

Norma e prática na fiscalização das despesas municipais do Porto (1706-1777)

hipóteses de trabalho

PATRÍCIA COSTA¹

O presente artigo surge no âmbito de um projeto de doutoramento que pretende analisar a evolução da estrutura financeira municipal do Porto (a segunda cidade do Reino de Portugal), face à implementação das diretrizes normalizadoras e centralizadoras da Reforma Pombalina, comparando o reinado de dom João V com o de dom José (em que se dá a referida Reforma). Neste contexto, aferem-se, neste estudo, as relações entre o centro e a periferia, através da análise da aplicação da legislação, emitida pelo poder central, à escala local (cidade do Porto), e da ação fiscalizadora (eficaz ou não) dos agentes da Coroa relativamente à gestão das verbas das despesas municipais.

Palavras-chave: Administração, Fiscalização, Finanças Locais, Época Moderna

Norm and praxis in the Crown's control of Porto's municipal expenses (1706-1777): research work hypotheses

This article forms part with a PhD project which aims to analyze the evolution of the financial structure of Porto municipality (the second largest city in the Kingdom of Portugal), towards the implementation of the standardized and centralized guidelines of Pombal's Reform, comparing the reigns of dom João V and dom José (when such Reform takes place). In this context, this paper assesses the relationships between central government and periphery through the application of legislation, issued by the central power, at a local scale (the city of Porto), and the set of inspection acts (that can be effective or not) of the Crown's agents concerning the management of the municipal expenditure.

Keywords: Administration, Inspection, Local Finances, Modern History

¹ Faculdade de Letras da Universidade do Porto; Bolseira de Doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia - FSE.

O nosso projeto de doutoramento, em curso², apresenta questões de partida que se prendem com a evolução da estrutura financeira da cidade do Porto no período que decorre entre o reinado de dom João V (1706-1750) e de dom José (1750-1777), face à implementação das diretrizes da reforma fiscal do ministro Marquês do Pombal (Reforma Pombalina) ocorrida no segundo reinado. Procura-se estabelecer uma comparação acerca das diferenças administrativo-financeiras que ocorrem depois da Reforma, face ao período anterior, avaliando o que acontece no caso específico daquele município, no contexto português³.

Neste sentido, pretende-se analisar as relações entre o poder central e o poder local num período conhecido por uma crescente centralização de poder⁴, questionando-se qual a interferência e que impacto teve a referida Reforma Pombalina na autonomia administrativo-financeira municipal do Porto. Esta interferência poderá ser avaliada quer através da aferição da capacidade do município se auto-sustentar com as suas próprias receitas, quer através do exame ao seu poder de decisão face à aplicação dessas mesmas receitas⁵.

A opção por este município prende-se, em grande parte, a estas questões de autonomia.

Por um lado, o Porto era a segunda cidade do Reino de Portugal⁶, capital da Comarca do Porto (centro administrativo); cidade portuária e comercial, uma *placa-giratória* de produtos para o interior e exterior do Reino (por exemplo, o importante comércio do vinho, produto sujeito a uma forte fiscalidade⁷, que origina a criação da Companhia Geral da Agricultura dos Vinhos do Alto Douro, em meados do século XVIII). Assim, a cidade apresenta bons indicadores de uma possível autonomia financeira no sentido de se auto-sustentar⁸.

2 Note-se que o fato de o presente estudo se integrar num projeto ainda em execução lhe dá um carácter provisório em termos de obtenção de resultados.

3 Esta vertente comparativa será ainda posta em prática através da comparação com outros municípios portugueses (e mesmo de outros países europeus) já estudados sob o ponto de vista das suas finanças. Neste artigo esta comparação não será apresentada, pelo menos de forma sistemática, uma vez que o seu intuito principal é o estudo de caso do município do Porto; no entanto, oportunamente e pontualmente far-se-ão algumas referências a estudos para outros municípios que possam ajudar na compreensão da realidade do município em análise.

4 A nível da historiografia portuguesa vários autores têm vindo a discutir as questões em torno da centralização do poder da Coroa portuguesa no século XVIII, destacamos três artigos-síntese sobre estas questões: António Manuel Hespanha. 'A Note on Two Recent Books on the Patterns of Portuguese Politics in the 18th Century' In *e-Journal of Portuguese History (e-JPH)*, Vol. 5, n. 2, Winter 2007; José Subtil. 'Evidence for Pombalism: Reality or Pervasive Clichés?' In *e-JPH*, Vol. 5, n. 2, Winter 2007; Nuno Gonçalo Monteiro. 'The Patterns of Portuguese Politics in the 18th Century or the Shadow of Pombal. A Reply to António Manuel Hespanha' In *e-JPH*, Vol. 5, n. 2, Winter 2007. Disponível em <http://www.brown.edu/Departments/Portuguese_Brazilian_Studies/ejph/html/Winter07.html>. Acesso em 20 de Fevereiro de 2013.

5 De acordo com as afirmações de Avelino Menezes no seu estudo sobre a administração dos Açores de Setecentos: "Num período de progressiva afirmação do despotismo absoluto, a autonomia concelhia consagrava-se sobretudo num plano mais prático, a despeito das formulações doutrinárias que apontavam diferentes caminhos."; "Cobrindo as suas despesas com receitas que eram conseguidas geralmente no seu interior, sem intervenções de monta por parte do Poder central, para além da punção fiscal exercida sobre as Câmaras, conseguiram os Concelhos manifestar da forma mais clara a amplitude da sua real autonomia." (Avelino de Freitas de Meneses. *Os Açores nas encruzilhadas de Setecentos, 1740-1770*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores. 1993. Vol.1.p. 335).

