

3.º Congresso Internacional das Instituições Superiores
de Contrôlo das Finanças Públicas

Responsabilidades financeiras

(Subsídios para um estudo)

por

A. CELSO LOUSADA

JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS



LISBOA—1959

3.º Congresso Internacional das Instituições Superiores
de Contrôlo das Finanças Públicas

Responsabilidades financeiras

(Subsídios para um estudo)

por

A. CELSO LOUSADA

JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS



LISBOA—1959

de Controle das Finanças Públicas
do Congresso Internacional das Instituições Superiores

Responsabilidades

Financeiras

1954 - 1955

por

A. G. FERREIRA

1954 - 1955



1954 - 1955

ADVERTÊNCIA

O que vai ler-se não constitui pròpriamente uma tese. São generalidades do nosso direito positivo sobre responsabilidades derivadas de infracções às regras contabilísticas e de execução orçamental relacionadas com a gestão dos dinheiros públicos, que nos Congressos Internacionais das Instituições Superiores de Fiscalização das Finanças Públicas se tem desejado conhecer.

I PARTE

GENERALIDADES SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL, CRIMINAL E DISCIPLINAR

I — RESPONSABILIDADE CIVIL

A lei não se limita a reconhecer e fixar os direitos. Assegura a sua fruição e não a asseguraria se, quando violados, não ordenasse a sua restituição ou reparação.

Sempre que se ofendem poderes ou interesses que sejam garantidos pela lei há lesão de um direito. Esta lesão envolve o não cumprimento da obrigação de respeitar esses poderes ou interesses, e, conforme se trata de obrigações de carácter geral, como são as correspondentes aos direitos absolutos, tais como os direitos de pessoa e os direitos reais, ou de obrigações instituídas entre determinadas pessoas, assim temos a lesão dum direito de carácter geral ou relativo e preexistente.

Em qualquer dos casos, pela lesão constitui-se o seu autor na obrigação de indemnizar o dano causado⁽¹⁾.

A obrigação que a lei impõe ao autor de qualquer dano, injustamente causado a outrem, de ressarcir o respectivo valor, quer esse dano resulte de inexecução de uma obrigação preexistente, quer de um acto ou omissão ilícitos, estranhos a qualquer obrigação, mas que

(1) Prof. Guilherme Moreira — Instituições de Direito Civil.

importam infracção do dever de não lesar ninguém, constitui a responsabilidade civil. Tem em vista dar ao ofendido um valor patrimonial equivalente ao prejuízo sofrido ou compensá-lo por forma idêntica.

A obrigação em que se constitui o ofensor de reparar o prejuízo causado na ordem moral da sociedade, sofrendo uma pena estabelecida na lei, e aplicada por tribunal competente, constitui a responsabilidade penal.

Quando a violação ou ofensa dos direitos de outrem resultar de factos punidos pela lei penal, pode haver responsabilidade civil e juntamente responsabilidade criminal; no caso contrário, só há a civil, assim como casos há em que só tem lugar a criminal e é o que sucede sempre que se não verifiquem os requisitos da responsabilidade civil.

★

Os elementos da responsabilidade civil são:

- a) — um facto positivo ou negativo (acção ou omissão) que, objectivamente considerado, constitui a violação de um direito (uma actuação antijurídica);
- b) — um dano patrimonial ou moral resultante daquele facto, dano este que deve estar com o facto ilícito numa relação de causalidade;
- c) — a culpa ou uma relação de conexidade moral entre o dano e o seu autor material, elemento este exigido pela doutrina da responsabilidade subjectiva tradicional e negado em certa medida pelos adeptos da teoria da responsabilidade objectiva.

A culpa consiste na intencionalidade pura e directa do agente de causar dano (dolo) ou numa certa falta imputável de diligência ou falta de cuidado que ele deveria empregar mas que não quis empregar. Neste caso diz-se culpa *pròpriamente dita* ou negligência.

Se esta culpa é causa do não cumprimento de uma obrigação preexistente, há culpa contratual; se é causa de quaisquer outros actos ilícitos, estranhos aos contratos mas de que resultam danos, diz-se culpa

extra-contratual (é todavia duvidoso que seja contratual a responsabilidade emergente de obrigações preexistentes não-contratuais).

A culpa, segundo a teoria da responsabilidade subjectiva, admite três graus:

- 1.º — Culpa grave — negligência que consiste em não adoptar a diligência que toda a gente adopta para evitar um dano. Aproxima-se do dolo e, por isso, não deve ser cometida nem sequer por um homem de inteligência medíocre⁽¹⁾;
- 2.º — Culpa leve — que consiste em não se proceder e não entender as coisas como as entende um homem de média e sã inteligência e prudência, um *bom pai de família* ou *bom administrador*;
- 3.º — Culpa levíssima — aquela que só uma pessoa dotada de atenção e cuidados excepcionais poderia evitar⁽²⁾.

Estas gradações da culpa tanto se dão em relação ao facto de fazer alguma coisa que não se devia fazer (*in faciendo*) como ao de não fazer alguma coisa que se devia fazer (*in omittendo*), e tanto podem ser apreciadas em *abstracto* como em *concreto* confrontando-se a actividade da pessoa culposa, ou com um tipo abstracto de homem normal, concebido como tipo de um bom pai de família, ou com a habitual actividade e diligência da própria pessoa culpada em outros actos e negócios da sua vida.

Para que o facto prejudicial e ilícito possa ser imputado é necessário, primeiro que tudo, que dele seja autor directo ou indirecto aquele a quem pretende impor-se a responsabilidade, pois ninguém pode e deve ser obrigado a responder pelos factos alheios. A imputação da

(1) Falta de diligência que as pessoas dissolutas costumam usar (Correia Teles) ou aquela omissão de diligência que se podia evitar com uma capacidade ordinária ou sem esforço de atenção (Coelho da Rocha).

A lei 2.054, de 21 de Maio de 1952, sobre a atribuição e a responsabilidade civil e financeira no caso de alcance admite a culpa grave como fundamento daquela responsabilidade quanto às pessoas estranhas ao facto.

(2) É, pois, duvidoso que seja aceitável a velha máxima: *in lege Aquilia et levissima culpa venit*.

responsabilidade pelos danos resultantes dos factos praticados por outras pessoas não invalida o princípio, pois então a responsabilidade baseia-se não no facto que imediatamente causa o dano, mas num facto de omissão, pessoal do responsável, isto é, na falta de atenção, cuidado e diligência que podia e legalmente devia empregar, e todavia não empregou por dolo, culpa ou negligência sua.

Quer dizer: a pessoa não é, em regra, responsável pelos actos de terceiros, a não ser que se prove achar-se ela própria em culpa pelo facto de ter escolhido pessoas incapazes e incompetentes (culpa *in eligendo*), ou pelo de não ter vigiado, como lhe cumpria, o desempenho das missões de que incumbira esses terceiros de cuja actividade tenha resultado o dano para outrem (culpa *in vigilando*), ou ainda pelo facto de não ter guardado convenientemente essas pessoas ou coisas (culpa *in custodiendo*)⁽¹⁾. Alguns autores chegam a sustentar que a simples inacção é suficiente para fundamentar a responsabilidade mesmo nos casos em que não se esteja obrigado legalmente a proceder. Assim, se um dano foi causado a um terceiro, dano que o autor da omissão podia impedir e não impediu, é sempre responsável.

Em resumo: segundo o critério da responsabilidade subjectiva não há responsabilidade desde que o dano ou a violação do direito não tenha a sua causa moral num dolo ou culpa neste sentido, ou não pudessem ser reconduzidos a um elemento psicológico de intencionalidade⁽²⁾.

★

A generalidade dos códigos modernos — francês, alemão, suíço, espanhol e outros — considera em princípio a culpa como um dos requisitos da responsabilidade. Entende-se que o dano não devido a culpa do agente não pode atribuir-se moralmente a este, mas ao acaso, devendo por conseguinte ser suportado pelo lesado. Com o critério da culpa, dá-se à responsabilidade um valor educativo por promover o desenvolvimento de atenção e vigilância das pessoas, e não se obsta

(1) A citada lei 2.054 adoptou estes princípios.

(2) Prof. Cabral Moncada — Lições — Vol. II — pág. 456.

à livre iniciativa e actividade dos indivíduos que sabem só incorrer em responsabilidade quando culpados.

Mas também se concorda que há casos de responsabilidade sem culpa, determinada esta por considerações particulares a esses casos; no entanto, a regra é a de que não responde quem não foi culpado.

A teoria da responsabilidade objectiva ou sem culpa pode sintetizar-se no seguinte conceito: deve reparar o dano de outrem quem se arriscou, com ou sem intenção de tirar proveito, a exercer, por si ou por meio de mandatário ou colaborador, uma actividade qualquer, positiva ou negativa de que resultou esse dano.

As duas doutrinas — objectiva e subjectiva — têm vários defensores com argumentos ponderosos pró e contra que a índole e ligeireza destas notas não aconselha enunciação e crítica.

★

Quanto ao Código Civil português é discutido se adopta, em princípio, a teoria da culpa, se a de uma responsabilidade objectiva, mas a opinião dominante é no primeiro sentido.

O Prof. Cabral Moncada⁽¹⁾ entende que o Código Civil português se manteve e se mantém ainda hoje estritamente fiel à teoria da responsabilidade com culpa quanto à imputação da responsabilidade pelo não cumprimento de obrigações contratuais preexistentes (artigos 2 393, 705, 717, 1 228, 1 336 a 1 338, 1 347, 1 383 n.º 2, 1 384 n.º 2 e 1 398); quanto à imputação de responsabilidade pela prática de outros factos ilícitos, lesivos de direitos alheios mas não condicionados por obrigações preexistentes (culpa extra-contratual) entende que o Código, embora preferindo ainda a mesma teoria como doutrina geral, todavia a não acolheu exclusivamente, mas orientou-se antes no sentido de uma concepção mais larga que lhe permitiu já sancionar alguns casos de responsabilidade objectiva, embora com excepções (artigos 2 377 a 2 379, 2 396, 2 397 e 2 403).

Há que notar que a tendência de admitir a responsabilidade sem culpa, é manifesta nas legislações relativas à responsabilidade por aci-

(1) Lições de Direito Civil — 2.ª ed. — pág. 465.

dentos de trabalho e por accidentes de viação, que tem de certo modo como base a teoria do risco profissional.

De facto, quanto aos accidentes de trabalho os patrões são hoje responsáveis por todos os desastres de trabalho e casos de doença profissional, sofrida pelos operários e empregados, independentemente de qualquer espécie de culpa desses patrões, tendo tal responsabilidade objectiva apenas como limite ou a culpa grave da vítima ou o caso de força maior. Quanto aos accidentes de viação todos os que por meio de veículos ou de quaisquer meios de transporte nas vias públicas causarem um desastre ou accidente de que resulte lesão na integridade física ou no património de outra pessoa, serão também responsáveis pelos prejuízos causados, devendo pagar às suas vítimas uma indemnização. O próprio Estado, os corpos administrativos e quaisquer entidades ou empresas responderão também nos mesmos termos por todos os prejuízos desta natureza, causados a terceiros pelos seus agentes ou empregados. Ocorridos tais prejuízos nasce uma obrigação de indemnizar com base numa responsabilidade puramente objectiva e independente de culpa que só encontra como limite, ou a culpa do próprio ofendido, ou um facto de terceiro, ou caso de força maior.

★

Apesar da teoria objectiva da responsabilidade ser preconizada por muitos autores como devendo prevalecer sobre a da responsabilidade subjectiva, não apenas nos domínios dos accidentes de trabalho e de viação, mas de uma maneira geral, a regra continua a ser a da culpa. A corrente doutrinária predominante não prescinde do conceito de culpa ao enunciar os elementos fundamentais da responsabilidade civil.

As razões em que se funda o princípio de culpa afiguram-se bastante ponderosas para justificarem a manutenção desse princípio.

Não só ao sentimento jurídico repugna que se considere responsável quem agiu sem culpa, como essa responsabilidade constituiria um grave embaraço à actividade e iniciativa humanas. Ninguém, agindo, poderá saber, embora procedendo com prudência e atenção, se não incorreria em responsabilidade por danos causados pelo seu acto. Pelo contrário, a responsabilidade baseada na culpa, além de estimulante e educativa,

por desenvolver nos indivíduos as qualidades de diligência, não oferece tais inconvenientes.

Se alguém é lesado por um acto alheio não culposo, é como se o fosse pelas forças da natureza, pelo acaso, e, do mesmo modo que então teria de suportar o dano, igualmente o deve suportar naquela outra hipótese⁽¹⁾.

Quando quisermos ajuizar da oportunidade e conveniência de aplicação dos princípios de uma ou outra teoria no domínio do sistema financeiro não será demais reparar no que disse Josserand a pág. 418, II, do seu Cours: «A responsabilidade objectiva não destronará completamente a responsabilidade subjectiva; não é desejável que a noção do risco exclua de todo a da culpa; é mesmo de notar que a tese do abuso do direito forneceu à responsabilidade subjectiva um elemento novo e lhe permitiu desenvolver-se nesta direcção. Mas, a tendência actual é particularmente favorável à responsabilidade objectiva: dos dois pólos de atracção, a culpa e o risco, o primeiro continua a exercer a maior acção sobre a doutrina e a jurisprudência, mas o segundo faz-se sentir com uma força incessantemente acrescida. Porém, as duas correntes não são inconciliáveis e muito bem se completam; subjectiva ou objectiva, toda a tese da responsabilidade tende a este fim, sempre ambicionado e jamais alcançado: o equilíbrio perfeito, ainda que instável, dos direitos e interesses.»

★

Para que tenha lugar a indemnização exige, pois, a lei, por regra, que o autor do facto ilícito tenha procedido com culpa — *lato sensu*. Esta culpa reveste a forma de dolo se ele proceder intencionalmente; e a de simples negligência — *stricto sensu* — se ele apenas se conduziu sem a devida circunspecção e prudência, ou seja com omissão das necessárias cautelas.

A indemnização compreendendo os danos materiais ou patrimoniais causados ao ofendido pode coenvolver em certas hipóteses os chamados danos morais ou não patrimoniais que têm por objecto interesses não avaliáveis em dinheiro (dores físicas ou morais).

(1) Prof. Vaz Serra. Exposição sobre «Responsabilidade Civil. Seu fundamento» nos trabalhos preparatórios do projecto do novo Código Civil.

Tem-se entendido que o Estado e as autarquias locais e institutos públicos personalizados (pessoas colectivas de direito público) não podem, fundados no dano moral originado numa ofensa aos sentimentos de afecto, reclamar judicialmente qualquer indemnização.

Mas entre os danos não patrimoniais podem incluir-se a diminuição de prestígio ou reputação pública, donde resulta que as pessoas colectivas podem sofrer danos não patrimoniais: se não podem ter dores físicas ou morais, podem ser atingidas na sua reputação, por exemplo (1).

★

Nos danos materiais a indemnização paga o prejuízo, constituindo o seu exacto valor pecuniário; nos danos não patrimoniais a indemnização apenas tenderá a compensá-lo, dando ao ofendido oportunidade de obter através dela satisfação que dalgum modo contrabalance os males sofridos (2).

O nosso Código Civil parece não ter admitido a reparação pecuniária de danos não patrimoniais. É esta pelo menos a doutrina dominante.

Mas o artigo 34.º, § 2.º, do Código do Processo Penal declara que na fixação do montante da indemnização devida por estes factos criminosos deve atender-se ao dano material e moral causado pela infracção, à situação económica e à condição social do ofendido e do infractor; e o artigo 690.º determina que na sentença ou acórdão de revisão que tiver absolvido o reu, condenado pela sentença revista, ser-lhe-á arbitrada uma justa indemnização pelos prejuízos materiais e *morais* que houver sofrido, podendo, quanto aos danos materiais deixar-se a liquidação para a execução da sentença e fixando-se, desde logo, a indemnização pelos danos morais.

A garantia da reparação do dano moral, pelas dificuldades derivadas da própria determinação, do quantitativo correspondente, não pode deixar de reflectir em certos casos alguma coisa de simbólico (3).

No projecto do novo Código Civil parece vir a admitir-se a repa-

(1) Prof. Vaz Serra. «Reparação do dano não patrimonial» — Bol. Min. da Justiça — N.º 83 — Pág. 70.

(2) Prof. Manuel Andrade — R. L. J. — Ano 83 — pág. 228.

(3) Ac. do S. T. J., de 13 de Dezembro de 1947.

ração por danos morais. Na exposição sobre «Reparação do dano não patrimonial», um dos trabalhos preparatórios daquele projecto do Presidente da Comissão, Prof. Doutor Vaz Serra diz-se: «...por difícil que seja a avaliação pecuniária do dano não patrimonial, parece preferível admitir a reparação deste dano a deixar sem satisfação os prejuízos dessa natureza, acaso muito importantes, sofridos pela vítima. Esses prejuízos não são menos dignos de consideração do que os prejuízos patrimoniais, podem ser mesmo mais dignos de atenção e, se é difícil calcular a indemnização deles, difícil pode ser também calcular a indemnização de certos danos patrimoniais (exemplo, o lucro cessante).

E mais adiante «Esta (indemnização) diferentemente do que acontece com a do dano patrimonial, não é uma verdadeira indemnização, pois não coloca o ofendido na situação em que estaria se o facto danoso não tivesse tido lugar, mediante a concessão de bens com valor equivalente ao dos perdidos em consequência desse facto. Melhor se tem chamado *satisfação* ou *compensação*».

A satisfação ou compensação dos danos morais não é, pois, uma verdadeira indemnização, no sentido de um equivalente do dano, isto é, de um valor que reponha as coisas no seu estado anterior à lesão. Trata-se apenas de dar ao lesado uma satisfação ou compensação do dano sofrido uma vez que este, sendo apenas moral, não é susceptível de equivalente (1).

A Constituição Política, no artigo 8.º, n.º 19, declara que constitui garantia individual dos cidadãos portugueses o direito de reparação de toda a lesão efectiva conforme dispuser a lei, podendo esta, quanto a lesões de *ordem moral*, prescrever que a reparação seja pecuniária.

II — RESPONSABILIDADE CRIMINAL

Os factos ilícitos ou ofendem apenas a ordem jurídica privada (ilícitos civis ou delitos civis) ou as condições essenciais da ordem jurídica pública (ilícitos penais ou delitos penais — crimes ou delitos).

