



Tribunal de Contas

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em seguimento de posições que venho mantendo na votação de Pareceres respeitantes a exercícios anteriores a 2004, existem várias matérias sobre as quais entendo que o Tribunal deveria ter assumido posição diferente.

Quanto à questão dos abatimentos à receita das estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e dos montantes estimados para reembolsos e restituições, considero que a exceção ao princípio da não compensação constante do nº 2 do artigo 6º da Lei de Enquadramento Orçamental não está conforme com a Constituição.

Tais abatimentos constituem obrigações do Estado decorrentes de lei ou de contrato, conforme previsto no artigo 105º, nº 2 da Constituição, sujeitos à especificação orçamental estabelecida no nº 3 do mesmo artigo da Constituição, pelo que a sua omissão consubstancia a não observância da regra da universalidade do orçamento consagrada na alínea a) do nº 1 do artigo 105º da Constituição, ou seja, a discriminação das receitas e despesas do Estado.

Não admitindo a Constituição exceções a esta regra, não pode o legislador consagrá-las na legislação ordinária, mesmo de valor reforçado, como é o caso da Lei de Enquadramento Orçamental.

Quanto à questão do período complementar de execução orçamental, consagrada em geral no artº 4º, nº 5, da Lei de Enquadramento e particularmente prevista para o exercício de 2005 no artº 8º do Decreto-Lei nº 57/2005, de 4 de Março, reitero o meu entendimento de que tal período complementar não está de acordo com o princípio da anualidade do orçamento consagrado nos artºs. 105º e 106º da Constituição.

Coincidindo o ano económico do Estado com o ano cível, a existência de um período complementar vem determinar a prorrogação da vigência do Orçamento, quando na verdade, a partir de 1 de Janeiro já nos encontramos perante um novo período anual de execução de um novo Orçamento.

Se a Lei do Orçamento é elaborada, organizada votada e executada anualmente, segundo aquele preceito da Constituição, não pode haver sobrevigência da mesma, e uma vez mais por a Constituição não admitir exceções à regra da anualidade.

Outra questão diz respeito às operações a que se refere o artigo 54º da Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro, que este diploma designa como operações específicas do Tesouro.

Como observação prévia, não se pode deixar de referir que este conceito de operações específicas do Tesouro, introduzido pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, que dispôs sobre o Regime de Tesouraria do Estado, se afigura não ser compatível com a alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição. Com efeito, o relatório que ali se prevê acompanhar a proposta do Orçamento diz respeito às operações de tesouraria e às contas do Tesouro. Ora, se na terminologia do Decreto-Lei nº 191/99 as operações de tesouraria se desdobram em operações orçamentais e operações específicas do Tesouro, é manifesto que este relatório apenas pode dizer respeito a estas últimas, sendo certo que até à publicação do diploma o conceito legal e doutrinário de operações de tesouraria correspondia às agora denominadas operações específicas do Tesouro. Ou seja, para além da confusão terminológica introduzida pelo Decreto-Lei nº 191/99, para este preceito da Constituição, operações de tesouraria não podem deixar de corresponder à noção que designo por tradicional.

De resto, a actual Lei de Enquadramento Orçamental veio, no seu artº 37º, nº 1, alínea g), reproduzir a citada alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição, o que confirma terem as operações de tesouraria presentemente para o legislador a natureza e conteúdo de que se revestiram até à publicação do Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho.

Considera-se que as operações de tesouraria a que se refere o artigo 106.º, n.º 3, alínea c), da Constituição são as que correspondem ao sentido tradicional na legislação e na prática, e que, com algumas variações que não afectaram a sua essência, se encontravam em diplomas sucessivamente promulgados sobre a matéria (Decretos-Leis n.º 113/85, de 18 de Abril, n.º 332/90, de 29 de Outubro e n.º 275-A193, de 9 de Agosto).

Considera-se também que a actual Lei de Enquadramento Orçamental veio restabelecer a diferença tradicional entre o conteúdo e a natureza das operações orçamentais e das operações de tesouraria em conformidade com o que se encontra consagrado na Constituição da República Portuguesa (após a 2ª Revisão Constitucional), revogando, ainda que tacitamente, o conceito de operações específicas do Tesouro, que assim desaparece do ordenamento jurídico português.

Após a alteração terminológica introduzida pelo Regime da Tesouraria do Estado, que no fundo fez corresponder as operações específicas do Tesouro às operações de tesouraria tradicionais, o legislador ordinário voltou a reconhecer o anterior conceito de operações de tesouraria no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprovou os códigos da classificação das receitas e despesas públicas.