6 Conforme refere Francisco Ribeiro da Silva, o crescimento do município do Porto no decorrer da segunda metade de Setecentos confirma-o como segunda cidade de Portugal (a primeira cidade era a capital, Lisboa), sendo que a sua população se encontrava num escalão entre 50.000 e 100.000 habitantes (o mesmo escalão em que estavam outras cidades europeias como Bristol, Cádiz, Bruxelas...) e Lisboa num escalão de mais de 200.000 habitantes (Francisco Ribeiro da Silva. *O Porto: das Luzes ao Liberalismo*, Porto, Inapa, 2001. p. 7-21.)

7 António Barros Cardoso. 'Fiscalidade e vinhos no Porto do século XVIII. O Subsídio Militar'. In *I Congresso Internacional Vinhas e Vinhos. Actas*. Viana do Castelo: Câmara Municipal. 2012. p. 51-62.

8 Para o século XVII, confirma-se uma certa autonomia financeira da cidade sobretudo devido à contabilidade dos Sobejos das Sisas (imposto sobre o consumo de diversos produtos, directamente relacionado com as transações comerciais do município (Patrícia Costa Valente. *Administrar, Registrar, Fiscalizar, Gastar: As despesas municipais do Porto após a Guerra da Restauração (1668-1696)*. Porto: Dissertação de Mestrado em Estudos Locais e Regionais, Faculdade de Letras da Universidade do Porto. 2008). Esta capacidade financeira torna-se ainda mais clara quando a própria coroa recorre às verbas do município para financiar a guerra nas colónias (Patrícia Costa, 'Para o "socorro da Índia": o Município do Porto e a fiscalidade régia depois da Guerra da Restauração'. In *Revista da Faculdade de Letras. História*. n. 9. Porto. 2008. p. 271-279).

Por outro lado, o município do Porto é conhecido pelo seu caráter *revolucionário*, de reação às interferências centrais na sua administração. Exemplos disso mesmo são: a caracterização do município do Porto como um dos principais centros de revolta e contestação anti-fisco nas décadas de 20 e 30 do século XVII por António de Oliveira⁹; ou, mais tarde, na década de 70, os protestos e tentativas de não pagamento da Câmara do Porto, face ao pedido de verbas por parte da Coroa para despesas centrais com a guerra nas colónias¹⁰; e, ainda os motins do século XVIII¹¹.

Face a estas linhas de investigação, sucintamente apresentadas, colocam-se hipóteses sobre norma e prática nas finanças municipais do Porto, mais especificamente, na contabilidade dos Bens do Concelho do município. A nossa análise, neste artigo, recai sobre o Cofre dos Bens do Concelho, como é chamado na documentação local portuense, por constituir uma das principais contabilidades municipais, por apresentar uma maior quantidade de diretrizes em torno da sua organização ao longo do tempo, e também por ser transversal a todos os municípios do Reino¹².

O registo contabilístico dos Bens dos Concelhos portugueses sofre uma alteração formal no período Pombalino, implementando-se um novo modelo contabilístico através da execução do Alvará de 23 de Julho de 1766¹³. Esta alteração de registo contabilístico poderá ter implicações ao nível da fiscalização das finanças municipais, temática que se encontra pouco desenvolvida nos estudos sobre a administração municipal em Portugal¹⁴. O que nos leva ao presente trabalho, no qual se aferem indicadores de desvio e/ou cumprimento da norma no que respeita à fiscalização das despesas municipais por parte dos agentes da Coroa. Por outras palavras, pretendemos responder à questão colocada em termos mais abrangentes por António Manuel Hespanha: “[...] que relação entre administração oficial e a administração espontânea das comunidades?”¹⁵.

Entende-se, neste estudo, a *norma* enquanto diretivas legislativas emanadas de um poder central, a Coroa e suas instituições (a “administração oficial”), e a *prática* como a aplicação dessas mesmas diretivas a nível local (a “administração espontânea das comunidades”).

A ação do poder central nos municípios é exercida através de legislação e da ação dos agentes da administração periférica, a quem cabe certificar-se de que aquela é posta em prática. Ao nível da administração financeira dos Bens dos Concelhos, essa ação exerce-se, sobretudo, através dos atos de fiscalização feitos pelo Provedor da Comarca às contas municipais.

Assim, coloca-se como questão central a compreensão da aplicação prática das diretivas predefinidas na legislação, quando existentes, sobre as despesas municipais, por parte da administração local, e, igualmente, sob o ponto de vista da fiscalização das despesas, pela atuação dos agentes fiscalizadores da Coroa. A aprovação ou desaprovação de determinadas despesas por parte destes agentes pode revelar, por um lado, o seu *respeito* pelo cumprimento da lei, do determinado pelo poder central a quem *respondem*, ou, por outro lado, a sua conivência com o

9 António de Oliveira. 'Fiscalidade e Revolta no Período Filipino'. In *Primeiras Jornadas de História Moderna*. Lisboa: Centro de História da Universidade de Lisboa. 1989. p.89.

