.

Muitos outros casos há, porém, em que é preciso conceder um certo prazo, mais ou menos longo, para que os credores do Estado possam fazer valer os seus direitos e satisfazer as formalidades exigidas pela lei para serem embolsados do que lhes pertence.

O período de cinco anos é o que mais frequentemente nos aparece e fez surgir na Contabilidade pública de grande número de Estados uma teoria especial: a caducidade quinquenal.

Entre nós esse período, já mencionado na reforma de 1516, foi o adoptado em 1863 (1) e mantido em toda a legislação posterior até 1919, ocasião em que foi reduzido a dois anos (2).

Numa época em que os débitos atrasados eram consideráveis e se estendiam por grandes lapsos de tempo e em que as comunicações, quer de distância quer de relação, eram demoradas, difíceis e incertas, a adopção do período de cinco anos representou uma inovação conveniente e vantajosa.

Nos tempos hodiernos, porém, essas razões desapareceram visto que: há uma melhor compreensão dos deveres do cidadão para com o Estado, as distâncias são percorridas com facilidade, as comunicações de relação tornaram-se muito rápidas. Assim,

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1863*, art. 60.º

(2) *Decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919*, art. 1.º

estando à reclamação dos créditos assegurados todas as condições de brevidade, o período de cinco anos como norma, para a maioria dos casos, passou a ser considerado excessivo.

É por isso que, em benefício das contas públicas, merecem todo o aplauso as providências tendentes a encurtar os prazos de prescrição das dívidas do Estado, desde que estejam devidamente garantidos os direitos dos credores.

Os nossos legisladores souberam tirar proveito para o Estado das transformações realizadas na vida social e económica e, com justificado orgulho, podemos afirmar que hoje a nossa jurisprudência sobre o assunto é mais perfeita e progressiva que a francesa que lhe serviu de fonte. Na verdade, evolucionou mais rapidamente e os métodos adoptados são mais vantajosos e convenientes para o Estado, sem prejuizos dos direitos e interesses dos credores.

5 — A PRESCRIÇÃO NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA ATÉ AO DECRETO-LEI N.º 18.381 :

A nossa legislação, anterior à segunda metade do século XIX, embora já fixasse prazos especiais, é quase sempre omissa no que respeita aos princípios que regulam a aplicação da prescrição dos débitos do Estado. Aplicavam-se certamente as disposições sobre a prescrição extintiva constantes da lei comum.

Sobre este aspecto da prescrição algumas providências foram incluídas nas «Ordenações Afonsinas», que estabeleceram, para as acções reais, as prescrições aquisitivas de dez anos entre os presentes na mesma comarca, de vinte anos entre ausentes em diversas comarcas havendo título e boa fé, e de trinta anos faltando o título mas com boa fé; para as acções pessoais, era exigido o mesmo período de trinta anos, mas com boa fé.

Nos princípios do século XVI, porém, já nos aparece claramente considerada e expressa uma prescrição extintiva especial aplicada às dívidas do Estado.

Pela notável reforma financeira de 1516 — D. Manuel I — foi determinado: que as dívidas ou quaisquer obrigações da fazenda caducassem decorridos cinco anos sobre a data em que

tinham sido contraídas ou sobre o requerimento em que o seu pagamento tivesse sido pedido (1).

As dívidas ao Rei só prescreviam passados quarenta anos.

— Uma lei de D. João III determinou quanto à prescrição extintiva :

— «Porém, esta não haverá lugar nos devedores que tiverem má fé, porque estes tais não poderão prescrever por tempo algum».

*

* *

O Código Civil contém, como é óbvio, várias disposições sobre a prescrição extintiva ou negativa que, na falta de lei expressa contrária, são aplicáveis às dívidas do Estado.

Assim, entre várias determinações sobre a matéria, fixa o prazo dum ano para a prescrição dos emolumentos dos funcionários públicos, contado desde a sentença ou decisão final, ou desde o acto respectivo sendo avulso; o de três anos para os ordenados ou outras retribuições anuais; e o de cinco anos, a correr desde o dia do último pagamento, para os juros e capital.

Na nossa legislação sobre a dívida pública, mas somente quanto a prescrições dos juros, tem sido sempre mantido o prazo fixado no Código Civil.

O certo é, porém, que não faz qualquer referência aos títulos do Estado, mas não impede o estabelecimento de prazos próprios, pois, acrescenta que as disposições do Código não prejudicam quaisquer outras prescrições especiais estabelecidas por lei (2).

*

* *

Em 12 de Dezembro de 1863, por iniciativa do então ministro da Fazenda. Joaquim Thomás Lobo d'Ávila, mais tarde conde de Valbom, foi publicado o nosso primeiro «Regulamento Geral da Contabilidade Pública, que marca uma época na nossa administração financeira.

(1) *Regimento dos Almojarifes*, arts. 209.º e 210.º

(2) *Código Civil Português*, arts. 505.º, 539.º, 541.º, 543.º, 545.º e 547.º

O interessante relatório que o acompanha, frisa bem o quanto preocupava já o legislador a necessidade de estabelecer prazos não muito longos para a prescrição das dívidas do Estado pois diz que se impunha providenciar para «se prescrever a forma do pagamento dos créditos em dívida, procedentes de cada um dos exercícios findos, extinguindo a prática irregularíssima de figurarem os mesmos créditos indefinidamente nas contas dos exercícios corrente; regular a execução das disposições legislativas em vigor sobre os termos da prescrição;...».

No novo diploma foi, pois, enfrentado o problema da caducidades dos débitos públicos, sendo determinado que eram prescritos e definitivamente extintos em proveito do Estado todos os créditos que não tendo sido pagos antes da anulação das ordens de pagamento, respectivas ao exercício a que pertenciam, não tivessem sido, por falta de reclamação ou justificação suficiente, liquidados, ordenados e satisfeitos no prazo de cinco anos, contados da data da abertura do mesmo exercício.

Mais era determinado que o prazo da prescrição era de seis anos para os credores residentes fora do território europeu (1).

O legislador orientou-se nos princípios, matéria e economia da legislação francesa, adoptando até idênticos prazos.

*
* *

O Regulamento de 1863 vigorou durante pouco tempo, pois, por decreto de 4 de Janeiro de 1870, foi aprovado um novo Regulamento Geral da Contabilidade Pública.

Este diploma, quanto à prescrição, manteve o mesmo sistema e o critério do prazo de cinco anos, porém com uma maior generalidade e amplitude visto que não se referia somente às ordens de pagamento anuladas mas sim a todos os débitos que não fossem pagos antes de findo o período de duração do exercício a que pertencessem. Além disso mandava contar o prazo a partir do termo do respectivo exercício e não da abertura, como estavam as disposições anteriores.

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1863*, art. 60.º

Retirou porém a prorrogação por mais um ano para os interessados residentes fora do território europeu. Sujeitava à caducidade quinquenal os juros da dívida consolidada, disposição esta que foi suspensa passado pouco tempo.

É de supor que se tenham levantado dúvidas se para essa classe de débitos se devia aplicar a prescrição comum ou a especial. Havia fundamento para que tal haja sucedido, pois, embora o prazo em ambos os casos fosse de cinco anos, tinha importância a escolha do sistema a adoptar por causa da contagem do prazo que, segundo o Código Civil, começava à data do último pagamento e pelas disposições regulamentares desde o último dia do exercício do ano que lhe dava o nome.

Também, comparativamente ao Regulamento de 1863, foi introduzida a inovação que os débitos a que se applicavam os princípios da caducidade quinquenal eram só os que respeitavam aos créditos concedidos na lei anual das despesas. Era uma tentativa de diferenciação entre as despesas da economia pública e as da economia privada (1).

*

* *

O Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1881, baseado na lei de 25 de Junho do mesmo ano, que ainda mantém algumas disposições em vigor, é um diploma notável pela sua orientação acentuadamente progressiva, e realizou inegável melhoria na administração financeira a-par-de grandes aperfeiçoamentos na organização das contas públicas.

Quanto à prescrição dos débitos do Estado, porém, não trouxe inovações e pouco alterou o que estava anteriormente legislado, limitou-se a ligeiras modificações de redacção e a determinar uma nova modalidade para a contagem do prazo.

Estatuía que as quantias em dívida em cada um dos exercícios findos seriam satisfeitos durante cinco anos contados do termo do ano económico que dava o nome ao exercício; e que se-

(1) Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1870, art. 47.º

riam prescritos e definitivamente extintos os créditos liquidados em face da lei anual das despesas, que não tendo sido pagos antes de findo o prazo de duração do exercício a que pertencessem, não fossem, por falta de reclamação ou justificação suficiente, ordenados e satisfeitos no prazo de cinco anos, contados do termo do ano económico que dava o nome ao exercício (1).

Determinou, portanto, um encurtamento dum ano, pois mandava contar o prazo para a prescrição desde o termo do ano económico em vez do termo do exercício, como estava anteriormente legislado. Ora, o exercício no Regulamento de 1870 era de vinte e quatro meses, o que quer dizer que se prolongava por mais doze meses depois de findo o ano económico.

*

* *

A reforma de 1907, não obstante os importantes aperfeiçoamentos e profundas modificações em relação à legislação anterior, não mostra especial cuidado pela prescrição, pois limita-se duma maneira geral a deixar as coisas na mesma situação. Assim, manteve o prazo de cinco anos mas devido ao novo sistema de contabilidade então mandado aplicar, — o exercício substituído pelo ano económico, — o período passou a ser contado por gerências e não por exercícios.

Determinava que as despesas liquidadas e não pagas fossem pasadas em saldo para as gerências imediatas e êsses saldos eram anuladas quando decorridas cinco gerências (2).

Não houve, pois, alteração sensível, visto que as gerências correspondiam em duração aos anos económicos e desde a vigência do Regulamento de 1881 que o prazo era contado a partir do termo do ano económico.

*

* *

[A lei de 9 de Setembro de 1908, que completa a reforma de 1907, como quasi toda a nossa legislação sobre Contabilidade

(1) Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1881, arts. 57.º e 59.º

(2) Lei de 20 de Março de 1907, art. 3.º

Pública, ulterior a 1881, é lacónica quanto à prescrição geral dos débitos públicos, à qual apenas faz incidentalmente uma referência a propósito de exercícios findos. Não fixa, porém, novo prazo pelo que é evidente que se mantinha o anterior, isto é, cinco anos.

Contudo este diploma tem acentuada importância para o tema que estamos versando visto que, segundo jurisprudência fixada pelo Supremo Tribunal Administrativo, estabeleceu nova doutrina relativamente à restituição de quantias indevidamente recebidas pelo Estado. Assim, em obediência a esse critério, têm de ser considerados tais casos abrangidos por prazos especiais de prescrição (1).

*
* *

A simplificação das operações de contabilidade, o aperfeiçoamento financeiro e a rapidez das comunicações foram assegurando a todos as formalidades relativas às contas públicas tais condições de brevidade que se reconheceu ser já excessivo e inconveniente o prazo de cinco anos.

Ora, para a regularidade da administração e interesse do Estado, há sempre incontestável proveito em encurtar os prazos da prescrição. Foi neste louvável critério que o decreto-lei n.º 5.519, — frisando no seu relatório que reduzir o prazo da prescrição dos débitos do Estado é uma das medidas que se impõem para conseguir a simplificação, — determinou que prescreviam todos os créditos que não fossem reclamados ou recebidos nas duas gerências imediatas àquela a que pertencessem.

Assim, o prazo de prescrição dos débitos do Estado, que era de cinco anos, ficou reduzido a dois anos (2).

As despesas liquidadas e não pagas durante o citado período de dois anos eram satisfeitas pela verba inscrita no orçamento de cada Ministério, em capítulo especial, sob a rubrica: «Despesas de anos económicos findos».

Não resultou qualquer prejuízo para os interessados que ti-

(1) Lei de 9 de Setembro de 1908, arts. 34.º § 4.º e 36.º n.º 1.

(2) Decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, art. 1.º

nham os seus processos pendentes, porque foram devidamente salvaguardados os seus direitos.

A prescrição dos juros da dívida pública continuou-se a aplicar as disposições constantes da legislação anterior (1).

6 — JURISPRUDÊNCIA GERAL:

O decreto lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, que é hoje o diploma basilar da nossa Contabilidade pública, não se refere especialmente à prescrição. Da análise do seu relatório e das disposições do texto conclui-se que a ideia do legislador é que, encerrado o ano económico, só em casos deveras excepcionais deve ser concedido aos credores do Estado um período, não muito longo, para receberem os seus créditos.

Na verdade, por mais perfeita que seja a organização dos serviços, não há possibilidade de que no último dia de cada ano económico estejam liquidadas e pagas todas as despesas públicas. Ora, para obviar a esse inconveniente, surge a absoluta necessidade de estabelecer um período, mais ou menos longo durante o qual se realizam operações por conta e em nome do ano que acaba de findar. Há, porém, para um bom funcionamento dos serviços, incontestável vantagem em que o período fixado seja o mais curto possível.

Numa salutar orientação, a norma estabelecida pelo citado decreto é de que a liquidação das despesas se faça até ao fim do mês de Janeiro que segue ao termo do respectivo ano económico e que as despesas, em regra, devem estar pagas até ao fim do mês imediato àquele em que se expedirem as competentes autorizações.

Todas as despesas orçamentais do Estado, devidamente liquidadas e ordenadas durante o ano económico respectivo, devem ser impreterivelmente pagas até ao dia 14 de Fevereiro do ano seguinte (2).

(1) Decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, art. 1.º, §§ 2.º e 3.º

(2) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 7.º, combinado com o decreto-lei n.º 25.299, de 6 de Maio de 1935, art. 1.º e com o decreto n.º 25.538, de 26 de Junho de 1935, art. 5.º, a).

Portanto, no dia 14 de Fevereiro de cada ano caducam todas as autorizações de despesas relativas ao ano económico findo; mas como a vida do Estado não pode estar sujeita a soluções de continuidade, sucede que aparecem sempre despesas que foram efectuadas mas que não puderam ser pagas até esse dia pelas verbas inscritas no orçamento.

Como dissemos, prejudicaria muito a administração financeira, pela complicação trazida aos serviços e às contas públicas, que a esses débitos se applicassem sem restrições os princípios da prescrição geral. Além disso, seria injusto para os credores e prejudicial ao bom nome do Estado considerá-los desde logo caducos, visto muitas vezes não terem os interessados a menor culpa da demora ou haver mesmo impossibilidade de estarem, dentro dos anos económicos, cumpridos todas as formalidade legais e burocráticas exigidas para o pagamento.

Ora, para obviar em parte a esses inconvenientes, foi adoptado o sistema de «anos económicos findos», mas, para evitar confusões e dado o importante papel que desempenha no mecanismo da nossa Contabilidade Pública, trataremos da sua utilização em número especial.

*

* *

Afim de coibir abusos e não alentar a negligência dos credores, são bastante restritos os casos em que se applica o sistema do pagamento pela verba de «despesas de anos económicos findos».

Tal solução só por si não soluciona o problema, pois, além dos débitos que pela sua natureza podem ser pagos por essa verba, muitos outros aparecem que é de justiça e há conveniência em satisfazer o mais depressa possível, não só para simplificação das contas mas também para evitar conflitos entre o Estado e os seus credores. Nesta ordem de ideias encontramos várias providências na legislação vigente.

Em 1929, — Decreto-lei n.º 16.670 — foi determinado que não podem ser incluídos nos orçamentos dos Ministérios, como «despesas de anos económicos findos», quaisquer gastos realizados além das dotações orçamentais, o que podia levar ao con-

vencimento de que as despesas liquidadas e não pagas, que tivessem cabimento nas dotações orçamentais, poderiam ser incluídas novamente em orçamento e satisfeitas durante um determinado prazo que, como é evidente não excedesse o fixado na legislação vigente, isto é, dois anos.

A conclusão a que se pode chegar com a simples leitura dessa determinação não corresponde porém ao pensamento do legislador nem à economia do decreto, visto que no mesmo diploma estão indicadas, duma maneira formal e iniludível, quais os casos em que podem ser incluídos no capítulo especial de cada ministério, sob a rubrica de «Despesas de anos económicos findos», créditos destinados ao pagamento de atrasados (1).

Assim, parece à primeira vista que todos os outros débitos, que não possam ser incluídos nas categorias fixadas, caducam. A reforçar esta maneira de ver, encontramos no elucidativo e minucioso relatório que acompanha a última reforma da Contabilidade pública, as seguintes palavras:

— «Pode porem acontecer que, apesar de tudo, algumas despesas legalmente realizadas não sejam pagas de modo a serem incluídas nas contas do respectivo ano. Para estas se manterá o sistema de inscrever em cada orçamento uma verba para *despesas de anos económicos findos*, cuja aplicação, por muito dela se ter abusado até agora, fica restricta a casos especiais, taxativamente fixados na lei» (2).

Não é porém assim que as coisas se passam, pois, a legislação vigente, além do recurso às dotações orçamentais de anos económicos findos, faculta outros meios que permitem o pagamento de débitos atrasados quando seja justificada a demora havida. Pelo espírito do relatório e pela letra do texto do decreto-lei n.º 18.381, vê-se que os débitos em atrazo e respeitantes a «despesas com o pessoal», a «pagamento de serviços» e a «diversos encargos», quando por motivo justificado não puderam ser processados a tempo de serem satisfeitos nos prazos orçamentais, serão liquidados e pagos posteriormente ao encerramento do res-

(1) Decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, arts. 14.º e 15.º

(2) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, relatório, parte VII.

pectivo ano económico em conta das dotações do orçamento do ano económico que estiver correndo (1).

Quanto às despesas já ordenadas, isto é, autorizadas segundo a terminologia legal, mas não pagas até ao encerramento do ano económico — 14 de Fevereiro — serão pagas, sem excepção, depois de cumpridas certas formalidades burocráticas, pelas verbas de despesas de anos económicos findos que estivessem descritas nos orçamentos dos respectivos ministérios para o ano decorrente ou vierem a ser inscritos pela abertura de créditos especiais (2).

O mesmo princípio, mas com maior amplitude, é ainda mandado aplicar aos débitos provenientes dos encargos resultantes da execução de contratos cujas obrigações só se tornem efectivas, no todo ou em parte, depois de findo o ano económico em que esses contratos foram realizados, visto que autoriza não só a inscrição no orçamento da verba precisa para esse fim mas também a abertura de créditos especiais, quando as dotações do ano económico decorrente não permitam a sua satisfação (3).

Estes encargos podem até ser satisfeitos por conta dos saldos apurados nas contas de anos económicos findos (4).

Em casos de comprovada impossibilidade de ser dado cumprimento às disposições legais, que proibem expressamente realizar despesas que não tenham sido inscritas no orçamento (5), os encargos contraídos por entidades competentes poderão ser satisfeitos por duas modalidades:

1.^a — Por conta da verba de «Despesas de anos económicos findos», mediante proposta aprovada pelo Ministro das Finanças e decreto referendado por todos os Ministros (6).