(1) Algumas multas pecuniárias impostas por lei «a título de compensação para o Estado» devem ser encaradas, como sanções civis e com este carácter. Certas responsabilidades financeiras têm como sanção uma multa pecuniária que muitas vezes se deve considerar como pena administrativa.

Os primeiros provocam somente uma reacção privada, que se traduz na obrigação de reparar a ofensa pela reintegração, mais ou menos perfeita do bem jurídico lesado; os segundos determinam uma reacção de carácter público, que se traduz na obrigação de reparar a perturbação causada pelo crime, sujeitando-se o seu autor à aplicação de uma pena pessoal ou pecuniária.

Mas como há muitos factos que são ao mesmo tempo ofensivos da ordem jurídica privada e dos direitos públicos essenciais do Estado, a responsabilidade nestes casos é mista, dando-se simultaneamente a responsabilidade civil e criminal.

É difícil distinguir num acto contrário ao direito onde acaba o ilícito civil e pode começar o ilícito criminal. Na falta de um critério que *a priori* nos permita a distinção, só a consulta das disposições concretas e a verificação da existência de sanções criminais nos permite a atribuição do ilícito a cada facto ⁽¹⁾.

★

Não basta que o facto, acção ou omissão, seja ilícito; deve também corresponder a um certo tipo legal, o que dá aos cidadãos a garantia de não serem punidos por factos diferentes dos previstos na lei. Mas conforme se admite ou não em cada sistema a integração por analogia, assim se exige uma legitimidade *jurídica* (corresponder o facto a um tipo de crime previsto no direito penal em geral) ou a legitimidade *legal* (corresponder a um tipo previsto em cada disposição concreta) ⁽²⁾.

A afirmação jurídica de que o agente de um facto criminoso é culpado e por ele deve ser punido pressupõe, entre outros requisitos, a sua *capacidade* para avaliar o alcance daquele facto e para se auto-determinar de harmonia com a avaliação feita. Esta capacidade é designada em direito criminal por *imputabilidade*. Sem imputabilidade não surge a responsabilidade penal e, por isso, a falta permanente ou ocasional da imputabilidade constitui circunstância derimente.

⁽¹⁾ Prof. Beza dos Santos — Lições — 1945 — pág. 48 e seguintes.

⁽²⁾ É esta última forma a adoptada no direito português (art. 5.º, 6.º e 18.º do Código Penal).

Não basta ainda ter cometido um facto ilícito e ser imputável para ser penalmente responsável.

Para que um facto criminoso seja punido é necessário que, a par do nexo de casualidade entre o mesmo facto ou o seu resultado e a conduta do agente haja um nexo subjectivo entre o agente e o crime, de tal modo que este lhe possa ser atribuído psiquicamente. Este elemento subjectivo apresenta duas modalidades essenciais: o *dolo* e a *negligência*.

A elas se refere a nossa lei, embora dê à negligência umas vezes este nome (art.º 2.º do Cod. Penal), outras a de culpa (44.º n.º 7), outras ainda equiparando as duas designações (43.º § único); ao dolo designa-o umas vezes por *intenção*, outras por voluntariedade e aparece em face da doutrina como dolo directo e dolo eventual.

O dolo ou intenção tem como elementos: a *previsão* ou representação mental do acto e suas consequências, a *resolução* com o propósito de obter o resultado natural do acto, o *motivo determinante* e *fim*, e a *consciência do ilícito*.

O dolo é, assim, a vontade deliberada de fazer o que se sabe ser o mal. É a este mal, quando constituído pelo delito, ou quando toma a forma delituosa, que se chama crime doloso.

Os requisitos do dolo, e concomitantemente de imputabilidade dolosa, reduzem-se aos seguintes postulados: 1.º — a consciência, por parte do agente, do que é o mal, e a certeza de que o que vai praticar é também mal; 2.º — a resolução de praticar o mal a despeito da consciência do mesmo.

Mas quando o agente, com a sua conduta voluntária causa, por insuficiente observância dos seus deveres de comportamento em sociedade, um resultado que não queria produzir, age com *culpa* e por isso os crimes culposos são chamados de resultado involuntário.

★

A punição da negligência ou culpa funda-se na omissão voluntária de um dever ⁽¹⁾. Não só os deveres concretamente impostos nas disposições ou leis especiais mas um dever geral de atenção, de cuidado, de

⁽¹⁾ Art.º 2.º do Código Penal.

previdência quanto ao respeito pelos interesses alheios. A par dos deveres concretamente indicados em várias disposições cuja violação implica por vezes negligência, indica a lei com frequência outras causas de negligência a que chama inconsideração, imperícia, falta de destreza, falta de atenção ⁽¹⁾.

A culpa em matéria penal só é punida nos casos em que a lei especificadamente a manda punir ⁽²⁾.

Os penalistas transpuseram do direito civil tradicional a distinção de culpa lata, leve e levíssima declarando que esta última só poderia produzir efeitos civis, mas, modernamente, a tendência é para deixar ao juiz, em todos os casos, a liberdade de, sempre que haja culpa, avaliar e graduar a pena cominada na lei.

O Código Penal apesar de prescrever que só incorrem em responsabilidade criminal os que procedem com dolo ou com culpa determina no artigo 51.º que a isenção de responsabilidade criminal não envolve a responsabilidade civil. Quer dizer, provando-se que o acusado procedeu sem dolo nem culpa criminal, não obsta isso a que responda civilmente, se se verificarem os requisitos desta responsabilidade.

★

O artigo 3.º do Cod. Penal considera *contravenção* o facto voluntário punível, que unicamente consiste na violação, ou na falta de observância das disposições preventivas das leis e regulamentos, independentemente de toda a intenção maléfica.

O Prof. Cavaleiro de Ferreira baseia o conceito de contravenção na ideia de função administrativa e financeira do Estado. Nestas funções, o Estado, por um lado, «provê à conservação e segurança dos bens jurídicos tutelados pela ordem jurídica; e, por outro, pretende produzir os meios, as utilidades para satisfação das necessidades individuais ou colectivas, promovendo o bem-estar e prosperidade pública, melhorando as condições de existência social». Mas, em qualquer dos casos, «o interesse do Estado, interesse na conservação dos bens jurí-

⁽¹⁾ Art.ºs 368.º, 369.º e 482.º do Código Penal.

⁽²⁾ Art.º 110.º do Código Penal.

dicos ou no melhoramento social, é um interesse meio, um interesse à satisfação de outros interesses individuais ou colectivos.» Os fins administrativos «são sempre interesses mediatos, directos ou primários dos indivíduos ou da colectividade que por meio de função administrativa se pretendem prevenir ou garantir». Assim, a violação de que fala o artigo 3.º do Cod. Penal é «a violação do interesse administrativo, quer dizer, do interesse da actividade administrativa na presença de outros bens jurídicos ou na prossecução de outros interesses individuais ou colectivos. É a protecção do interesse da função administrativa, como interesse meio, não a protecção dos interesses fins a cuja satisfação esse interesse meio se destina.» Mas, «se à lesão do interesse administrativo à conservação dos bens jurídicos, isto é, da actividade administrativa destinada a prevenir e evitar o mal em que consistiria essa violação, se segue a lesão efectiva do interesse que é objecto da actividade administrativa, estaremos perante um *crime*, desde que tais interesses sejam penalmente tutelados.»

Esta orientação tendente a estabelecer uma regra de diferenciação entre os crimes e as contravenções filia-se na adopção do critério doutrinário sobre a existência de um *ilícito penal administrativo* a par do ilícito criminal, distinguindo-se deste pelos valores que ofende, pelo modo de ofensa e, conseqüentemente, pelo respectivo regime jurídico dos seus efeitos. Os adeptos da doutrina afirmam que este ilícito penal administrativo não representa uma ofensa dos interesses dos outros cidadãos, que o direito protege com a ameaça e execução penal; não é uma lesão ou perigo de lesão ilícita de bens jurídicos, é apenas uma falta para com a Administração, o não cumprimento de um dever para esta, quando actua no sentido do bem-estar geral.

As penas a aplicar como sanções do ilícito administrativo têm que ser diversas das aplicáveis aos agentes de crimes: são multas, que não visam nem à correcção, nem à intimidação e muito menos à eliminação, mas ao estímulo, ao incitamento dos cidadãos ao cumprimento do dever omitido para com a Administração.

O alcance desta doutrina é contrariado pelo Prof. Beleza dos Santos na Rev. da Ordem dos Advogados — ano 5.º n.ºs 1 e 2, pág. 49, Concorda, porém, que de facto há várias medidas coactivas impostas pelo poder público ou por certas entidades com esta competência, que têm de comum com as penas de direito criminal um ou mais elementos,

ou porque possuem um fim específico que se reflecte sobre a sua estrutura, ou porque não têm certos efeitos característicos das penas, ou das condenações criminais, ou porque não são applicadas com as garantias de processo asseguradas às penas propriamente ditas.

As sanções desta espécie que necessariamente tem de corresponder um *ilícito*, ou certo aspecto de ilicitude, poderá chamar-se sanções administrativas, e ao ilícito que as determina poderá dar-se, com este alcance, o nome de administrativo.

Ao contrário do que succede com as multas criminais, quando a pena administrativa é pecuniária, no caso de falta de pagamento, não é convertível em prisão, salvo disposição em contrário.

O Prof. Beza dos Santos distingue assim os crimes e as contra-venções:

— São normas especificamente preventivas as que protegem mediamente interesses indirectamente determinados; e *contra-venções* os actos da sua violação.

— São normas repressivas ou preventivo-repressivas as que protegem mediata ou imediatamente interesses determinados, punindo os actos que os violem ou que os ponham imediatamente em perigo. Esses actos são os *crimes*. (Ver R. L. J., ano 66 — pág. 34 — nota).

Nas contra-venções é sempre punida a negligência (art. 4.º do Cod. Penal) e não é punível a cumplicidade nem o encobrimento (art. 25.º). Como muitas contra-venções estão previstas na nossa legislação financeira com sanções variáveis, julgámos útil anotar aqui esta matéria.

III — RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR

As sanções disciplinares públicas ou sejam as applicadas por órgãos de autoridade pública do Estado, das autarquias locais ou dos institutos públicos são castigos que uma autoridade pode impor a uma pessoa que permanente ou provisoriamente lhe esteja sujeita quando esta, pelo seu procedimento, comprometa a regularidade do funcionamento interno do serviço público em que tal autoridade superintenda, ou a sua eficácia.

As características fundamentais da pena disciplinar são:

1.ª — limitação da faculdade da sua applicação aos indivíduos que

se encontrem numa relação constante ou periódica, permanente ou transitória, hierárquica ou não, de *subordinação particular* à autoridade que tem competência para impô-la;

2.ª — que essa subordinação particular resulte da participação ou funcionamento de um serviço público;

3.ª — que a pena tenha por fim assegurar internamente o funcionamento regular do serviço público ou a sua eficácia.

Enquanto que a *responsabilidade disciplinar* nasce da violação dos deveres funcionais e visa assegurar a ordem interna dos serviços, mantendo a fidelidade dos agentes aos fins prosseguidos pela pessoa colectiva de direito público, a *responsabilidade criminal* nasce da violação das normas jurídicas que protegem interesses sociais da vida numa sociedade organizada.

A responsabilidade disciplinar é diferente da responsabilidade criminal, mas podem acumular-se quando o mesmo facto que violar um dos deveres funcionais ofenda simultaneamente interesses essenciais da vida social. Há neste caso lugar à applicação de duas penas uma disciplinar e outra criminal, por se tratar de repressões distintas, em ordens diversas e em diferentes formalidades (1).

★

Os funcionários não incorrem só em responsabilidade disciplinar e criminal (esta pela prática de actos considerados criminosos pela lei penal, devendo notar-se que a qualidade de funcionário público muitas vezes influi na classificação e determinação do crime, assim como na applicação das penas) mas em certos casos podem também incorrer em responsabilidade civil. Em regra são irresponsáveis. Mas o artigo 2 399 do Código Civil depois de estabelecer na sua primeira parte esta regra, exceptua os casos de *excesso* ou não *cumprimento das disposições da lei*. Quer dizer, enquanto os funcionários se mantiverem dentro do seu círculo de actividade legal, não são eles os responsáveis pelos prejuízos que causem a outrém; porém, se actuam dentro da esfera das suas attribuições, isto é, com competência, mas não acatam as prescrições

(1) Prof. Marcello Caetano — Manual — 3.ª ed. — pág. 497.

legais ou praticam actos de excesso são responsáveis pessoalmente e com eles também é responsável a Administração. A lei aqui fixou a responsabilidade da Administração, em face duma falta de serviço, mas duma falta exclusivamente devida ao excesso ou ao não cumprimento das disposições legais por parte dos funcionários.

Se os funcionários não actuam no desempenho de obrigações legais, embora por ocasião de serviço, não pode invocar-se a responsabilidade da Administração Pública, mas somente a responsabilidade pessoal dos funcionários que tiverem praticado os actos ilícitos ⁽¹⁾.

Os funcionários públicos podem no seu serviço cometer faltas causando um prejuízo ao Estado, mas fora de certos casos excepcionais expressos na lei são irresponsáveis por tais faltas. A regra da irresponsabilidade dos funcionários em relação ao Estado é um princípio geral de há muito fixado na jurisprudência.

Dos casos excepcionais o mais nítido é o dos exactores, recebedores e pagadores dos dinheiros do Estado, que no capítulo seguinte referimos.

A responsabilidade destes funcionários está fortemente garantida não só em *razão dos factos pessoais da gestão*, pois são responsáveis para com o Estado pelas receitas que devem cobrar, pela conservação dos dinheiros depositados em caixa, e no que respeita ao pagamento das despesas, como também *em razão dos factos de gestão dos seus subordinados* (subordinados, auxiliares ou propostos).

Além disto, no Decreto-Lei n.º 26 966, de 1 de Setembro de 1936, afirmando-se que o Estado não pode eximir-se ao pagamento dos encargos contraídos irregularmente pelos seus agentes no exercício das funções que lhes competem, conclui-se que ele tem o dever de exigir desses agentes a indemnização correspondente, e por forma simples e de fácil e rápida execução, como seja a aplicação de uma multa de importância não inferior à do pagamento autorizado.

⁽¹⁾ O Prof. Marcello Caetano — Manual — 1.ª ed. — pág. 263 e 626, diz que o que há a averiguar é se o facto foi praticado com incompetência, excesso de poder ou preterição de formalidades essenciais. Em qualquer destes casos os funcionários são exclusivamente responsáveis pelos prejuízos causados. Existe mera culpa pessoal do agente que acarreta a exclusiva responsabilidade deste (Tratado Elementar — pág. 410).

II PARTE

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

I — CONSIDERAÇÕES GERAIS

A administração dos dinheiros ou fundos públicos, compreendendo nesta noção os recursos do Estado e de todos os organismos públicos que recorrem à comunidade, — administração e arrecadação que se englobam na actividade financeira do Estado disciplinada por normas ou leis —, deve ser objecto de cuidadosa atenção, pois nela está empenhado o bom nome do Estado assim como o grau de confiança pública que este possa inspirar.

Esta finalidade não se pode alcançar só pela criação de perfeitos sistemas de contabilidade mas simultaneamente pela existência de um contróle eficaz, responsabilidades precisas e sanções adequadas.

Na determinação ou definição das responsabilidades há que ter em vista os princípios gerais preexistentes, fixados pela sua eficiência prática através do decurso do tempo, por forma a que a resolução de situações apresentadas no plano financeiro como idênticas ou paralelas às que se defrontam noutros planos do direito, se não apresente absurda ou flagrantemente contraditória e, neste último caso, sem justificação especial imperiosa e socialmente convincente.

Entendo por isso que, quando haja que encarar as diferentes modalidades do ilícito financeiro, não devemos pôr de parte tudo o que na determinação das responsabilidades civil, penal e disciplinar se encontre assente ou em evolução na ordem jurídica do respectivo Estado.

Os princípios ou conceitos atrás expostos sobre as três responsabilidades não se confinam nos seus próprios campos mas alargam-se, espraíam-se a todos os horizontes de direito público como no direito privado. Como dizia Jossierand, a propósito da responsabilidade civil, o problema da responsabilidade torna-se o ponto nevrálgico comum a todas as instituições.

Ilicitude, imputabilidade, dano material e moral, dolo, culpa são conceitos, requisitos ou princípios que não se postergam no direito financeiro, antes se aceitam abertamente e se adaptam sem grande esforço às responsabilidades financeiras como a própria legislação especial nos denuncia. Podem num ou noutro caso verificarem-se desvios mas eles não são de molde a abalarem a estrutura do sistema. Existem mas determinados por razões superiores de interesse público.

Ao criarem-se as responsabilidades financeiras há que ter em atenção a natureza dos actos ilícitos dentro da própria orgânica ou sistema a regular, as funções dos agentes em si próprias consideradas ou em relação ao Estado, aos particulares, ou a terceiros, os interesses provávelmente ofendidos e o fim a alcançar com a sanção.

Casos haverá em que se justificará adoptar os princípios da responsabilidade civil ou criminal ou mista, quer dizer, conexas, ao lado de outros em que será suficiente a simples responsabilidade disciplinar ou pena pecuniária.

Por outro lado, situações haverá em que para a determinação da responsabilidade se deverá atender ao dolo e à culpa, adaptando os princípios de teoria da responsabilidade subjectiva, conforme as condições e circunstâncias.

E outros casos poderão surgir em que para uma melhor protecção de certos interesses sociais e por maiores exigências da vida actual se deva adoptar de preferência a responsabilidade objectiva.

Criar um tipo autónomo de responsabilidade financeira, de conceito claro e preciso, não será ainda fácil enquanto o próprio direito financeiro se não definir melhor e se não sistematize a legislação financeira, reduzindo a certos tipos comuns as causas da responsabilidade por forma a sair-se do labirinto das normas que toda essa legislação vastíssima apresenta.

Como há que ter em atenção a natureza reparadora dos danos do Estado e evitar a possibilidade destes, não parece que se possa criar

esse tipo autónomo afastando os princípios informadores da responsabilidade civil, pois haverá sempre necessidade de os adaptar a uns e outros casos, ou aceitando o critério da responsabilidade baseada na culpa ou o da responsabilidade objectiva tendo apenas como limite o caso fortuito ou força maior.