10 Patrícia Costa. 'Para o "socorro da Índia"...' *Op. Cit.* p. 271-279.

11 Francisco Ribeiro da Silva. *Os motins do Porto de 1757: novas perspectivas*. [S.l.]: Estampa. 1982)

12 Na nossa dissertação de Mestrado apresentamos a organização das contabilidades municipais do Porto, constatando-se a existência de diferentes contabilidades administradas autonomamente, mesmo estando dependentes de uma mesma instituição, a Câmara Municipal do Porto. Entre as contabilidades identificadas estabeleceu-se uma diferenciação entre principais e secundárias, estando estas últimas dependentes das anteriores sob o ponto de vista da sua receita (Patrícia Costa Valente. *Administrar, Registrar, Fiscalizar, Gastar...* *Op. Cit.* p.23-40).

13 António Delgado da Silva (org.). *Collecção da legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações*. Lisboa: Typografia Maigrense. 1828-1844. Vol. III. p. 265-269. Disponível em <<http://www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/>>. Acesso em 2 de Fevereiro de 2013. A propósito da reforma contabilística nos Bens do Concelho do Porto veja-se o texto da comunicação que apresentamos no *XXXI Encontro da Associação Portuguesa de História Económica e Social* (APHES): Patrícia Costa. 'Contabilizar no Porto Setecentista (1706-1777). O impacto da Reforma Pombalina nas finanças locais'. In *XXXI Encontro da APHES*. Coimbra. 2011. Disponível em: <http://www4.fe.uc.pt/aphes31/papers/sessao_2c/patricia_costa_paper.pdf>. Acesso em 15 de Fevereiro de 2013.

14 Como refere José Viriato Capela num artigo-síntese sobre a historiografia das finanças municipais portuguesas modernas, publicado em 2001 (após 12 anos a premissa parece manter-se actual). José Viriato Capela. 'As finanças municipais nos tempos modernos (século XV a XVIII). Breve História e perspectivas mais recentes'. In *II seminário Internacional – História do Município no Mundo Português*. Funchal: CEHA – SRTC. 2001. p. 15-26.

15 António Manuel Hespanha. *As Vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político. Portugal, séc. XVII*. Coimbra: Livraria Almedina. 1994. p.9.

poder local aceitando despesas proibidas pela legislação, mas que os possam beneficiar (por exemplo, o pagamento de propinas).

A Norma: enquadramento legal da aplicação das verbas municipais

Pegando nas disposições das *Ordenações Filipinas* (1603), ainda em vigor no século XVIII, sobre os Bens dos Concelhos, *é aí referido que* competia ao Tesoureiro da Cidade¹⁶ receber todas as rendas do concelho e fazer as despesas ordenadas pelos Vereadores. Sobre os destinos das verbas, as *Ordenações* referem que as rendas dos Concelhos se devem gastar de acordo com o que consta nas *Ordenações e Provisões*, caso contrário não serão levadas em conta pelo Provedor¹⁷. Especificam ainda determinadas despesas que não poderão ser aceites como, por exemplo, as feitas com Procissões¹⁸ “salvo mostrando para isso Provisões nossas, posto que para isso aleguem algum costume”¹⁹.

Chega-se, deste modo, à conclusão de que a possibilidade da exceção está presente no próprio discurso legislativo e que o “costume” assume um papel relevante na aceitação das despesas. Por outras palavras, a análise do texto legislativo mostra que o fato de determinada despesa se fazer de modo recorrente, ao longo de vários anos, confere-lhe, na maioria das vezes, um carácter *legal*, podendo gerar, inclusivamente, nova legislação emanada do Poder central nesse sentido.

Assim, por exemplo, no Porto eram pagas anualmente diversas despesas com as várias procissões através do Cofre dos Bens do Concelho (propinas para funcionários administrativos, compra de doces para cidaãos, pintura de varas para as procissões...) apesar do que é dito nas *Ordenações Filipinas*²⁰. E parece que o Porto não era caso único nestes *incumprimentos*, pois, para Coimbra, Sérgio da Cunha Soares refere que, apesar da falta de verbas, com acumulação de passivos aos Tesoueiros do município: “não ficam por pagar aos vereadores elevadas propinas de procissões, generosas ajudas de custo para deslocações para além dos limites fixados nas *Ordenações*”²¹. Estes são exemplos de casos em que o costume ultrapassou a Lei.

Deve-se ainda ter em consideração a, já referida, possibilidade de a norma pré-estipulada pela Lei ser alterada e *recriada* não só mediante o “costume”, mas também das conjunturas ao longo do tempo, originando-se nova legislação, mais ou menos restritiva face à anterior, o que torna o trabalho de recolha da legislação imenso, uma vez que se teria de analisar toda a legislação produzida antes e após as *Ordenações* (e não apenas a do período em análise) publicada nas coleções de legislação, mas também a que se encontra copiada nos livros de *Registo Geral e Próprios* do município, nesse longo período. A solução encontrada será o recurso a estudos já feitos para períodos anteriores²².