2.^a — Por verba orçamental determinada por despacho do

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 8.º

(2) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, arts. 11.º e 35.º g).

(3) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, arts. 9.º, § único e 35.º f).

(4) Decreto-lei n.º 27.223, de 21 de Novembro de 1936, arts. 7.º e 8.º n.º 4.

(5) Decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 13.º

(6) Decreto-lei n.º 24.914, de 10 de Janeiro de 1935, art. 3.º

Ministro das Finanças, visado pelo Tribunal de Contas, quando, por infracção de responsáveis oficiais, o seu pagamento não tenha sido mandado efectuar nos termos da 1.ª modalidade (1).

7 — ENCARGOS DA DIVIDA PÚBLICA :

Em todos os ramos da administração pública aparecem casos, de evidente justiça mas de reconhecida impossibilidade duma rápida e normal resolução, aos quais seria uma verdadeira iniquidade aplicar as regras gerais de prescrição; assim surgem diversas excepções que a lei tem de atender, embora procura reduzi-las ao mínimo possível.

Entre esses casos salientam-se, como de inegável importância, os que se referem aos encargos da dívida pública, que, como outros, a que são aplicadas modalidades diferentes da lei geral, tratamos em número próprio por os considerarmos mais um caso especial da prescrição do que uma excepção.

A corroborar tal critério está o facto de encontrarmos sempre através da nossa legislação, desde que assumiu maior importância a dívida pública originada no recurso ao crédito, várias providências destinadas a evitar que se prolongue por largos prazos a liquidação dos respectivos encargos.

*

* *

O «Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1863» não faz referência especial à prescrição dos juros da dívida pública, mas já o Regulamento de 1870 fixou o prazo de cinco anos para a prescrição dos juros da dívida pública consolidada, contados da data do termo do exercício a que respeitam, isto é mandou aplicar as normas gerais determinadas para todos os créditos concedidos na lei anual de despesas (2).

Da análise das disposições a que nos estamos referindo, de-

(1) Decreto-lei n.º 26.966, de 1 de Setembro de 1936, art. 1.º

(2) Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1870, arts. 47.º e 49.º

duz-se que anteriormente não estava fixado qualquer prazo de prescrição para os juros da dívida pública e que os prestamistas tinham em qualquer ocasião, a dentro do período fixado no Código Civil, direito a receber os juros atrasados. Assim, chegamos à conclusão de que os interessados não se julgavam atingidos pelas determinações expressas no Regulamento de 1863 sobre a prescrição. Não contém o Regulamento de 1870 qualquer providência sobre a prescrição dos encargos da dívida flutuante que continuava portanto sujeitos às regras gerais da prescrição dos débitos do Estado; nem sobre as dívidas amortizável e vitalícia que, com as características modernas, não existiam ainda entre nós ao tempo.

A então chamada dívida vitalícia apresentava caracteres completamente diversos da actual (1).

Mas, afinal, todos os débitos resultantes dos encargos dos juros da dívida pública ficavam quanto à prescrição compreendidos na regra geral, visto que o prazo de cinco anos tinha, no caso presente, o carácter de generalidade.

Mesmo o facto do legislador empregar no art. 47.º a expressão: «incluindo os que se referem aos juros da dívida consolidada», torna evidente que não houve o intuito de estabelecer uma excepção para esses débitos, mas, pelo contrário, salientar bem claramente que ficavam em igualdade, quanto à prescrição, com os outros débitos do Estado.

*
* *

As determinações sobre a prescrição dos encargos da dívida pública do Regulamento de 1870, certamente, não agradaram e devem ter levantado protestos e reclamações que se tornou necessário atender, visto que o «Regulamento Geral Contabilidade Pública de 1881» não manteve tal doutrina e diz que as regras normais da prescrição continuavam a não ser aplicadas aos juros da dívida consolidada, enquanto o assunto não fosse regulado por providência especial (2).

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1870*, art. 113.º

(2) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1881*, art. 59.º

Não faz o mesmo Regulamento qualquer referência aos débitos provenientes dos encargos das dívidas flutuante, vitalícia e amortizável, os quais estavam, conseqüentemente, sob o critério doutrinário sujeitas às regras normais da prescrição aplicáveis aos débitos públicos, na prática porém foram sempre aplicadas à dívida a cargo do tesouro, por analogia, as normas que regulavam a dívida consolidada.

Em 1900, porém, ficou taxativamente estabelecido que revertiam a favor do Estado os juros dos títulos da dívida pública, tanto consolidada como amortizável que não fossem pagos por falta de reclamação ou justificação suficiente dentro de cinco anos, a partir da data do encerramento do respectivo exercício (1).

A lei de 14 de Maio de 1902 determinou que, quanto à dívida externa, o prazo de cinco anos para a prescrição seria contada a partir da data do respectivo vencimento do coupon.

*

* *

A reforma da Contabilidade Pública de 1907 é omissa quanto à prescrição mas a lei de 1908, que a completou, autorizava a abertura de créditos especiais para o serviço da dívida pública interna e externa, mas também não trata do caso especial da prescrição (2). Assim, a prescrição aplicável aos encargos resultantes dos juros da dívida pública só estava devidamente regulada para os empréstimos a cargo da Junta do Crédito Público.

Não havia, porém, prejuízo para os credores de débitos provenientes da dívida a cargo do Tesouro visto que o prazo fixado para os prestamistas da Junta do Crédito Público — cinco anos — tinha o carácter de generalidade, pois, era o aplicado a todos os débitos do Estado.

(1) *Regulamento da Junta do Crédito Público*, de 8 de Outubro de 1900, art. 51.º

(2) Lei de 9 de Setembro de 1908, art. 34, n.ºs 2 e 3.

*
* *

Em 1919, pelo decreto-lei n.º 5.519, foi reduzido a dois anos o prazo da prescrição em geral para os débitos públicos, mas esse diploma continuou a considerar os encargos de parte da dívida pública sujeitos a um regime especial, pois determinava o seguinte.

«Relativamente à prescrição de juros da dívida pública, a cargo da Junta do Crédito Público, continuam porém em vigor as disposições legais aplicáveis» (1).

Assim, numa interpretação rigorosa da lei, ficavam existindo para os débitos provenientes dos encargos relativos aos juros da dívida pública dos prazos de prescrição: dois anos para a dívida à responsabilidade do Tesouro, cinco anos para a dívida a cargo da Junta do Crédito Público.

*
* *

Em 1927, foi publicada uma nova reforma da Junta do Crédito Público, a qual manteve em cinco anos o prazo de prescrição dos juros da dívida pública a cargo do mesmo organismo, tanto consolidada como amortizável, que não fossem pagos por falta de reclamação ou justificação suficiente.

A prescrição contava-se para todas as pensões vitalícias, rendas e juros de trimestres ou semestres que se completassem dentro de qualquer ano económico, desde 31 de Dezembro seguinte.

Esta prescrição não era aplicável aos juros dos títulos em depósito no Tesouro e na Caixa Geral de Depósitos.

As importâncias provenientes da aplicação da prescrição constituíram receita do «Fundo de amortização da dívida pública» (2).

Continuava pois a anomalia de se fixar um tratamento diverso aos encargos resultantes da dívida pública segundo esta

(1) Decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, art. 1.º § 3.º

(2) Decreto-lei n.º 13.949, de 16 de Julho de 1927, art. 48.º

estava a cargo da Junta do Crédito Público ou do Tesouro, pois, conforme os casos, o prazo da prescrição era respectivamente de cinco anos e de dois anos.

*
* *

Em nosso critério, com uma disposição inserta no decreto-lei n.º 16.670, quis-se acabar com tal anomalia visto que manda inscrever no Orçamento de despesa respectivo, sob a rubrica de «Despesas de anos económicos findos», uma verba privativamente destinada ao pagamento de certos débitos e entre os quais se menciona: «Encargos da dívida pública a cargo do Tesouro não prescritos nos termos das leis vigente» (1).

Ora, como em regra e por analogia se applicavam já as operações da dívida à responsabilidade do Tesouro idênticos prazos aos determinados para a dívida a cargo da Junta do Crédito Público, parece que o caso ficou devidamente esclarecido.

A nova determinação é muito mais lata e mais explícita que as constantes da legislação anterior, visto que fala em «encargos» e não sòmente em «juros» como anteriormente sucedia, quando é certo que os débitos considerados nessa categoria não só podem ser motivados pelos juros, mas também serem provenientes do pagamento do capital, amortização, conversão, prémios de reembolso e outros.

*
* *

Em 1930, pelo decreto-lei n.º 18.249, foram não só revogadas algumas disposições do diploma organico de 1927 mas também feitas importantes alterações quanto à competência e atribuições da Junta do Crédito Público. Sobressaem as disposições respeitantes à prescrição, assunto que mereceu referências especiais no respectivo relatório justificando as novas modalidades adoptadas. Assim, determinou que no mesmo prazo de cinco anos, fixado

(1) Decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º alinea d).

para os juros, prescreveriam, de futuro, o capital e prémios das obrigações sorteadas para amortização e não reembolsadas.

Estabeleceu pois doutrina nova pois a prescrição nominal dos juros passou também a aplicar-se ao capital respeitante aos títulos sorteados para amortização e além disso estabeleceu um novo prazo especial de dez anos para a prescrição do capital de todos os títulos da dívida pública emitida pela Junta do Crédito Público quando os portadores de títulos mostrassem, nessa demora de tempo, não quererem saber dos rendimentos dos seus títulos.

Os títulos nessas condições passaram a ser considerados abandonados para o Estado e destinadas ao fundo de amortização da dívida pública.

A contagem dos prazos passou a ser feita dum modo geral a partir respectivamente da data do vencimento dos respectivos cupões ou da amortização.

Continuou a mandar aplicar a prescrição especial dos encargos da dívida pública as disposições da lei civil que regulam a suspensão e interrupção da prescrição (1).

É sem dúvida mais completa e clara a doutrina do decreto-lei n.º 18.249 que as anteriores, mas consideramos mais feliz a expressão empregada no decreto-lei n.º 16.670, pois que o turno «encargos» abrange todas as obrigações da dívida pública, sem haver necessidade duma minuciosa discriminação que pode sempre dar causa a qualquer lacuna.

*

* *

Em harmonia com a doutrina da reforma de Contabilidade pública de 1930, ainda que não seja inscrito, a quando a elaboração do Orçamento de despesa, sob a epígrafe de «Despesas de anos económicos findos», o global necessário para o pagamento de débitos atrasados provenientes de encargos da dívida pública, nem por isso deixarão de ser pagos os débitos no decorrer do ano económico, visto que podem ser satisfeitos pela abertura de «cré-

(1) Decreto-lei n.º 18.249, de 26 de Abril de 1930, arts. 12.º e 13.º

ditos especiais» imperativos, o que beneficia os interessados pois consente um pagamento mais rápido.

Esses créditos podem ser abertos para o serviço da dívida pública interna e externa, «incluindo encargos de empréstimos legalmente autorizados» (1).

É perfeita esta redacção, pois abrange toda a dívida pública, e portanto todas as suas despesas, incluindo os débitos em atraso, não estabelecendo qualquer diferença entre a que é emitida pela Junta do Crédito Público e a que está directamente a cargo da Fazenda Pública.

*
* *

O diploma fundamental sobre o regime do crédito público é actualmente a lei n.º 1933 — «Reforma dos serviços da dívida pública» — que, como não podia deixar de ser, regula a prescrição dos respectivos débitos. Este diploma foi em 1940, quatro anos depois, completado pela publicação do «Regulamento da Junta do Crédito Público» — decreto n.º 31.090 — antecedido pelo decreto-lei n.º 31.089, de 30 de Dezembro de 1940, que modificou algumas das disposições da lei.

Sobre o caso restrito que nos interessa, encontramos nos relatórios, que antecedem a lei e o respectivo regulamento, dados que muito esclarecem qual o critério do legislador sobre o alcance das disposições incluídas nos respectivos textos.

Do exame comparado dos diplomas vigentes, conclui-se que transitam definitivamente para o «Fundo de amortização da dívida pública» os saldos abrangidos pela prescrição.

Esta classificação abrange os juros, rendas, reembolsos e outros créditos da dívida pública, num lapso de cinco anos, contado da data do respectivo vencimento, devidos a particulares ou à Fazenda Nacional.

Os títulos ou certificados cujos juros ou rendas deixaram de ser cobrados durante dez anos, sem razão justificativa, são punidos com a pena de abandono e o seu valor reverte em proveito do

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 33.º aliena a).

referido fundo. Este prazo começa a contar do primeiro vencimento posterior ao dos últimos juros ou rendas recebidas, ou da data em que tiver sido posta à ordem uma nova folha de cupões.

Os prazos relativos aos títulos ou certificados possuídos em usufruto, ou por tutores, ou por outros representantes de menores, ausentes ou interditos, porém, só se consideram completos um ano após a consolidação do usufruto com a propriedade, ou depois de haver cessado a menoridade ou impedimento de interdição ou ausência.

A Fazenda Nacional e outros estabelecimentos oficiais estão equiparados, quanto a prazos para recebimento de juros e reembolsos, aos demais portadores.

Os empréstimos emitidos a favor de corporações administrativas, ou de outras entidades com garantia ou aval do Estado, beneficiam dos mesmos prazos. A estes organismos, como afirma o relatório da lei n.º 1.933, applicava-se a prescrição biennial que atinge as dívidas orçamentais.

Mais determina a legislação vigente que são applicáveis aos prazos fixados para a prescrição dos encargos da dívida pública as regras da lei civil quanto à suspensão ou interrupção da prescrição.

Das decisões da Junta do Crédito Público que versarem matéria de posse ou propriedade dos títulos pode ser interposto recurso para o Supremo Tribunal de Justiça.

É obrigatória a publicação em dois jornais diários e afixação nos lugares de pagamento, com antecedência de trinta dias, dos números das obrigações cujo rendimento vai ser atingido pela prescrição (1).

Assim, para os débitos provenientes dos encargos da dívida pública a cargo da Junta do Crédito Público, há actualmente dois prazos de prescrição: juros, rendas e reembolsos, cinco anos ;capital, dez anos.

Ora, o crédito e o prestígio do Estado exigem que a sua legis-

(1) Lei n.º 1.933, de 13 de Fevereiro de 1936, arts. 43.º n.º 3, 48.º, 52.º e 53.º; decreto-lei n.º 31.089, de 30 de Dezembro de 1940, art. 9.º; *Regulamento da Junta do Crédito Público* (decreto n.º 31.090, de 30 de Dezembro de 1940), arts. 102.º alinea e), 107.º e 127.º alíneas d) e e).

lação se baseie no princípio da equidade, portanto embora as disposições, sobre o assunto que estamos versando, constantes dos decretos-lei n.ºs 16.670 e 18.381 não estejam bem explícitas, quanto ao prazo de prescrição da dívida pública a cargo do Tesouro, os usos e as razões apresentadas levam-nos ao justo convencimento que no espírito do legislador houve a intenção de generalizar a esta dívida as vantagens e regalias que são atribuídas à dívida a cargo da Junta do Crédito Público.

E sendo assim, os prazos de prescrição fixados na lei n.º 1.933 e modificados pelo decreto-lei n.º 31.089, aplicam-se a todos os débitos provenientes de encargos da dívida pública, seja qual for a estação oficial que, legalmente, tenha assumido a responsabilidade da emissão.

8 — HERDEIROS DOS CREDORES DO ESTADO:

A liquidação e a prescrição dos débitos aos herdeiros dos credores do Estado foram reguladas durante muito tempo pela lei de 24 de Agosto de 1848, modificada e ampliada por decreto-lei de 5 de Dezembro de 1910. Embora hoje prevaleça o decreto-lei n.º 24.432, esses diplomas ainda vigoram em parte; tanto assim que os avisos, publicados pelas estações liquidadoras no *Diário do Governo*, se baseam na sua observância apesar de terem sido, posteriormente, modificados quase por completo na sua economia.

Pelo primeiro dos citados diplomas era dispensada a habilitação judiciária quando os créditos não excedessem duzentos e quarenta mil réis (1).

Em 1919, foi esse limite elevado a 5.000\$00 por «cada cota parte respectiva» (2) e mais tarde fixada em 50.000\$00 a importância da cota parte que a cada herdeiro pode ser entregue por meio de habilitação administrativa, provenientes de todos os créditos contra o Estado ou instituições dele dependentes (3).

(1) Lei de 24 de Agosto de 1848, art. 1.º

(2) Decreto-lei n.º 5.524, de 8 de Maio de 1919, art. 90.º, n.º 5.

(3) Decreto-lei n.º 13.401, de 4 de Abril de 1927, art. 1.º

Aparece-nos uma excepção a esta lei geral no diploma orgânico de «Administração Geral do Porto de Lisboa» pois determina que: — «Os pagamentos de quantias em dívida a credores falecidos ou que tenham transferido os seus direitos serão feitos, nos termos da legislação vigente, mediante prévia habitação judicial, quando houver inventário, ou administrativa, no caso contrário».

Não fixa pois um limite máximo para a habitação administrativa e ainda exceptua o caso em que «o débito corresponda a vencimentos e salários de importância inferior a 1.000\$00 desde que por qualquer forma os interessados provem e o conselho de administração reconheça a legitimidade do pagamento (1).

*
* *

Pela lei de 1848, no caso de dispensa de habilitação judiciária, era assinado o prazo de sessenta dias, para comparência de algum terceiro que se julgasse prejudicado, sendo para esse fim publicado um édito no «Diário do Governo» indicando os nomes e demais circunstâncias dos pessoas que requeressem o respectivo pagamento» (2).

Em 1910, houve alteração do prazo sendo fixado em trinta dias quando o credor tivesse falecido no continente conservando-se o prazo de sessenta dias quando houvessem falecido nas ilhas adjacentes (3).

Mais tarde foram ampliados os casos e estabelecido que os prazos fixados fossem de trinta dias nas heranças abertas no continente, de sessenta dias nas ilhas adjacente e de noventa dias nas colónias ou no estrangeiro (4).

*
* *

Há hoje uma legislação clara e taxativa, sobre os prazos de liquidação e de prescrição a aplicar aos herdeiros dos credores

(1) Decreto-lei n.º 24.208, de 23 de Julho de 1934, art. 33.º

(2) Lei de 24 de Agosto de 1848, art. 2.º

(3) Decreto-lei de 5 de Dezembro de 1910, publicado no *Diário do Governo*, de 7, art. 1.º

(4) Decreto-lei n.º 5.524, de 8 de Maio de 1919, art. 90.º, n.º 5.

do Estado, expressa nos decretos-lei n.º 19.304, de 30 de Janeiro de 1931, e n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934 e no despacho ministerial de 13 de Janeiro de 1945, publicado no *Diário do Governo* (1.ª Série), do dia 30 do mesmo mês.