II — FONTES DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

As infracções às leis da Contabilidade Pública e às normas que regulam a cobrança, arrecadação e dispêndio dos dinheiros ou fundos públicos constituem a responsabilidade financeira.

Compulsando a nossa legislação encontramos como causas ou fontes mais importantes desta responsabilidade as infracções:

- 1.º — relativas a «Orçamentos»
- 2.º — » » «Contas»
- 3.º — » » «Documentos e informações»
- 4.º — » » «Mapas de despesas»
- 5.º — » » «Receitas»
- 6.º — » » «Compromissos e tomadas de encargos indevidos e contra lei expressa»
- 7.º — » » «Liquidações indevidas»
- 8.º — » » «Pagamentos indevidos ou irregulares»
- 9.º — » » «Adiantamentos indevidos»
- 10.º — » » «Prescrição».

1.º — *Relativamente a orçamentos* temos a falta de apresentação ou remessa ao Tribunal de Contas dentro de 30 dias a contar da data da sua aprovação. É considerada transgressão punível com multa não superior a 5.000\$00 ou a metade dos vencimentos anuais quando se trate de funcionários do Estado ou dos corpos administrativos, multa que é aplicada em processo próprio, com citação e defesa dos responsáveis, pelo Tribunal de Contas, (§ 2.º do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 25 299 de 6 de Maio de 1935 e artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24 de Novembro de 1938).

2.º — *Relativamente a «Contas»* temos a sua falta de prestação no prazo legal ou na devida forma. É também considerada transgressão punível como no caso anterior (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24 de Novembro de 1938).

3.º — *Relativamente a «Documentos e Informações»* depara-se-nos a falta de remessa, dentro dos prazos fixados pelo Tribunal de Contas, de documentos e informações necessários à elaboração do relatório e decisão sobre as contas públicas e documentos de despesa dos Ministérios. É considerada também transgressão punível como nos casos precedentes (artigo 27.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936 e artigo 12.º do citado Decreto-Lei n.º 29 174).

4.º — *Relativamente a mapas das despesas efectuadas*, a falta de remessa, dentro dos prazos legais destes mapas faz incorrer em multa os infractores (artigo 3.º do Decreto 27 327, de 15 de Setembro de 1936 e artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24 de Novembro de 1938).

5.º — *Relativamente a receitas podemos apontar:*

a) — omissão e falta de cobrança de receitas. A omissão de receitas quando por ela o responsável fique alcançado obriga a sua reposição integral com juros de mora liquidados a contar da data em que as receitas tiverem sido desviadas do competente destino. Aqui há uma responsabilidade objectiva que se efectiva sempre independentemente de culpa do responsável, responsabilidade que só tem como excepção o caso fortuito ou de força maior — artigos 44.º e 45.º do Regimento do Tribunal de Contas.

b) — falta de cobrança de descontos nos vencimentos de funcionários públicos ou cobranças por forma indevida (selo de recibo, quotas para a Assistência aos Funcionários Civis Tuberculosos, etc.). Desta infracção resulta uma multa pecuniária ou reposição conforme os casos.

c) — demora na entrega de receitas do Estado ou de descontos efectuados nos vencimentos. — Dá lugar à imposição de uma multa, a fixar pelo Ministro das Finanças, que poderá ir até 50 % do vencimento mensal de categoria (artigo 2.º do Decreto n.º 14 908, de 18 de Janeiro de 1928 e artigo 5.º do Decreto n.º 18 526, de 28 de Junho de 1930).

d) — alcances ou subtracções de valores. — Os alcances quando cometidos pelos que têm por missão *simplesmente* arrecadar e guardar os dinheiros públicos (tesoureiros, exactores ou outros funcionários, seja qual for a designação legal ou usual) implicam uma responsabilidade civil objectiva, que tem como limite apenas os casos de força maior, a qual só é de considerar se o alcançado provar que adoptou todas as precauções tendentes a evitá-los, e se no prazo de vinte e quatro horas, contadas desde que foi conhecido o facto, tiver dado conta à autoridade administrativa de todas as circunstâncias dele. (Artigo 45.º do Regimento do Tribunal de Contas de 1915). Isto aplica-se não só aos alcances motivados por actuação dolosa mas também por conduta culposa ou quase delituosa. Se estes tesoureiros tiverem propostos ou auxiliares são da mesma forma responsáveis, longe de efectiva culpa sua, pelo comportamento ilícito deles.

Quando os alcances se referem ou afectam gerentes e administradores (membros dos conselhos administrativos), sem se excluir a responsabilidade penal do autor directo do alcance, a responsabilidade desses gestores é subjectiva, fundada em culpa grave nas condições que mais adiante indicaremos (Lei 2 054, de 21 de Maio de 1952).

e) — falta de depósito na Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, de fundos sem imediata aplicação. — É considerada transgressão punível pela primeira vez com a pena de multa não superior a 1.000\$00 nem inferior a 250\$00, mas no caso de reincidência incorrem os

infractores na pena de desobediência qualificada, acrescentando sempre à respectiva penalidade multa que não poderá ser inferior a 500\$00. A responsabilidade é efectuada pelo Ministério Público nos tribunais comuns. O depósito em qualquer estabelecimento público ou particular e em nome individual de fundos compreendidos nesta disposição é punido nos termos do crime de abuso de confiança, quando outra pena mais grave por lei lhe não couber. Da própria lei se deduz que não fica excluída a responsabilidade disciplinar competente (Decreto n.º 19 706, de 7 de Maio de 1931, artigo 1.º, 4.º, 5.º, 7.º e 8.º).

6.º — *Relativamente a despesas temos:*

A) — *compromissos e tomada de encargos indevidos*

B) — *compromissos e tomada de encargos contra lei expressa.*

A) — Quanto aos primeiros podemos indicar:

a) — falta de lei, verba e cabimento. Há responsabilidade pessoal pelo pagamento desses encargos, sem prejuízo de qualquer outra responsabilidade em que possam incorrer os infractores (artigo 13.º do Decreto n.º 16 670, de 27 de Março de 1929, artigo 13.º do Decreto n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930, artigo 37.º do Decreto n.º 22.257 de 25 de Fevereiro de 1933, artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24 914, de 10 de Janeiro de 1935 e Decreto-Lei n.º 26 966, de 1 de Setembro de 1936).

Mas desde que não haja dano para o Estado e não se revele o propósito de fraude, o Tribunal de Contas pode relevar a responsabilidade em que incorreram os infractores ou reduzi-la, condenando-os no pagamento de uma multa até 10 contos, segundo a gravidade da falta (Decreto n.º 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940).

b) — irregular inclusão de determinados encargos como despesas de anos económicos findos (artigo 14.º do Decreto

n.º 16 670). Todos os funcionários, empregados ou autoridades ficam solidariamente responsáveis pelo pagamento ou reembolso ao Estado das respectivas quantias.

O Tribunal de Contas pode reduzir a responsabilidade a uma multa ou relevá-la nos termos do Decreto-Lei n.º 30 294 atrás referido.

c) — falta de despacho prévio de autorização (Decreto-Lei n.º 27 563, de 13 de Março de 1937). — Determina a responsabilidade penal pelas respectivas importâncias. (Artigo 15.º do Decreto n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930). O Tribunal de Contas pode reduzir a responsabilidade a uma multa ou relevá-la nos termos do Decreto n.º 30 294.

d) — falta das formalidades prescritas na lei (artigo 15.º do Decreto n.º 18 381 e Decreto-Lei n.º 27 563). — A responsabilidade e relevação são idênticas ao caso anterior.

e) — errada classificação orçamental de despesas (artigo 10.º do Decreto n.º 29 724, de 28 de Junho de 1939). — Obriga à restituição das importâncias assim despendidas, mas admite-se a faculdade de redução a uma multa ou relevação pelo Tribunal de Contas nos termos já apontados.

f) — execução de diplomas e execução de contratos antes do «visto» do Tribunal de Contas. (Artigos 24.º e 28.º do Decreto n.º 22 257, de 1933). São solidariamente responsáveis todas as autoridades e funcionários que lhes derem execução, salvas as excepções. O meio de efectuar essas responsabilidades é a instauração de acção perante os Tribunais Judiciais, por intermédio do M. P., quando as irregularidades não tenham sido apreciadas nos processos de contas.

B) — *Quanto aos compromissos e tomada de encargos contra lei expressa, podem especificar-se os seguintes:*

a) — despesas com alimentação sem lei que as autorize (artigo 45.º da lei n.º 1 355, de 15 de Setembro de 1922, artigo 6.º do Decreto n.º 19 967, de 28 de Junho de 1931). — Obrigam à reposição das quantias respectivas, mas o Tribunal de Contas pode relevar a responsabilidade aplicando o Decreto-Lei n.º 30 294.

b) — despesas com fardamentos também sem lei permissiva — artigo 28.º da Lei de 9 de Setembro de 1908, artigo 6.º do Decreto 19 967, artigo 39.º do Decreto n.º 22 789, de 30 de Junho de 1933 e artigo 1.º do Decreto n.º 22 848, de 19 de Julho de 1933). Responsabilidade e relevação idênticas à do caso anterior.

c) — inobservância do regime legal de pagamentos em moeda estrangeira (artigos 1.º e 2.º e seu § 4.º do Decreto n.º 14 611 de 23 de Novembro de 1927, artigo 1.º do Decreto n.º 15 519, de 28 de Maio de 1928). — Considerada infracção disciplinar a apreciar pela Inspeção-Geral de Crédito e Seguros.

d) — Idem na aquisição de máquinas de escrever (artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 24 124, de 30 de Junho de 1934). — Determina a responsabilidade pessoal pelas correspondentes importâncias.

e) — Idem em obras de construção ou reparação em edifícios públicos (Decreto n.º 31 271, artigo 7.º, de 17 de Março de 1941 e Decreto n.º 32 682, de 20 de Fevereiro de 1943). — Implica uma multa correspondente a 10 % das despesas efectuadas. No caso de reincidência será aplicada aos funcionários responsáveis a pena de suspensão de exercício e vencimento das respectivas funções durante seis meses, pena que será agravada para a de demissão se a reincidência voltar a verificar-se.

f) — Idem com abono de horas extraordinárias (artigos 52.º e 53.º da Lei de 9 de Setembro de 1908 e artigos 42.º e 43.º do Decreto-Lei n.º 26 115, de 23 de Novembro de

1935) — obriga os responsáveis à reposição das quantias respectivas.

O Tribunal pode, porém, aplicar uma multa ou relevar a responsabilidade nos termos do Decreto-Lei n.º 30 294.

g) — Idem com abonos certos por «pagamento de serviços» (artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 26 115). Responsabilidade idêntica à da alínea antecedente.

h) — nomeações para cargos incompatíveis ou inacumuláveis artigo 27.º da Constituição Política de 1933, Decreto n.º 15 538, de 1 de Julho de 1928, artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 26 115 e Decreto-Lei n.º 26 487, de 31 de Março de 1936). — Os Serviços onde foi praticada a irregularidade, quase sempre por erro de interpretação dos textos legais, costumam saná-la voluntariamente solicitando ao Conselho de Ministros a autorização devida, ou exonerando o funcionário impedido legalmente de exercer o cargo. O Tribunal de Contas verificando depois que não houve da parte daqueles Serviços intuito de fraude nem dano para o Estado visto o funcionário ter adquirido o direito aos vencimentos pelos serviços prestados, releva quase sempre a responsabilidade nos termos do Decreto-Lei n.º 30 294, podendo também aplicar uma multa ao abrigo do mesmo diploma.

7.º — *Relativamente à liquidação indevida de despesas*, citamos as seguintes hipóteses:

a) — falta de cumprimento dos diplomas reguladores de autorização de despesas (artigo 22.º e 23.º do Decreto n.º 18 381). Dá origem à responsabilidade do director dos serviços da respectiva repartição da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e dos funcionários da mesma Repartição que tenham intervindo no processo. A responsabilidade das repartições cessa quando, tendo tido

dúvidas sobre a aplicação das verbas do orçamento ou sobre a execução das disposições legais na realização de qualquer despesa hajam consultado, conforme o caso, a Intendência Geral do Orçamento ou o Conselho Superior de Finanças (hoje Tribunal de Contas) e procedido de conformidade com os respectivos pareceres homologados pelo Ministro das Finanças. Os funcionários intervenientes na folha de liquidação de despesas são responsáveis solidariamente.

b) — ordenamento, autorização, etc., de abonos a funcionários de nomeação não definitiva, válida por um ano, quando eles respeitam a exercícios de funções além daquele prazo (artigos 31.º, 32.º e 33.º da Lei de 14 de Junho de 1913). — Origina a responsabilidade civil e criminal pelos abonos feitos para os funcionários que ordenaram, autorizaram e para os que processarem, assinarem, ou visarem as respectivas folhas de pagamento.

c) — excesso de vencimento (liquidação a funcionários) — (Decreto n.º 11 849, de 1 de Julho de 1926 e artigo 19.º e 20.º do Decreto-Lei n.º 26 115 e despachos do Conselho de Ministros no *Diário do Governo* de 25 de Julho de 1942, de 17 de Setembro de 1947 e de 20 de Setembro de 1947). — As contravenções a esta disposição obrigam à reposição da quantia correspondente indevidamente recebida, di-lo o § 2.º do artigo 2.º do Decreto n.º 26 115.

d) — resultarem de nomeações de indivíduos para lugares de acesso de categoria ou vencimentos inferiores a chefe de repartição com mais de 35 anos (Decreto n.º 16 563, artigo 4.º, de 2 de Março de 1929). São responsáveis por todas as importâncias abonadas os funcionários nomeados em transgressão deste artigo, os chefes de repartição que processarem as folhas em que pela primeira vez figurar o primeiro vencimento. As nomeações poderão ser anuladas a todo o tempo e a requerimento de qualquer cidadão.

e) — cálculo errado de vencimentos ou outras remunerações e das pensões provisórias de aposentação. Indemniza-se o Estado pela reposição das quantias em que ficou prejudicado. Em certas condições, e por excepção, o Tribunal de Contas pode relevar os erros involutários contra o Estado desde que não excedam 200\$00 (artigo 7.º n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933).

8.º — *Pagamento irregular de despesas:*

a) — com vencimentos, incluindo diuturnidades ou gratificações, sem que para cada caso tenha havido diploma visado pelo Tribunal de Contas (artigo 38.º do Decreto n.º 22 257). Os gerentes ou administradores e os chefes de serviço das respectivas contabilidades ficam solidariamente responsáveis pelos abonos feitos com preterição destas formalidades. O Tribunal de Contas pode relevar a responsabilidade notada no julgamento das contas ou pelo exame e verificação dos documentos de despesa, nos termos do Decreto-Lei n.º 30 294.

b) — por falta de indicação da data do visto do Tribunal de Contas nas folhas de vencimentos (§ 1.º do artigo 44.º da Lei de 9 de Setembro de 1908). Por esta infracção são responsáveis directos as estações e funcionários que processarem, assinarem ou visarem as folhas.

c) — por a ordem de pagamento não satisfazer a todos os requisitos legais (artigo 95.º do Regulamento da Contabilidade Pública de 31 de Agosto de 1881)). Responsabilidade pessoal pecuniária efectivada pelo Tribunal de Contas. As multas não podem exceder metade do vencimento anual dos empregados e funcionários responsáveis.

d) — com os vencimentos a tesoureiros ou exactores sem que tenham sido cumpridas as disposições legais relativas a cauções, quando estas sejam exigíveis (artigo 19.º do

Decreto n.º 3 171, de 1 de Junho de 1917). A responsabilidade é solidária pelas quantias indevidamente abonadas e só pode efectivar-se, quando não haja prestação de contas, nos tribunais comuns.

- e) — por entidades sujeitas a prestação de contas em relação a verbas inscritas no Orçamento Geral do Estado sem autorizações de pagamento expedidas pelas respectivas repartições de Contabilidade Pública (§ 7.º do artigo 32.º do Decreto n.º 22 257). As referidas entidades são responsáveis pelas importâncias que tiverem aplicado pela contração desta disposição legal (cit. §).

Também são causas de responsabilidade: a) efectuar por operações de tesouraria quaisquer despesas próprias dos Ministérios ou do Ultramar mesmo a título provisório (artigo 35.º do Decreto n.º 22 257); b) efectuar a saída de dinheiros ou outros valores dos cofres públicos por operações de tesouraria, para despesas públicas, por transferência ou a qualquer outro título sem a competente autorização, com as excepções consignadas na lei (cit. artigo 35.º); c) conceder adiantamentos ou suprimentos aos Ministérios ou às províncias ultramarinas, a empresas ou a particulares (cit. artigo). Além da responsabilidade para com o Estado ficam sujeitos às penas de peculato os que praticarem estas infracções.

Também incorrem em responsabilidade solidária pelos prejuízos que dela advierem, independentemente da responsabilidade criminal e disciplinar que lhes caiba, os funcionários que por negligência, má fé ou corrupção contribuírem para a prescrição da obrigação de prestar contas ou para a prescrição de responsabilidade pelas dívidas à Fazenda Nacional (§ 4.º do artigo 34.º do Decreto n.º 22 257).

★

Do que enunciámos poderemos em traços largos agrupar as modalidades de responsabilidade financeira como correspondendo a:

- a) — responsabilidades por simples transgressão das regras contabilistas (responsabilidade disciplinar);

- b) — responsabilidade penal de consequências financeiras;
c) — responsabilidade civil conexas com a criminal;
d) — responsabilidade civil para com o Estado e entidades públicas; ou subjectiva fundada em culpa, ou objectiva com a limitação do caso de força maior;
e) — solidariedade na responsabilidade financeira de outrem.

E em qualquer delas se aceitam os princípios gerais e especiais da responsabilidade civil, penal e disciplinar que condicionam o nosso direito, não podendo dizer-se que apresentem aspectos de responsabilidade autónoma.

III — EXTENSÃO DAS RESPONSABILIDADES

§ 1.º — EXACTORES

Há um princípio fundamental na contabilidade pública segundo o qual a autoridade que decide o emprego dos dinheiros públicos nunca é o funcionário que detém materialmente os fundos. A separação dos ordenadores e dos exactores⁽¹⁾ consiste assim no facto de que o que liquida e ordena a despesa é pessoa diferente da que detém materialmente os dinheiros e efectua os pagamentos.