16 Esta função podia também ser atribuída ao Procurador da Cidade quando não houvesse Tesoureiro (*Ordenações Filipinas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1985. Lv. 1, 70, § 2) o que, não sendo o caso do Porto, era, por exemplo, o de Guimarães (Alberto Vieira Braga. *Administração Seiscentista do Município Vimaranesse*. Guimarães: Câmara Municipal de Guimarães. 1953. p. 41)

17 *Ordenações Filipinas*, Op. Cit. Lv. I, 66, §35.

18 Alguns anos antes das *Ordenações Filipinas*, em 1596, a Câmara do Porto recebeu uma Ordem Régia que determinava quais as despesas a serem feitas pelo Cofre dos Bens do Concelho no que respeita à Procissão do Corpo de Deus (“Ordem Régia de 1596-06-15” publicada in *Corpus Codicum latinorum et Portugalsium eorum qui in archivo Municipali Portucalensi asservantur antiquissimorum*. Portucalense: Typis Officinae Portucalensis (Publicações da Câmara Municipal do Porto – Gabinete de História da Cidade). Vol. IV (1938-1952). fasc. VI. p. 160-163).

19 *Ordenações Filipinas*, Op. Cit. Lv. I, 62, §73.

20 Veja-se para o século XVII o nosso estudo de Mestrado: Patrícia Costa Valente. *Administrar, Registrar, Fiscalizar, Gastar...* Op. Cit. Este tipo de despesas permanece no século XVIII como se vê pela análise dos livros de despesa do Cofre dos Bens do Concelho (Arquivo Histórico Municipal do Porto (AHMP). *Bens do Concelho*. Cotas: A-PUB/3455 a 3463).

21 Sérgio da Cunha Soares. *O município de Coimbra: da Restauração ao Pombalismo*. Coimbra: C.H.S.C. 2004. Vol. III. p. 83.

22 Para o Porto, especificamente: Iria Gonçalves. *As Finanças municipais do Porto na 2ª metade do S. XV*. Porto: Arquivo Histórico – Câmara Municipal do Porto. 1987; Francisco Ribeiro da Silva. *O Porto e o seu termo (1580-1640)*: Os homens, as instituições e o poder. Porto: Câmara Municipal do Porto, Arquivo Histórico. 1988. 2 vols.; Cruz, António. *O Porto seiscentista*: subsídios para a sua história. Porto: Câmara Municipal do Porto. 1943; Patrícia Costa Valente. *Administrar, Registrar, Fiscalizar, Gastar...* Op. Cit.

Apresentamos alguns exemplos de legislação que vem alterar ou reforçar a legislação anterior dentro do período proposto de análise, reveladora do incumprimento dessa mesma legislação por parte do poder concelhio.

Apesar de ser incumbência dos oficiais camarários tentar maximizar os rendimentos municipais, em 1744 o rei queixava-se do controle das finanças municipais por parte das oligarquias locais dirigentes, que abusavam da sua real autonomia e do seu distanciamento relativamente ao poder central²³. Um Alvará desse ano refere isso mesmo:

[...] [a] má administração, que os Oficiais das Câmaras fazem dos bens, e rendas deles [...] arrendando-os por diminutos preços a pessoas poderosas, parentes, e amigos dos mesmos Oficiais, e tomando para si, a titulo de propinas, que lhes não são concedidas, nem fazendo as condenações, e coimas dos varejos, e corridas, que devem fazer [...]²⁴.

Tome-se também o exemplo do Alvará de 7 de Janeiro de 1750²⁵. Neste Alvará é estipulada a atualização de ordenados e emolumentos de vários ministros régios (por exemplo, os Provedores ficam impossibilitados de receber qualquer aposentadoria dos concelhos); é ainda regulado e atualizado o pagamento a que têm direito os ministros por rubricas de livros, assinatura de termos e vistorias requeridas pelas Câmaras; estabelece-se que, nas tomada de contas, os Provedores deixarão de cobrar “resíduo”, exceto e somente sobre as verbas que “glosarem”, o qual será cobrado daqueles que as tiverem despendido; estipula que para além desse “resíduo” os Provedores recebam uma verba fixa de pagamento pela tomada de contas sobre montantes da receita dos concelhos, em escalões.

Relativamente à aplicação do supracitado Alvará de 1750, no Porto, constata-se que o valor da despesa com as contas dos Autos de Contas diminuiu em cerca de 45% entre o auto de 1749 (32.122 reis) e o Auto de 1750 (13.672 reis)²⁶. Pelo que a lei parece ser cumprida. Contudo, o pagamento de aposentadoria ao Provedor e Corregedor mantém-se mesmo após a lei²⁷.

No mesmo sentido, o Alvará 23-07-1766²⁸, mencionado no início deste estudo, pretende, em linhas gerais, uma coleta de impostos/receitas da Coroa mais rápida e eficiente e implementa uma reforma contabilística nos Bens dos Concelhos, através de um modelo que apresenta, muito simplificado, das Partidas-dobradas com o intuito de normalizar e uniformizar o registo contabilístico concelhio, tornando-o menos susceptível de erros e *fugas* à fiscalização²⁹.

Assim, mediante diferentes interesses e contextos, as despesas mudarão ora por determinações régias, ora por decisões (de aceitar ou não determinadas despesas nos atos de fiscalização) dos agentes da Coroa, ora por iniciativa da própria Câmara. O que poderá acontecer, face a estas alterações, são conflitos de interesses entre os diferentes poderes. Por isso, em muitos casos, concluímos que a exceção faz a regra.