Nos considerandos do primeiro destes diplomas é reconhecido não só que a reforma da Contabilidade pública «nada preceitua quanto a prazos para os herdeiros dos credores do Estado poderem requerer os créditos em dívida» mas também que os processos de habilitação administrativa e judicial estão sujeitos a tramites demorados do que resulta muitas vezes não poderem as importâncias em dívida ser satisfeitas dentro da validade das respectivas autorizações».

Era pois necessário providenciar sobre o assunto e nessa ordem de ideias, quando haja de proceder-se a habilitações administrativas, foi fixado o prazo de sessenta dias para os interessados apresentarem o respectivo requerimento e o de cento e vinte dias para juntar ao processo os documentos que o deviam instruir.

Estes prazos eram contados «do dia seguinte, inclusive, ao do óbito do autor da herança» (1).

A prática porém demonstrou que os prazos fixados eram insuficientes e, além disso, notou-se a falta de nada se haver estabelecido «quanto à organização dos processos de habilitação, no caso em que o reconhecimento dum crédito e a autorização do respectivo pagamento sejam posteriores ao falecimento do credor» (2). Assim, para obviar a esses e outros inconvenientes, foi promulgado o segundo dos citados decretos, que é hoje o diploma fundamental sobre a questão, ficando porém substituindo algumas disposições da legislação anterior.

*
* *

Em harmonia com a legislação vigente, os herdeiros de credores do Estado e quaisquer entidades que se julguem com di-

(1) Decreto-lei n.º 19.304, de 30 de Janeiro de 1931, Relatório e art. 1.º

(2) Decreto-lei n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934, Relatório.

reito à percepção dos respectivos créditos, quando se proceda a habilitação administrativa, devem apresentar requerimento devidamente documentado dentro dos noventa dias contados do dia seguinte, inclusive, ao do óbito do credor e poderão juntar qualquer documento que falte à regular instrução do processo nos cento e vinte dias que se seguirem.

Se os herdeiros se encontrarem ausentes do continente da República, os prazos fixados para entrega de requerimentos e documentos serão aumentados de noventa dias, estando nas ilhas adjacentes e de cento e vinte dias estando nas colónias ou no estrangeiro.

O prazo para a apresentação de documentos «poderá ser prorogado pelo Ministro das Finanças se a apresentação de qualquer documento não se fizer em consequência de demora na repartição ou serviço do Estado que tenha de o fornecer» (1).

Os mesmos prazos são aplicados nas habilitações administrativas que devam correr seus termos perante a Administração Geral da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência para efeito do recebimento dos vencimentos e das pensões em dívida pela mesma Caixa e pela «Caixa Geral de Aposentações» (2).

O decreto-lei n.º 24.432 beneficiou os interessados relativamente à duração dos prazos, pois sendo pelo primeiro diploma fixados respectivamente em dois e quatro meses foram depois ampliados para três e sete meses.

*

* *

Os herdeiros que se habilitem judicialmente devem apresentar requerimento, sem qualquer documentação, pedindo o pagamento das quantias em dívida, dentro do prazo de noventa dias, contados do dia seguinte, inclusive, ao do óbito do credor.

No caso de habilitação judiciária, desde que tenha sido requerida a descrição de novos créditos a favor do falecido, o prazo

(1) Decreto-lei n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934, arts. 1.º e 6.º

(2) Decreto-lei n.º 32.691, de 20 de Fevereiro de 1943, art. 20.º

para os herdeiros solicitarem o pagamento dos correspondentes importâncias será de noventa dias, a contar da data em que no respectivo tribunal lhes for reconhecido o direito.

Se eventualmente se tiver liquidado e mandado pagar um crédito a favor de pessoa já falecida, os seus herdeiros ou quaisquer entidades, que se julguem com direito a receber a importância desse crédito, podem requerer o seu pagamento, contando-se porém os prazos desde a data da expedição da respectiva autorização de pagamento.

Ainda nos aparece um novo prazo, pois, se posteriormente à habilitação forem liquidadas a favor do falecido outras importâncias, os departamentos competentes, que tiverem processado as respectivas folhas, deverão participar esse facto aos herdeiros legalmente reconhecidos que poderão requerer o pagamento dessas importâncias no prazo de trinta dias, contados do dia seguinte, inclusivé, àquele em que lhes tiver sido feita a participação.

A participação poderá ser feita aos herdeiros directamente ou por anuncio no *Diário do Governo*, quando se não saiba a sua residência (1).

Num louvável intuito de «justa cooperação dos serviços no reconhecimento dos direitos dos herdeiros dos servidores falecidos» e para evitar prejuizos por virtude da ignorância das disposições legais, também os serviços, por onde são processadas as respectivas folhas de liquidação, quando pelo falecimento de qualquer servidor do Estado fiquem vencimentos em dívida, devem enviar ao conjugue, ascendentes ou descendentes do falecido, sempre que sejam conhecidos, aviso registado com a indicação das importâncias a que tem direito e prazo em que devem requerer-las.

No caso de não serem conhecidos ou se ignorar a sua residência será o aviso enviado à autoridade administrativa da localidade onde o funcionário falecido tinha o seu domicílio (2).

As importâncias em dívida pelo Estado, relativas a processos de habilitação administrativa de herdeiros, e bem assim as con-

(1) Decreto-lei n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934, arts. 3.º, 4.º e 5.º

(2) Despacho do Ministro das Finanças, de 13 de Janeiro de 1945, publicado no *Diário do Governo*, 1.ª Série, de 30 do mesmo mês.

cernentes a idênticos processos, quando resolvidos judicialmente, que não possam ser pagas em conta do ano económico a que digam respeito, por motivos independente da vontade dos interessados, serão liquidadas e satisfeitas em conta das verbas destinadas a «Despesas de anos económicos findos» inscritas nos orçamentos dos diferentes Ministérios para o ano económico findo em que as necessárias autorizações pudessem ser expedidas (1).

*
* *

Vejamos o que se acha legislado sobre a documentação e organização do respectivo processo.

Pela lei de 1848 os interessados, a quem fosse permitida a habilitação administrativa, deviam apresentar os documentos justificativos e legais que fossem julgados indispensáveis, depois de ouvida a Procuradoria Geral da Fazenda (2).

Já na vigência do regime republicano foi determinado que: quando os créditos reclamados não fossem superiores a 30\$00 os documentos exigidos para justificação de pretensão, tais como requerimentos, certidões de óbito, casamento e nascimento seriam gratuitas e lavrados em papel comum, sem selo, e se houvessem de ser reconhecidos por notário, o reconhecimento seria gratuito e sem selo (3).

Hoje o assunto é fundamentalmente regulado pelo decreto-lei n.º 24.432, mas combinado com as disposições dos dois diplomas citados que se mantêm em vigor.

Assim: «Os herdeiros de credores do Estado e quaisquer entidades que se julguem com direito à percepção dos respectivos créditos, quando se proceda à habilitação administrativa, deverão apresentar requerimento devidamente documentado dentro de noventa dias contados do dia seguinte, inclusivé, ao do óbito do credor e poderão juntar qualquer documento que falte à regu-

(1) Decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º alinea a) e decreto-lei n.º 19.304, de 30 de Janeiro de 1931, art. 3.º

(2) Lei de 28 de Agosto de 1848, art. 2.º

(3) Decreto-lei, de 5 de Dezembro de 1910, art. 2.º

lar instrução do processo nos centos e vinte dias que se seguirem àqueles.

«Os requerimentos e os documentos que os instruíram serão apresentados nas direcções gerais, repartições ou serviços que tinham a seu cargo o processamento das folhas de abonos ao credor falecido».

Quando, posteriormente à habilitação, forem liquidadas a favor do falecido outras importâncias e de que os herdeiros tenham conhecimento por participação directa ou por anuncio publicado no *Diário do Governo*, devem os interessados juntar aos requerimentos esse *Diário do Governo* ou a participação recebida (1).

Segundo um parecer da Auditoria Jurídica do Ministério das Finanças a habilitação dos herdeiros de credores do Estado pode revestir as seguintes formas :

1.^a — Justificação avulsa (art. 1.107.^o do Código de Processo Civil) ;

2.^a — Inventário orfanológico ou de maiores (arts. 1.369.^o e segs. do Código de Processo Civil) ;

3.^a — Habilitação notarial (art. 165.^o do Código do Notariado, de 24 de Dezembro de 1935, e art. 82.^o do decreto n.^o 21.287, de 26 de Maio de 1932) ;

4.^a — Habilitação administrativa (lei de 24 de Agosto de 1848, decretos-lei de 5 de Dezembro de 1910, n.^o 5.524, de 8 de Maio de 1919, e n.^o 13.401, de 4 de Abril de 1927).

O inventário orfanológico é indispensável sempre que algum herdeiro seja menor, interdito, ausente ou desconhecido (arts. 2.012.^o e 2.025.^o do Código Civil).

Relativamente ao que cada herdeiro recebe :

a) Se receber quantia inferior ou igual a 20.000\$00 todas as formas de habilitação servem ;

b) Se receber quantia igual ou inferior a 50.000\$00 todas servem, com excepção da notarial, que é apenas até 20.000\$00 ;

c) Se receber mais de 50.000\$00 servem todas menos a notarial e a administrativa.

(1) Decreto-lei n.^o 24.432, de 28 de Agosto de 1934, arts. 1.^o e 4.^o

Este modo de ver foi aprovado por despacho do Sub-Secretário de Estado das Finanças, de Janeiro de 1939, com a ressalva, proposta pela Contabilidade Pública, de que as habilitações perante notário não dispensam a habilitação judicial ou a administrativa, segundo os casos, nos termos do decreto-lei n.º 24.432 (1).

*
* *

Organizados e verificados os processos de habilitação administrativa, deve ser dado conhecimento aos interessados, por uma só vez, de todas as diferenças encontradas.

Os éditos serão obrigatoriamente publicados no *Diário do Governo* nos trinta dias seguintes ao da entrada do requerimento na repartição competente da contabilidade pública, juntando-se ao respectivo processo, independentemente dos prazos fixados para formular a petição, os requerimentos e documentos apresentados ao abrigo dos mesmos éditos (2).

Os herdeiros que se habilitem judicialmente deverão apresentar requerimento, sem qualquer documentação, pedindo o pagamento das quantias em dívida dentro do prazo de noventa dias na respectiva direcção, repartição ou serviço que tinham a seu cargo o processamento das folhas de abonos ao credor falecido.

A esse requerimento juntarão os herdeiros certidão da sentença, no prazo de trinta dias, contados da data em que a certidão tiver sido passada (3).

Quando tenha sido deduzida habilitação judicial e corra inventário orfanológico, pode o cabeça de casal, munido de autorização judicial, promover o seu recebimento, nos termos do art. 2.083.º do Código Civil requerendo ao respectivo Ministro e instruindo o requerimento com a correspondente autorização (4).

Segundo um parecer da Procuradoria Geral da República emitido em 1929 e em vista do disposto nos arts. 243.º n.º 8 e

(1) Leopoldo Menezes Gouveia, *Contabilidade Pública*, 2.ª edição, pág. 265.

(2) Decreto-lei n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934, art. 2.º

(3) Decreto-lei n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934, art. 3.º

(4) Decreto-lei n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934, art. 3.º, § único.

244.º n.º 11 do Código Civil, podem ser pagos aos tutores dos menores os vencimentos em dívida aos pais destes desde que os mesmos tutores se mostrem autorizados pelo conselho de família a aplicar as respectivas quantias.

Sempre que houver menores herdeiros, legítimos ou testamentários, terá de proceder-se obrigatoriamente a inventário judicial, ainda que a organização dos respectivos processos seja de custo mais elevado que a importância dos respectivos créditos por a lei não permitir outra forma de solução. Assim, se nesses casos não se instaurar processo de inventário nada poderão receber as viúvas (1).

9 — PENSÕES DE APOSENTAÇÃO OU REFORMA OU INVALIDEZ:

Ao direito ao abono de pensões a aposentados, reformados ou inválidos é de uso geral aplicar uma prescrição especial curta, pois, como é de supor, só em casos muito excepcionais os interessados deixarão, por um longo período, de procurar receber a sua pensão.

Como muitos pensionistas vivem isolados e sem família ou esta, por ignorância, não faz a devida participação do óbito à respectiva estação liquidadora, quando se dá o falecimento do pensionista, sucederia que não sendo feito o devido encerramento, por falta de documento comprovativo se estabeleceria grande confusão ao serviço, se não houvesse meio legal de lhe pôr termo.

Assim é de regra geral considerar o assunto como um caso especial de prescrição e nessa orientação está entre nós determinado que: — «Prescrevem pelo prazo de três anos, a contar do respectivo vencimento, as pensões de aposentação ou reforma e as de invalidez».

«Esta prescrição não se suspende nem interrompe por caso

(1) Pareceres da Procuradoria Geral da República e da Auditoria Juridica do Ministério das Finanças. *Vidé* Leopoldo Menezes Gouveia, *Contabilidade Pública*, 2.ª edição, pág. 269.

algum, exceptuando apenas o de força maior, devidamente comprovado».

Mais está determinado que a respectiva estação liquidadora não é obrigada a conservar em arquivo por mais de três anos os documentos demonstrativos do pagamento das pensões de aposentação, reforma ou invalidez e que decorrido este prazo não será admitida reclamação alguma em que se questione sobre o pagamento ou sua validade (1).

10 — DEPÓSITOS NA CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS:

Nas várias organizações que tem tido a Caixa Geral de Depósitos encontram-se disposições sobre prazos de prescrição aplicáveis aos depósitos feitos nesse estabelecimento de crédito, estando actualmente estabelecidos prazos de três, trinta e cinquenta anos.

Assim, é aplicado o prazo de três anos:

a) Aos juros em dívida de quaisquer quantias depositadas que não forem reclamadas no prazo de três anos, a contar da data do levantamento geral total dos mesmos depósitos, pois cessam de ser exigíveis e reverterem a favor da Caixa;

b) A mesma prescrição é aplicada aos saldos das contas de depósito de importância inferior a cinco escudos, que durante três anos consecutivos não tenham tido movimentação.

Pela mesma forma é aplicado o prazo de trinta anos a todos os depósitos voluntários que durante esse período não tenham tido movimento por parte dos interessados que assim deixam de ser exigíveis e reverterem a favor da Caixa.

O prazo eleva-se a cinquenta anos para todos os depósitos necessários que nesse lapso de tempo não tenham tido qualquer movimento, os quais deixam de ser exigíveis e reverterem a favor da Caixa, solvo mostrando-se que há processo judicial pendente (2).

(1) Decreto-lei n.º 32.691, de 20 de Fevereiro de 1943, arts. 18.º a 20.º

(2) Decretos-lei n.º 4.670, de 14 de Julho de 1918, arts. 5.º, 6.º e 7.º da base 4.ª e n.º 24.849, de 5 de Janeiro de 1935.

11 — RESTITUIÇÃO DE IMPORTÂNCIAS INDIVIDUALMENTE COBRADAS PELO ESTADO:

Pela lei de 1908 foram estabelecidos, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, prazos especiais de prescrição para a restituição de importâncias provenientes de impostos ou receitas indevidamente recebidas pelo Estado.

Esta lei estatui que é autorizado o governo a: — «Restituir o preço arrecadado nos cofres do Tesouro de quaisquer bens nacionais vendidos em hasta pública nos últimos trinta anos, quando se reconhecer que esses bens não estavam legalmente na posse da Fazenda».

Assim, os créditos nestas condições gozam das garantias das regras gerais da prescrição civil ou sejam trinta anos.

Ainda o mesmo diploma estabelece que o Tesouro deve «restituir a importância de quaisquer impostos ou receitas que a Fazenda tiver recebido no último quinquênio, sem direito a essa arrecadação».

Fixa portanto para este caso um prazo de prescrição de cinco anos, que, à data da promulgação da lei, era o normal mas que hoje se reveste dum carácter especial.

Se os impostos ou receitas tiverem sido cobrados por meio coersivo, ao credor está garantida a restituição das custas do respectivo processo ou processos (1).

Para a restituição das quantias indevidamente recebidas pelo Estado é obrigatório que o respectivo requerimento seja documentado com o conhecimento ou recibo da quantia, cuja restituição se pediu, ou cópia autêntica de qualquer desses documentos, quando os originais não possam ser apresentados» (2).

Quando se trate de contribuição e impostos as reclamações serão apresentadas na respectiva secção de finanças do concelho ou bairro no prazo de noventa dias, a contar do dia imediato ao da abertura dos cofres para a sua cobrança.

No caso, porém, de se tratar «de qualquer contribuição ou imposto liquidado eventualmente, o aludido prazo será contado

(1) Lei de 9 de Setembro de 1908, art. 36.º

(2) Decreto de 30 de Junho de 1898, art. 56.º n.º 5.

do dia imediato ao da respectiva liquidação ou da sua intimação ao interessado se dever sê-lo» (1).

As questões desta natureza só podem ser resolvidas por julgamento dos «Tribunais do contencioso das contribuições e impostos» com excepção dos relativos à antiga contribuição do registo (2) que estão sob a alçada dos tribunais comuns (3).

*
* *

Quanto à data inicial para a contagem do prazo, divergiam os critérios, mas o assunto está hoje plenamente esclarecido por uma resolução recente da «Secção do Contencioso Administrativo do «Supremo Tribunal Administrativo» (4).

Sustentava a Administração, baseada num princípio geral de direito, que o «tempo da prescrição extintiva se conta desde o momento em que a obrigação se tornou exigível», isto é, que, a partir da data da cobrança ou arrecadação indevida, começava a correr o prazo de cinco anos e, «com ele, a prescrição extintiva de obrigação de a Fazenda restituir o indevidamente cobrado e arrecadado».

O Supremo Tribunal Administrativo não aceitou tal interpretação e, a nosso ver, embora o critério adoptado seja discutível, desde que se assentou que se trata dum caso especial de prescrição, estabeleceu uma doutrina mais justa e equitativa fixando a norma de que os credores não têm o direito a exigir a restituição a partir das datas em que deram entrada nos cofres públicos as quantias indevidamente arrecadadas, mas sòmente a partir da data do trânsito em julgado da respectiva sentença e ainda quando requerida nos trâmites legais.

(1) Decreto-lei n.º 16.733, de 13 de Abril de 1929, arts. 1.º e 18.º

(2) Actualmente: «Imposto sobre as sucessões e doações» e «Sisa sobre as transmissões de imobiliários por título oneroso».

(3) Decreto-lei n.º 16.733, de 13 de Abril de 1929, art. 18.º § único.

(4) Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo respeitante ao Recurso Administrativo, n.º 2.494, publicado no *Diário do Governo*, n.º 116, II série, de 21 de Maio de 1946.