Tem-se abordado o problema de saber se as responsabilidades financeiras a estabelecer devem abranger só os exactores ou também os ordenadores ou uns e outros e em que medida. Este problema oferece maior importância para aqueles países em que os exactores não são como no nosso país simples recebedores ou pagadores, mas têm tam-

⁽¹⁾ Esta nossa designação é talvez a que mais se aproxima da designação *comptable*, que compreende em França não só o agente que movimenta os dinheiros públicos, mas o recebedor dos impostos directos ou o funcionário encarregado da sua contabilização, que nalguns casos acumula estas funções. Dada a natureza das suas atribuições os «comptables» podem ser responsáveis para com o Tesouro em duas hipóteses principais: compete-lhes assegurar a cobrança das receitas públicas, podendo, portanto, ser responsáveis pelas receitas cuja cobrança hajam descuidado («comptables» de receitas); devem pagar da sua caixa as despesas públicas, pelo que podem ainda ser responsabilizados por pagamentos irregularmente efectuados («comptables» de despesas).

bém o direito de recusar o cumprimento de pagar, mesmo por requisição do ordenador, as ordens ou mandados que não estejam compreendidos nas autorizações de pagamento ou que excedam o montante dessas autorizações.

Entre nós as diversas operações da despesa não estão concentradas numa só entidade ou funcionário, mas em dois ou mais.

Estas operações ou fases podem especificar-se pela forma seguinte:

a) — *Compromisso do encargo (engagement)* — constituição legal do crédito do Estado. É o acto ou facto que torna o Estado devedor, donde nasce juridicamente a despesa⁽¹⁾. Regra geral, este compromisso é uma prerrogativa governamental e administrativa.

b) — *Processamento* — simples inclusão da despesa ou do crédito legalmente constituído em folha ou título próprio, com indicação de todos os elementos de informação relativos ao cumprimento das formalidades legais que ao caso digam respeito. O processamento situa-se no serviço que realizar a despesa.

c) — *Verificação* — conferência da folha em todos os seus pormenores. Exige do funcionário conferente o conhecimento exacto de todas as disposições legais que regulam a realização das despesas, isto é, se elas são legítimas, se foram realizadas e autorizadas pelas entidades competentes, se a classificação orçamental está correcta, se há cabimento de verba. Esta operação efectua-se nas repartições de contabilidade pública que funcionam junto dos serviços.

d) — *Liquidação administrativa* — feita também nas repartições de contabilidade dos serviços. Consiste na determinação por via administrativa do quantitativo do débito do Estado. Se o conferente constata que havia lei a autorizar

(1) Alguns escritores franceses definem-o como consequência duma decisão da autoridade administrativa de fazer uma operação que comporta uma despesa para o Estado, como, por exemplo, um fornecimento de material, um ajuste de trabalhos públicos, a nomeação de um funcionário.

a despesa, que esta foi realizada pela entidade competente, que existia verba própria e cabimento, o funcionário *liquida*.

e) — *Autorização* — ordem dada ao cofre público para pagar certa despesa. Era conhecida por *ordenamento*, que se concretizava no impresso chamado «ordem de pagamento». As entidades que emitiam essas ordens eram os chamados ordenadores. As legislações atribuem aos Ministros, em regra, a faculdade de ordenar as despesas, motivo por que se lhes chamam ordenadores primários; porém delegam quase sempre essa faculdade noutra ou noutras entidades — ordenadores secundários.

f) — *Pagamento* — é a entrega da importância da despesa ao credor feita pela entidade competente e mediante a apresentação do respectivo recibo.

Os impressos em que os serviços públicos efectuam o processamento das despesas e que, depois de autorizadas pela entidade competente, são postas a pagamento a fim de os respectivos credores receberem as quantias neles incluídas, chamam-se *folhas de liquidação de despesas, folhas de despesas* ou mais simplesmente *folhas*. Mas na execução orçamental nem todos os levantamentos de fundos dos cofres públicos se fazem por meio de folhas. Há *requisições de fundos* ou *títulos para levantamento de fundos* em que os «ordenadores» têm essencialmente de verificar a classificação orçamental das quantias requisitadas e o cabimento nos duodécimos das respectivas dotações. Isto dá-se nos casos em que há saída de fundos para outros organismos do Estado, dotados de autonomia, que ficam com a obrigação de justificar e documentar o emprego das somas levantadas perante o Tribunal de Contas.

★

A separação de poderes ou funções entre ordenadores, conferentes e pagadores permite, por assim dizer, um primeiro e eficiente *contrôle* sobre a gestão dos dinheiros públicos.

O verificador ou conferente pode constatar que a despesa é ilegal, que a sua classificação não está correcta, que a mesma não cabe nas

disponibilidades da respectiva verba e, portanto, não líquida. Assim, o conferente exerce sobre o ordenador como que uma fiscalização implícita.

O pagador ⁽¹⁾ só pode satisfazer as despesas de que tenha «autorização» em seu poder e pelas importâncias constantes da mesma autorização e é responsável não só pelas quantias que satisfaça além das importâncias autorizadas como também pelas quantias que satisfaça em contravenção das determinações do ordenador. Isto pode verificar-se todas as vezes que, depois de passada uma autorização de pagamento e expedida para o respectivo cofre, a repartição de contabilidade é informada, ou verifica ela própria, que algum ou alguns dos interessados nele incluídos, não têm direito à totalidade ou a parte dos créditos autorizados. Neste caso a Contabilidade comunica ao cofre pagador a anulação dos créditos a mais autorizados, o que deverá ser observado pelo mesmo cofre desde que o pagamento ainda não se tenha efectuado. Outras vezes reconhece-se, depois da autorização expedida, que o pagamento só deverá efectuar-se depois de cumpridas pelo credor algumas formalidades que não haviam sido previamente

⁽¹⁾ Também o tesoureiro é obrigado sob a sua responsabilidade pecuniária e penal a assegurar a cobrança integral dos documentos que lhe são confiados respeitantes a contribuições e impostos, sob pena de o ter que fazer com os seus bens pessoais. Esta responsabilidade, bastante gravosa, é atenuada em certa medida pela distinção entre a receita virtual e receita eventual. A este respeito, em França, Delbez esclarece que, por via de regra, as receitas orçamentais são liquidadas e escrituradas por funcionários diferentes: são liquidadas pelo ordenador e arrecadadas pelo «comptable». Resultam, pois, de um título executório anterior à cobrança; chamam-se «direitos constatados». No caso dos «direitos a contado» (receita eventual) as contribuições e impostos são liquidados e escriturados pelo mesmo agente, praticamente por um «comptable», que acumula as funções de ordenador e de «comptable». Deduz-se, portanto, que com relação à receita eventual a responsabilidade não existe se não em consequência dos actos realizados por agentes na qualidade de «comptable» e não em virtude de actos levados a efeito na qualidade de administrador. Há, pois, uma restrição notável de responsabilidade. Ex.: se nos respectivos registos (matrizes) houver um erro irreparável no cálculo de receita orçamental, o «comptable» não é responsável financeiramente. Se, pelo contrário, se trata de uma irregularidade na arrecadação do imposto, a sua responsabilidade fica comprometida.

observadas. Neste caso é feita comunicação ao pagador para ser suspenso o pagamento do abono, suspensão que só poderá ser levantada por ordem da respectiva repartição de contabilidade.

★

Os exactores, porque manejam fundos e detêm naturalmente o dinheiro do Estado, estão sujeitos a um regime rigoroso de responsabilidades ou melhor de sanções. As suas funções estão delimitadas com precisão: recebem as receitas, efectuem os pagamentos em conformidade com as ordens emitidas pelos devedores ou administradores, não têm nenhuma liberdade de apreciação nem de escolha. Devem simplesmente receber e pagar, observando as instruções regulamentares. As suas faltas são, pois, mais fáceis de descobrir. Revelam-se facilmente. Como em regra as duas funções — de receber e de cobrar — estão confiadas à mesma entidade podemos designá-los por *responsáveis*.

A sua responsabilidade é criminal se o acto foi doloso ou culposos, constituindo crime à face da lei penal, relacionado ou não com os seus deveres funcionais. Com a responsabilidade penal pode estar conexas a responsabilidade civil, pois tem sempre que reparar o dano ao Estado (ou até ao particular quando os interesses deste estejam também em jogo, conforme as circunstâncias) com a compensação da sua caução que é obrigado a prestar ou até pelos seus outros bens ⁽¹⁾ se esta for insuficiente. A compensação pela caução é um pouco teórica em face das grandes somas que movimentam em comparação com o quantitativo das cauções.

Mas a lei estabeleceu, além da caução ⁽²⁾, outra garantia para a

⁽¹⁾ Todos os seus bens ficam constituindo uma hipoteca legal a favor do Estado, o qual tem também um privilégio legal sobre todos os seus bens adquiridos a título oneroso, após a sua nomeação, bens que se presume terem sido adquiridos mediante um desvio de fundos (França). Entre nós é também constituída uma hipoteca legal sobre os bens imóveis a favor da Fazenda Nacional, e o crédito da Fazenda Nacional pela importância dos alcances goza de privilégio especial, sobre o produto da venda dos bens móveis, devendo ser graduado em primeiro lugar.

⁽²⁾ Os tesoueiros da Fazenda Pública, os tesoueiros das alfândegas e quaisquer outros gerentes de fundos públicos prestam caução e não podem conservar em seu poder somas que excedam o valor dessa caução.

exigência desta responsabilidade por meio de um processo preventivo e conservatório.

O Código do Processo Civil preceitua que contra os tesoureiros, recebedores ou quaisquer empregados que tiverem a seu cargo dinheiro ou valores do Estado ou das autarquias locais encontradas em alcance deve o Ministério Público requerer a prisão e também arresto nos seus bens, direito que pode ser exercido por aqueles tesoureiros, recebedores e empregados contra os seus *proposos* (artigo 416.º).

Vê-se, pois, que a responsabilidade destes agentes públicos é muito mais ampla que a dos outros funcionários em relação ao Estado. Não se põe quanto a eles a distinção da falta pessoal ou falta de serviço. Basta que se verifique o facto irregular ou ilícito, culpável ou não, para que sejam responsáveis. Todos os «déficits» do cofre são da sua responsabilidade qualquer que seja a causa, salvo o caso de força maior. A responsabilidade assenta assim, nitidamente, nos princípios da responsabilidade civil objectiva conexas com a criminal.

★

Em França e noutros países o pagador é o «comptable» (1) mas o «comptable» não se limita a pagar. Antes de pagar o «comptable» verifica se o ordenamento é regular, se ele foi devidamente visado pelo «controleur des dépenses engagées», se o capítulo do orçamento corresponde à natureza de despesa, se há verba própria e se esta tem disponi-

(1) A definição de «comptable» público está enunciada pelo artigo 1.º do Decreto de 9 de Agosto de 1953: É «comptable» público todo o agente com qualidade para executar em nome do Estado, duma colectividade ou de um estabelecimento público, operações de receitas, de despesas ou de movimentação de títulos, quer por meio dos fundos ou valores confiados à sua guarda, quer por transferência de contas, quer ainda por intermédio de outros «comptables» públicos ou de contas externas de disponibilidade cuja movimentação autoriza e fiscaliza.

Gilvert Devaux — Directeur du Budget au Ministère des Finances — sugere para os ordenadores uma definição simétrica, nestes termos: É ordenador público de receitas ou de despesas, toda a pessoa com qualidade em nome do Estado, duma colectividade, ou dum estabelecimento público, para contratar, verificar, determinar um crédito ou uma dívida ou ainda para ordenar quer a cobrança dum crédito, quer o pagamento de uma dívida.

bilidades — cabimento. Se bem que muitos destes factos tenham já sido verificados pelo ordenador devem-no ser também pelo «comptable». Além disto o «comptable» tem que verificar se há serviço prestado para evitar os desvios ou dissipações, embora o ordenador, a quem tal verificação pertence em primeiro lugar, já o tenha feito. Os «comptables» têm uma escrita ou contabilidade de caixa que desempenha um duplo papel de «contrôle»: de um lado permite fiscalizar os próprios «comptables», de outro é um elemento fundamental de fiscalização do conjunto de execução do orçamento que repousa sobre uma comparação entre a contabilidade dos «comptables» e a dos administradores.

Não parece, no entanto, que haja necessidade de modificar a extensão da responsabilidade objectiva dos «comptables» em referência à distinção dos «comptables» das receitas e «comptables» das despesas e nos casos em que a sua actividade se não confine apenas em pagar ou receber e inclua também funções de fiscalização, mesmo indirecta, dos ordenadores. A responsabilidade dos «comptables», como entre nós a dos exactores, decorre do princípio de que as pessoas encarregadas de receber, conservar ou aplicar dinheiros do Estado ficam obrigadas a dar boa conta desses dinheiros desde o momento em que os recebam e detenham em mão, e por isso pouco importa que a sua perda ou extravio, quando verificada, possa resultar de actos directos ou indirectos do «comptable». Tanto é responsável o que não contabiliza a quantia recebida como aquele que efectuou o pagamento não autorizado. Mesmo nos casos fortuitos e de força maior será necessário provar que para eles não concorreu (1).

§ 2.º — AUXILIARES DOS EXACTORES E EXACTORES DE FACTO

Poderá suceder o caso de os responsáveis utilizarem auxiliares para o exercício das suas funções e serem estes os prevaricadores ou autores do desvio dos dinheiros. Mesmo assim a responsabilidade deve manter-se quanto aos «exactores», pois é razoável que respondam

(1) Os princípios que deixamos expostos estão observados fielmente no nosso direito positivo que regula o exercício das funções dos tesoureiros da Fazenda Pública, como veremos adiante, quando nos referirmos aos alcances.

pelos actos dos seus auxiliares como se esses actos fossem seus próprios. Desde que aproveitam os auxiliares no cumprimento das suas obrigações para com o Estado fazem-no a seu risco e devem, portanto, responder pelos factos desses auxiliares que são apenas um instrumento seu para cumprimento da obrigação que lhes incumbe. Devem responder pela falta de diligência desses auxiliares que a si mesmos substituíram ou cuja cooperação obtiveram, pois dessa forma colocaram tais auxiliares, total ou parcialmente, no seu lugar, quanto ao cumprimento das obrigações para com o Estado, e assim devem responder para com este pela negligência deles. Mas é necessário frisar que, adoptando os princípios do direito civil, são responsáveis pelos factos desses auxiliares se tais factos, praticados por si, nas mesmas circunstâncias, os constituíssem em responsabilidade. No domínio da legislação financeira são sempre responsáveis a não ser que se verifique o caso de força maior ⁽¹⁾.

Os auxiliares são também responsáveis segundo os princípios do direito comum.

Há quem entenda que neste aspecto a solução parece relativamente simples se considerarmos aqueles auxiliares como «agentes de facto» porque então desde que os «exactores» tenham observado todas as disposições legais e regulamentares de vigilância dos actos desses auxiliares ou colaboradores a responsabilidade deve ser deferida a estes últimos. No caso contrário nenhuma responsabilidade lhe pode ser pedida ⁽²⁾.

Podemos observar porém que não se trata propriamente de funcionários de facto sob o ponto de vista administrativo (pessoa que, sem ter sido regularmente investida numa função, no entanto, a exerce de facto e realiza os actos próprios dessa função), e que a isenção de responsabilidades assim preconizada se filia nos princípios de direito

⁽¹⁾ Um auxiliar de uma Tesouraria da Fazenda Pública cometeu o crime de peculato. O tesoureiro entrou logo nos cofres do Estado com a importância desviada por aquele auxiliar. No acórdão do Supremo Tribunal de Justiça que julgou o auxiliar pelo referido crime há a declaração de que os prejuízos do tesoureiro provenientes do desembolso das importâncias em que teve que entrar nos cofres do Estado são resultantes da lei — Decreto-Lei 22728 — independentemente da existência ou não existência do crime.

⁽²⁾ Abel Vaernewijk, Conselheiro do Tribunal de Contas Belga.

civil, segundo os quais os principais são responsáveis civilmente no caso de se terem valido ilicitamente de auxiliares ou de, podendo valer-se de auxiliares, os escolheram mal, os vigiaram mal ou lhes deram instruções inadequadas. Ou ainda que os principais serão responsáveis pelos actos dos seus auxiliares, independentemente da sua boa vigilância, se eles tiverem agido com culpa.

Mas as nossas leis financeiras firmaram o princípio da responsabilidade plena dos exactores pelas malversações dos propostos que escolhem como se eles próprios fossem os autores dessas irregularidades ⁽¹⁾.

Os auxiliares dos exactores são geralmente os seus propostos. Os propostos são da confiança do tesoureiro mas a sua nomeação só produz efeitos se for confirmada pela Direcção-Geral da Fazenda Pública e visada pelo Tribunal de Contas.

Quando substituem os tesoureiros ficam nas vezes destes, participando do exercício de uma função pública que assim a exercem exclusivamente e, neste caso, são obrigados à prestação de contas pelo período da sua gestão como se eles fossem o próprio tesoureiro. O Estado tem sobre eles acção fiscalizadora e disciplinar. Mas os tesoureiros, enquanto tiverem a tesouraria a ser cargo, são sempre respon-

⁽¹⁾ Há quem tenha sustentado que não se deve invocar a necessidade de evitar a todo o custo que o património do Estado deixe de ser restaurado, por exemplo ante a eventual insolvabilidade dos auxiliares dos responsáveis. Defensável é antes, dizem, que esses prejuízos venham a ser sofridos pela comunidade, que é quem beneficia de uma acrescida eficiência dos serviços, resultantes da agregação de auxiliares à simples actividade dos administradores. A orientação a seguir, afirmam, deve ser naturalmente a socialização dos danos.