As operações de tesouraria descritas nesses códigos são legais e estão em conformidade com a Constituição ao serem consideradas operações extra-orçamentais (vd. Códigos 17.01 e 17.02 para as receitas e Códigos 12.01 e 12.02 para as despesas), o que se afigura correcto e contraria frontalmente a noção do regime aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, que inclui as operações orçamentais nas operações de tesouraria com a natureza e conteúdo que a estas foi dado pelo artigo 1º deste regime.

De igual modo, a Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, que introduziu alterações à Lei nº 98/97, de 26 de Agosto veio reforçar a diferença tradicional entre operações orçamentais e operações de tesouraria.

No que respeita à antecipação fundos consubstanciada na saída de fundos da Tesouraria do Estado por operações de tesouraria, ela viola sempre a regra da universalidade podendo violar, ou não, a regra da anualidade. Além disso, as antecipações de fundos efectuadas pela Tesouraria do Estado através da realização de operações de tesouraria dão sempre origem à criação de orçamentos paralelos ou ao aumento do valor deste tipo de orçamento já existente. Assim, estas operações violam também a regra da unidade do Orçamento do Estado, expressamente consagrada no n.º 3 do artigo 105º da Constituição e no nº 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental, pelo que por esse motivo são inconstitucionais e ilegais.

Mesmo na hipótese de pagamentos de despesas públicas, efectuados por operações de tesouraria e por antecipação de fundos, virem a ser regularizados por via orçamental no ano económico em que essas operações de tesouraria foram realizadas, a inconstitucionalidade pode considerar-se “lavada” mas o que não se pode dizer é que não se actuou em desconformidade com as regras da universalidade e da unidade consagradas na Constituição e na Lei de Enquadramento Orçamental.

Deste modo, entende-se que o regime jurídico das alíneas do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, com excepção da alínea a), contraria as regras da universalidade e da unidade



Tribunal de Contas

e, nalguns casos, a regra da anualidade consagradas nos artigos 105.º da Constituição e nos artigos 5.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, sendo por isso inconstitucional e ilegal.

Assim sendo, as normas que fixam o regime da sua realização e disciplinam a sua regularização (artigos 31.º e 32.º do Regime da Tesouraria do Estado) estão igualmente viciadas por essas inconstitucionalidades e ilegalidades.

Todos os actos legislativos devem obediência à Constituição, sejam eles leis, com ou sem valor reforçado, ou decretos-leis. Assim, as leis orçamentais não podem contrariar a Constituição, nem a Lei de Enquadramento Orçamental por esta ser considerada uma lei de valor reforçado. Deste modo, o artigo 54.º da Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2005, ao permitir que se façam antecipações de fundos por operações de tesouraria e ao estabelecer limites para essas antecipações de fundos, é inconstitucional e ilegal por contrariar as regras da universalidade e da unidade consagradas no artigo 105.º da Constituição e nos artigos 6.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental, podendo ainda violar a regra da anualidade também ela consagrada no artigo 105.º da Constituição e no artigo 4.º da Lei de Enquadramento, se a regularização ocorrer em anos posteriores a 2005.

Cumpre salientar que as operações previstas no artigo 54.º da Lei do Orçamento para 2005 têm conteúdo idêntico às dos números 2 a 5 do artigo 20.º da Lei 2/88, de 26 de Janeiro, as quais, como é conhecido, foram declaradas inconstitucionais com força obrigatória geral pelo Acórdão n.º 267/88 do Tribunal Constitucional e que a Constituição, não foi objecto de qualquer alteração nesta matéria desde 1989 até ao presente.

Por outro lado, importa ter presente que a Direcção-Geral do Tesouro é um serviço integrado do Estado, fazendo parte da sua administração directa, com atribuições e competências estabelecidas na lei, não tendo personalidade jurídica. Assim, só em representação do Estado aquela entidade pode conceder empréstimos e outras formas de financiamento e isso exige que o Governo, como órgão superior da Administração Pública, obtenha a respectiva autorização parlamentar. Além disso, a Direcção-Geral do Tesouro terá de possuir no seu orçamento dotação e cobertura orçamental para o efeito.

Esta declaração constitui um sumário da minha declaração de voto anexa à acta do Plenário Geral que aprovou o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, que aqui dou por reproduzida, com os ajustamentos que figuram no presente texto e que traduzem a posição actual tendo em conta as questões apenas agora consideradas.

Uma última referência deve ser feita quanto à independência deste Tribunal nas posições que assume em defesa da constitucionalidade e legalidade da actividade financeira do Estado, uma vez que o Tribunal pode desaplicar as normas que considere não estarem em conformidade com os textos fundamentais (Constituição e Lei de Enquadramento Orçamental) contrariamente ao que sucede com a Administração Pública que, essa sim, está vinculada ao seu cumprimento.



(Manuel Raminhos Alves de Melo)