Justifica o Tribunal a sua decisão afirmando que : — «o prazo de cinco anos» deve razoavelmente contar-se da data da sentença que julga indevida a cobrança do imposto e priva a Fazenda do direito a manter a sua arrecadação, para que a restituição por via administrativa não fique dependente da maior ou menor demora no julgamento pelos tribunais do contencioso», de que em 1908 não dependia.

Assim, é doutrina assente pelo Supremo Tribunal Administrativo que : — «É do *acto jurisdiccional* de anulação que deriva para o contribuinte, o direito à restituição, e, para a Fazenda, o correlativo dever de entregar uma contribuição que lhe não é devida.

*
* *

Do exposto resulta que para a contagem do prazo de cinco anos fixado na segunda parte do n.º 1 do art. 36.º da lei de 9 de Setembro de 1908 temos a considerar duas hipóteses :

1.ª — Quando a restituição poder ser feita por meio de simples reclamação ou habilitação administrativa, é a partir da data da cobrança ou arrecadação indevida que começa a correr o prazo da prescrição ;

2.ª — Quando a restituição exigir a intervenção dos tribunais competentes, o prazo da prescrição começa a correr a partir da data do trânsito em julgado da respectiva sentença.

12 — VALES DO CORREIO OU TELEGRAFICOS :

Também para os vales do correio ou telegráficos está estabelecido, a benefício da Administração e para regularidade da contabilidade, um prazo especial de prescrição.

Entre nós applicam-se as disposições constantes do «Regulamento de permutação de fundos» onde está determinado que :

— «Os vales emitidos e pagáveis nas estações do continente são válidos por 30 dias ; os emitidos nas estações dos distritos do Funchal e Açores, bem como os emitidos no continente e pagá-

veis naqueles distritos, são válidos por 60 dias, a contar da data da emissão».

Os vales podem ser revalidados sucessivamente por novos períodos mas sem prejuízo da prescrição, pois, não podem ir além do prazo fixado para a sua caducidade.

A importância dos vales não pagos prescreve a favor do Estado no fim dum ano, contado da data da emissão.

Contudo, para os vales sobre os quais haja algum processo pendente dos tribunais ou da Administração Geral dos Correios e Telégrafos, o prazo da prescrição é contado a partir da data da conclusão do processo (1).

*

* *

A validade, revalidação e prescrição dos vales internacionais são reguladas pela Convenção aprovado no Congresso da União Postal Universal, realizado em Buenos Aires, em 1939.

A referida convenção estatui que, quando não haja acordos especiais entre dois países, se deve obedecer aos respectivos regulamentos internos e assim os prazos a aplicar diferem pois devem ser adoptados os períodos fixados nas respectivas legislações (2).

13 — EXCEPÇÕES À PRESCRIÇÃO:

Apesar da reconhecida vantagem da lei ter um absoluto carácter de generalidade, o certo é que, praticamente, tal rigidez não se pode manter e aparecem casos que os mais elementares princípios de justiça e os naturais sentimentos de equidade mandam resolver por forma especial. De tal critério resulta que é rara a lei em que não são previstas excepções à sua forma de execução.

Assim, a prescrição pode ser interrompida natural ou civil-

(1) *Regulamento de premutação de fundos* — Decreto de 16 de Novembro de 1912, art. 11.º e 12.º

(2) *Arrangement concernant les mandats de poste*, publicado em Berne pelo Bureau International de l'Union Postale Universelle.

mente; o primeiro motivo só se aplica à prescrição aquisitiva e portanto não interessa a este estudo.

Os motivos de interrupção civil são ao contrário comuns à prescrição aquisitiva e à prescrição extintiva e podem resultar de vários actos indicados no Código Civil e demais legislação.

A prescrição que começa a correr depois da interrupção é, em princípio e salvo as excepções expressamente indicadas na lei, submetida às mesmas regras e condições que a prescrição interrompida. Isto é, depois da interrupção duma prescrição de cinco anos, por exemplo, começa a correr uma nova prescrição de cinco anos.

A prescrição é ainda interrompida pelo «reconhecimento» que o devedor faz do direito do credor. Por exemplo: o pagamento duma quantia por conta da dívida em curso de prescrição, ou o pedido duma prorrogação para o pagamento, interrompem a prescrição.

A interrupção da prescrição tem como consequência fazer perder ao possuidor todo o benefício do tempo decorrido até ao momento em que se produziu o acto interruptivo, mas não impede que uma nova prescrição possa começar a correr.

*

* *

É evidente que, para a boa regularidade dos serviços do Estado, a prescrição de direito público só será eficiente se não fôr em regra interrompida ou suspensa pelas causas de interrupções ou da suspensão do direito privado como menoridade, interdição, reconhecimento de dívida, etc., embora estas condições não deixem de ser consideradas em determinados casos.

Nestas circunstâncias, a prescrição dos débitos do Estado não se interrompe, pois, como as prescrições ordinárias do direito civil, resulta da constatação dum facto.

Portanto, se o interessado foi negligente em apresentar os documentos de liquidação, em fornecer os elementos necessários para a validade do recibo, enfim, se deixar de satisfazer a qualquer das formalidade legais e burocráticas indispensáveis para

lhe ser passada a ordem de pagamento, caducam os seus direitos uma vez decorrido o prazo fixado para a prescrição.

Mas pode-se dar o caso contrário e os credores não terem sido pagos por erro de interpretação das leis ou por falta da Administração.

Nessas circunstâncias tem de ser admitida a interrupção, visto que o Estado não pode declarar excluídos os credores cujo atrazo de pagamento provém da culpa sua. Assim, algumas causas da interrupção são admitidas.

Nesta ordem de ideias, em França são admitidas duas causas que podem dar motivo à interrupção da prescrição: quando a Administração por negligência ou por demora injustificada impediu que o ordenamento e o pagamento se realizassem nos prazos legais, e quando for apresentada uma acção por via judiciária ou administrativa, apoiada por documentos justificativos suficientes, perante as autoridades competentes.

Ambos os casos estão desde há muito previstos na nossa legislação (1), o que é mais uma prova da manifesta influência da legislação francesa na nossa Contabilidade pública.

*

* *

Não podiam as razões expostas deixar de influir no espírito dos nossos legisladores, e assim é que, na legislação relativa à prescrição dos débitos público, encontramos casos que se regulam por modalidades diferentes das regras gerais indo até as cláusulas de excepção. Isto independente dos débitos provenientes dos encargos da dívida pública, dos herderios dos credores do Estado, das pensões de inactividade, dos depósitos da Caixa Geral de Depósitos e das importâncias indevidamente recebidas pelo Estado e de outros que, tratamos em números próprios por os considerarmos como casos especiais e não como uma excepção à prescrição.

Nesse critério, o «Regulamento Geral da Contabilidade Pú-

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1863*, art. 60.º, *Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1870*, art. 47.º §§ 1.º e 4.º e *Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1881*, art. 59.º

blica», de 1863, mandava aplicar o prazo de cinco anos para a prescrição em proveito do Estado de todos os créditos que, devidamente liquidados, não fossem pagos durante o período fixado, contado da data da abertura do respectivo exercício. Mas abriu logo uma excepção para os «créditos pertencentes a menores e a outros que pelas leis gozassem do direito de restituição».

O mesmo diploma admitiu uma outra excepção, pois, determina que as disposições gerais relativas à prescrição «não são applicáveis aos créditos cujo pagamento não pudesse efectuar-se por demora no deferimento das pretensões dos interessados, apresentadas em tempo perante a autoridade competente».

Não eram portanto, applicáveis, pelo Regulamento de 1863, as normas gerais da prescrição :

a) aos créditos pertencentes a menores;

b) aos créditos que pelas leis vigentes gozavam de direito de restituição;

c) aos créditos cujo pagamento não pudesse efectuar-se por demora no deferimento das pretensões dos interessados, apresentadas em tempo perante a autoridade competente.

A despesa que houvesse a fazer-se, em virtude de se reconhecer o direito dos credores, era satisfeita mediante a abertura de créditos extraordinários especiais previamente autorizados pelo Poder legislativo sob proposta do Governo (1).

*

* *

O «Regulamento Geral da Contabilidade Pública», de 1870, inanteve, quanto à prescrição, a mesma doutrina do diploma anterior, mas modificou o seu alcance no que respeita às excepções, pois, substituiu a expressão «créditos que pelas leis do reino gozam do direito de restituição pela expressão mais justa, ampla e clara de «impedidos nos termos do Código Civil».

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1863, arts. 60.º, 61.º e 64.º

Assim as disposições relativas à prescrição não eram aplicáveis :

- a) aos créditos cujo pagamento não pudesse efectuar-se por demora no deferimento das pretensões dos interessados, apresentadas em tempo perante a autoridade competente;
- b) aos impedidos nos termos do Código Civil.

O processo para satisfazer a despesa resultante da aplicação destes preceitos era o mesmo do Regulamento de 1863 (1).

*
* *

O «Regulamento Geral da Contabilidade Pública», de 1881, na sua essência, nada alterou sobre as excepções da prescrição ao que estava determinado, pois manteve o mesmo critério, modificando contudo a redacção e a forma de ocorrer ao respectivo pagamento.

É certo que menciona também como abrangido pela excepção os juros da dívida consolidada enquanto o assunto não fosse especialmente regulado, mas, como já dissemos, nada continha de novo pois essa determinação já constava de diplomas anteriores.

Não eram, portanto, aplicáveis as normas gerais da prescrição :

- a) Aos juros da dívida consolidada enquanto o assunto não fosse regulado por providências especial;
- b) Aos créditos cujo pagamento não pudesse ser efectuado por demora no deferimento das pretensões dos interessados apresentados em tempo perante a autoridade competente;
- c) As dívidas a impedidos nos termos do Código Civil.

Uma vez reconhecido o direito dos credores, a despesa a fazer era satisfeita mediante a abertura de créditos especiais autorizados pelas Côrtes ou incluídos na lei anual das despesas, de-

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1870, arts. 47.º e 48.º

vendo descrever-se nas contas os respectivos pagamentos, em capítulo especial, sob a epígrafe de «Despesas de exercícios findos» (1).

*
* *

Pela reforma da Contabilidade Pública, de 1907, não houve alteração ao que estava preceituado sobre a prescrição, a não ser que as respectivas despesas passaram a ser satisfeitas por recursos fornecidos por créditos especiais abertos para esse fim (2).

A mesma doutrina se encontra expressa na lei de 9 de Setembro de 1908, que é um complemento da lei de 20 de Março de 1907.

Nessa lei, além de ser considerado o novo caso da prescrição especial, tratado no n.º 11 deste estudo, apareceu uma nova excepção, pois estatuiu que as verbas para obras expressamente determinadas no orçamento, para aquisição de material de guerra e quaisquer outras despesas autorizadas por leis especiais, que tivessem de ser efectuadas em um período indeterminado e pelas quais não houvesse sido feita liquidação, mas que tivessem de ser aplicadas, passavam pelas quantias disponíveis em saldo, válido durante os cinco anos económicos seguintes, para as gerências imediatas (3).

O dizer a lei: que não houvessem sido liquidadas, não quer dizer que não estivessem já cativas e até mesmo processadas e assim gozavam dum maior prazo de prescrições, visto que este só se começava a contar, em harmonia com a legislação em vigor depois da conta devidamente liquidada.

*
* *

O decreto-lei n.º 5.519, que reduziu de cinco a dois anos o prazo geral da prescrição, continuou a manter as excepções ante-

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1881, arts. 59.º e 60.º

(2) Lei de 20 de Março de 1907, art. 18.º

(3) Lei de 9 de Setembro de 1908, arts. 30.º e 34.º, n.ºs 3, 4, 6, 7 e 8.

riormente estabelecidas, pois, de forma taxativa determinava que as novas regras de prescrição não eram aplicáveis aos créditos a que se referem os n.ºs 2 e 3 do § único do art. 59.º do Regulamento de 1881 e que, relativamente à prescrição de juros da dívida pública, a cargo da Junta do Crédito Público, continuavam em vigor, as disposições legais aplicáveis.

No que respeita à passagem de créditos dum para o outro ano económico, foi o decreto-lei n.º 5.519 mais longe que a lei de 1908, pois, não só manteve a mesma doutrina mas também não limitou o prazo, donde se depreende que transitavam para os anos económicos seguinte indefinidamente até estarem completamente dispendidos, serem anulados ou dada outra aplicação. Apenas introduzia a exigência de essa transferência ser feita por decreto fundamentado em Conselho de Ministros e não lhe poder ser dada outra aplicação.

Assim, pelas razões já expostas, havia uns débitos para os quais o prazo da prescrição era indefinido (1).

*

* *

O decreto-lei n.º 16.670, um dos diplomas fundamentais da reforma orçamental, mantém as disposições anteriores, mas amplia-as visto que introduz uma nova categoria de despesas que não caducam pelo facto de não terem sido pagas nos prazos legais.

Efectivamente o mesmo decreto determina que: «Nos orçamentos dos diferentes Ministros inscrever-se-á em capítulo especial, sob a rubrica de «Despesas de anos económicos findos», uma verba que será apenas destinada ao pagamento de:

- a) Créditos que não puderem ser satisfeitos nos prazos regulamentares por demora no deferimento das pretensões dos interessados apresentadas em tempo perante a autoridade competente;
- b) Dívidas a impedidos nos termos do Código Civil;
- c) Créditos legalmente constituídos não incluídos nas contas

(1) Decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, arts. 1.º e 11.º

de liquidação de despesas por motivos cuja justificação ao Ministro das Finanças, por intermédio da Contabilidade Pública, competirá apreciar;

d) Encargos da dívida pública a cargo do Tesouro não prescritos nos termos das leis vigentes.

Os efeitos da alínea d) já foram tratados, quando nos ocupamos de dívida pública, as determinações das alíneas a) e b) já constavam da legislação anterior mas é nova a da alínea c) que na verdade veio dar maior garantia aos credores do Estado, quando prejudicados por qualquer erro de ofício ou causa de força maior considerada atendível.

Uma outra modificação introduz o citado decreto: as verbas destinadas a pagamentos em atraso, não prescritos, deixam de ser satisfeitas por meio de aberturas de créditos especiais e passam a sê-lo por inscrição no Orçamento sob a epígrafe de «Despesas de anos económicos findos» (1).

*
* *

O diploma fundamental da Contabilidade Pública é actualmente o decreto-lei n.º 18.381 que não se ocupa especialmente da prescrição mas que, em algumas das suas disposições, modifica o regime anteriormente estabelecido. Assim, fixou duma maneira clara e taxativa a forma de pagamento das «importâncias relativas a encargos resultantes da execução de contratos cujas obrigações só se tornam efectivas no todo ou em parte depois de findo o ano económico em que esses contratos foram realizados».

A Junta Autónoma das Estradas, o Fundo especial de caminho de ferro, o Porto de Lisboa e outros organismos idênticos, dadas a natureza e necessidades dos respectivos serviços, podem dentro dum ano económico contrair encargos até à totalidade da

(1) Decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º

dotação orçamental sem a obrigação da liquidação e do pagamento se fazer durante o ano económico respectivo; assim pode dar-se o caso duma quantia cativa ou processada num exercício só ser liquidada no exercício seguinte, o que lhe aumenta praticamente dum ano o prazo da prescrição (1).

*
* *

Os decretos-lei n.ºs 24.914 e 26.966 admitem uma nova excepção: encargos contraídos por entidades competentes com infracção das regras de Contabilidade.

Nem todos os débitos nestas condições são considerados caducos, pois, em casos de comprovada impossibilidade de se ter dado cumprimento ao disposto na legislação vigente, podem os respectivos encargos ser satisfeitos em conta da verba de «Despesas de anos económicos findos» do respectivo Ministério, mediante proposta aprovada pelo Ministro das Finanças e decreto referendado por todos os Ministros (2).

Ainda vão mais longe as garantias aos credores: como o Estado não pode nem deve, pelas normas do direito e princípios da justiça, eximir-se ao pagamento dos encargos contraídos irregularmente pelos seus agentes no exercício das funções que lhes competem, quando não tiver sido possível mandar pagar, nos termos acima referidos, os débitos contraídos com infracção da lei não são estes ainda considerados caducos visto que resta a solução de poderem ser pagos com autorização do Ministro das Finanças em despacho visado pelo Tribunal de Contas.

O pagamento será efectuado por conta da verba orçamental indicada no respectivo despacho (3).

Não está taxativamente fixado o prazo para a reclamação do pagamento dos débitos nessas condições, e dada a inconveniência do Estado manter dívidas em aberto durante um período indefinido, quere-nos parecer que, em harmonia com o critério

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, arts. 9.º § único e 27.º

(2) Decreto-lei n.º 24.914, de 10 de Janeiro de 1935, art. 3.º

(3) Decreto-lei n.º 26.966, de 1 de Setembro de 1936, art. 1.º

anteriormente exposto, nos casos presentes se deve aplicar o prazo de dois anos fixado no decreto-lei n.º 5.519, decorrido o qual esses débitos devem ser considerados definitivamente prescritos.

Sustentamos esta opinião por se nos afigurar ser a mais sã interpretação a dar às disposições legais, embora, por analogia, se possa considerar defensável elevar o prazo a cinco anos, visto o Supremo Tribunal Administrativo, ter estabelecido a doutrina de que, para as restituições de importâncias indevidamente cobradas pelo Estado, se considera como um caso especial da prescrição o disposto no art. 36.º da lei de 9 de Setembro de 1908.

14 — CONDIÇÕES DA PRESCRIÇÃO:

Os débitos do Estado revestem-se de formas tão variadas e provêm de tão diferentes origens que estão naturalmente sujeitos a condições diversas. Assim, torna-se necessário destacar os que, respeitantes a verbas orçamentadas, estão ao abrigo das regras da prescrição, tema este já magistralmente tratado pelo prof. Armino Monteiro (1).

a) A prescrição só se aplica às despesas liquidadas mas não pagas até ao fim do ano económico e às liquidadas no prazo fixado na lei.

As autorizações das de que dentro desse prazo não tiverem sido liquidadas caducam (2).

Esta doutrina está claramente expressa no Regulamento de 1881, no que respeita a saldos de créditos orçamentais. É certo que para as despesas já ordenadas era permitida a sua renovação ou a organização duma nova ordem de pagamento, mas parece que tais garantias aos credores foram revogadas e que actualmente só é permitido o pagamento de dívidas em atraso quando

(1) Armino Monteiro, *Do Orçamento Português*, tomo II, pág. 439.

(2) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública* de 1881, art. 59.º; decreto-lei n.º 18.281, de 24 de Maio de 1930, art. 6.º combinado com a alínea b) do art. 5.º do decreto n.º 25.538, de 26 de Junho de 1935.

abrangidas pelo disposto no decreto-lei n.º 16.670, que, como já vimos, se refere sòmente a «créditos legalmente constituídos não incluídos nas contas de liquidação de despesas por motivos cuja justificação ao Ministro das Finanças, por intermédio da Contabilidade Pública, competirá apreciar» (1).

