

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 somente 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 aplicáveis.

Assim tem de ser, não só por se tratar de normas de excepção, que devem ser estritamente 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 aplicável 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, alínea 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 graciosas, 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: «se-
rão 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; consequentemente 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: consequentemente 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, alínea c) e 35.º alínea 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 sòmente 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 recear.

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 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 competent 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 prejuizos 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. Armino 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 fóro 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 declararem 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 propriamente 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 explicita 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 supor-

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 bienal, 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 juriconsultos 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 no 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 duma 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 constataremos 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 objectivo 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 alínea 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 alínea 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, alínea c).