23 Luís Nuno Rodrigues. 'Um século de Finanças Municipais: Caldas da Rainha (1720-1820)'. In *Penélope: Fazer e Desfazer a História*. Lisboa: Livraria Arco-Íris [dist.], n.7 (1992). p. 49-69.

24 António Delgado da Silva (org.). *Collecção da legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações*. Lisboa: Typografia Maigrense. 1830. Vol. 1740-1749. p. 109-111, citado in Luís Nuno Rodrigues. 'Um século de Finanças Municipais: Caldas da Rainha (1720-1820)'. *Op. Cit.*

25 António Delgado da Silva. *Collecção da legislação Portuguesa...* *Op. Cit.* Vol. 1750-1762. p. 1-7.

26 AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3460. fl. 52, 113-117.

27 Estes resultados têm por base a análise das contas até 1776.

28 António Delgado da Silva. *Collecção da legislação Portuguesa...* *Op. Cit.* Vol. III. p. 265-269.

29 Para uma análise mais profunda desta reforma contabilística remete-se, mais uma vez, para: Patrícia Costa. 'Contabilizar no Porto Setecentista (1706-1777)...' *Op. Cit.*

Terminologias e Procedimentos na fiscalização dos Bens do Concelho

Apesar desta dificuldade de definir uma norma na aplicação das verbas municipais há, porém, uma linguagem normalizada, transversal aos municípios do Reino português no que respeita à fiscalização das despesas³⁰. É, por isso imprescindível a definição dos termos e expressões presentes nos atos de fiscalização aos Bens do Concelho (as chamadas “tomadas ou Autos de Contas”).

Neste sentido, quando uma despesa era “levada em conta” significava que era aceite pelo Provedor. Uma despesa “glosada” não era aceite por representar um *desvio* à norma feito pela Vereação que a ordenava através de um Mandado, não apresentando, por exemplo, Provisão Régia a autorizá-la, sendo os membros da Vereação obrigados a repor a verba. Uma despesa registada por engano, em duplicado, ou sem Mandado da Vereação ficava “sem efeito”, era recusada, e a sua verba deveria ser repostada pelo Tesoureiro.

Constata-se em ambos os casos de recusa de despesa (“glosada” e “sem efeito”) que o documento escrito/normativo, de origem central ou local, era imprescindível para a aceitação das despesas.

Até à Reforma de 1766 existiam ainda, no Porto, outros elementos indicadores de despesas não aceites, representativos de um desvio ou uma desaprovação da despesa, os quais se encontravam junto dos registos de despesa, muitas vezes com anotações do Escrivão da Provedoria aquando da fiscalização das contas. Apresentamos alguns exemplos das diversas variáveis destes indicadores:

- As expressões “sem efeito” ou “glosada”, registadas na margem esquerda da despesa, seguidas, por vezes, de justificações para a recusa;
- Um sinal de “+” à margem do registo de despesa;
- Ausência de qualquer anotação de fiscalização, quando as restantes despesas possuem anotação;
- Um risco por cima do registo de despesa ou da quantia a ser gasta;
- Inexistência de número de Mandado junto do registo de despesa³¹.

Estes elementos são mais frequentes nos registos do século XVII³² do que nos do século XVIII e a sua presença nunca foi sistemática, variando consoante os responsáveis pelo registo de fiscalização.

Porém, este é um retrato do que se passava antes da Reforma de Pombal e da implementação do novo modelo contabilístico do já referido Alvará de 1766 que, como se verá adiante, irá interferir nas questões de fiscalização.

30 Podemos observar por exemplo, a utilização desta mesma linguagem nos municípios do Minho nos estudos compilados em: José Viriato Capela. *O Minho e os seus Municípios*: Estudos Económico-Administrativos sobre o Município Português nos horizontes da Reforma Liberal. Braga: Mestrado de História das Instituições e Cultura Moderna e Contemporânea – Universidade do Minho. 1995.

31 Normalmente os Mandados de despesa apresentavam um número que depois era anotado junto do registo de despesa de forma a identificá-la aquando da fiscalização pelo Provedor (Patrícia Costa Valente. *Administrar, Registrar, Fiscalizar, Gastar... Op. Cit.* p.52.)

32 Idem p.135-166.

A Prática: exemplos indicadores de desvio e/ou cumprimento da norma

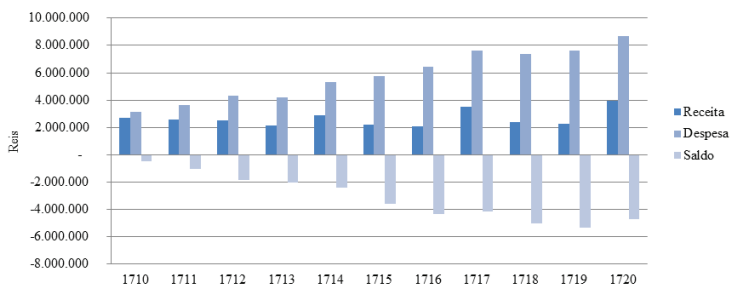
Tendo presentes a norma e as terminologias apresentadas, passamos agora à fiscalização na prática, no quotidiano, das despesas municipais do Porto.