É certo que diplomas posteriores permitem, em casos especiais, o pagamento de débitos contraídos com infracção das disposições legais (2), mas tais disposições de carácter acentuadamente excepcional, em nosso modo de ver, não invalidam o critério exposto.

b) É indispensável que se trate dum crédito pecuniário. Se se tratar dum direito não se aplicam as citadas regras da prescrição.

c) A prescrição só atinge os créditos autorizados no Orçamento; é esse o critério adoptado em todas as disposições applicáveis.

Assim tem de ser, não só por se tratar de normas de excepção, que devem ser estrictamente entendidas, mas também em obediência a regra do cabimento (3).

Em harmonia com tal doutrina, o prof. Armindo Monteiro defende o critério de que o prazo da prescrição não deve considerar-se applicável às autarquias locais.

Fundamente o seu modo de ver não só com o que resulta da própria noção da despesa pública mas também do que claramente se deduz da letra da lei de 1907 que emprega a expressão «despesas liquidadas mas não pagas» e por fim na conclusão a que leva o exame do decreto-lei n.º 5.519 que fala em créditos que não foram reclamados ou recebidos (4).

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1881, arts. 93.º § 2.º e 99.º e decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º, alinea c).

(2) Decreto-lei n.º 24.914, de 10 de Janeiro de 1935, e n.º 26.966, de 1 de Setembro de 1936.

(3) Lei de 9 de Setembro de 1908, art. 27.º; decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 13.º; decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Março de 1930, art. 13.º n.º 3 e decreto-lei n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1934, art. 6.º n.º 10.

(4) Lei de 20 de Março de 1907, art. 3.º § 1.º e decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, art. 1.º

O Código Administrativo é omissivo relativamente à prescrição e assim as autarquias locais seguem as normas da lei geral ou seja as disposições do Código Civil.

d) Não importa a origem do crédito. Basta que tenha sido inscrito no Orçamento e liquidado no tempo e nos termos regulamentares.

A lei não distingue entre concessões gratuitas, contrapartidas de contratos onerosos e créditos para alimentar serviços. Só há que ter em atenção as expressas excepções da lei, de que tratamos.

e) Os prazos da lei são, em princípio, prazos máximos. Supõe-se que o período fixado é bastante para todas as liquidações e pagamentos.

Tal critério não prejudica os interesses dos credores visto que, quando a negligência ou a impossibilidade forem da parte do Estado, o interessado tem o pagamento dos seus créditos garantidos pelas determinações constantes da lei (1).

f) O prazo da prescrição conta-se desde o fim do ano económico a que o crédito respeita.

Até à promulgação da lei de 20 de Março de 1907, vigorou na nossa Contabilidade Pública o sistema de exercício que, por essa lei, foi substituído pelo de gerência combinado com os anos económicos, e que pôs a prescrição na base das gerências decorridas. Se era então já indiscutível esse princípio, hoje não deixa a menor dúvida pois pelo decreto-lei n.º 18.381 a gerência e o ano económico passaram a coincidir.

É certo que há hoje um prazo de trinta e um dias para a liquidação e de quarenta e cinco dias para o pagamento das despesas públicas do ano económico findo mas, como as transacções res-

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1881, art. 59.º, n.º 2; decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º, alíneas a) e c); decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, arts. 8.º e 9.º, § único; decreto-lei n.º 24.914, de 10 de Janeiro de 1935, art. 3.º e decreto-lei n.º 26.966, de 1 de Setembro de 1936, art. 1.º

pectivas são feitas com a data de 31 de Dezembro, que marca o termo do ano económico, segue-se que tal disposição é independente da prescrição.

g) Para os débitos abrangidos pelos casos de prescrição especial, os prazos contam-se a partir dos limites fixados pelas respectivas disposições legais.

15 — EFEITOS DA PRESCRIÇÃO:

A fixação dum prazo tem por consequência fundamental que findo êle o débito é prescrito e definitivamente extinto em proveito do Estado.

O efeito da caducidade é duplo, pois a extinção é absoluta e obrigatória (1).

a) *A extinção é absoluta* — Corrido o prazo legal da prescrição não subsiste nada do débito atingido pela caducidade, nem mesmo como uma obrigação natural; desapareceu, caduca, diz a nossa lei (2).

É pois diferente da prescrição do direito civil que tem, nos termos do respectivo código, de ser invocada pelas partes.

Em direito financeiro a prescrição extingue definitivamente a dívida: não se admite a renúncia a direito por meio dela adquirida. Assim se separa ainda da categoria correspondente no direito civil, pois a lei permite expressamente a renúncia (3).

b) *A extinção é obrigatória* — Esta consequência resulta não só de ser absoluta mas também e muito principalmente do espírito da lei, que é uma lei de ordem pública.

A caducidade dos débitos do Estado separa-se pois da prescrição do direito civil, que é sempre facultativa.

O texto das leis que regulam o assunto apresenta-se sempre com carácter imperativo. Assim o Regulamento de 1881 usava

(1) Armindo Monteiro, *Do Orçamento Português*, tomo II, pág. 440.

(2) Lei de 20 de Março de 1907, art. 3.º

(3) *Código Civil*, arts. 508.º e 515.º

da expressão: «consideram-se definitivamente anuladas»; a lei de 1907 diz: «caducam»; o decreto-lei n.º 5.519 determina: «são anulados» (1). É sempre um imperativo categórico.

Do efeito obrigatório e imperativo da caducidade resultam as seguintes consequências:

1.ª — O ordenador, chamado a autorizar o pagamento do débito, deve, quando haja lugar, opor a caducidade, pois a ela não pode renunciar.

O ministro ou funcionário que por erro ou negligência tiver deixado de opor a caducidade no momento da liquidação e do ordenamento poderá opô-la mais tarde, por exemplo, se é chamada a sua atenção sobre este ponto pelo funcionário encarregado do pagamento. Melhor ainda, ao ministro, não podendo ser considerado como tendo renunciado à prescrição, nada o impede de se prevalecer dela quando haja um julgamento de condenação pronunciado contra o Estado, a menos que a sentença tenha passado em julgado.

2.ª — O pagador deve, sob sua responsabilidade pessoal, recusar o pagamento dum débito atingido pela prescrição e ao qual voluntária ou involuntariamente o ordenador não opôs a caducidade.

3.ª — Do carácter obrigatório da extinção, parece resultar logicamente que os tribunais têm a obrigação de aplicar a caducidade.

A jurisprudência, porém, não considera esta consequência.

Em França é regra estabelecida que as contestações sobre a prescrição quinquenal supõem necessariamente uma decisão prévia do ministro liquidador e que essas decisões só podem ser contestadas perante o Conselho de Estado; conseqüentemente nenhum outro tribunal tem competência para aplicar a caducidade.

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1881, art. 62.º; Lei de 20 de Março de 1907, art. 3.º; decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, art. 1.º

Entre nós tem sido reconhecida competência ao Supremo Tribunal Administrativo, funcionando como contencioso administrativo, para decidir sobre a aplicação da prescrição.

4.^a — Se o ministro ou funcionário ordenador desconhecer a sua obrigação e não opuser a caducidade, o Tribunal de Contas tem o poder e o dever de formular observações e chamar à responsabilidade o causador do prejuízo (1).

5.^a — A ordem de pagamento por uma autorização anulada é ilegal. Arrasta a responsabilidade pessoal do Ministro (2).

6.^a — A prescrição tem de ser aceite plenamente por quem desempenhar funções correspondentes às de ordenador.

16 — OS EXERCÍCIOS FINDOS NA NOSSA LEGISLAÇÃO:

Já no número 2 deste estudo nos ocupamos da utilidade e fins dos «exercícios findos». Vejamos agora a sua mecânica, evolução e acção na nossa Contabilidade Pública.

É de toda a justiça e de reconhecida conveniência, como garantia dos credores e boa defesa do prestígio do Estado, que os pagamentos das despesas públicas se efectuem dentro dos prazos legais, que devem ser o mais curto possível. Porém, devido a causas multiplas, débitos há que por motivos justificados não puderam ser pagos no período fixado: conseqüentemente a legislação tem de atender a este caso.

Surge então o sistema dos anos económicos findos, que obriga à inclusão dum capítulo especial no orçamento de despesa de cada ministério e cujos créditos, embora inscritos nos orçamentos correntes, são somente destinados ao pagamento de encargos de anos anteriores.

Assim, os débitos que não tiverem sido pagos dentro do período que constitui o ano económico, poderão sê-lo pelas verbas

(1) Decreto-lei n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, art. 36.º

(2) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1881, art. 91.º § único e decreto-lei n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1939, arts. 36.º, n.º 1 e 37.º

de «Despesas de anos económicos findos» que estivessem descritos nos orçamentos do ano decorrente dos respectivos Ministérios, mas só em casos taxativamente fixados (1).

*
* * *

Os nossos primeiros Regulamentos da Contabilidade Pública. — 1863 e 1870, — não cercaram o pagamento dos débitos atrasados das necessárias cautelas, facilitaram muito a sua satisfação e, assim, fomentando a incúria e a indisciplina dos interessados, obstavam a que houvesse na administração financeira a regularidade e a ordem que tão necessárias se tornam.

A reforma de 1881 procurou remediar tais inconvenientes e, nessa salutar orientação, sem deixar de respeitar os direitos dos interessados, estabeleceu a restrição de que os pagamentos só podiam ser efectuados quando se referissem a dívidas ou verbas autorizadas nos últimos cinco anos (2).

Pelo regulamento que veio completar a lei, e em obediência aos princípios estabelecidos, foi reduzido dum ano o abono por meio dos exercícios findos, visto a contagem do prazo para a aplicação da prescrição se fazer a partir do termo do ano económico que dava o nome ao exercício e não do fim do exercício, como estava anterior determinado e que era até então de vinte e quatro meses.

Mantinha o justo critério de só se inscrever na conta especial de exercícios findos as despesas já liquidadas.

Todos os pagamentos a realizar em harmonia com essas disposições regulamentares eram descritos em capítulo especial de «exercícios findos» (3).

(1) Decretos-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º; n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930; n.º 24.914, de 10 de Janeiro de 1935, art. 3.º e n.º 26.966, de 1 de Setembro de 1936, art. 1.º

(2) Lei de 25 de Junho de 1881, art. 33.º

(3) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1881, arts. 57.º a 59.º

*
* * *

A reforma da Contabilidade Pública de 1907 deixou de pé quase tudo quanto se achava legislado sobre «exercícios findos». A única inovação sobre o assunto foi a de determinar que as despesas liquidadas mas não pagas até ao fim do ano económico e as liquidadas nos trinta dias seguintes passavam para as gerências imediatas em capítulos especiais, havendo um para cada ano económico. Decorridas cinco gerências eram anulados os saldos ainda existentes (1).

A lei de 9 de Setembro de 1908, que esclareceu e completou a reforma da Contabilidade Pública de 1907, determinou que o serviço relativo à satisfação dos débitos provenientes de exercícios findos passasse a ser feito pela abertura de créditos especiais (2).

*
* * *

O decreto-lei n.º 5.519 mandava inscrever no orçamento de cada Ministério, em capítulo especial sob a rubrica de «Despesas de anos económicos findos», uma verba destinada à satisfação dos créditos cujo pagamento não tivesse sido efectuado em tempo competente por motivo alheio à vontade do credor, e as dívidas a impedidos. Tais verbas não podiam em caso algum ter aplicação diversa da estabelecida.

Como não podia ser intuito do legislador que se não pagassem as outras dividas de exercícios findos, principalmente as das despesas já liquidadas, e não havendo revogação expressa, conclui-se que continuavam em vigor todas as disposições que regulavam o assunto, só com a importante diferença que o prazo, durante o qual os credores nessas condições tinham direito a receber os seus créditos, era reduzido de cinco a dois anos (3).

(1) Lei de 20 de Março de 1907, art. 3.º

(2) Lei de 9 de Setembro de 1908, art. 34.º, n.º 4 e § 4.º

(3) Decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, arts. 1.º e §§ 1.º e 4.º

*
* *

Embora ainda estejam em vigor uma ou outra das disposições constantes dos diplomas citados, mormente no que respeita à parte burocrática, a questão dos pagamentos de «exercícios findos» é hoje fundamentalmente regulada pelo decreto-lei n.º 16.670.

Este diploma determina que: «Nos orçamentos dos diferentes Ministérios inscrever-se-á em capítulo especial, sob a rubrica de «Despesas de anos económicos findos», uma verba que será apenas destinada ao pagamento de:

- a) Créditos que não puderam ser satisfeitos nos prazos regulamentares por demora no deferimento das pretensões dos interessados apresentadas em tempo perante a autoridade competente;
- b) Dívidas a impedidas nos termos do Código Civil;
- c) Créditos legalmente constituídos não incluídos nas contas de liquidação de despesas por motivos cuja participação ao Ministro das Finanças, por intermédio da Contabilidade Pública, competirá apreciar;
- d) Encargos de dívida pública a cargo do tesouro não prescritos nos termos das leis vigentes» (1).

Mandadas aplicar estas disposições, ficou, pois, como doutrina assente que os débitos atrasados referentes a anos económicos findos só podem, em regra, ser satisfeitos por verba inscrita no orçamento em capítulo especial e não pela abertura de créditos especiais de qualquer natureza.

São satisfeitos pelo mesmo sistema, quando pelo Ministro das Finanças não seja determinada outra verba orçamental, os débitos resultantes de encargos ilegalmente contraídos com despesas não inscritas no orçamento ou por terem sido excedidas as dotações orçamentais, mas a cujo pagamento, pelos princípios da justiça e da equidade, o Estado não se pode eximir (2).

(1) Decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º

(2) Decretos-lei n.º 24.914, de 10 de Janeiro de 1935, art. 3.º e n.º 26.966, de 1 de Setembro de 1936, art. 1.º

Também são pagas pelas verbas de «despesas de anos económicos findos» as despesas orçamentais ordenadas (autorizadas), mas não pagas, até ao dia do encerramento do ano económico (14 de Fevereiro) (1).

O novo critério adoptado prejudicou os credores, pois, uma vez reconhecidos os seus direitos e deferida a sua pretensão, não podem ser embolsados com brevidade, como sucederia com a abertura de créditos adicionais, visto terem de aguardar a publicação do orçamento do ano económico seguinte para haver verba legal por onde possa ser autorizado o pagamento.

*
* *

O decreto-lei n.º 18.381, que reformou e é hoje, como dissemos, o diploma fundamental da Contabilidade Pública, continua a pôr de parte o sistema de satisfazer os débitos atrasados pelo recurso dos créditos adicionais e mantém, em regra, a orientação de realizar o seu pagamento unicamente pelas verbas inscritas já no orçamento. Nesta ordem de ideias, o elucidativo relatório que abre o decreto diz :

«Pode porém acontecer que, apesar de tudo, algumas despesas legalmente realizadas não sejam pagas de modo a serem incluídas nas contas do respectivo ano. Para estes se manterá o sistema de inscrever em cada orçamento uma verba para «despesas de anos económicos findos», cuja aplicação, por muito dela se ter abusado até agora, fica restrita a casos especiais, taxativamente fixados na lei».

Pelo articulado do diploma de que estamos tratando vê-se que normalmente as verbas de «Despesas de anos económicos findos» só podem ser aplicadas a despesas já devidamente ordenadas (autorizadas) e que para o seu pagamento se torna necessária a organização dum processo a requerimento do interessado, afim de se conhecer se houve motivo pustificado da falta ocorrida.

Casos há, porém, em que os débitos atrasados podem ser sa-

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 11.º

tisfeitos por meio de créditos adicionais, pois o mesmo decreto determina que; para o «pagamento de despesas que, por sentença dos tribunais, com transito em julgado, o Estado seja compelido a satisfazer», é permitida ao governo a abertura de créditos especiais.

Quando por qualquer motivo se deixem de inscrever no Orçamento as verbas necessárias para saldar os débitos atrasados considerados em condições de ser pagos, há ainda o recurso aos créditos adicionais com a condição imprescindível de não agravarem o encargo orçamental. Leva-nos a esta conclusão o facto de ter sido determinado que «é permitida a abertura de créditos especiais para «despesas de anos económicos findos» quando haja receitas compensadoras ou possam sr anuladas nas dotações orçamentais por dispensáveis importâncias que somem quantias equivalentes à das novas despesas a efectuar» (1).

17 — RECURSOS CONTRA O ESTADO:

Embora o assunto que vamos tratar esteja principalmente sob a alçada do Direito Administrativo (2), não nos parece descabido versá-lo dada a sua estreita interdependência com a resolução dos casos relativos a prescrição.

Vários casos podem surgir entre o Estado e os seus credores.

Um credor do Estado pode ter nas suas mãos um título de crédito liquidado e exigível, isto é, uma ordem de pagamento, satisfazendo a todos os requisitos legais; pode mesmo ser portador duma sentença dos tribunais passada em devida forma, condenando o Estado a pagar-lhe uma certa quantia, e não conseguir ser pago porque passou o prazo da validade ou não há verba inscrita no orçamento.

Outro caso pode surgir: um credor que se julga lesado nos seus direitos pela liquidação efectuada, o que dará motivo a uma

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, *Relatório*, parte VII, arts. 11.º e 33.º, alinea c) e 35.º alinea g). Como exemplo: vidé decreto-lei n.º 35.550, de 20 de Maio de 1946.

(2) Armindo Monteiro, *Do Orçamento Português*, tomo II, pág. 437, nota 5.

questão entre ele e o Estado sobre a existência ou o quantitativo da dívida, por exemplo, entre o Estado e um portador de dívida pública, um fornecedor, um empreiteiro, um funcionário pelo seu vencimento, um pensionista pela sua pensão.

Outro caso ainda há a considerar : o pedido de liquidação do credor ser rejeitado.

Ainda, e por último, se pode dar a circunstância das solicitações dos credores não obterem qualquer despacho.

Aplicando as normas do direito comum, os credores, em caso de recusa de ordenamento ou de negligência da administração, poderiam usar dos meios de execução forçada : penhora e venda de bens, embargos aos créditos do Estado, inscrição de hipoteca judiciária.

Tal se não pode dar, porém, porque surge então o atributo de soberania do Estado, cujas organização e funcionamento não podem estar sujeitos à eventualidade de qualquer reclamação, protesto ou processo vir emperrar a sua acção.

É certo que os agentes administrativos, e esse fim orienta nos países civilizados a legislação financeira, devem pagar sem demora, — quer em dia, quer em prazos curto, — as dívidas do Estado ; mas é conveniente deixar-lhes uma certa latitude na escolha dos meios.