Diremos ao contrário, que todo o ordenamento jurídico bem estabelecido, exige, como condição essencial, que os seus diferentes componentes desfrutem de uma segurança plena no desenvolvimento da actividade que esse ordenamento pretende regular; por consequência, todo o dano que se cause a situações jurídicas nascidas à sua protecção tem necessariamente que ser reparado para que se restabeleça o equilíbrio que as acções ou omissões ilegítimas tenham podido romper. Estabelecido isto, é necessário admitir que qualquer dos elementos integrantes de um aglomerado social que vulnere os princípios e leis que os regem, estará obrigado a indemnizar, ou melhor, a reparar por alguma forma o dano feito em benefício do grupo social em que se desenvolve que é quem, na realidade, recebeu os prejuízos da sua acção ou omissão.

sáveis pelos actos ou omissões que eles praticam. Esta responsabilidade só existe para com a Fazenda Nacional isto é, limitada aos actos e omissões que importem lesão dos interesses do Estado e, por isso, não abrange a responsabilidade em que os propostos estão constituídos para com a Administração pelos actos ou omissões que pratiquem no exercício do seu lugar e que importem sanção disciplinar.

Portanto, o exactor ou tesoureiro que se aproveite dos propostos ou de outros auxiliares fá-lo por sua conta e risco e deve, por consequência, responder pelos actos deles, que são apenas um instrumento seu para cumprimento das obrigações do seu cargo.

A não ser assim haveria que considerar em categoria própria e distinta os propostos a designar e esta designação ser atribuição do Estado alheia ao tesoureiro ou exactor.

Poderia discutir-se, sob o ponto de vista financeiro, se a medida de responsabilidade dos exactores deve ser igual para estes ou para os próprios auxiliares nos casos em que sejam simplesmente pagadores ou que se limitem a efectuar pagamentos, mas entre nós a questão não tem relevância dado que as duas funções são comuns a uma e mesma pessoa. Em qualquer caso não se oferecem razões sérias para que o grau de responsabilidade seja diferente.

*

A contabilidade de facto levanta problemas curiosos que a brevidade deste trabalho nos impede de minuciosamente referir (1).

Ela está ligada intimamente à teoria geral da função pública de

(1) Por exemplo: o fundamento da responsabilidade solidária no caso de haver vários exactores ou tesoureiros movimentando os dinheiros de uma colectividade pública durante o mesmo período, ou em períodos sucessivos em que então a responsabilidade é dividida conforme o período de gestão de cada um; o meio ou acção competente para que um responsável de facto, julgado na conta como credor do Estado, possa obter o pagamento do seu crédito (acção *de re in verso*?); e, num plano mais teórico, qual a natureza jurídica da gestão de facto que uns enquadram na teoria da gestão de negócios, outros assemelham ao quase-delito, e que outros, afirmando que é impossível compreendê-la nas noções de direito privado, entendem que representa uma tendência jurisdicional análoga à do recurso por excesso de poder, pois permite obter a regularização de um procedimento administrativo dum agente incompetente, com violação das regras fundamentais da matéria.

facto, havendo pois que distinguir, como nesta, os agentes de facto *necessários*, os *putativos* e os *usurpadores*.

Os primeiros são os que em caso de necessidade pública e por imperativo do bem comum se encarregam do exercício de funções públicas essenciais à vida colectiva. É o que se dá nos casos em que por efeito de guerra, revolta ou calamidade desaparecem ou não podem intervir os agentes de direito, tornando-se indispensável que as pessoas com mais autoridade moral, ou em melhores condições assegurem, no interesse da comunidade, o funcionamento dos serviços ou o exercício dos poderes, independentemente do processo regular estabelecido por lei para a investidura nessas funções.

Como a *necessidade não conhece lei*, enquanto durar a situação extraordinária o agente improvisado tem de ser considerado equiparado ao agente de direito, contanto que as suas acções sejam exclusivamente inspiradas no interesse público e que as funções cessem logo que hajam cessado também as circunstâncias determinantes do seu exercício anormal (1).

Os putativos são os indivíduos que, embora irregularmente investidos na função, gozam da reputação pública de agentes administrativos, como tais sendo também tratados pelos restantes agentes. O caso mais vulgar da situação de agente putativo é o que resulta de investidura por um acto injurídico inválido, enquanto a nulidade não é declarada ou sanada. Semelhantemente, deve considerar-se o funcionário nomeado ilegalmente e o caso de prolongação ilegal das funções públicas (2).

Os usurpadores são os que se apossam das funções públicas pela fraude ou pela violência e se dispõem a exercê-las para satisfazer interesses privados.

A situação jurídica destes agentes de facto, relativamente à Administração e ao público, está mais ou menos definida na doutrina, principalmente no aspecto da validade dos actos jurídicos que tenham praticado.

O princípio geral é de que um acto de um funcionário de facto é um acto realizado por um indivíduo sem título. Este acto é irregular

(1) Prof. Marcello Caetano — Manual — 3.^a ed. — pág. 433.

(2) Idem — pág. 434.

e irremediável mesmo legislativamente. O rigor deste princípio assenta no conceito de que o acto jurídico resulta do exercício do poder legal conforme à lei e aos regulamentos. A ausência do poder legal tira todo o carácter jurídico ao acto e não há poder legal sem uma investidura regular e por consequência de acto jurídico.

No entanto, os autores que seguem este princípio atenuam-lhe o rigor encarando a validade relativa dos mesmos actos, tomando como fundamento a utilidade pública ou a equidade e utilidade social.

Jêse invoca para tanto:

- 1.º) o interesse legítimo do terceiro de boa fé;
- 2.º) a necessidade de continuidade dos serviços públicos;
- 3.º) a necessidade da cobrança rápida dos créditos públicos: impostos e empréstimos;
- 4.º) a necessidade de salvaguardar o crédito do Estado;
- 5.º) a paz social, que estaria em jogo se toda a pessoa tivesse que verificar a regularidade da investidura de todo o funcionário no momento em que toma contacto com ele.

Entre nós o Professor Doutor Marcello Caetano é mais preciso encarando o problema em relação à Administração e relativamente ao público.

Em relação à Administração distingue duas hipóteses:

1.º) acto de investidura ferido de nulidade simples:

a) — se a nulidade não for arguida perante o juiz competente no prazo legal o decurso do prazo sana o acto que passa a ser válido, convertendo-se a situação de facto numa situação de direito;

b) — se a nulidade foi arguida oportuna e competentemente, e o acto é anulado, o agente putativo é expulso do serviço mas não tem de repor os vencimentos que haja recebido de boa fé e que retribuam trabalho prestado (Ac. do Sup. Trib. Administrativo de 3 de Março de 1944).

2.º) acto de investidura juridicamente inexistente: a todo o tempo a inexistência pode ser declarada por qualquer autoridade não se reconhecendo quaisquer efeitos jurídicos à situação de facto⁽¹⁾.

Relativamente ao público a solução geralmente aceite é no sentido de reconhecer a validade dos actos jurídicos que os agentes putativos tenham praticado interessando terceiros quando se verifique que quem os praticou só tenha a aparência de agente administrativo. Impõem esta solução *uma razão de equidade* — os particulares não podem estar a exigir de funcionários com quem tratam a prova da regularidade dos seus títulos de investidura, nem a julgar se esses títulos são ou não bastantes —, e *uma razão de lógica jurídica*: — quando o agente putativo haja exercido as funções públicas *segundo a lei*, a vontade expressa nos actos jurídicos praticados é uma vontade normativa e não a *sua* vontade; embora irregularmente investido, o indivíduo agiu como *se fosse agente administrativo* e, fazendo-o, exprimiu a vontade que, segundo a lei, tinha o dever de exprimir. Isto é, foi um mero intermediário entre a lei e os outros indivíduos⁽¹⁾.

O que se deixa dito não se aplica evidentemente aos usurpadores que incorrem em responsabilidade penal pelo facto da usurpação de funções públicas, crime previsto e punido pelo Código Penal (art.º 206.º). Os actos que porventura pratiquem não podem ser considerados válidos por lhes faltar toda e qualquer base de jurisdição, como por exemplo os actos do que, fazendo-se passar por funcionário de finanças, cobra em seu benefício as contribuições do Estado.

No plano de direito financeiro está já decidido que todas as regras de contabilidade pública e responsabilidades financeiras, independentemente das sanções que pesem sobre eles na hipótese de má fé, são aplicáveis aos agentes de facto, que assim se consideram na mesma posição que os agentes de direito.

E, assim como já disse, não há que assinalar se a falta é pessoal

(1) A jurisprudência tem admitido que o decurso de longo tempo de exercício pacífico, contínuo e público de funções, legitima a situação do agente putativo conferindo-lhe direito ao lugar.

(2) Prof. Marcello Caetano, obra cit., pág. 437.

ou de serviço. Basta que se verifique o facto irregular para que sejam responsáveis.

Em França, o artigo 25.º do Decreto de 31 de Maio de 1862 diz textualmente: «Toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se sera ingéré dans le maniement des deniers publics, est par ce seul fait, constituée comptable, sans préjudice des poursuites prévues par l'article 258 du Code Pénal comme s'étant immiscé sans titre dans les fonctions publiques. Les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent la même responsabilité que les gestions patentes et régulièrement décrétées».

Peut, néanmoins, le juge, à défaut de justifications suffisantes et lorsqu'aucune infidélité ne sera révélée à la charge du comptable, suppléer par des considérations d'équité, à l'insuffisance des publications produites».

★

As regras da contabilidade pública têm essencialmente por objecto submeter a um processo especial as contas e o manejo dos dinheiros públicos.

Estas regras são impostas naturalmente aos agentes públicos. Mas se por acaso os fundos públicos são geridos por pessoa estranha ao serviço público convém também para a salvaguarda desses fundos que tais normas sejam observadas. A regra da contabilidade de facto tende precisamente a restabelecer (à restituer après coup) ainda que com atraso as formalidades orçamentais e contabilísticas que pudessem ter sido desprezadas, ou melhor, a regularizar retroactivamente operações orçamentais feitas com violação das formas legais e regulamentares.

Assim a obrigação de prestar contas, com todas as responsabilidades que daí derivam, atinge todos os que têm ingerência ou se imiscuem no manejo dos dinheiros públicos. Basta para que esta obrigação exista que os dinheiros movimentados sejam fundos públicos e é ao Tribunal de Contas que pertence verificar esta situação de facto, quando aprecia e julga a conta.

O processo da contabilidade pública apresenta pois uma característica real e finalista muito nítida: as suas normas são impostas para assegurar a execução regular e o contrôle das finanças públicas ainda

que faltem certas condições legais da sua aplicação (intervenção de um verdadeiro «comptable») (¹).

O Tribunal de Contas em vários acórdãos tem expressa a doutrina de que as leis que determinam a prestação de contas e definem as responsabilidades de natureza financeira pelos actos prestados pelos gestores, não distingue entre *responsáveis de direito* e *responsáveis de facto*. Logo tantos uns como outros devem prestar contas e podem ser responsabilizados assim que entram no exercício das respectivas funções e nelas se mantêm (²).

As Instruções do mesmo Tribunal determinam que as contas devem ser documentadas com a relação dos responsáveis com a indicação do período de gerência de cada um, não estabelecendo distinção para os gestores de facto.

Quando haja dentro de um ano económico substituição de responsáveis ou da totalidade dos responsáveis nas administrações colectivas, as contas serão prestadas em relação a cada gerência, diz o artigo 14.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936.

O n.º 12.º do artigo 13.º do Regimento do Tribunal de Contas de 1915 preceitua que o Tribunal pode julgar, reunidas num só processo, as contas relativas a um só e mesmo cargo, ainda que respeitantes a diversos exactores ou a períodos interpolados, mas com a distinção em globo da receita e despesa de cada período de gerência e declarando-se a responsabilidade de cada um dos gerentes em relação aos diferentes períodos, desde que haja apreciação de ser de quitação o julgamento.

§ 3.º — ORDENADORES PRINCIPAIS E SECUNDÁRIOS

Consideram-se ordenadores *principais* os Ministros e equiparados — Secretários de Estado e Subsecretários —, e como *secundários* os chefes de serviço em que deleguem os poderes neste aspecto.

Os ordenadores não manejam fundos, não os têm à sua disposição em caixa e, por isso, são para eles muito menores os perigos de malversação que existem para os exactores. São por assim dizer os adminis-

(¹) Louis Trotabas — «Précis de Science et Legislations Financières» — 4^{ème} édition.

(²) Acórdãos de 24 de Outubro de 1950 e de 1 de Março de 1955.

tradores ou gestores financeiros, são agentes de decisão, enquanto os exactores o são de execução.

Porque estão sujeitos, porém, a prevaricar e das suas faltas podem resultar prejuízos de ordem natural e moral não parece que possa defender-se a sua irresponsabilidade.

A responsabilidade dos Ministros ordenadores, na ordem jurídica financeira, é enunciada com bastante rigor no artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933: Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando, esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente, são civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos, sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado.

O artigo 37.º do mesmo diploma também preceitua que as autoridades ou funcionários de qualquer grau hierárquico que, pelos seus actos, *seja qual for o pretexto ou fundamento*, contraírem, por conta do Estado, encargos não permitidos por lei anterior e para os quais não haja dotação orçamental à data desses compromissos, ficarão solidariamente responsáveis pelo pagamento das importâncias desses encargos, sem prejuízo de qualquer outra responsabilidade em que possam incorrer.

Estas disposições adaptam-se aos preceitos constitucionais sobre responsabilidade ministerial.

Efectivamente pelo artigo 114.º da nossa Constituição Política os Ministros são responsáveis política, civil e criminalmente pelos actos que legalizarem ou praticarem.

A responsabilidade política é assumida perante o Presidente do Conselho, único juiz da oportunidade de propor a exoneração deles; a responsabilidade civil ou criminal pode ser efectivada nos tribunais ordinários.

Mas além dos crimes previstos e punidos pelo Código Penal a Constituição prevê os crimes de responsabilidade dos Ministros, Subsecretários de Estado e Agentes do Governo compreendendo entre eles os atentados contra a probidade da Administração, *contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos e contra as leis de*

contabilidade pública (n.ºs 6, 7 e 8 do artigo 115.º). A condenação por qualquer destes crimes envolve a perda do cargo e a incapacidade para exercer funções públicas⁽¹⁾.

Claro que a responsabilidade política só por si é ineficaz sob o ponto de vista financeiro e a responsabilidade penal é limitada aos crimes e contrações. Mas, pelo menos entre nós, a responsabilidade civil que os preceitos indicados prescrevem é mais que suficiente para dar uma garantia de regularidade de execução orçamental por parte dos ordenadores, dado o seu carácter intimidativo, repressivo e reparador, além de que as suas actividades não se exercem em campo aberto mas num circuito em que várias estações e agentes de serviços colaboram e atendem, podendo até evitar-lhes os erros, decisões infundadas e outras irregularidades, com informações ou avisos prudentes.

Em todo o caso há que ter em atenção que desde que existe um tribunal próprio (Supremo Tribunal Administrativo) incumbido de conhecer os actos materiais praticados com violação da lei, abuso ou desvio de poder e ofensa de direitos adquiridos, poderá em certas situações ser exigida a precedência de competência (prévia anulação do acto ilegal como que preparatório de exigência de responsabilidade) e então poder-se-á concluir que se a responsabilidade civil não é ineficaz é, pelo menos, retardada.

Mas têm-se entendido que a precedência da discussão perante os tribunais do contencioso administrativo é dispensável nos casos em que a responsabilidade civil é conexas da criminal ou a indemnização é devida ao Estado, e não aos particulares, como nos casos de responsabilidade ministerial atrás aludidos.

Parece, pois, que o problema é sobretudo um problema de fiscalização preventiva rigorosa através do qual não possam passar desapercibidas as faltas dos ordenadores. Vale mais prevenir que remediar, principalmente quando o remédio não poderá ser totalmente eficiente

(1) Conforme vários autores assinalam, as irregularidades orçamentais mais correntes cometidas pelos administradores consistem simplesmente em créditos excedidos (dépassements de crédits) feitos no interesse público e não no interesse pessoal dos indivíduos, motivo por que não só é difícil enquadrá-los no número das infracções gerais como será até injusto tornar responsável por elas o património particular daqueles ordenadores.

dado que os encargos ou compromissos tomados pelos Ministros podem atingir uma cifra tal que a responsabilidade civil, mesmo a efectivar-se, não fará ressarcir pelo seu património o dano integral do Estado.

A existência de visto prévio do Tribunal de Contas de ampla aplicação tende entre nós a tal finalidade. Com efeito, pela nossa legislação o Tribunal de Contas deverá examinar e visar:

- 1 — as minutas dos créditos especiais mandados abrir pelo Governo;
- 2 — as obrigações gerais da dívida fundada;
- 3 — as ordens e autorizações relativas a operações de tesouraria;
- 4 — os títulos de renda vitalícia;
- 5 — os contratos de qualquer natureza e valor seja qual for a estação que os tenha celebrado;
- 6 — todos os diplomas e despachos que envolvam abonos de qualquer espécie, com excepção dos enumerados no parágrafo 1.º do artigo 6.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933;

— n.º 2.º do artigo 6.º alíneas a) a e) e b) do Decreto n.º 22 257.

- 7 — as minutas dos contratos de concessão de obras públicas ou de serviços públicos;

— artigos 16.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957.

- 8 — as minutas de contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração⁽¹⁾.

— artigo 9.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936.

(1) Os notários não poderão celebrar os contratos sem verificar a sua conformidade com a respectiva minuta visada, fazendo disso menção na escritura.

- 9 — os títulos definitivos dos contratos precedidos da minuta prévia e a que se refere o número anterior;

— artigo 10.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936.

- 10 — os termos de transição dos tesoureiros da Fazenda Pública para os seus propositos;

— Decreto-Lei n.º 26 537, de 22 de Abril de 1936.

- 11 — os despachos do Ministro das Finanças que autorizem a satisfação dos encargos contraídos por entidades competentes com infracção das disposições dos artigos 13.º e 37.º, respectivamente, dos Decretos n.ºs 16 670, de 27 de Março de 1929, e 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933;

— Decreto-Lei n.º 26 966, de 1 de Setembro de 1936.

- 12 — os diplomas lavrados na metrópole a pedido dos governadores das províncias ultramarinas;

— Decreto-Lei n.º 34 484, de 5 de Abril de 1945.

- 13 — minutas de contratos sujeitos à aprovação do Conselho de Ministros, isto é despesas de valor superior a 2.000 contos;

— artigo 18.º do Decreto n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957.