Em termos das categorias de despesa aceites e recusadas, recuando aos últimos 30 anos do século XVII³³, a responsabilização pelas despesas consideradas *ilegais* pelo Provedor, e por isso recusadas, recaía muito mais sobre a Vereação, que as autorizava, do que sobre o seu executor, o Tesoureiro, sendo portanto as despesas municipais maioritariamente “glosadas” em vez de ficarem “sem efeito”. Paralelamente, quando investigamos os destinos das despesas glosadas, constatamos que a maioria dizia respeito a trabalho administrativo, o setor de despesas mais susceptível de os oficiais camarários retirarem proventos.

Na primeira metade do século XVIII, através de uma primeira abordagem das fontes, ainda em curso, parece que as despesas administrativas continuam a estar no centro das *atenções* e *tensões* entre Provedor e Câmara.

Detenhamo-nos no princípio do século, numa década em que os saldos financeiros do Cofre dos Bens do Concelho são negativos e bastante elevados (Gráfico 1).

Gráfico 1. Saldos do Cofre dos Bens do Concelho do Porto (1710-1720)



Fonte: AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3455-3456

Este défice financeiro leva a que o Provedor da Comarca chame, por diversas vezes, a atenção para os gastos excessivos, face ao empenho dos Bens do Concelho, através de Provimentos nas tomadas de contas, de que são exemplos os dois excertos seguintes:

Nas despesas do ano passado acho algumas alterações sem para este efeito haver provisões de S.M. que a dispensem e principalmente em ajudas de custo que se deram aos contínuos por simplex (sic) petições com o fundamento do muito trabalho e porque por recompensa deste têm seus ordenados [...] e atendendo aos grandes empenhos da Câmara lhes peço evitem estas ajudas de custo por nenhum pretexto porque sem previsão (sic) de S.M. os não posso levar em conta [...]”³⁴.

³³ Idem. p. 135-147.

³⁴ AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3456. *Provimento*. 04/03/1716. fl. 82.

1) Desta conta se vê o quanto a Câmara se acha empinhada (sic) e nestes termos devem os oficiais dela com toda a atenção ter advertência em não mandar fazer despesas se não as precisas e necessárias evitando o mandarem dar alguma ajuda de custo a pessoa alguma [...] é certo que se fizer presente a S.M. há de mandar reformar e evitar muita parte destas despesas pois para elas não acho provisões mais do que os estilos introduzidos que não devem prevalecer contra a Lei³⁵.

Neste âmbito, as glosas de algumas despesas administrativas de 1718 levam os oficiais da Câmara a recorrerem da decisão do Provedor, argumentando através de petições e obtendo resposta aos seus apelos pelo Provedor do ano seguinte³⁶.

A leitura desta documentação permite-nos identificar os motivos porque determinadas despesas não foram aceites, indicando-nos, paralelamente, a norma e o desvio, e evidenciando a linha ténue que existia entre ambos (*Quadro 1*).

Quadro 1: Despesas administrativas do Cofre dos Bens do Concelho do Porto glosadas pelo Provedor da Comarca, 1718/1719

Despesas	Glosa: motivo = norma	Petição: argumentos
Procurador dos negócios da Câmara na Corte (Lisboa): ajuda de custo de 96.000 reis	Tem um ordenado pelos seus serviços no valor de 100.000 reis	"[pelos] muitos requerimentos que os suplicantes tiveram em Lisboa e principalmente sobre o negócio do tributo, que era de tanta ponderação que a nobreza e povo desta cidade fez vários requerimentos aos suplicantes para que mandassem a Lisboa um dos vereadores à custa do concelho para tratar do dito negócio e é certo que se os suplicantes viessem nisso se havia de fazer muito maior despesa"
	Despesa fora do "style" e sem Provisão	" [...] por virtude dele foi aliviado este povo de pagar as dividas atrasadas dos soldados que importariam em mais de 150.000 cruzados"
4 Vereadores: 29.280 reis por rubricas dos livros do novo tributo para pagamento do Regimento Militar	3 dos 4 Vereadores não podiam rubricar os livros porque não serem bacharéis formados	"[...] porque é certo que tendo como teve cada um trabalho de os rubricar e numerar se lhe devia satisfazer seu salário que foi bem diminuto, porque cada um dos suplicantes não levou mais que 480 reis de cada livro e o Doutor Juiz de Fora levava 2.000 reis"
	A rubrica de livros competia ao Juiz de Fora	
Escrivão da Câmara: ajuda de custo 25.000 reis do trabalho do lançamento dos 4,5%	Ficou isento do imposto no seu lançamento como paga do seu trabalho	"[...] porque o trabalho é muito e as despesas da dita contribuição se fazem pelos bens do concelho"
		"[...] ter-se levado em conta esta quantia muitas vezes."

Fonte: AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3456. fl. 180-222

Analisando o *Quadro 1*, constata-se que o Procurador da Cidade na Corte auferia um elevado ordenado e, por isso, segundo o Provedor da Comarca, não deveria obter mais proventos. Contudo, face a uma situação de exceção, este pagamento extraordinário será considerado legal. No caso, por se tratar de um ano em que teve mais trabalho com os negócios do município tornando-se, de acordo com a petição da Câmara, mais barato pagar os seus serviços do que enviar outra pessoa para o fazer. Ao mesmo tempo, o Procurador teria poupado dinheiro à Cidade devido ao seu sucesso junto da Coroa.