Os bens do Estado que constituem os patrimónios administrativos estão, ou supõem-se estar, todos affectados mais ou menos directamente aos seus serviços, que aproveitam à colectividade ; os dinheiros públicos têm um destino preciso determinado pelo orçamento ; a affectação de toda a riqueza pública é de interesse geral. Assim, não é admissível que um credor venha perturbar por processos intempestivos os planos financeiros elaborados pelos responsáveis pela ordem, progresso e bem estar nacionais.

É pois evidente que a conveniência do interesse geral leva a recusar aos credores a faculdade de usar contra o património do Estado meios de execução forçada. Noutras palavras : o Estado somente paga por meio de ordens de pagamento.

É preciso não exagerar os prejuizos que pode fazer correr aos credores a má vontade dos agentes administrativos.

Os abusos do Poder são muito mais a temer da parte dos

agentes administrativos locais que da parte da administração central. Na verdade, quando se trata do Estado, que tem de prestigiar o seu crédito, de usar duma incontestável seriedade de processos e em que os responsáveis pelo ordenamento são os ministros, os abusos não são de rezear.

Além disso, existe nos regimes representativos uma autoridade designada para fiscalizar o Governo e providenciar de modo de evitar as ilegalidades e os favoritismos e garantir a justiça e a equidade: — o Poder legislativo.

*
* *

O certo é, porém, que os credores nestas condições devem ter ao seu dispor uma via de recurso.

É tão evidente essa necessidade que apereceram, em grande número de legislações positivas, providências sobre o caso, mas sem terem o carácter coersivo, que caracteriza o direito comum.

Assim em França, no que respeita ao Estado, os credores não têm meios de execução forçada. No dizer de Thiers: «O Estado é solvável e honesto». Ele pode pagar e quer pagar o que deve, mas só o ministro competente tem autoridade para determinar como e quando o Estado pagará.

Desta proposição tiram-se, segundo Jéze (1), as conclusões seguintes:

a) Todos os bens do Estado são impenhoráveis. Não importa a natureza dos bens.

Assim, um credor nunca poderá realizar uma inscrição de hipoteca judiciária sobre os imóveis do Estado.

Esta regra é geral e tradicional no direito público dos países civilizados.

b) O credor que pretender apelar duma recusa ilegítima de

(1) Gaston Jéze, *Cours élémentaire de science des Finances*.

pagamento da administração pública, por carência da verba orçamental, não tem outro meio legal que não seja uma petição ao Poder legislativo.

Nenhum tribunal poderá impor a um ministro o ordenamento duma despesa; nenhuma autoridade tem competência para determinar o emprego dos créditos postos à disposição dos ministros pela lei de autorização de receita e despesa.

Como é esta a doutrina geralmente seguida, pode-se considerar de carácter mundial a interdição dos meios de execução forçada contra o património administrativo do Estado.

*
* * *

Não pode o Estado ser obrigado, o que não obsta, porém, como vimos, a que o interessado possa, em regra, fazer reconhecer o seu direito. Contudo nos casos apontados aparece uma hipótese particular em que nem esse recurso é facultado ao credor.

Queremos referir-nos ao caso em que o Ministro, sem deferir nem rejeitar expressamente o pedido, guarde silêncio. Assim, o credor ficará desarmado, porque não poderá recorrer duma decisão que não existe.

É evidente que os princípios da equidade e o culto do bom nome do Estado aconselham a existência duma autoridade, imparcial e possuidora dos indispensáveis conhecimentos técnicos, com competência para se pronunciar sobre o litígio.

Em França está o assunto resolvido por uma lei de 17 de Julho de 1900 que terminou com o abuso que resultava da falta duma autoridade competente para interferir nesses casos.

Essa lei determina em princípio que: «nas questões contenciosas que não podem ser levantadas perante o Conselho do Estado senão sob a forma de recurso contra uma decisão administrativa, quando um prazo de mais de quatro meses tenha decorrido sem que haja sido dada qualquer decisão, as partes interessadas podem considerar o seu pedido como rejeitado e recorrer para o Conselho do Estado».



Em tese, os mais autorizados tratadistas, aconselham o seguinte :

1.º — Deve existir um tribunal competente para apreciar os recursos contra o Estado em matéria financeira.

2.º — É preciso que o credor possa facilmente recorrer a esse tribunal, que o pedido de liquidação não possa ficar sem despacho e que de modo algum o silêncio prolongado da administração prejudique ou anule o direito do credor.

Os tribunais competentes devem poder tomar conta do pedido do credor como se ele estivesse em presença duma recusa explícita da administração.

3.º — Torna-se porém indispensável que este tribunal não saia da sua competência querendo sobrepor-se ao Poder Legislativo.



Entre nós, como veremos, é permitido o recurso aos tribunais judiciais ou administrativos conforme se trata respectivamente de actos de gestão ou de actos de autoridade. E honra seja feita à nossa Administração que em regra, procura sempre de forma pressurosa dar cumprimento aos acordãos e sentenças dos tribunais competentes quando condenam o Estado ao pagamento de dívidas ou indemnizações reclamadas.

A «Secção do Contencioso Administrativo» do Supremo Tribunal Administrativo tem competência para apreciar os actos do governo, correspondendo nessa parte ao Conselho do Estado francês.

Não conhecemos, porém, sobre o assunto que nos interessa, qualquer disposição legal que obvie aos inconvenientes ou prejuízos que possam resultar do silêncio do Ministro.

É certo que o sistema francês do silêncio do ministro corres-

ponder a um indeferimento está aplicado na nossa legislação colonial e, assim, deve ser aplicado nas questões relativas a débitos do Estado respeitantes às finanças coloniais.

Efectivamente, em 1929, foi determinado que: — «Para efeitos de recurso considera-se «indeferido» o requerimento, representação, reclamação ou outra exposição escrita equivalente que não seja de carácter meramente particular, e sobre que a autoridade tenha deixado de despachar no prazo de quarenta dias contados da entrada na respectiva secretaria» (1).

O mesmo critério foi mantido posteriormente, pois, em 1933, se legislou que as pretensões que não tiveram despacho nos prazos regulamentares, salvo o tempo preciso para o transporte postal, consideram-se para efeitos hierarquicos e contenciosos como «indeferidas» (2).

Estas disposições estão em vigor, visto a última reorganização do Ministério das Colónias determinar que continua a ser aplicada a legislação vigente até a aprovação do novo Regimento do Conselho Superior das Colónias (3), o que ainda se não efectivou.

Não se aplicam taxativamente tais disposições na Contabilidade Pública, embora não seja de uso deixar as pretensões sem despacho. Assim, quando surgem as hipóteses que estamos tratando, apenas há o direito de reclamação perante o Conselho de Ministros ou o Poder Legislativo.

18 — CONTENCIOSO:

No parecer autorizado do tratadista Edgard Allix, opinião partilhada, como já vimos, pelo prof. Armindo Monteiro, a teoria do Estado devedor liga-se mais directamente ao direito administrativo que à legislação financeira: portanto, nas acções con-

(1) *Regimento do Conselho Superior das Colónias*, de 14 de Dezembro de 1929, art. 58.º

(2) *Reforma Administrativa Ultramarina*, de 15 de Novembro de 1933, art. 349.º

(3) *Reorganização do Ministério das Colónias*, de 7 de Janeiro de 1936, art. 148.º

tra, o Estado, o Contencioso sai do domínio das finanças, pertence ao direito administrativo.

Não deixa, porém, de interessar e muito ao direito financeiro e consequentemente à administração da Fazenda Pública, motivo porque a ela nos referimos, ainda que sumariamente.

A citada teoria supõe que existe uma contestação, um litígio entre o Estado e um dos seus credores relativamente à existência ou ao montante da sua dívida.

Em tese o Estado pode ser declarado devedor por todas as formas que são aplicáveis a um particular: a teoria das obrigações, salvo expressa excepção da lei, pode inteiramente aplicar-se-lhe.

Na prática nem sempre é fácil determinar qual será a autoridade competente para solucionar a questão. Só não há dificuldade quando para assuntos determinados essa autoridade está designada por um texto especial.

A dificuldade surge portanto na ausência de disposições especiais e dessa falta nascem conflitos e litígios, variando com os países a jurisprudência quanto à sua decisão.

Na Inglaterra recorre-se a juizes ordinários.

Em França prevaleceu muito tempo a jurisprudência do Conselho do Estado, segundo a qual só o fôro administrativo podia declarar uma dívida do Estado, qualquer que fosse a sua natureza; aceitava-se o princípio da incompetência da autoridade judiciária para conhecer dos actos de administração e, portanto, os tribunais judiciais não podiam conhecer das acções tendentes a fazer declarar o Estado devedor.

Esta orientação modificou-se, porém, depois dum acórdão do Tribunal de Conflitos, de 8 de Fevereiro de 1873, que reconheceu aos tribunais judiciais a competência precisa para declarar o Estado devedor.

*

* *

A tese hoje admitida é a de que o pagamento duma dívida do Estado exige o cumprimento de duas formalidades essenciais:

- 1.ª — Que o Estado reconheça a sua dívida;
- 2.ª — que em consequência desse reconhecimento faça realizar

um certo número de formalidades administrativas, como são a liquidação e o ordenamento, indispensáveis para fazer executar o pagamento pelos seus agentes.

O afirmar-se que as dívidas do Estado devem ser reguladas administrativamente, quer apenas dizer que só a Administração tem competência para preencher essas formalidades administrativas, e que os tribunais judiciais não têm meio de obrigar ao seu cumprimento. Isto não quer, porém, dizer que os tribunais judiciais não possam declarar o Estado devedor, se ele não quer reconhecer a sua dívida.

A teoria dos Estados modernos, baseada no princípio da separação dos poderes, leva-nos a admitir em direito financeiro a distinção entre «actos de gestão» e «actos de autoridade».

Os «actos de gestão» são actos administrativos que produzem um efeito jurídico pelo concurso de duas vontades determinadas uma pela outra, sendo uma delas pelo menos a vontade de um agente administrativo.

Nestes actos o Estado actua absolutamente como o poderia fazer um particular e assim não se aplica o princípio da separação dos poderes; por exemplo, os actos relativos ao domínio privado do Estado.

Os «actos de autoridade», como diz Duguit, são actos administrativos que produzem um efeito de direito pela vontade unilateral do agente administrativo.

Nestes actos a Administração desempenha o papel de poder público e a sua acção não pode ser realizada por um simples particular. É-lhes portanto aplicado o princípio da separação dos poderes.

Em consequência do exposto, são de competência administrativa as dívidas do Estado cuja causa reside num acto de administração própria dita, num acto de poder público do Estado; são ao contrário da competência judiciária as dívidas do Estado cuja causa reside num acto de gestão da sua parte.

Tais são os princípios admitidos. Na prática, porém, não é fácil a sua aplicação, porque em regra a jurisprudência apresenta-se confusa e imprecisa, hesitando frequentemente em determinar se tal acto administrativo deve ser considerado como de poder público ou de simples gestão.

Perdeu-se de vista a antiga distinção, tão racional e justa, dos actos de autoridade e dos actos de gestão, que foi substituída pela diferenciação entre os actos próprios dos serviços públicos e os actos relativos ao domínio privado.

Na realidade, resulta do moderno critério o atribuir-se geralmente a característica do poder público a quase todos os actos e aplicar-se assim a competência administrativa à grande maioria dos casos que respeitam a débitos da Fazenda Pública. Como dissemos, quase que apenas são considerados como débitos de gestão alguns dos contraídos pelo Estado na administração do seu domínio privado.

*
* * *

Em Portugal, embora a jurisprudência seja deveras omissa sobre a interferência dos tribunais comuns na apreciação dos actos da administração pública, parece-nos que desde há muito é admitida a competência desses tribunais para declaração e reconhecimento dos débitos do Estado, mas não da autorização do seu pagamento que, como não pode deixar de ser, é, por sua natureza, uma atribuição de iniciativa governamental.

Levam-nos a este convencimento várias disposições que, através da nossa legislação, se encontram em vários diplomas e que não deviam ter outro fim que não fosse o de permitir aos interessados poderem documentar-se de modo a facilitar as reclamações ou recursos perante as estações competentes quando houvesse demora injustificada, negligência ou caso de força maior que porventura os prejudicasse.

Assim, os Regulamentos de 1863 e 1870 não só determinavam que a prescrição não era aplicada quando a demora no deferimento das pretensões não era culpa dos interessados, mas acrescentavam que os credores tinham o direito de haver da repartição competente uma certidão declarando a data da entrada do seu requerimento e dos documentos justificativos da sua pretensão (1).

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1863, arts. 61.º e 63.º e *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1870, art. 47.º, §§ 1.º e 3.º

É certo que na legislação posterior sobre o assunto foi mantido o princípio de reconhecer aos credores o direito de serem pagos quando, por motivos alheios à sua vontade, os respectivos créditos não foram satisfeitos no prazo legal, mas desapareceu a disposição que garantia aos interessados o poderem haver das repartições competentes uma certidão atestando a data do pedido e quais as peças ou documentos entregues (1).

A última disposição foi omitida, mas não taxativamente revogada, pelo que em nosso parecer continua em vigor, porque é tão intuitivo o direito que os interessados têm de obter essa certidão que, é de supor, se julgou desnecessário fazer do facto menção expressa.

Contudo é de sentir que fosse omitida a garantia taxativa desse direito, pois, muitas vezes, tem sido indeferidos requerimentos pedindo essas certidões, mesmo com a declaração expressa de serem necessários para efeitos de recurso.

Se ainda alguma dúvida pudesse existir do direito que os credores do Estado têm de recorrer aos tribunais quando se julgarem lesados, ela desapareceria depois da publicação da última reforma da Contabilidade Pública, pois, a tal respeito o decreto-lei n.º 18.381 é claro e expresso. Este diploma, quando trata de créditos especiais, permite a sua abertura «para o pagamento de despesas que, por sentença dos tribunais com transito em julgado o Estado seja compelido a satisfazer» (2).

Também em diplomas posteriores encontramos referências à intervenção dos Tribunais nos litígios entre o Estado e os seus credores, como, por exemplo, sucede com o decreto-lei que fixou os prazos para a habilitação dos herdeiros de credores do Estado e em que se encontra a expressão seguinte: «As pessoas a favor das quais tenha sido constituído judicialmente direito a quaisquer créditos em dívida e por motivo de falecimento...» (3).

Como vimos, pelo exposto, fala a lei no recurso aos tribunais,

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1881, art. 59.º, n.º 2; lei de 20 de Março de 1907, art. 18.º; lei de 9 de Setembro de 1908, art. 34.º, n.º 7; decreto-lei n.º 16.670, de 24 de Março de 1929, art. 15.º alíneas a) e c).

(2) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 33.º alínea c).

(3) Decretos-lei n.º 19.304, de 30 de Janeiro de 1931, art. 2.º e n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934, art. 3.º

mas apresenta, em regra, a lacuna de não indicar quais as circunstâncias em que os recursos devem ser apresentados respectivamente aos tribunais comuns, aos especiais ou aos privativos.

É certo que, para os recursos relativos a contribuições e impostos a lei é mais categórica e explícita dando ampla garantia ao credor, pois, permite o «recurso extraordinário», fora dos prazos estabelecidos para as reclamações e recursos ordinários, quando tenham sido colectados sem fundamento, quando tenha havido duplicação da colecta e quando se atribuir aos agentes ou autoridades fiscais alguma violência, abuso ou qualquer injustiça grave ou notória (1).

A conclusão a tirar em presença da teoria estabelecida pelos tratadistas e das disposições apresentadas pela legislação comparada, é que se deve recorrer, em regra, aos tribunais de contencioso, entre nós os tribunais administrativos, quando se trata de actos de autoridade e aos tribunais comuns quando o litígio surja em actos de gestão, em que o Estado actua como qualquer particular e está sujeito às leis da oferta e da procura.

No que respeita à prescrição, é o Tribunal de Contas o organismo competente para aplicar e julgar (2).

Ainda aparece para certos e determinados serviços um contencioso privativo, como sucede com o exército onde, para o que se refere a contratos, existe um organismo denominado «Comissão do contencioso em matéria de fornecimentos militares» que julga os litígios levantados entre os fornecedores e o Ministério da guerra, ora esse litígio pode ser também levantado a propósito da forma e prazo de pagamento, desde que a tal respeito qualquer cláusula seja incluída no respectivo caderno de encargos (3).

*
* *

Da análise feita às doutrinas dos especialistas, e às disposições legislativas, chega-se às seguintes conclusões:

1.^a — Se a dívida deriva de um acto de autoridade, os tribunais administrativos são competentes para declararem o Estado

(1) Decreto-lei n.º 16.733, de 13 de Abril de 1929, art. 51.º

(2) Decreto-lei n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, art. 7.º, n.º 3.

(3) Decreto de 16 de Novembro de 1905, art. 65.º, n.º 2.

devedor, salvo disposição taxativa em contrário de um texto de lei.

2.^a — Se a dívida deriva dum acto de gestão, os tribunais comuns são competentes para declararem o Estado devedor, salvo também expressa excepção em contrário.

19 — MODO DE EXECUÇÃO CONTRA O ESTADO:

Dada a teoria moderna de Estado, uma grande diferença separa os débitos públicos das dívidas dos particulares.

Em direito privado têm os credores, contra os devedores remissos, meios de execução forçada que asseguram, nos termos legais, o cumprimento das obrigações.

Tal modo de agir não pode ser admitido em direito financeiro, pois os interesses da colectividade estão sempre acima dos interesses particulares. Assim, como demonstramos, enquanto que os litígios levantados entre particulares são, duma maneira geral, da competência dos tribunais judiciais, as questões relativas às dívidas do Estado estão na grande maioria dos casos, submetidas à jurisdição administrativa.

Mas, se essa diferença é grande, outra não menos importante aparece: ao contrário do credor dum simples particular, o credor do Estado não pode obrigar este a executar-se empregando contra si próprio meios coercivos.

É regra geral, consagrada pelos princípios do Direito político e efectivada por numerosos textos legislativos, que os bens do Estado são inalienáveis e que sobre eles não é permitido nenhuma espécie de penhora. Assim, não é de considerar nestes casos a execução forçada.

Não pode pois o credor dum débito público fazer-se pagar sobre os bens do Estado; vejamos pois quais os meios de execução de que dispõe para obrigar o credor a pagar-lhes.

*

* *

Suponhamos uma dívida que a Administração reconhece espontaneamente ou que os tribunais competentes impõem o seu reconhecimento ao Estado; vamos mesmo mais longe e supo-

nhamos uma despesa já liquidada. É certo que o credor fica com o direito de receber as quantias que lhe são devidas, mas, para que o pagamento se efectue, é preciso que os créditos orçamentais comportem esse encargo. Se tal se não dá, de pouco lhe serve esse direito, pois não pode exigir um pagamento imediato.