Por outro lado a competência para a outorgação prévia das despesas está limitada dentro das seguintes regras:

Presidente do Conselho e Ministros

— até 2.000 contos

— alínea d) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957;

- dispensa de concurso e contrato até 1.000 contos;
 - alínea c) do artigo 11.º idem;
- minutas de contratos cujos encargos se situem dentro dos limites da sua competência para autorizar despesas;
 - artigo 16.º idem;
- construções e obras novas;
- aquisição de móveis de carácter sumptuário, ornamentais e de conforto;
- aquisição de obras impressas, quando tenham por objecto mais de 2 exemplares de cada;
- assinatura de publicações periódicas, salvo quando se destinam a bibliotecas criadas por lei;
- publicação de obras impressas;
- seguro em entidades seguradoras;
- despesas excepcionais para o serviço que tenha de as realizar.
 - alíneas a) a g) do artigo 5.º, idem;

- contratos de arrendamento cuja renda vá até 80 contos anuais. A autorização para rendas entre 30 e 80 contos carece de prévia autorização do Ministro das Finanças;

Órgãos dirigentes dos organismos dotados de autonomia financeira (Conselhos de administração, etc.)

- até 400 contos
 - alínea c) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957;
- minutas de contratos cujos encargos se situem dentro dos limites da sua competência para autorizar despesas
 - artigo 16.º, idem;

- dispensa de concurso e contrato até 200 contos
 - alínea b) do artigo 11.º, idem;

Órgãos dirigentes dos serviços dotados de autonomia administrativa (conselhos administrativos)

- até 200 contos
 - alínea b) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957;
- minutas de contratos cujos encargos se situem dentro dos limites da sua competência para autorizar despesas;
 - artigo 16.º, idem;
- dispensa de concurso e contrato até 100 contos.
 - alínea a) do artigo 11.º, idem;

*Directores-Gerais e equiparados
Dirigentes dos serviços com explorações agrícolas ou industriais
Dirigentes de obras por administração directa ou de brigadas de trabalho de campo*

- até 5 contos
 - alínea a) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 41 375, de 10 de Novembro de 1957;
- O Conselho de Ministros apresenta-se na lei como órgão restritivo ou limitativo da competência dos Ministros e do Presidente do Conselho visto que tem competência exclusiva.*
 - nas despesas acima de 2.000 contos;
 - alínea e) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957;

— nos contratos de arrendamento quando a renda exceder 80 contos;

— § 2.º do artigo 23.º do citado Decreto-Lei

— nos contratos de execução de obras públicas ou de serviços públicos.

— artigo 16.º, *idem*.

Há também a notar que se não podem realizar despesas públicas sem o assentimento do Ministro das Finanças nos casos seguintes:

1.º — *Despesas com ajudas de custo por períodos superiores a 90 dias:*

n.º 6.º do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 33 834, de 4 de Julho de 1944.

2.º — *Antecipação de duodécimos: (Fundos permanentes)*

artigo 24.º do Decreto c. f. l. n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930 e circular da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, n.º 97 de 22 de Abril de 1950.

3.º — *Despesas resultantes de arrendamentos:*

a) — por prazo superior a um ano: artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957;

b) — renda anual igual ou superior a 30.000\$00: § 2.º do mesmo artigo.

c) — utilização da parte sobrança das rendas a pagar em execução destes contratos: § único do artigo 24.º do mesmo Decreto-Lei n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957.

4.º — *Autorização para serem excedidos, em casos excepcionais, os duodécimos das dotações orçamentais, para despesas não incluídas no n.º 7.º do artigo 25.º da III das cartas de lei de 9 de Setembro de 1908:*

n.º 2.º do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 22 470, de 11 de Abril de 1933.

5.º — *Compra de imóveis para o Património do Estado:*

Decreto n.º 24 489, de 13 de Setembro de 1934 — artigos 1.º, 3.º e outros.

6.º — *Despesas de anos económicos findos:*

artigos 14.º e 15.º do Decreto n.º 16 670, de 27 de Março de 1929, e artigo 11.º do Decreto c. f. l. n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930.

7.º — *Delegação dos Directores ou Administradores dos serviços com autonomia administrativa assistidos por um representante do Tribunal de Contas, da competência para autorizar despesas, nos termos da alínea e) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 27 563, de 13 de Março de 1937:*

§ 3.º do artigo 6.º deste diploma.

8.º — *Despesas pagáveis em moeda estrangeira:*

Decretos n.º 14 611, de 23 de Novembro de 1927; n.º 15 519, de 29 de Maio de 1928; n.º 23 117, de 11 de Outubro de 1933.

9.º — *Despesas pagáveis pela verba da despesa extraordinária atribuída ao Instituto Geográfico e Cadastral para levantamentos topográficos e avaliações:*

§ único do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 36 764, de 23 de Fevereiro de 1948.

10.º — *Despesas respeitantes a encargos contraídos sem dotação orçamental ou, para além da dotação orçamental própria: Decreto-Lei n.º 26 966, de 1 de Setembro de 1936.*

11.º — *Despesas resultantes de missões e comissões de serviço no estrangeiro, quando os encargos sejam em ouro:*

Decreto-Lei n.º 22 470, de 11 de Abril de 1933 — n.º 3.º do artigo 9.º.

12.º — *Despesas resultantes de contratos que dêem lugar a encargos orçamentais em mais de um ano económico:*

artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 41 375, de 19 de Novembro de 1957.

13.º — *Requisição de desempregados ao Commissariado do Desemprego para prestarem serviço em organismos do Estado:*

Decreto n.º 22 113, de 13 de Janeiro de 1933 — artigo 2.º.

- 14.º — *Restituição de importâncias indevidamente arrecadadas pelo Tesouro:*
artigo 36.º da III carta de lei de 9 de Setembro de 1908 —
exceptuam-se as arrecadadas nos Ministérios do Exército e
Marinha — Decreto n.º 21 426, de 30 de Junho de 1932 —
artigo 16.º.
- 15.º — *Substituição dos depósitos de garantia dos contratos por
garantia bancária:*
n.º 4.º do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 22 470, de 11 de
Abril de 1933.
- 16.º — *Abertura no Ministério das Finanças de créditos especiais
e extraordinários a favor dos demais Ministérios:*
n.º 1.º do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 22 470, de 11 de
Abril de 1933.
- 17.º — *Orçamentos dos serviços a que se refere o artigo 5.º do
Decreto-Lei n.º 25 299, de 6 de Maio de 1935:*
Estão sujeitos ao visto do ministro das Finanças, nos termos
do disposto no § 4.º do artigo 25.º do Decreto n.º 18 381,
de 24 de Maio de 1930.

Além dos poderes especiais que o Decreto Orçamental concede anualmente ao Ministro das Finanças, em relação a determinadas verbas do Orçamento Geral do Estado, têm ainda os serviços do Ministério que obter o seu acordo para a realização das despesas que normalmente carecem de despacho ministerial.

A fim de acautelar o cabimento das despesas que se outorgam, os duodécimos das dotações orçamentais respectivas, de verificar o cabimento dos pagamentos efectuados nas autorizações que se expediram e de obter os elementos necessários para as contas provisórias e definitivas, dispõem as repartições de contabilidade junto dos Ministérios, de um sistema de contas correntes e registo.

Os ordenadores principais estão assim enleados nas malhas de um sistema legal que não podem ultrapassar e que impede, na medida de grau apreciável, qualquer actividade abusiva ou prejudicial para o Estado.

Quanto aos ordenadores secundários: — em França admitiu-se durante muito tempo a regra não escrita, mas certa, de que os funcionários não são civilmente responsáveis para com o Estado.

Foram necessários textos especiais para proclamar e organizar a responsabilidade dos «comptables» ou de certos ordenadores, comissários da armada, intendentes militares, governadores coloniais, generais e comandantes de corpos do exército.

Fora destes casos particulares, os funcionários só eram puníveis com sanções disciplinares e nunca pecuniárias.

Mais tarde, quando certos agentes superiores cometeram abusos e os créditos excedidos eram como que prática corrente, o Tribunal de Contas descobriu-os e revelou-os, o que deu lugar à publicação de textos legais tentando definir e organizar a responsabilidade dos ordenadores secundários para com o Estado.

Estes podem ser citados por uma jurisdição administrativa criada pela lei n.º 48 — 1484 — de 25 de Setembro de 1948, «La Cour de discipline budjetaire» composta de igual número de magistrados do Tribunal de Contas e de membros do Conselho de Estado.

A «Cour» pode aplicar aos arguidos uma multa, cujo limite máximo é igual ao seu vencimento anual ilíquido estando determinado que esta condenação não é impeditiva do exercício de acção penal e de acção disciplinar.

Como acentua Louis Delbez nos seus «Elementos de Finanças Públicas», trata-se de uma responsabilidade civil, mas de uma responsabilidade civil muito particular, visto que a reparação do prejuízo não é total mas condicionada e limitada, e que por outro lado desaparece em seguida a uma ordem escrita dada pelo superior hierárquico. Trata-se de uma responsabilidade híbrida, penal na forma, civil no seu princípio, disciplinar nas suas modalidades.

Os Ministros, Secretários de Estado ou Subsecretários de Estado não estão submetidos à jurisdição deste Tribunal de Disciplina Orçamental: concluiu-se que só o Parlamento podia aplicar sanções, por uma responsabilidade política, às suas faltas eventuais, ou a «Haute Cour de Justice» por uma responsabilidade penal baseada nas infracções de direito comum.

Exceptuando estes, todos os funcionários e agentes do Estado podem ser citados pelo Tribunal de Disciplina Orçamental mas parece que foram principalmente os administradores que se quis visar.

Pessoas que não têm a qualidade de agentes públicos podem ser submetidas a julgamento (déféréés) deste Tribunal. Assim sucede com todos os agentes dos organismos subvencionados pelo Estado e com os agentes dos organismos «cujos resultados de exploração interessam ao Tesouro, em consequência de uma disposição que preveja uma participação nos lucros e perdas». Entidades particulares podem, deste modo, ser julgadas pelo Tribunal, mas convém notar que os agentes das colectividades locais departamentos e comunas escapam à sua jurisdição.

A competência do Tribunal está definida com precisão em dois casos particulares: 1.º no caso de uma tomada de encargos irregulares, de créditos excedidos ou de atribuições irregulares de créditos; 2.º no caso em que o administrador tiver procurado ou tentado obter daquele que contrata com a Administração um lucro pelo menos duplo do julgado normal pelos peritos.

Em Portugal os ordenadores secundários são responsáveis penal e civilmente, e ainda disciplinarmente quando haja violação dos seus deveres funcionais, como decorre de vários textos legais atrás especificados.

Para eles houve talvez uma transferência da responsabilidade dos ordenadores primários em virtude de ter sido extinto o «ordenamento» das despesas públicas, que foi substituído pela declaração inscrita nas próprias folhas de liquidação de despesas nas quais se determina que se efectue o pagamento (artigo 6.º e 10.º do Decreto n.º 5 519, de 8 de Maio de 1919).

No relatório deste diploma esclarece-se que a existência do impresso «ordem de pagamento» já não se justifica em consequência de não estarem as ordens de pagamento sujeitas a qualquer exame ou verificação que não seja a da própria repartição da contabilidade que as expede.

III PARTE

ALCANCES

I — SEUS ASPECTOS JURÍDICOS

Os alcances dolosos apresentam no nosso direito penal a figura do crime de peculato previsto no artigo 313.º do Código Penal ou de abuso de confiança prevenido no artigo 453.º do mesmo Código.

Efectivamente, o artigo 313.º dispõe que todo o empregado público que em razão das suas funções tiver em seu poder dinheiro, títulos de crédito, ou efeitos móveis pertencentes ao Estado, ou a particulares para guardar, despender ou administrar, ou lhes dar o destino legal, e alguma coisa destas furtar, maliciosamente levar, ou deixar levar ou furtar a outrém, ou aplicar a uso próprio ou alheio, faltando à aplicação ou entrega legal, será condenado na pena correspondente ao crime de roubo.

Nesta disposição, compreendem-se quaisquer indivíduos que pela autoridade legítima forem constituídos depositários, cobradores ou recebedores, relativamente às coisas de que forem depositários públicos, cobradores ou recebedores.

O crime de peculato tem um duplo objectivo: por um lado, «o interesse patrimonial do Estado, sob a forma de ofensa à propriedade do Estado ou à posse legítima do mesmo Estado sobre coisas particulares; por outro lado, o interesse do Estado à fidelidade dos seus funcionários» (1).

(1) Prof. Cavaleiro de Ferreira (Rev. da Ordem dos Advogados, Ano V — N.ºs 3 e 4 — pág. 64).

É sempre em relação a estes dois interesses e objectos que se tem de investigar os casos concretos, quando se quiser averiguar se constituem ou não o crime de peculato.

O interesse do Estado é não só o interesse das coisas de que o Estado é proprietário, mas também das coisas particulares sobre as quais o Estado tem o poder de guardar, de despender, de administrar ou dar um destino legal; o interesse funcional consiste não no interesse de bom funcionamento em geral do serviço público, mas no interesse concreto do bom exercício do cumprimento da obrigação, relativa à coisa em questão⁽¹⁾.

Pela própria designação legal vemos que são elementos essenciais deste crime:

1.º — ser cometido por um empregado público;

2.º — que este em *razão das suas funções* tenha em seu poder dinheiro, títulos de crédito ou efeitos móveis pertencentes ao Estado ou particulares, para guardar, despender ou administrar ou dar-lhes destino legal;

3.º — que o empregado furte maliciosamente, leve ou deixe levar ou furtar a outrém, ou aplique a uso próprio ou alheio esse dinheiro, títulos de crédito ou efeitos móveis.

Podemos dizer que este crime corresponde a um abuso de confiança, e em parte é uma espécie dele, espécie punida mais severamente por se ofender o interesse público relativo à segurança da entrega fiduciária de bens móveis públicos ou privados feita a empregados públicos em razão das suas funções. Assemelha-se ao furto e ao abuso de funções.

★

Dissemos que um dos elementos essenciais do peculato é que o agente seja empregado público e que guarde os dinheiros em razão das suas funções. Se o não é comete o crime de abuso de confiança, como também cometerá este crime e não o de peculato o empregado público a quem não competir por incumbência legal, a guarda de fundos desviados.

(1) Cit. Prof. e obra citada.

Por acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 6 de Junho de 1943, decidiu-se que se ao réu, como empregado público, não competir por incumbência legal, a guarda, recebimento ou pagamento de quaisquer quantias, mas por «costume» era ele que recebia certas importâncias e não lhes deu o devido destino, não estando assim tais importâncias em seu poder em *razão das suas funções*, dá-se o crime de abuso de confiança e não o de peculato. Este acórdão assentou no facto de não se mostrar que o réu, aliás empregado público, tivesse em seu poder em *«razão das suas funções»* os valores desviados.

Sob o aspecto financeiro seria assim um exactor de facto, sempre responsável, como aliás o é sob o aspecto criminal, com a diferença de que neste último aspecto não fica incurso na pena de peculato mas, como se fosse um estranho, nas do crime de abuso de confiança, menos severas.

★

O alcance nas contas de qualquer funcionário que tenha a seu cargo funções de tesouraria ou equivalentes e que, como tal, toma à sua guarda a responsabilidade de dinheiros e valores públicos, assume no aspecto financeiro um plano mais vasto⁽¹⁾.

(1) Os fundos dinheiros ou valores do Estado são confiados aos agentes que têm a seu cargo as caixas ou cofres públicos. Tanto a cobrança das receitas como o pagamento das despesas ocorrem nos Cofres Públicos.

Há serviços que não sendo cofres públicos procedem, no entanto, à cobrança de certas receitas e ao pagamento das suas despesas. Trata-se, porém, com raras excepções, de operações de receita e de despesa de carácter secundário, visto que esses mesmos serviços entregam, depois, nos cofres públicos as receitas que cobraram; para pagamento de despesas tiveram previamente que requisitar fundos que foram levantados dos referidos cofres.

A Caixa Geral do Tesouro da Metrópole é o Banco de Portugal e no Ultramar o Banco Nacional Ultramarino e o Banco de Angola.

O Banco de Portugal na qualidade de Caixa Geral do Tesouro tem agências em todas as capitais dos distritos administrativos do continente da República e ilhas adjacentes.

Estas agências substituem para todos os efeitos as antigas caixas centrais dos mesmos distritos.

O Ministério das Finanças, está representado perante o Banco de Portugal pela Direcção-Geral da Fazenda Pública que o coadjuva por intermédio dos seus serviços externos—as tesourarias da Fazenda Pública (antigas recebedorias)—no exercício das funções que àquele estão cometidas como Caixa Geral do Tesouro na Metrópole.

Existe um *tesoureiro da Fazenda Pública* na sede de cada concelho. Tem como principal atribuição do seu cargo a cobrança dos impostos e a remessa periódica do seu produto à agência do Banco na sede do distrito a que o mesmo concelho pertencer.

A lei financeira — artigo 35.º do Decreto n.º 22 257 — faz incorrer na pena de peculato, além da responsabilidade para com o Estado, os que efectuem por operações de tesouraria quaisquer despesas próprias dos Ministérios ou das províncias ultramarinas, mesmo a título provisorio; os que concedem adiantamentos ou suprimentos aos Ministérios ou às províncias ultramarinas, a empresas ou a particulares e os que efectuem a saída de dinheiros ou outros valores dos cofres públicos, por operações de tesouraria, para despesas públicas, por transferência de qualquer destes títulos, com a competente autorização, com excepção das transferências especialmente previstas.

Por outro lado no Decreto 19 706, de 7 de Maio de 1931, que regula o depósito obrigatório de dinheiros públicos, cominam-se sanções que vão, conforme os casos, à aplicação de multas não inferiores a 250\$00 ou 500\$00, ou às sanções penais do crime de desobediência qualificada ou de abuso de confiança.

Pelo artigo 61.º do Decreto n.º 22 728, de 24 de Junho de 1933, os tesoureiros da Fazenda Pública consideram-se em alcance:

- 1.º — quando não tenham em cofre ou com saída devidamente documentada, qualquer quantia ou documento de despesa paga, que, pelo exame e balanço de contas, nele deviam existir;
- 2.º — quando nestas condições, lhes faltem ou não apresentem documentos de cobrança ou outros valores à sua guarda por que tenham sido debitados e cuja falta não permita fazer o balanço e exame da escrita da sua responsabilidade.