O mesmo argumento, de poupar dinheiro, foi usado no que respeita à rubrica de livros camarários, passando-se por cima do fato de três dos quatro Vereadores não serem qualificados

35 AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3456. *Provento*. 04/07/1718. fl. 180v-181v.

36 AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3456. fl. 180-222.

para tal tarefa, por não serem barcharéis, e desse trabalho ser da incumbência do Juiz de Fora.

Num pagamento extraordinário ao escrivão da Câmara por materiais e trabalho extraordinário associado ao lançamento do imposto dos 4,5%, vencia o argumento do *costume*: porque o trabalho também teria sido pago em anos anteriores (o que de fato ocorria). Mas o Escrivão acaba por perder a isenção, que o Provedor já lhe tinha concedido, desse mesmo imposto sobre o seu ordenado, o que era menos compensatório do que o pagamento extraordinário que recebe.

No fim de toda esta argumentação, venceu a Câmara sendo as glosas levantadas. Porém, apesar da resposta positiva àquela última glosa, em 1722, no Auto às contas de 1720, o Provedor voltaria a insistir no mesmo assunto e mandava que daí em diante não se pagasse mais nada aos Escrivães da Câmara pelo trabalho de fazerem lançamento dos 4,5%, por ser contra as Ordens Régias³⁷.

Os Provimentos nos Autos de contas por parte dos Provedores, sobretudo chamando a atenção para as ajudas de custo excessivas, iriam continuar nas décadas seguintes, com maior ou menor incidência consoante os gastos da Câmara. Por exemplo, no Auto de contas feito em 1756 ao ano de 1754, o Provedor continua a reclamar dos vários donativos ou ajudas de custo a alguns oficiais da Câmara³⁸.

Note-se que, a própria desorganização contabilística no período anterior à reforma de 1766, se agravava nas últimas décadas, em que nos deparamos com um registo por tempo de serviço do Tesoureiro da Cidade e não anual (como determinavam as *Ordenações Filipinas*³⁹). Esta desorganização vinha, também ela, contribuir para mais gastos na fiscalização das contas⁴⁰ e ainda para uma maior possibilidade de desvios de verbas, originando queixas e chamadas de atenção pelo Provedor como as que se podem ler nos Provimentos de 1739 e 1760:

1) 1739 (Provimento na tomada às contas desde 15-04-1734 a 31-12-1738):

[...] para se evitar a confusão que há nestas contas por serem prolongadas mandou que todos os anos se fizesse livro de receita e despesa para melhor clareza delas como se lhe tinha determinado nas contas passadas a que se não deu cumprimento [...]⁴¹.

1760:

Para evitar a confusão que há no tomar das contas que toda nasce de se misturar a receita e despesa de hum ano com a do outro, daqui em diante em cada ano haja hum livro em que se carregue a receita de todo o rendimento desse ano desde o primeiro de Janeiro até o último dia de Dezembro desse ano e toda a despesa [...] sem se [...] atender a ser depositário tesoureiro este ou aquele porque as contas desta Provedoria não se tomam aos depositários mas sim às Câmaras, que para assentar dos depositários pede a Câmara ter outro livro e os mesmos oficiais da Câmara é que as devem tomar [...]⁴².

37 AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3456. *Auto de Contas*. 07/01/1722. fl. 329.

38 AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3460. *Provimento*. 29/11/1756. fl. 284.

39 *Ordenações Filipinas*, Op. Cit. Lv. I, 71.

40 Um bom retrato desta situação ocorre em 1745 quando o Provedor do Porto arbitra, no Auto de Contas, uma despesa extra de 15.395 reis ao Escrivão da Provedoria "atendendo ao trabalho que teve de tomar as contas por serem de perto cinco anos" (AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3459. *Auto de Contas*. 12/02/1745. fl. 90v-96).

41 AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3458. *Provimento*. 13/04/1739. fl.182.

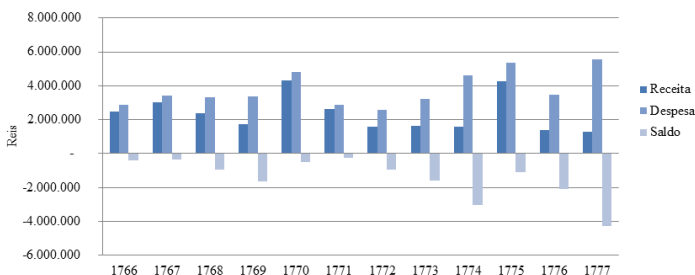
42 AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3461. [*Provimento*]. 19/04/1760. fl. 136.

Interferência da alteração legislativa do registo contabilístico na fiscalização

Com a já referida Reforma ao registo contabilístico dos Bens do Concelho⁴³ não foi apenas o registo de receita e despesa que se tornou mais normalizado. Os autos de contas, embora a sua escrituração não seja contemplada no Alvará, tornaram-se igualmente mais normalizados sob ponto de vista da sua escrituração, mas também mais sucintos, com menos informação detalhada. Assim, nos autos de contas do primeiro livro dos Bens do Concelho que seguem as partidas-dobradas não se encontraram despesas recusadas, nem indicadores junto dos registos de despesa nesse sentido, partindo-se do pressuposto de que todas as despesas eram aceites⁴⁴.