O credor não pode exercer nenhuma forma de coação contra o ministro para o forçar a pagar, não pode citá-lo ao pagamento por meio dum tribunal ou de qualquer autoridade. Não tem o interessado sobre esse aspecto nenhum direito, pois, dada a teoria e a organização do Estado, ninguém se pode substituir ao ministro para dar a ordem de pagamento; nenhuma autoridade pode ordenar o pagamento de qualquer soma sem expressa autorização ministerial.

Os seus direitos de credor subsistem, mas, desde que não haja verba inscrita no Orçamento, tem de aguardar que o ministro competente, o Governo ou o Poder Legislativo providenciem de forma a autorizar o serviço respectivo a fazer sair dos cofres públicos, quando não hajam disponibilidades orçamentais, por meio de «transferências de verba», «créditos adicionais» ou «exercícios findos», o montante das somas precisas para satisfazer a dívida.

Pode o credor intentar uma acção contra o Estado a propósito duma liquidação ou contra uma recusa de liquidação, mas não pode intentar uma acção contra uma recusa de ordenamento baseada na inexistência de créditos: — não se pode forçar um Ministro a violar a lei.

Assim, nesse caso, o credor não tem outra solução que não seja o de se dirigir ao ministro respectivo ou ao Conselho de Ministros ou ainda, e como último recurso, ao Poder Legislativo, por via de petição.

Contudo é eficiente este processo, embora sem expressas garantias legais, visto que nunca o Estado em situações normais, sem razão plausível e juridicamente fundamentada, recusa o pagamento de qualquer débito.

Quanto aos corpos administrativos, ainda que os seus bens sejam igualmente impenhoráveis, o credor tem um outro recurso para se fazer pagar quando haja recusa: é o de dirigir-se ao governo que exerce uma acção tutelar sobre esses organismos.



Todos os princípios e regras enunciadas constituem, doutrina corrente que se acha expressa na nossa legislação vigente.

Assim, o Regulamento de 1881 determina que: — «Nenhum crédito a cargo do Tesouro Público pode ser liquidado e pago, senão em virtude de título legal e por ordem do Ministro competente ou dos seus delegados».

Ainda o mesmo diploma estatui que: — «Os Ministros de Estado são pessoalmente responsáveis pelos pagamentos cujas ordem não satisfaçam a todos os requisitos legais».

A mesma responsabilidade é atribuída aos chefes de serviços e ordenadores secundários quando haja falta de cumprimento de qualquer formalidade legal, se não tiverem previamente dirigido ao Ministro ou ao superior competente uma representação por escrito indicativa das faltas, erros ou irregularidades encontradas» (1).



A reforma de 1907, num louvável e probo intuito de impedir que os dinheiros públicos possam ser desviados para satisfazer a interesses ou necessidades alheias à vida do Estado, estabeleceu duma forma taxativa e iniludível que: — «O Estado não poderá garantir as obrigações de terceiros por meio de fiança, aval ou por qualquer outra forma, directa ou indirecta de caução».

Mais estatui que será nula qualquer obrigação contraída pelo Estado em contrário desta determinação (2).



O mesmo critério se manifesta na lei de 1908, pois determina que: — «Nenhuma despesa pública, qualquer que seja a sua na-

(1) *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1881, arts. 87.º, 91.º § único e 95.º

(2) Lei de 20 de Março de 1907, art. 29.º

tureza, pode ser autorizada pelos Ministros, direcções ou estações que superintendem nos diversos serviços públicos, nem ordenada, nem paga pelas estações competentes, se a respectiva importância não tiver cabimento na verba do orçamento ou dos créditos autorizados».

Acrescenta ainda que o chefe da respectiva repartição da Direcção Geral da Contabilidade Pública fica responsável por toda e qualquer despesa que for ordenada com desrespeito das indicadas prescrições (1).

*
* *

O decreto orçamental para o ano económico 1927-1928 determinava que: — «Não serão de futuro incluídos nos orçamentos dos Ministérios no capítulo de «Despesas de anos económicos findos», quaisquer despesas realizadas além das dotações orçamentais, ficando aqueles que as tiverem autorizado directamente responsáveis pelos correspondentes importâncias».

A mesma doutrina foi mantida nos decretos-lei n.º 16.670 e n.º 22.257, mas reconheceu-se depois que não fazia sentido, nem era justo que os interessados, cuja legalidade dos créditos havia sido reconhecida, fossem prejudicadas por faltas ou erros cometidos nas estações oficiais, pois não lhes seria fácil obter dos responsáveis pelas faltas ou erros cometidos o respectivo pagamento das quantias em dívida, que na mais favorável das hipóteses seria muito demorado. Nesta ordem de ideias, para remediar tais inconvenientes foi, como já vimos, estatuido que, em casos excepcionais, as despesas realizadas além das dotações orçamentais, poderão ser pagas com autorização do Ministro das Finanças em despacho visado pelo Tribunal de Contas (2).

(1) Lei de 9 de Setembro de 1908, art. 27.º e seu § 2.º

(2) Decreto 15.798, de 31 de Julho de 1928, art. 14.º § único e decretos-lei n.ºs 16.670, de 27 de Março de 1929, arts. 13.º e 14.º n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, art. 37.º § 2.º; n.º 24.914, de 10 de Janeiro de 1935, art. 3.º e n.º 26.966, de 1 de Setembro de 1936, art. 1.º



Interessam-nos sobremaneira a doutrina e as disposições do decreto-lei n.º 18.381, actualmente o diploma organico da nossa Contabilidade Pública, embora alterado em muitas das suas disposições. Este decreto no seu relatório diz que quando, apesar de tudo, algumas despesas legalmente realizadas não sejam pagas de modo a serem incluídas nas contas do respectivo ano, para estas se manterá o sistema de inscrever em cada orçamento uma verba para «despesas de anos económicos findos» mas só em casos especiais, taxativamente fixados na lei.

No seu articulado está estabelecido que: — «As despesas com o pessoal» e as respeitantes a «pagamento de serviços» e a «diversos encargos» que, normalmente, por natureza ou condições especiais de liquidação, não possam ser processadas a tempo de poderem ser cumpridas as formalidades burocráticas, serão processadas, liquidadas e pagas em conta das dotações do orçamento do ano económico que estiver correndo.

Dispõe ainda que: — «Depois do dia 14 de Fevereiro, as despesas do ano económico anterior, para cujo pagamento tenham sido expedidas as devidas autorizações e que não hajam sido satisfeitas até àquele dia, serão pagas pelas verbas de despesas de anos económicos findos que estiverem descritas nos orçamentos do ano corrente dos respectivos Ministérios».

Mais determina ainda que: — «O pagamento de despesas nestas condições será precedido de processo organizado a requerimento dos interessados para averiguações da causa determinante da falta ocorrida, só podendo conceder-se deferimento quando haja motivo justificado». Indica também quais as formalidades a preencher para os credores do Estado fazerem valer os seus direitos.

Por despacho ministerial foi reconhecido que são motivo bastante de justificação «as demoras de processamento imputáveis unicamente às secretarias do Estado» (1).

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, relatório n.º VII, arts. 2.º e 11.º; decreto-lei n.º 25.538, de 28 de Junho de 1935, art. 5.º e despacho ministerial, de 7 de Março de 1931.

Ainda é, pelo decreto-lei n.º 18.381, permitida ao Governo a abertura de créditos especiais imperativos, isto é mesmo sem receita compensadora, para o pagamento de despesas que por sentença dos tribunais com transito em julgado, o Estado seja compelido a satisfazer (1).

*
* *

A forma dos herdeiros de credores do Estado poderem requerer os créditos em dívida está, como já vimos, sujeita a um regime especial.

Assim, pelo decreto-lei n.º 19.304 foi fixado um período de sessenta dias, contados do dia seguinte, inclusivé, ao do óbito do autor da herança.

Tal prazo porém foi reconhecido como insuficiente e hoje sobre o assunto vigora o decreto-lei n.º 24.432.

Por este último diploma, os herdeiros e quaisquer entidades que se julguem com direito à precepção dos respectivos créditos, quando se proceda a habilitações administrativas, deverão apresentar requerimento devidamente documentado dentro dos noventa dias contados do dia seguinte, inclusivé, ao do óbito do credor e poderão juntar qualquer documento, que falte à regular instrução do processo, nos cento e vinte dias que se seguirem àqueles.

Este último prazo só poderá ser prorogado pelo Ministro das Finanças se a apresentação de qualquer documento não se fizer no tempo legal em consequência de demora na repartição ou serviço de Estado que tenha de o fornecer.

Os herdeiros de pensionistas ou quaisquer outros subsidiados do Estado foram dispensados da habilitação judicial pela lei de 24 de Agosto de 1848; o formulário para a habilitação administrativa é actualmente regulado pelo decreto-lei de 5 de Dezembro de 1910.

No n.º 8 do presente trabalho quando tratamos da prescrição

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 33.º alinea a).

especial aplicada aos herdeiros de credores do Estado já tivemos ensejo de nos referirmos à parte processual relativa a esta classe de débitos (1).

*
* *

Quanto aos débitos resultantes de pensões de aposentações, reforma ou invalidez, vencidas e não pagas, a forma de processo nas habilitações administrativas e os prazos a aplicar são os estabelecidos para os herdeiros dos credores do Estado (2).

*
* *

As mesmas regras se aplicam aos processos relativos aos débitos provenientes de importâncias indevidamente recebidas pelo Tesouro, porém para a documentação a apresentar regula o decreto de 30 de Junho de 1908 (3).

20 — GARANTIAS E DIREITOS DOS CREDITORES:

O credor está em regra garantido, pois que as despesas têm de ser previamente autorizadas e, portanto, tem o pagamento do seu crédito plenamente assegurado desde que cumpra os deveres e satisfaça as obrigações impostas pela lei que, além da apresentação da necessária documentação, em regra, se resumem no simples preenchimento das formalidades burocráticas.

Atendendo a tais circunstâncias, logicamente se compreende que, por assim dizer, seguindo os princípios estabelecidos em

(1) Decretos-lei n.º 19.304, de 30 de Janeiro de 1931, art. 3.º e n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934.

(2) Decreto-lei n.º 32.691, de 20 de Fevereiro de 1943, art. 20.º

(3) Decreto de 30 de Junho de 1908, art. 56.º n.ºs 1, 5 e 6.

todo o mundo civilizado, na nossa legislação civil hajam sido estabelecidas as seguintes regras :

1.^a — Não podem ser penhorados os bens do Estado, salvo se a execução for por causa certa ou para pagamento de dívida que tenha privilégio ou hipoteca (1) ;

2.^a — As despesas públicas estão sujeitas à regra do cabimento e sòmente são pagas na forma que as leis de Contabilidade Pública estabelecem (2).

*

* *

Quando, porém, ante o credor se apresenta a barreira duma injustificada recusa de pagamento, tem em certos casos o recurso dos tribunais, o direito de reclamação ou queixa perante a autoridade competente e, sempre como recurso supremo, o direito de representação ou petição perante o Poder Legislativo (3).

21 — APRECIACÕES CRÍTICAS :

Em nosso parecer não está bem claro qual o regime de prazos, actualmente, applicável em geral à prescrição dos débitos públicos.

O diploma fundamental da nossa Contabilidade Pública é hoje o decreto-lei n.º 18.381 que não faz expressamente qualquer referência a tão importante problema de administração financeira.

Assim parece que, como disposição de carácter geral, continua em vigor o estatuido no decreto-lei n.º 5.519 (4) que fixou a prescrição bial, salvo as excepções taxativamente estabelecidas

(1) *Código de Processo Civil*, art. 822.º, n.º 1.

(2) Lei de 25 de Junho de 1881, art. 10.º; *Regulamento Geral da Contabilidade Pública*, de 1881, art. 87.º; decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 13.º e n.º 29.724, de 28 de Junho de 1939, art. 10.º

(3) *Constituição Política de República Portuguesa*, art. 8.º n.º 18.

(4) Decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, art. 1.º e §3.º

duma prescrição especial, como está determinado para a dívida pública, Herdeiros de credores do Estado, Pensões de reforma, aposentações e invalidez. Depósitos efectuados na Caixa Geral de Depósitos, vales de correio e telegráficos e, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, para os débitos provenientes de importâncias individualmente recebidas pelo Tesouro.

Embora não seja sempre esta a orientação seguida, continuamos mantendo o mesmo critério que se nos afigura o mais justo e razoável e que resulta duma rigorosa interpretação da lei.

Na verdade, estando no espírito do legislador esclarecer o mais possível as contas públicas e evitar delongas nas cobranças e pagamentos do Estado, é evidente que as concessões feitas aos credores, quer pela reforma de 1930 (1), quer em diplomas posteriores (2), não podem ser indefinidas, devem ter um prazo de realização e esse é lógico que seja o que vigorava anteriormente, visto não estar expressamente revogado.

Parece também ser esse o critério do legislador, pois, a reforma da Contabilidade Pública de 1930 é da autoria do Sr. Dr. Oliveira Salazar, então Ministro das Finanças e é também da responsabilidade de S. Ex.^a a letra do relatório da lei n.º 1.933 — *Reforma dos Serviços da Dívida Pública* — publicada seis anos depois que numa passagem referente à prescrição, diz — «A aplicação das regras da prescrição aos empréstimos emitidos por corporações administrativas visa a atender reclamações justas de portadores de antigos empréstimos contraídos, com o aval do Estado, por algumas juntas gerais e aos quais, à falta de lei expressa, se applicava a prescrição bienal que atinge as dívidas orçamentais».

Parece que o assunto está devidamente esclarecido, mas assim não sucede, pois, sabemos que em muitos espíritos se levanta a dúvida se, salvo os casos taxativamente indicados na lei, há hoje fixado, com carácter de generalidade, um prazo de prescrição para os débitos do Estado.

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, arts. 8.º, 9.º e 11.º

(2) Decretos-lei n.ºs 24.914, de 10 de Janeiro de 1935, art. 3.º e 26.966, de 1 de Setembro de 1936, art. 1.º

*
* *

É de nítida evidência que o Estado só deve facultar prazos de prescrição para os casos em que, duma forma clara e iniludível, se prove que causas de força maior ou culpas de administração impediram o pagamento dos encargos dentro do período normal.

Para os outros casos, não. As contas públicas exigem uma regularidade perfeita e ninguém se pode queixar de injustiças, pois é fora de toda a dúvida que na mente do legislador não houve o intento de repudiar as dívidas do Estado; pelo contrário, vê-se a preocupação constante de apressar a sua satisfação, e nessa ordem de ideias encontram-se sempre na legislação aplicável vários preceitos garantindo o pagamento dos débitos atrasados.

O certo é, porém, que o credor se sujeita a ver-se impossibilitado de receber o seu crédito, se não houver disponibilidades no orçamento do ano que estiver correndo, quer na rubrica própria quer noutros artigos e capítulos ou orçamentos de outros ministérios que permitam saldar o débito por meio de transferência de verba ou pela abertura de créditos especiais.

Nada há de censurável nesta orientação, como parece à primeira vista, pois por meio das verbas de anos económicos findos e até pela abertura de créditos especiais imperativos, estão assegurados os direitos dos credores (1), quando as culpas do pagamento não ter sido feito dentro dos prazos normais são da Administração. É portanto aceitável e até justo que os interessados sofram as consequências da sua incúria ou desleixo.

Contudo, em nosso entender, representa uma lacuna o facto de não se ter fixado taxativamente o prazo durante o qual, mesmo para os casos mais favoráveis e os previstos na lei, o credor pode fazer valer o seu direito.

(1) Decretos-lei n.ºs 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º alíneas a) e c); 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 33.º alínea c) e art. 35.º alíneas f) e g); 24.914, de 10 de Janeiro de 1935, art. 3.º e n.º 26.966, de 1 de Setembro de 1936, art. 1.º

Insistindo no nosso modo de ver: para nós não existe qualquer dúvida, visto que, salvo para os casos especiais e excepcionais, sustentamos o critério que é de dois anos, contados do fim do ano económico respectivo, o prazo durante o qual poderão ser pagos aos interessados os créditos que deixaram de receber no devido tempo por motivos alheios à sua vontade.

*
* *

Fazemos com o presente trabalho a remodelação e a actualização dum estudo publicado em 1936, no qual salientávamos já que: certamente causaria estranheza ao espírito do leitor o emprego repetido do vocábulo «parece», o que lhe dava um carácter ora de dúvida, ora de hesitação, que se não coadunava bem com a índole dum artigo que tinha por objectivo indicar o efeito de disposições regulamentares e a aplicação das regras de Contabilidade Pública.

Tal salvaguarda temos também de apresentar agora, pois, persistem as mesmas razões, visto que tal defeito é motivado por alguns pontos respeitantes à prescrição não estarem devidamente esclarecidos.

Procuramos sempre pôr nos nossos trabalhos toda a imparcialidade e, assim, não é por doentio ou intencional espírito de crítica que notamos a ausência de normas doutrinárias e de ensinamentos da jurisprudência em vários ramos do direito financeiro e, principalmente no que se refere a prazos, que permitam dizer duma maneira geral e precisa qual o alcance de certas disposições, pois identico reparo foi já apontado por quem tem a mais alta autoridade e incontestável competência para o fazer.

Efectivamente, o actual chefe do governo, Sr. Dr. Oliveira Salazar, com a sua reconhecida autoridade de Ministro das Finanças, que era então, jurisconsulto e professor universitário da especialidade, no interessante e desenvolvido relatório com que abre o diploma da reforma da Contabilidade Pública, diz: — «Não ocultemos que estamos em face de uma legislação reformadora e renovadora, importando em mais de um ponto modi-

ficações sensíveis na construção jurídica corrente acerca do valor do orçamento.

«Aos cultores do direito compete — não ao legislador — formular sobre os novos textos a doutrina que sistematize as situações jurídicas criadas» (1).

Não foi atendida a recomendação pelo menos no que respeita à prescrição, e assim continuam a ter completa actualidade as palavras com que em 1936 comentamos esse desinteresse: — «Parece que o justo e conveniente apelo do reformador passou despercebido, pois não nos consta que os tratadistas e juriscôn­sultos especializados em direito financeiro hajam até hoje acudido à chamada».

*
* *

Também, por vezes, as resoluções das estações oficiais competentes e a jurisprudência adoptada pelos tribunais não concorrem para esclarecer a questão, antes aumentam a confusão e as dúvidas.

Vejamos o que se dá com a prescrição dos débitos provenientes de importâncias indevidamente arrecadadas pelo Tesouro.

A já citada lei de 1908 autoriza o Governo a:

«Restituir o preço arrecadado nos cofres do Tesouro de quaisquer bens nacionais vendidos em hasta pública nos últimos trinta anos, quando se reconhecer que esses bens não estavam legalmente na posse da Fazenda, e bem assim a restituir a importância de quaisquer impostos ou receitas que a Fazenda tiver recebido no último quinquénio sem direito a essa arrecadação» (2).