Do confronto desta disposição com a dos artigos 44.º e 45.º e seus números do Regimento do Tribunal de Contas vemos que os alcances podem ter a seguinte origem:

- a) — demora na entrega de fundos e valores;
- b) — omissão de receitas;
- c) — subtracção de fundos e valores, quaisquer outras faltas em cofre e, bem assim, as de documentação de despesas legais;
- d) — sonegação de documentos e ocultação de valores selados;
- e) — erros de cálculo;
- f) — outros casos.

Se em virtude do balanço (1), o tesoureiro for encontrado em alcance será imediatamente avisado para entrar no cofre a seu cargo com a respectiva importância acrescida de juros de mora, antes de se levantar auto de ocorrência para efeitos de procedimento criminal e disciplinar que ao caso couber (artigo 62.º).

Verificando-se que o alcance provém apenas de lapsos nas relações de cobrança ou de outros erros de escrita não se lavrará auto, fazendo-se porém menção do facto no termo do balanço e de que o tesoureiro entrou com a respectiva importância (§ único do artigo 62.º e § 3.º do artigo 67.º do Decreto n.º 3 170, de 1 de Junho de 1917).

É criminalmente co-responsável com o tesoureiro da Fazenda Pública, quando se verifique alcance, o chefe de secção de finanças que, por negligência, não tiver cumprido os deveres de fiscalização que lhe determina o número 2 do artigo 20.º do Decreto n.º 18 176.

A lei de 13 de Maio de 1896 também estabelece no seu artigo 8.º que são co-responsáveis com os tesoureiros, para os efeitos penais, quando se verifique alcance, os delegados do Tesouro (directores de finanças) e os secretários de finanças (chefes de secção de finanças) que, por desleixo ou sua má fé, descurem a vigilância e fiscalização que lhes incumbe, não tenham em condições regulares a escrituração das suas repartições, ou omitam a contagem e a verificação de dinheiro, valores e títulos de toda a natureza, que devem certificar.

Embora seja o tesoureiro que movimenta os fundos confiados à sua guarda, não é ele que organiza as contas da sua responsabilidade a submeter anualmente a julgamento do Tribunal de Contas, mas sim o chefe da secção de finanças que contabiliza os documentos justificativos dos recebimentos e pagamentos por aquele efectuados, sujeitando-os deste modo a competente fiscalização. As contas englobando a «conta de documentos» e a «conta de dinheiros e papéis de crédito» são confirmadas pelo director de finanças do distrito competente, que também as assina e depois envia ao Tribunal de Contas no prazo legal. As direcções de finanças, que centralizam na sede do distrito respectivo a contabilização de todo o movimento realizado pelas secções de finanças concelhias que delas dependem, exercem também sobre estas a sua fiscalização.

(1) Os tesoureiros estão sujeitos a visitas de surpresa pela Inspeção-Geral de Finanças.

A jurisprudência penal tem resolvido que o *proposto de tesoureiro*, nomeado mediante certas formalidades legais estabelecidas no artigo 45.º do Decreto n.º 22 728, de 24 de Junho de 1933, que imprimem a este cargo a natureza do cargo público, e participando, por virtude do mesmo cargo, no exercício das funções públicas inerentes ao tesoureiro — está compreendido na noção de empregado público do artigo 327.º do Código Penal (1), e, portanto, pode incorrer no *crime de peculato*, punido no artigo 313.º do mesmo Código (2).

No mesmo sentido o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 27 de Junho de 1951 (3), decidindo que os auxiliares dos tesoueiros da Fazenda Pública são como estes e os seus propostos, empregados públicos nos termos e para os efeitos do artigo 327.º do Código Penal, ficando assim sujeitos às disposições deste diploma que punem os crimes pelos mesmos praticados no exercício das suas funções. Deste modo, a subtracção de dinheiros e valores àqueles confiados, feita em quebra dos deveres funcionais, constitui crime de peculato.

O artigo 16.º do Regulamento de Fazenda Pública de 1870 dispõe que os propostos do recebedor (tesoureiro) não têm nenhuma responsabilidade para com a Fazenda. Essa responsabilidade única e indivisível pela cobrança que se efectuar em toda a comarca (concelho) pertence ao recebedor.

(1) Este artigo considera empregado público para efeitos penais todo aquele que autorizado imediatamente pela disposição da lei ou nomeado por autoridade competente exerce ou participa no exercício de funções públicas civis de qualquer natureza.

Tem-se dado uma interpretação lata a este artigo de molde a incluir tanto os funcionários públicos permanentes como transitórios (assalariados, contratados, eventuais, etc.), afirmando-se que a fórmula penal é mais lata do que a administrativa o que se compreende bem: basta considerar que o legislador interessado no melhor funcionamento público, não podia subtrair os empregados a quem cometeu funções de carácter público — mesmo que os desempenhem transitória e — às sanções devidas por qualquer prevaricação. Sendo esta a «ratio legis» segue-se que a permanência ou transitoriedade das funções não intercedem com a conceituação de empregado público para efeitos penais (Juiz Dr. Bravo Serra — Proc.º 12 366 do 1.º Juízo Criminal, acórdão de 10-4-946 — Bol. M. J. n.º 25, nota a pág. 261).

(2) Acórdão da Relação de Lisboa, de 18-6-1938, na Rev. Just., ano 23 — pág. 288.

(3) Bol. Ministério da Justiça n.º 25 — 255.

II — RESPONSABILIDADE FINANCEIRA PELOS ALCANCES

Quando os alcances sejam superiores à caução e não sejam imediatamente cobertos o tesoureiro é detido e os seus bens são arrestados (artigo 24.º do Decreto n.º 18 812, de 4 de Setembro de 1930). O artigo 10.º da lei de 13 de Maio de 1896 determina que os saldos do cofre devem ser transferidos sempre que sejam iguais ou superiores à caução.

Os bens do tesoureiro são garantia especial dos documentos, valores e dinheiro que têm à sua guarda e das importâncias em que se alcançarem (artigo 65.º do Decreto n.º 22 728). Para execução desta garantia é constituída hipoteca legal sobre os bens imóveis dos tesoueiros a favor da Fazenda Nacional; o crédito da Fazenda Nacional pela importância do alcance sobre o produto da venda dos seus bens móveis goza de privilégio especial, devendo ser graduado em primeiro lugar (§§ 1.º e 2.º do artigo 65.º).

A responsabilidade financeira pelos alcances pode ser ou uma responsabilidade directa, objectiva, respeitante aos que directamente guardam, arrecadam e manejam fundos, ou indirecta, por assim dizer subsidiária, isto é, a dos gerentes e administradores que têm funções fiscalizadoras sobre aqueles que lidam com os valores e praticam as operações, resultando esta responsabilidade subsidiária da obrigação de responderem civilmente também pelos danos quando os agentes que praticaram o alcance não tenham meios para os reparar.

Para o primeiro caso regulam os artigos 44.º e 45.º do Regimento do Tribunal de Contas de 1915 e para o segundo a Lei n.º 2 054, de 21 de Maio de 1952.

Na primeira hipótese a responsabilidade é objectiva, independentemente da averiguação de culpa do alcançado.

Este, verificado o alcance (1), ou repõe voluntariamente a quantia desviada acrescida dos juros de mora, ou é condenado no pagamento da respectiva importância com os mesmos juros, até completo embolso da Fazenda.

(1) A Inspeção-Geral de Finanças tem a seu cargo a inspecção das tesourarias que pode mandar visitar de surpresa.

Mesmo nos alcances provenientes de arrebatamento e subtração de valores de que sejam vítimas ou de outros casos de força maior, os tesoureiros não deixam de ser em regra directamente responsáveis.

A sua irresponsabilidade só poderá ser considerada e os alcances abonados quando haja sentença de justificação proferida pelo poder judicial ou existam documentos que constituam prova plena do facto. Tanto essa sentença como a documentação devem provar que a perda dos dinheiros ou a destruição de valores foi efeito de força maior; que os responsáveis haviam adoptado todas as precauções tendentes a evitá-los; e que no prazo de vinte e quatro horas, contadas do conhecimento do facto deram conta dele e das suas circunstâncias às autoridades administrativas (Regimento do Tribunal, artigo 45.º, n.ºs 1, 2 e 3).

Algumas vezes a simples prova de existência de caso fortuito ou força maior constitui para o agente a isenção da sua responsabilidade: a inundação, a tempestade, a guerra, um assalto. São factos que, uma vez provados, estabelecem em princípio a favor do agente a presunção da sua irresponsabilidade. Outras vezes, porém, a prova da existência dos factos pode não bastar para estabelecer essa presunção, como por exemplo o caso de *incêndio* e o de *furto*.

Se o incêndio e o furto podem derivar de uma causa estranha ao responsável, constituindo então um caso fortuito, também pode suceder que seja imputável ao responsável por falta de cuidados da sua parte.

Por isso, sempre que o responsável invoque um acontecimento que lhe seja estranho, para se livrar de responsabilidade, tem de provar não só que esse acontecimento se deu, mas também que constitui um verdadeiro caso fortuito que lhe não pode ser imputado.

Estes princípios resultam quanto à responsabilidade civil do confronto do artigo 705.º com os artigos 717.º e 719.º do Código Civil.

Ora é justamente isto que os números do § 1.º e § 2.º do artigo 45.º do Regimento do Tribunal de Contas quiseram precisar quanto à responsabilidade financeira: O alcance é abonado em caso de força maior *absolutamente estranho* à pessoa do responsável; ou seja, o alcance é abonado quando se verifique, de forma decisiva, a isenção de culpa na ocorrência daquele caso, verificação feita numa sentença de justificação que pode ser suprida por documento bastante.

Na legislação especial respeitante aos tesoureiros está consignado expressamente o seguinte: quando por virtude de assalto, incêndio, roubo, furto ou ainda por qualquer circunstância anormal forem destruídos, arrebatados ou extraviados documentos, valores ou dinheiros existentes nas tesourarias, proceder-se-á contra o tesoureiro respectivo, conforme o que está preceituado para os alcances, salvo se nos processos de inquérito e criminal instaurado em consequência desses factos se verificar que neles não teve responsabilidade (artigo 64.º do Decreto n.º 22 728, de 24 de Junho de 1933). O tesoureiro participará imediatamente os factos criminosos ocorridos na tesouraria ao agente do Ministério Público da comarca e levantará auto de notícia da ocorrência que remeterá ao director de finanças.

Se o tesoureiro ou exactor se alcança com importâncias que arrecadou e se estas pertenciam não ao Estado mas a outrem, este nada sofre porque realmente quem está responsável para com ele, pela entrega do dinheiro, não é o exactor que o recebeu em mão mas o Estado que lhe deu competência para isso e que é como fiel depositário do dinheiro.

Doutro modo criava-se uma de duas situações violentas e injustas para com terceiros, alheios inteiramente à fraude cometida pelo exactor: ou dar por não recebidas as quantias pagas pelos contribuintes, e exigí-las deles de novo, ou não as entregar àquelas entidades para as quais foram cobradas pelo motivo de não estarem em cofre, apesar de uns e outros não terem de atender à idoneidade do exactor nem poderem deixar de lhe pagar (isto quanto a uns), nem poderem cometer a outrém da sua confiança a cobrança do dinheiro (isto quanto a outros), em virtude das disposições legais sobre pagamento de contribuições e que a todos obrigam (Circ. da Direcção-Geral da Fazenda Pública, n.º 15 275, de 17 de Janeiro de 1936).



A Lei n.º 2 054 de 21 de Maio de 1952 que regula a responsabilidade da gestão nos conselhos administrativos determina que, em caso de alcance ou desvio, a responsabilidade civil e financeira recai sobre o agente ou agentes do facto, e só irá recair também sobre os gerentes ou membros dos conselhos administrativos estranhos ao facto quando:

- a) — por ordem sua a guarda e arrecadação dos valores ou dinheiros tiverem sido entregues à pessoa que se alcançou ou praticou o desvio, sem ter ocorrido a falta ou impedimento daqueles a quem por lei pertenciam tais atribuições;
- b) — por indicação, ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal tida e havida, for designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;
- c) — no desempenho das funções de fiscalização que lhes estão cometidas houveram procedido com culpa grave.

Mais determina a lei que o Tribunal de Contas avaliará, em seu prudente arbitrio, o grau de culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo ainda em consideração a índole das principais funções dos gerentes ou membros dos conselhos administrativos.

Esta lei mantendo ao agente directo do alcance a responsabilidade objectiva estabeleceu o princípio da responsabilidade subjectiva dos gerentes ou membros dos conselhos administrativos estranhos ao facto delituoso ou ilícito quando, no desempenho das funções que lhes estão confiadas, houverem procedido com culpa grave, culpa relativa não só às suas funções de fiscalização (alínea *c*) da Base I) mas também já implícita nas hipóteses das alíneas *a*) e *b*) da mesma Base.

Verificado pois o desvio de dinheiro e valores e determinado o seu agente esse é o responsável.

Para que os gerentes ou membros dos conselhos administrativos sejam condenados na importância do desvio, ou, antes na importância desse desvio que não foi recuperada do agente, é preciso uma prova da sua *culpa grave* no exercício das funções de fiscalização ou a verificação exacta dos casos das alíneas *a*) e *b*).

Não vigora contra esses gerentes ou membros dos conselhos administrativos a presunção estabelecida pelo artigo 45.º do Regimento do Tribunal de 1915 que exigia deles prova em contrário. Eles são irresponsáveis, a não ser que dos autos conste a prova da sua culpa grave, que se tem de produzir contra eles e a que eles podem objectar, nos termos gerais do direito⁽¹⁾.

(1) Acórdão do Tribunal de Contas, de 7 de Abril de 1953 — *Diário do Governo*, de 8 de Julho do mesmo ano.

A propósito da apreciação da culpa, vidé o que disse a fls. 7 e 8.

A lei n.º 2 054, em referência, teve origem na proposta apresentada à Assembleia Nacional, pelo então Ministro das Finanças, Doutor Águedo de Oliveira, Ilustre Presidente do Tribunal de Contas, em Janeiro de 1952, no sentido de se estabelecer uma doutrina mais humana e mais equilibrada no regime de responsabilidades financeiras a que estavam sujeitos os gerentes ou administradores dos conselhos administrativos pela aplicação do artigo 45.º do Regimento do Tribunal aprovado pelo Decreto n.º 1 831, de 17 de Agosto de 1915, nos casos de alcance de que não tenham sido autores directos.

No n.º 2 do relatório dessa proposta evidencia-se o exagero do sistema que era até então observado e depois acentua-se:

«Importa estatuir uma doutrina mais humana e mais equilibrada. Não pode, é claro, ir-se até ao ponto de frustrar a função de fiscalização que aos administradores incumbe exercer sobre os que têm a seu cargo os dinheiros ou valores; mas também não é legítimo pretender que os membros dos conselhos administrativos se coloquem em estado de alerta permanente, isto é, estejam de tal modo atentos e vigilantes que o alcance só venha a produzir-se por efeito de força maior.

Temos de situar-nos dentro das realidades. Há que ter em conta, por exemplo, a circunstância de que muitas vezes a actividade principal dos administradores está a grande distância da função fiscalizadora. Não é legítimo exigir uma fiscalização financeira, acabada e perfeita, da parte de quem, pela índole da sua função dominante, não está em condições de a poder exercer.

O nosso sistema legal de responsabilidade assenta, em regra, sobre uma condição subjectiva: a culpa. É esse princípio que vai agora aplicar-se ao caso de alcance.»

Restaurou-se assim nesta hipótese a orientação clássica do nosso direito em matéria de responsabilidade civil.

Abandonando-se o sistema de responsabilidade objectiva adaptaram-se à responsabilidade financeira, neste caso, os princípios gerais da responsabilidade civil aquiliana, que informam o nosso direito.

É certo que ficou vigorando quanto aos que têm por missão simplesmente o manejo directo dos dinheiros — tesoureiros, exactores ou

outros funcionários com designação desta ordem — a disposição do artigo 45.º do Regimento, disposição esta que é especial, corroborada pelas regras ou princípios do Decreto n.º 22 728, de 26 de Junho de 1933 sobre os tesoureiros e que convinha e convém manter dada a necessidade de evitar a todo o custo que o património público deixe de ser restaurado ante a eventual insolvabilidade desses tesoureiros.

É neste domínio que se justificam muitas das razões apresentadas pelos paladinos de teoria da responsabilidade objectiva invocando o bem comum e o interesse predominantemente social.

IV PARTE

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão financeira na execução do orçamento, isto é, a realização das despesas, a cobrança das receitas e o manejo do dinheiro são comprovadas pelas contas (conta geral, contas gerais das despesas e das receitas dos ministérios e contas individuais dos responsáveis).

É através do seu exame e verificação que o Tribunal de Contas descobre as infracções e determina as responsabilidades.

As infracções mais vulgares são as que se referem à inobservância dos preceitos legais que regulam a realização e pagamento das despesas públicas.

O princípio que aqui domina a atribuição das responsabilidades está expresso no artigo 1.º e seu § único do Decreto-Lei n.º 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940:

Às infracções dos preceitos legais que regulam a realização e pagamento de despesas públicas serão aplicadas as sanções respectivas nos termos da legislação reguladora vigente, podendo, porém, a entidade a quem competir o julgamento das contas ou o exame e verificação dos documentos de despesa dos Ministérios, quando *das infracções praticadas não tenha havido dano para o Estado e não se revele o propósito de fraude*, relevar a responsabilidade em que os infractores incorrerem ou reduzi-la, condenando-os no pagamento de uma multa até 10.000\$00, segundo a gravidade das faltas.

Quando a infracção tiver sido verificada no exame dos documentos de despesa dos Ministérios, para a imposição da multa a que se refere a parte final deste artigo será organizado processo de harmonia com o disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24 de Novembro de 1938, na parte aplicável.

O mecanismo do pagamento das despesas está entre nós organizado como era natural, no sentido de que os pagamentos se façam em ordem, os créditos sejam regular e prontamente pagos, de que na movimentação de fundos não haja escoamento nem desvios, isto é, que se pague exclusivamente aos verdadeiros credores, por serviços feitos e pelas somas devidas, e que se paguem só os créditos autorizados por lei e dentro dos limites de autorização.