Em 1770, a Câmara do Porto fez uma prévia tomada às contas de 1763 até 1768⁴⁵, apresentando um resumo dos saldos financeiros anuais, sendo que só depois se verificou a tomada de contas do Provedor, parecendo seguir a sugestão, supracitada, do Provedor de 1760, de uma prévia organização e tomada de contas pela Câmara ao Tesoureiro⁴⁶. Será que é este o motivo para não haver despesas a serem negadas, devido a um prévio controlo pela Vereação? Não nos parece, porque nos anos seguintes não havia qualquer registo desta fiscalização da Câmara e continuavam a não existir despesas glosadas ou sem efeito. Será o fato do registo de fiscalização ser mais resumido e normalizado levando a que não sejam anotadas as despesas recusadas? Ou estariam as contas mais equilibradas nestes anos não havendo necessidade de recusar despesas? Pela análise do *Gráfico 2* não nos parece que este seja o motivo uma vez que os saldos continuavam negativos e elevados.

Gráfico 2. Saldos do Cofre dos Bens do Concelho do Porto (1766-1777)



Fonte: AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3462-3463

Estas são questões para as quais ainda não encontramos uma resposta definitiva e concreta, o que nos leva a crer que o tipo de análise de conteúdos de despesa relativos à sua fiscalização, que se faz para o período anterior à reforma deixará de ser possível, pelo menos até (e se) se encontrar uma explicação para esta ausência de despesas recusadas pelo Provedor após 1766.

43 *Alvará de 23-07-1766* in António Delgado da Silva. *Op. Cit.* Vol. III, p. 265-269.

44 Patrícia Costa. 'Contabilizar no Porto Setecentista (1706-1777)...' *Op. Cit.*

45 AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3462. fl. 103-104.

46 AHMP. *Bens do Concelho*. Cota: A-PUB/3461. [*Provimto*]. 19/04/1760. fl. 136.

O que podemos constatar, observando a título de exemplo o trabalho de Avelino Meneses para os municípios dos Açores é que ali o Alvará de 1766 não trouxe esta aparente maior permissividade na aceitação das despesas que se constata no Porto, muito pelo contrário⁴⁷.

Assim, perante a política de maior rigor fiscal da Reforma Pombalina, a Vereação da Ribeira Grande afirmava que “na forma das novas Resoluções de S. Maj. nos vemos precisados a pôr todo o zelo nas despesas e rendas desta Câmara não fazendo alguma sem que seja autorizada por Provisão ou Ordem do mesmo Senhor”⁴⁸. E, em Dezembro de 1766, face a uma cobrança negligente das imposições e a uma autorização ilícita de despesas, causadoras dos baixos rendimentos municipais, o Capitão-geral ordenou aos Juizes de Fora de Angra que realizassem uma cuidadosa devassa à gestão económica da Câmara.

Como resultado, a inquirição da Capitania-geral “glosa muitas despesas, que a tradição impusera, não se encontrando, entretanto, autorizadas por provisão régia”⁴⁹. Exemplo disso mesmo são as propinas que os oficiais camarários auferiam pela participação em procissões e outras festividades em Angra, na Horta e em Vila Franca⁵⁰.

Deste modo, voltamos ao que constatamos inicialmente neste estudo, a prevalência do costume e da prática sobre a Lei, chegando mesmo a alterá-la, comportamentos que a administração central tentava inverter e alterar no período Pombalino, nem sempre sendo bem-sucedida.

Algumas Conclusões

Só uma análise sistemática e conjunta da legislação, ao longo do tempo, e dos atos de fiscalização às contas municipais, possibilita a detecção de *fugas à norma* através da *prática*, sendo que ambas, norma e prática, se acabam por confundir, em grande parte devido à questão do *costume*.

Constata-se, pela análise feita até ao momento, que a maioria das despesas recusadas nos atos de fiscalização eram de carácter administrativo e que o ato fiscalizador era frequentemente contestado pela Vereação, que deveria repor a verba por a ter autorizado. Esta situação pode ser interpretada como mais uma justificação para a necessidade de uma reforma no sentido de um maior controle das contas municipais. Não podemos, porém, negligenciar a flexibilidade das diretrizes legislativas no que concerne à aplicação das verbas municipais, comprovando-se a premissa de António Manuel Hespanha de que “a lei do rei tão pouco era aplicada de forma inexorável e sistemática”⁵¹.

A alteração no registo contabilístico, inserida numa reforma administrativa mais abrangente, teria tido impacto na própria fiscalização das despesas municipais, deixando de existir indicadores de recusa de despesas. Deste modo, parece perder-se, para este período, uma parte essencial da informação que possibilitava a análise das relações entre o poder local e o poder central sob o ponto de vista da fiscalização à gestão das verbas municipais do Porto.

47 Avelino de Freitas de Meneses. *Os Açores nas encruzilhadas de Setecentos, 1740-1770. Op. Cit.* Vol.1.

48 *Idem.* Vol.1.p. 335.

49 *Idem.*

50 *Idem.*

51 António Manuel Hespanha. *As estruturas políticas em Portugal na época moderna.* Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_3843.pdf>. Acesso em 18 de Junho de 2011. p. 13.