Os prazos fixados para essas restituições não apresentam qualquer característica de excepção, visto que o período de trinta anos fixados para as importâncias relativas a bens que não estavam legalmente na posse da fazenda é o aplicado em casos análogo ao direito civil; (3) e o lapso de cinco anos (quinquénio) e o

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, *Relatório*, n.º VIII.

(2) Lei de 9 de Setembro de 1908, art. 36.º

(3) Código Civil, art. 535.º

que estava estabelecido, com carácter de generalidade para todos os débitos públicos, com excepção dos juros da dívida consolidada, e este caso mesmo apresentado como uma excepção, pois, as leis financeiras não consideravam então nenhum caso especial de prescrição (1).

Em 1919 (decreto-lei n.º 5.519) foi determinado que prescreviam todas as importâncias devidas pelo Estado que não fossem reclamadas ou recebidas pelos credores dentro do prazo de dois anos, salvo os que por lei gosavam do privilégio de excepção (2).

Assim, parecia que todos os débitos públicos, não expressamente exceptuados, eram abrangidos por essa determinação, que só não era aplicável aos juros da dívida pública, a cargo da Junta do Crédito Público, como era estatuido no mesmo diploma (3).

Parece ser intuitivo que era essa a única excepção admitida na nova orientação, pois, se esse não fosse o critério do legislador, mencionaria também os casos que ficassem ou passassem a gosar do privilégio dum mais longo prazo de prescrição. Ora, por um acórdão recente do Supremo Tribunal Administrativo, a que já fizemos referência (4), verificamos que quer á administração pública, quer o contencioso administrativo se fixavam na doutrina de que a disposição da lei de 1908, que trata apenas dum autorização, e não dum caso expresso de prescrição, constitui uma excepção à lei quanto à caducidade dos débitos públicos e portanto é considerada como uma modalidade especial da prescrição.

Salvo o devido respeito e elevada consideração pelas resoluções da Administração e pela douta jurisprudência do Contencioso, não nos parece que a interpretação sancionada corresponda rigorosamente à doutrina que orientou os textos legais.

(1) *Regulamento Geral de Contabilidade Pública de 1881*, art. 59.º e lei de 20 de Março de 1907, art. 3.º

(2) Decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, art. 1.º

(3) Decreto-lei n.º 5.519, de 8 de Maio de 1919, § 3.º do art. 1.º

(4) Acórdão da «Secção do Contencioso Administrativo» do Supremo Tribunal Administrativo, sobre o Recurso n.º 2.494, publicado no *Diário do Governo*, n.º 116, II Série, de 21 de Maio de 1946.

Há no critério adoptado não só um indiscutível cerceamento dos direitos do Tesouro mas também um apreciável alargamento das garantias concedidas aos credores.

Ainda é de admitir que o Contencioso se deixe dominar pelo espírito da benevolência em favor dos credores mas achamos estranho e curioso que a Administração seja a primeira a adoptar essa doutrina, quando a sua principal função é a defesa rigorosa dos direitos e interesses do Estado.

Leva-nos a estas considerações o constatar-mos que no acórdão, a que nos estamos referindo a questão levantada pelos serviços de Contribuição e Impostos fundava-se apenas na divergência suscitada sobre o início da data em que se começava a contar o período para a prescrição, quando no nosso entender o devia ser sobre a duração do prazo.

*

* *

Assim, havendo carência de elementos de informação e de consulta e não sendo bem elucidativa a legislação aplicável, por não estar ainda regulamentado o diploma fundamental (1), torna-se difícil e delicado precisar como, quando e em que circunstâncias, se dá a prescrição dos débitos públicos.

Ora, a nossa missão no professorado, dadas as características do ensino técnico, não é a de criticar e interpretar mas sim a de dizer, — em presença das lições dos mestres competentes, dos comentadores da doutrina e das resoluções dos organismos oficiais, — a forma como deve ser aplicada a lei e quais as suas consequências.

Contudo, como, além do texto dos diplomas, dispomos da excelente fonte dos relatórios, onde mais facilmente e com maior

(1) O nosso último *Regulamento Geral da Administração da Fazenda Pública* tem a data de 4 de Janeiro de 1870; o de *Contabilidade Pública* a de 31 de Agosto de 1881 e o *Regimento* por onde se regula o Tribunal de Contas, de iniciativa do autor, a de 17 de Agosto de 1915.

nitidez se pode colher a noção dos intuitos e pontos de vista que animaram o legislador, afigura-se-nos que satisfazem ao objetivo desejado as conclusões a que chegamos, e que procuram ser orientadas pelo espírito das mais modernas reformas e fundamentadas nas disposições regulamentares e nas soluções dadas pelos departamentos consultivos e deliberativos.

Embora, como dissemos, em nosso entender não tenha sido expressamente revogada a determinação do decreto-lei n.º 5.519 que applicava aos débitos públicos, como regra, a prescrição de dois anos, o certo é que a doutrina do relatório e a letra do decreto da reforma da Contabilidade Pública mostra-nos, sem qualquer espécie de dúvida, que assim não sucede e que são outros os prazos a aplicar. Nesta orientação, vencidos mas não convencidos, partimos do princípio que os prazos de pagamentos e de prescrição devem ser reduzidas ao mínimo possível facultado na lei, e que o prazo de dois anos só tem applicação em casos muito especiais.

Que foi esse critério que dominou o espírito do legislador, demonstra-o claramente uma passagem do citado relatório, onde é dito que a reforma «leva ao encerramento da conta de cada ano em prazo tão curto que a sua apreciação e julgamento se tornam fáceis e eficaz o apuramento das responsabilidades» (1).

Se alguma dúvida ainda subsistisse ela desapareceria com a disposição da referida reforma que, em harmonia com tal critério, mandou caducar em 30 de Junho de 1930 os saldos em dívida das despesas orçamentais dos anos económicos anteriores, isto é, 1928-1929 e 1929-1930, e determinou que se applicasse às operações que se fizessem nos prazos então fixados a nova doutrina estabelecida (2).

Tudo isto prova à evidência que o legislador considerava revogado o prazo de dois anos para a prescrição geral dos débitos públicos, embora mais tarde nos fale na «prescrição bienal que atinge as dívidas orçamentais» (3).

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, relatório n.º VIII.

(2) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 44.º

(3) Lei n.º 1.933, de 13 de Fevereiro de 1936, *Relatório* n.º VI.

22 — CONCLUSÕES:

Expostas as razões que nos orientam, parece que não nos afastamos das normas seguidas na nossa administração pública, sobre a prescrição dos débitos públicos, concluindo o seguinte :

I

As ordens de pagamento satisfazendo a todos os requisitos legais podem ser pagas até quarenta e cinco dias depois de findo o ano económico. No dia imediato ao último dia do prazo fixado para se realizarem pagamentos por conta do ano económico, — 14 de Fevereiro — consideram-se anuladas em relação ao ano económico a que pertencem (1).

II

Os débitos do Estado que respeitem a despesas já autorizadas (ordenadas), a que se refere a conclusão I, podem ser pagas pelas verbas de «despesas de anos económicos findos» até ao encerramento do ano económico seguinte, desde que os interessados requeiram à Contabilidade Pública, por intermédio da estação processadora, e haja motivo justificado para a falta ocorrida. Assim prescrevem passado um ano e quarenta e cinco dias depois de findo o ano económico a que pertencem (2).

III

Os débitos do Estado provenientes de despesas não processadas, por natureza ou condições especiais da liquidação, durante o ano económico e referentes a «despesas com o pessoal», e a «pagamentos de serviços e diversos encargos» são processados,

(1) *Regulamento Geral de Contabilidade Pública*, de 1881, art. 99.º e decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, arts. 3.º e 7.º, combinados com o art. 5.º alinea a) do decreto-lei n.º 25.538, de 26 de Junho de 1935.

(2) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, arts. 11.º e 35.º alinea g).

liquidados e pagos em conta das dotações do orçamento do ano económico seguinte; prescrevem portanto passado um ano e quarenta e cinco dias depois de findo o ano económico a que pertencem (1).

IV

Os débitos do Estado respeitantes a «despesas com o material» prescrevem passados quarenta e cinco dias depois de findo o respectivo ano económico, isto é, só podem ser pagos até ao dia 14 de Fevereiro seguinte ao fim do ano económico (2).

V

Os débitos do Estado que respeitem a encargos resultantes de execução de contratos, cujas obrigações só se tornem efectivas, no todo ou em parte, depois de findo o ano económico em que esses contratos foram realizados, não sendo satisfeitos até ao encerramento do respectivo ano económico, serão pagos pela dotação correspondente do orçamento do ano económico que estiver correndo, ou, quando este falte, pela que fôr inscrita para esse fim. Assim à sua prescrição aplica-se a doutrina das conclusões II e III, conforme essas despesas tenham já sido autorizadas (ordenadas) ou não estejam processadas (3).

VI

Os débitos do Estado respeitantes a encargos da dívida pública gosam da garantia duma prescrição especial e, encerrado o ano económico, até prescreverem são satisfeitos: quando provenientes da dívida a cargo da Junta do Crédito Público, pela

(1) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 8.º combinado com o art. 1.º do Decreto-lei n.º 29.724, de 28 de Junho de 1939, art. 1.º

(2) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 9.º combinado com o art. 5.º alínea a) do decreto-lei n.º 25.538, de 26 de Junho de 1935.

(3) Decretos-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, arts. 9.º § único, 35.º alínea f) e § único e n.º 27.223, de 21 de Novembro de 1936, arts. 7.º e 8.º

sua «conta de depósito do Fundo de Amortização»; quando provenientes da dívida a cargo do Tesouro, pela verba de despesas de anos económicos findos ou créditos especiais. Os juros, rendas, reembolsos e outros créditos da dívida pública prescrevem após cinco anos a contar da data do respectivo vencimento (1).

VII

Os débitos do Estado provenientes de encargos respeitantes a títulos ou certificados da dívida pública considerados abandonados, prescrevem passados dez anos contados para os títulos ou certificados, cujos rendimentos não foram reclamados, após o primeiro vencimento posterior aos dos últimos juros ou rendas recebidos e para as novas folhas de cupões após a data em que tiver sido posta à ordem uma nova folha de cupões (2).

VIII

Os débitos públicos a que tenham direito os herdeiros de credores do Estado, quer se proceda a habitação administrativa quer a judicial, estão sujeitos a condições especiais de prescrição: caducam se não forem requeridos dentro dum prazo de noventa dias contados do dia seguinte, inclusivé, ao do óbito do credor. Os interessados têm mais o prazo de cento e vinte dias para a entrega de documentos justificativos do processo.

Estes prazos são aumentados de noventa dias para os herdeiros que se encontrem nas ilhas adjacentes, e de cento e oitenta dias quando estejam nas colónias ou no estrangeiro.

O prazo destinado a entrega de documentos pode ser proro-

(1) Decretos-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º aliena *d*); n.º 18.381, de Maio de 1930, art. 33.º aliena *a*); lei n.º 1.933, de 13 de Fevereiro de 1936, art. 53.º alínea *a*) e decreto n.º 31.090, de 30 de Dezembro de 1940, arts. 101.º e 139.º, n.º 1.

(2) Lei n.º 1933, de 13 de Fevereiro de 1936, art. 53.º alínea *b*) e decreto n.º 31.090, de 30 de Dezembro de 1940, art. 107.º

gado pelo Ministro das Finanças se, por demora na respectiva repartição ou serviço do Estado, não se fizer a apresentação de qualquer documento em tempo competente (1).

IX

Os débitos públicos a que tenham direito os herdeiros de credores do Estado, liquidados a favor do falecido posteriormente à habilitação, prescrevem decorrido o prazo de trinta dias contados do dia seguinte inclusivé, àquele em que tiver sido feita a participação aos interessados e que poderão requerer o pagamento dessas importâncias. A participação será feita directamente ou por anuncio no *Diário do Governo* quando se não saiba a residência dos herdeiros (2).

X

No caso de habilitação judicial; desde que tenha sido requerida a descrição de novos créditos a favor do falecido, a obrigação do Estado para com os credores caduca no fim de noventa dias, a contar da data em que no respectivo tribunal lhes foi reconhecido o direito (3).

XI

As pensões de aposentação ou reforma e as de invalidez prescrevem pelo prazo de três anos a contar do respectivo vencimento.

Para as habitações administrativas regulam os prazos fixados para os herdeiros dos credores do Estado. Esta prescrição não se suspende nem interrompe por caso algum, exceptuando apenas o de força maior, devidamente comprovado (4).

(1) Decreto-lei n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934, arts. 1.º e seu § único, 5.º e 6.º

(2) Decreto-lei n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934, art. 4.º

(3) Decreto-lei n.º 24.432, de 28 de Agosto de 1934, § único do art. 4.º

(4) Decreto-lei n.º 32.691, de 20 de Fevereiro de 1943, arts. 18.º a 20.º

XII

Os depósitos na Caixa Geral de Depósitos estão sujeitos aos seguintes prazos de prescrição:

a) Três anos: os juros em dívida de quaisquer quantias depositadas que não forem reclamadas, durante esse lapso de tempo, a contar da data do levantamento geral dos mesmos depósitos. A mesma prescrição é aplicada aos saldos das contas de depósito de importância inferior a cinco escudos que não tenham tido movimentação;

b) Trinta anos: a todos os depósitos voluntários que durante esse período não tenham tido movimento por parte dos interessados;

c) Cinquenta anos: a todos os depósitos necessários que nesse lapso de tempo não tenham tido qualquer movimento (1).

XIII

Os débitos do Estado provenientes do preço arrecadado nos cofres do Tesouro de quaisquer bens nacionais vendidas em hasta pública, quando se reconhecer que esses bens não estavam legalmente na posse da Fazenda, prescrevem no fim de trinta anos, contados a partir da data da arrecadação nos cofres públicos se a restituição se fizer por simples reclamação ou habilitação administrativa; e a partir da data do trânsito em julgado da respectiva sentença, quando haja intervenção dos tribunais (2).

(1) Decreto-lei n.º 4.670, de 14 de Julho de 1918, arts. 5.º, 6.º e 7.º da Base 4.ª e decreto n.º 24.849, de 5 de Janeiro de 1935.

(2) Lei de 9 de Setembro de 1908, art. 36.º, combinado com a doutrina do acórdão relativo ao recurso administrativo n.º 2.494, da Secção do Contencioso Administrativo, do Supremo Tribunal Administrativo (*Diário do Governo*, II Série, n.º 116, II Série, de 21 de Maio de 1946).

XIV

Os débitos do Estado resultantes da cobrança indevida de impostos e contribuições prescrevem no fim de cinco anos contados a partir da data do trânsito em julgado da respectiva sentença dos tribunais competentes, que são os tribunais do contencioso das contribuições e impostos (1).

XV

Os débitos do Estado provenientes da arrecadação nos cofres do Tesouro de qualquer receita, sem disposição legal que a justifique, prescrevem no fim de cinco anos, sendo para a data do início do prazo da prescrição aplicadas as normas mencionadas na conclusão XIII (2).

XVI

Os vales do correio ou telegráficos não pagos prescrevem a favor do Estado no fim dum ano, contado da data da emissão (3).

XVII

Para os vales do correio ou telegráficos não pagos sobre os quais haja algum processo pendente dos tribunais ou da Administração Geral dos Correios e Telégrafos, o prazo da prescrição, começa a ser contado a partir da data da conclusão do processo (4).

(1) A mesma legislação referente à conclusão XIII e decreto-lei n.º 16.733, de 13 de Abril de 1929, art. 1.º

(2) A mesma legislação citada para a conclusão XIII.

(3) Decreto de 16 de Novembro de 1912, *Regulamento de permutação de fundos*, art. 12.º

(4) Decreto de 16 de Novembro de 1912, *Regulamento de permutação de fundos*, § 1.º do art. 12.º

XVIII

Os vales do correio ou telegráficos internacionais prescrevem em regra, no fim dos prazos de prescrição fixados na repectiva legislação dos Estados interessados (1).

XIX

Os débitos do Estado que não puderam ser satisfeitos nos prazos regulamentares, por demora no deferimento das pretensões dos interessados apresentados em tempo, perante a autoridade competente, constituem uma excepção à prescrição e são satisfeitos por verba inscrita no Orçamento sob a rubrica de «Despesas de anos económicos findos» (2).

Uma vez autorizados (ordenados) ficam sujeitos às regras gerais do direito e applica-se-lhes a doutrina da conclusão I.

XX

As dívidas a impedidos nos termos do Código Civil também se não applicam as regras gerais da prescrição e gozam da mesma garantia referida na conclusão XIX (3).

XXI

Os débitos do Estado legalmente constituído não incluídos nas contas de liquidação de despesas por motivos cuja justificação ao Ministro das Finanças, por intermédio da Contabilidade Pública, compete apreciar, gozam também de garantias excepcionais de prescrição e seguem os tramites indicados na conclusão XIX (4).

(1) *Arrangement concernant les mandats de poste*, aprovado pelo Congresso de União Portal Universal, realizado em Buenos Aires, em 1939.

(2) Decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º, alinea a).

(3) Decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º, alinea b).

(4) Decreto-lei n.º 16.670, de 27 de Março de 1929, art. 15.º, alinea c).

XXII

Os débitos do Estado, resultantes de se terem realizado despesas que não tenham sido inscritas no Orçamento ou que excedam as dotações orçamentais, nem sempre são considerados nulos ou caducos, pois, quando seja comprovada a impossibilidade de ser dado cumprimento às disposições legais, pode o correspondente encargo ser satisfeito em conta da verba de «Despesas de anos económicos findos», mediante proposta aprovada pelo Ministro das Finanças e decreto referendado por todos os Ministros (1).

Desde que sejam autorizadas (ordenadas) ficam sujeitas às condições indicadas na conclusão XIX.

XXIII

Os débitos do Estado provenientes de encargos contraídos por entidades competentes com infracção das disposições legais e cujo pagamento não tenha sido mandado efectuar nos termos da conclusão XXII poderão ser pagos, com autorização do Ministro das Finanças em despacho visado pelo Tribunal de Contas, pela verba orçamental que for determinada (2).

Uma vez autorizada (ordenada) a despesa fica sujeita às regras gerais da prescrição aplicáveis à sua classificação orçamental.

XXIV

Os pagamentos de despesas que, por sentença dos tribunais com transito em julgado, o Estado seja compelido a satisfazer, são efectuados por meio de créditos especiais (3).

Uma vez respectivamente inscritos ou adicionados no Orçamento os necessários créditos, estes débitos passam a estar sujeitos às regras gerais da prescrição aplicáveis à sua classificação orçamental.

Vitorino Guimarães

(1) Decreto-lei n.º 24.914, de 10 de Janeiro de 1935, art. 3.º

(2) Decreto-lei n.º 26.966, de 1 de Setembro de 1936, art. 1.º

(3) Decreto-lei n.º 18.381, de 24 de Maio de 1930, art. 35.º, alinea c).