Sobre o movimento dos fundos há a observar o princípio geral segundo o qual estão sujeitos às leis e regulamentos gerais de contabilidade pública, no que respeita ao pagamento das suas despesas, todos os serviços públicos de qualquer natureza, excepto o estabelecimento bancário do Estado — Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, que se rege por diplomas especiais. Ainda há que atender que a entidade encarregada de dirigir o serviço da tesouraria deve estar sempre a par da situação do Tesouro Público, ou seja dos encaixes disponíveis e dos pagamentos a efectuar.

A função de pagamento, cabe ao Banco de Portugal, mas só funciona de facto como tal nas capitais dos distritos administrativos, nas suas agências e na sua filial do Porto, cabendo as funções de pagamento nos concelhos às tesourarias da Fazenda Pública, que para este fim requisitam os fundos necessários às agências distritais do Banco.

Os preceitos gerais que regem os serviços do pagamento são: a) — Nenhum crédito a cargo do Tesouro Público pode ser pago, senão em virtude de estudo legal e por autorização do Ministro competente ou dos seus delegados; b) — Nenhum pagamento pode efectuar-se aos credores do Estado senão mediante a apresentação de título justificativo do seu direito; c) — Nenhuma despesa pode ser paga senão pelos funcionários a quem a lei conferir expressamente essa função, nem transferida nenhuma quantia para o mesmo efeito de um para outro cofre senão por intermédio dos empregados a quem a lei expressamente atribuir essa função.

Quando se encontra perante uma despesa ilegal, o Tribunal condena os responsáveis da conta na reposição da quantia ilegalmente despendida, acrescida de juros de mora nos casos em que sejam devidos ou usa a sua faculdade de relevação de responsabilidade ou de redução dela.

É também jurisprudência seguida dar quitação, quando a importância da despesa tenha sido repostada no respectivo Cofre, mostrando-se que tal reposição foi feita — neutralizando-se assim a saída de numerário.

A reintegração dos valores ilegalmente despendidos tem de verificar-se por forma incontrovertível pelo simples exame de documentos, isto é, tem de ser constituída por um depósito em dinheiro.

A reposição é a forma normal e legal de satisfação das responsabilidades financeiras, pois que pela despesa ilegal contraiu-se perante o Cofre uma obrigação pecuniária — e não outra — na qual, por definição a prestação debitária tem por objecto dinheiro.

— No nosso sistema vigente de determinação de responsabilidades financeiras o Estado preocupa-se com o dano e com a fraude e é rigoroso ao determinar as respectivas sanções.

— Pode haver dano e não existir fraude. Mesmo assim o princípio é de exigir do responsável a reparação pela entrega da quantia equivalente (princípio geral da responsabilidade civil da reparação do dano).

— Pode também existir intenção de fraude e aparentemente não se revelar, como por exemplo no erro intencional de classificação de despesas.

Das considerações sobre despesas sem orçamento, despesas de classificação errada, boa e má fé na classificação, feitas no acórdão do Tribunal de Contas, de que foi relator o actual Presidente deste Tribunal, Doutor Águedo de Oliveira, pode tirar-se esta ilação.

Algumas passagens deste douto julgado são elucidativas:

«Excederem-se as dotações, tomar encargos quando já não caibam nas disponibilidades, são faltas graves que envolvem noções diversas do erro de classificação.

Qual vem a ser o conteúdo da infracção ou irregularidade deste erro?

— Quebra ou violação da regra de especialidade formulada em orçamento aprovado consistindo na impropriedade da adaptação da realidade da despesa à previsão da rubrica.

— Desconformidade da despesa, resultante do erro, com as classificações inscritas na divisão do orçamento, que lhes respeite, acompanhada de circunstâncias especiais e do propósito ou não de fraude (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 29 724).

— Falta que pressupõe, necessariamente, a existência de verba própria, por onde a despesa possa ser realizada, mas que por ela não foi satisfeita, por erradamente se ter classificado, como pertencendo a verba, por onde indevidamente foi paga.

Podem supor-se pois duas origens de infracção — o simples erro e a fraude intencional.

Quanto ao primeiro — admite-se como simples erro o que resulta do facto de não ter sido formulado com nitidez suficiente a descrição orçamental da verba própria ou da verba utilizada.

Pode considerar-se também como causa de erro simples, a afinidade ou analogia das duas rubricas (relatório do Decreto-Lei n.º 16 670).

É explicável também e plausível até o erro de interpretação da terminologia orçamental, resultante duma má preparação ou deficiência do mesmo orçamento (relatório do Decreto-Lei n.º 16 670).

Quanto à segunda — aventa-se a hipótese de iludir ou fraudar o rigor da lei, quer sobre a matéria de facto, quer sobre a aplicação da lei. Intencionalmente, a classificação erra-se, produzindo-se, conscientemente, desconformidade ou impropriedade de despesa perante a especificação orçamental. Mas por aqui se vê que casos há em que a classificação se torna particularmente difícil ou problemática. Divergem, nos critérios os serviços ou os funcionários, o que obriga a editar e fixar novas regras, novas especificações em decisões e instruções (Decreto-Lei n.º 29 724).

Assim certas despesas apresentam-se naturalmente indivisíveis e esta individualidade consegue impor-se à especialidade orçamental (vidé despacho de 26 de Julho de 1939). Outras despesas como as de adaptação e benfeitorias são de conservação, na maioria dos casos, e as de obra nova não passam à quem do aproveitamento dos fundamentos do prédio, (idem).

Outras, porém, de categoria auxiliar, relativamente a material, seguem o regime das verbas principais (despacho de 16 de Agosto de 1939).

De tal sorte que algumas especializações, por necessidade de ordem prática, tiveram mesmo de eliminar-se e ajustar-se (o Decreto-Lei n.º 29 724 englobou as despesas com diversos encargos com o pagamento de serviços e racionalizou as despesas com o material).

Na lógica disto e para melhor definição de responsabilidades, podemos encontrar-nos perante duas espécies de infracções da disciplina orçamental.

A de erro involuntário resultante de desacerto ou deficiência na técnica administrativa, a que o próprio orçamento pode dar origem e a última das hipóteses, acima indicadas, de erro voluntário que, pelas circunstâncias especiais, revele o intuito de fraudar o fim orçamental.

Podem assim considerar-se como característicos e abrangidos na classificação de intencionais os casos em que se dê cabimento a uma despesa que se saiba não o possuir, o aproveitamento calculado duma verba folgada apenas semelhante, uma classificação indevida que tente até mascarar dalgum modo uma despesa não inscrita (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 29 724).»

— Há casos em que o Estado podendo ser ressarcido do dano pelos bens do autor directo da infracção é menos rigoroso para com os responsáveis subsidiários exigindo quanto a estes a prova da culpa grave. Enquanto que para aquele adopta os princípios da responsabilidade objectiva com a limitação do caso fortuito ou força maior para estes aceita a responsabilidade subjectiva. Em direito fiscal a tendência é nitidamente para a observância do princípio de que não pode haver pena sem culpabilidade.

— Noutras hipóteses as responsabilidades são meramente disciplinares porque pròpriamente não há dano material para o Estado, mas simples infracção dos deveres funcionais.

— Noutras, principalmente quando o dano material não pode ser devidamente determinado, a responsabilidade traduz-se numa multa pecuniária, a título de compensação, executada nos bens do responsá-

vel, quando a não pague voluntariamente. Tem o carácter de sanção civil e não criminal. Em certos casos há uma pena administrativa.

— Mais raramente verificam-se hipóteses em que a responsabilidade se traduz numa multa igual a uma certa percentagem da despesa ou do encargo contraído ilegalmente, substituída, porém, em caso de reincidência, por penas disciplinares graves — suspensão ou demissão (Decretos 31 271 e 32 682, referidos a fls.), e outros em que a responsabilidade é a de incorrer numa multa a fixar dentro de um mínimo e máximo previsto na lei, substituída em caso de reincidência por uma sanção criminal ou pena de prisão acrescida de multa (Decreto n.º 19 706, de 7 de Maio de 1931).

— Por último quando não tenha havido dano para o Estado e não se revele o propósito de fraude atribui-se ao Tribunal de Contas a faculdade de relevar a responsabilidade ou de a reduzir, condenando os responsáveis no pagamento de uma multa (Decreto-Lei n.º 30 294, de 21 de Fevereiro de 1940).

— O concurso de responsabilidades no dano cometido por diversas pessoas está expressamente previsto no artigo 2 372 do Código Civil a propósito da responsabilidade civil conexas com a criminal onde se dispõe: «se a ofensa dos direitos for cometida por mais de um indivíduo, são todos solidariamente responsáveis, salvo o direito do que pagar pelos outros a haver deles as quotas respectivas».

Há quem entenda que, ao abrigo do artigo 16.º do mesmo Código, este princípio pode aplicar-se por analogia à responsabilidade meramente civil. Mas do artigo 731.º infere-se que a solidariedade não é exigível sem disposição legal expressa que a imponha.

Vários textos legais que atrás citamos especificam os casos de responsabilidade solidária.

Além deles há que anotar ainda a disposição do artigo 201.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, de 31 de Agosto de 1881, que dispõe:

«Os conselhos administrativos, aos quais pertence a fiscalização dos fundos recebidos, são obrigados a prestar directamente contas mensais e documentadas à Repartição da Contabilidade Pública respectiva, de todas as despesas efectuadas com o pessoal e material, nos termos dos dois artigos antece-

dentos, e os seus vogais são solidariamente responsáveis por qualquer infracção de lei que cometam.»

Cada um dos condevedores é obrigado ao pagamento total da dívida, podendo esta ser exigida de todos conjuntamente ou de alguns ou de um só; e desde que a dívida pode ser exigida a um dos co-obrigados não tem este o direito de pagar só a sua quota parte, como deriva do artigo 752.º do Código Civil.

A solidariedade dos devedores só existe em relação ao credor. O devedor solidário que pagou a dívida total fica sub-rogado nos direitos do credor e, por isso, pode exigir a cada um dos seus condevedores que o indemnisem na parte respectiva.

Se algum deles se achar insolvente será a sua parte repartida entre todos, inclusive o próprio sub-rogado (artigo 754.º do cit. Cod.).

— Como não há um tipo unitário de infracção financeira e como as do mesmo tipo até se manifestam diferentemente segundo as circunstâncias não pode, consequentemente, existir um tipo unitário de responsabilidades.

Surgindo as responsabilidades financeiras com o aspecto ou características de ilícitos civis, ilícitos criminais ou ilícitos disciplinares, convém, para melhor certeza do direito, que se adoptem ou apliquem os princípios informadores destas responsabilidades sem nunca perder de vista, porém, por altas razões de interesse público, que os danos patrimoniais do Estado devem ser ressarcidos por aqueles que lhes deram causa e os não patrimoniais compensados por um equivalente em dinheiro traduzido numa multa exequível.

O Decreto-Lei n.º 26 966, de 1 de Setembro de 1936, enunciou expressamente o princípio de que o Estado não pode eximir-se ao pagamento dos encargos contraídos irregularmente pelos seus agentes no exercício das funções que lhes competem, mas tem o dever de exigir desses agentes a indemnização correspondente, por forma simples e de fácil e rápida execução.

As responsabilidades a que se vem aludindo neste estudo efectivam-se no julgamento das respectivas contas ou, quando não haja jul-

gamento, nos tribunais comuns onde serão fixadas as perdas e danos sofridos pelo Estado, ficando sempre ressalvado o procedimento disciplinar adequado que as entidades competentes entendam dever promover contra os infractores.

Relegam-se os responsáveis ao tribunal criminal competente quando no julgamento das contas se reconhecer terem qualquer responsabilidade criminal. Neste caso servem de base do processo crime as provas obtidas no de contas. No caso de haver já processo crime instaurado, serão as provas obtidas no processo de julgamento de contas enviadas ao tribunal respectivo (Decreto n.º 22 257, artigo 6.º, n.º 12 e artigo 32.º § 6.º). Foi já posta de parte a jurisprudência que entendia que não podia haver procedimento criminal contra os responsáveis para com a Fazenda Nacional sem o julgamento das suas contas. Como se preceitua no artigo 2.º do Código do Processo Penal a acção penal pode ser exercida e julgada independentemente de qualquer outra acção. E o § 6.º do artigo 32.º do Decreto n.º 22 257 atrás citado mostra de uma forma clara que a acção criminal contra os referidos responsáveis pode ser intentada independentemente do julgamento das suas contas.

★

Parecem ser estas de uma forma geral as directrizes do nosso direito financeiro em matéria de responsabilidades e vê-se que o legislador foi naturalmente mais severo na sua determinação nos casos em que estão em causa os manejos directos dos valores públicos ou a sua arrecadação ou para aqueles actos que necessariamente possam originar a sua subtracção ou desvio.

No entanto, vê-se que o Estado não teve como preocupação máxima e única só estabelecer as responsabilidades e criar sanções.

Numa visão mais ampla entendeu que deveria de preferência evitar erros, desvios ou infracções por um sistema de fiscalização preventiva, conferindo ao Tribunal de Contas o exercício de censura e defesa do património público por meio do visto «prévio».

O «visto» como medida de segurança contra certos riscos surge como uma *necessidade social* dos negócios públicos, e esta razão vale por si e o acredita completamente; dá tranquilidade à própria administração, aos interessados no acto administrativo, aos contribuintes, garan-

tando a impecabilidade nas obrigações assumidas pelo Tesouro ou tomadas em seu nome.

O «visto» significa que não haverá perdas, fugas, desperdícios, erros, que não foram tomados encargos bruscamente ou de ânimo leve, que não se suspeitam abusos ou irregularidades; o «visto» atesta, portanto, que a lei foi cumprida, que todas as providências cautelares se tomaram e nenhuma sociedade estará mais bem regulada que aquela em que domina a previdência e a legalidade⁽¹⁾.

— Também do que deixámos descrito verifica-se que na nossa legislação financeira os sujeitos passivos de responsabilidades são, principalmente:

- a) — Exactores e responsáveis por dinheiros do Estado (artigo 16.º n.º 4, alínea a) do Decreto n.º 18 962);
- b) — Gerentes de dinheiros públicos, corporações ou administrações (§ 7.º do artigo 33.º do Decreto n.º 22 257);
- c) — Os que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem actos referentes a liquidação de receitas que envolvam cobranças, pagamentos, concessões e contratos (artigo 36.º do citado Decreto 22 257) e
- d) — Autoridades e funcionários de qualquer grau hierárquico que contraírem ou tomarem encargos por conta do Estado (infracções orçamentais — encargos e compromissos afectando o Tesouro).

Portanto, além de actos directos e próprios da movimentação de dinheiros, de aplicação de valores, de utilização de fundos, existe responsabilidade por ordens de pagar, pelas autorizações dadas e até pelos encargos tomados ou comissões deferidas quando tenham por efeito deslocações de meios, bens e valores.

Os próprios juizes do Tribunal de Contas são civil e criminalmente responsáveis pelos diplomas que sancionarem com o seu visto sempre que a concessão deste seja contrária à lei expressa ou à jurisprudência fixada pelo tribunal sobre a matéria desses diplomas e do acto visado resulte ou possa resultar dano para o Estado. Para promover a efecti-

(1) Doutor Águedo de Oliveira — A fiscalização financeira preventiva no direito português.

vação desta responsabilidade é competente o Procurador Geral da República (§ 2.º do artigo 3.º do Decreto n.º 22 257).

O artigo 24.º do Decreto n.º 18 962, de 25 de Outubro de 1930, já dispunha que os vogais do Tribunal são solidários com cada um dos Ministros nas responsabilidades em que estes incorram por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem referentes à liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos, sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado, quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando, esclarecidos por estas em conformidade das leis, hajam adoptado resolução diferente.

Outras responsabilidades poderiam ainda ser precisamente determinadas como as referentes aos fiadores por materiais do Estado e títulos e valores pertencentes à Fazenda, com extensão às corporações públicas e às administrações autónomas e financeiras, podendo discutir-se se, de igual modo, poderiam enquadrar-se as empresas mistas em que são afirmadas, em certa medida, responsabilidades públicas.

INDICE

	Págs.
ADVERTENCIA	3
I PARTE — Generalidades sobre a responsabilidade civil, criminal e disciplinar	5
I — Responsabilidade civil	5
II — Responsabilidade criminal	13
III — Responsabilidade disciplinar	16
II PARTE — Responsabilidades financeiras	19
I — Considerações gerais	19
II — Fontes de responsabilidades financeiras	21
III — Extensão das responsabilidades	31
§ 1.º — Exactores	31
§ 2.º — Auxiliares dos exactores e exactores de facto	37
§ 3.º — Ordenadores primários e secundários	45
III PARTE — ALCANCES	59
I — Seus aspectos jurídicos	59
II — Responsabilidade financeira pelos alcances	65
IV PARTE — CONSIDERAÇÕES FINAIS	71

INDICE

1. INTRODUÇÃO

2. O PROBLEMA DA FISCALIZAÇÃO

3. O PROBLEMA DA QUANTIFICAÇÃO

4. O PROBLEMA DA AVALIAÇÃO

5. O PROBLEMA DA DISTRIBUIÇÃO

6. O PROBLEMA DA REPARAÇÃO

7. O PROBLEMA DA PREVENÇÃO

8. O PROBLEMA DA PUNICÃO

9. O PROBLEMA DA REABILITAÇÃO

10. O PROBLEMA DA REINTEGRAÇÃO

11. O PROBLEMA DA REEDUCAÇÃO

12. O PROBLEMA DA REFORMA

13. O PROBLEMA DA RECONSTRUÇÃO

14. O PROBLEMA DA RECONSTITUIÇÃO

15. O PROBLEMA DA RECONSTITUIÇÃO

16. O PROBLEMA DA RECONSTITUIÇÃO

17. O PROBLEMA DA RECONSTITUIÇÃO

18. O PROBLEMA DA RECONSTITUIÇÃO

19. O PROBLEMA DA RECONSTITUIÇÃO

20. O PROBLEMA DA RECONSTITUIÇÃO

ERRATAS

<i>Páginas</i>	<i>Linha</i>	<i>Onde se lê</i>	<i>Deve ler-se</i>
47	24	apreciação	a presunção
48	4	natural	material
77	23	ressarcidos	ressarcidos

ERRATA

1	2	3	4
5	6	7	8
9	10	11	12
13	14	15	16

Composto e impresso nas
Officinas Gráficas de
BERTRAND (IRMÃOS), LTD.
Travessa da Condessa do Rio, 7
— LISBOA —