



V CONGRESSO INTERNACIONAL
DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES
DE FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS
PÚBLICAS

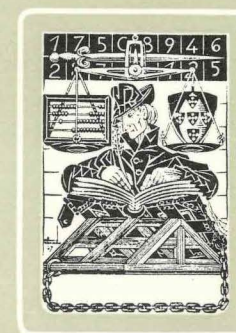
TEMA IV

Problemas Internos Administrativos
e Orçamentais das Instituições Superiores
de Fiscalização das Finanças Públicas

por

JOÃO BARTHOLOMEU JÚNIOR

336.126
BARxPro ex.4



LISBOA — 1965

MFN
1265

Coleção:
336.126 BARX PRO
ex. 4

V CONGRESSO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES
SUPERIORES DE FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

(Jerusalém - Junho de 1965)

TEMA IV

Problemas Internos Administrativos
e Orçamentais das Instituições Superiores
de Fiscalização das Finanças Públicas

por

JOÃO BARTHOLOMEU JÚNIOR

Chefe dos Serviços de Revisão e «Contrôle»
das Contas Gerais do Estado Português

TRIBUNAL DE CONTAS
DADI
BIBLIOTECA/CDI
N.º 4242011
DATA 21/01/2011

LISBOA—1965

PROBLEMAS INTERNOS ADMINISTRATIVOS E ORÇAMEN- TAIS DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A. — De facto em Portugal também existe o problema que é comum a numerosas instituições de fiscalização doutros países, e que resulta das dificuldades que se encontram actualmente ao pretender-se recrutar e conservar um pessoal que, dada a delicadeza da missão que tem a cumprir, deve possuir para esse efeito as necessárias qualidades morais e profissionais.

A fiscalização superior das finanças públicas para ser eficaz e atingir integralmente o objectivo a que se propõe, deve ser exercida, com a maior actualidade possível, por funcionários que além de uma preparação técnica adequada ofereçam garantias de idoneidade moral, de forma a poderem desempenhar os seus cargos com competência, zelo, probidade e independência.

Ocioso será dizer que para se conseguir recrutar funcionários com estes requisitos é indispensável remunerá-los condignamente, a fim de evitar que a Administração Pública fique privada dos seus melhores servidores que se sentem frequentemente atraídos pelos vários sectores da actividade particular, que lhes oferecem condições mais vantajosas, sobretudo no que respeita a vencimentos.

Em Portugal, o problema criado pelos efeitos desta concorrência não se circunscreve presentemente ao sector da fiscalização financeira, pois abrange também o pessoal doutros departamentos do Estado, mormente daqueles que, para o cabal desempenho das atribuições que lhes estão cometidas, carecem de pessoal devidamente especializado e experimentado.

As dificuldades que impedem os diferentes Estados de remunerar melhor os seus funcionários provêm, em grande parte, do constante alargamento das suas funções, que se traduz no aumento geral das despesas públicas, cuja lei já foi enunciada por Adolfo Wagner há mais de 80 anos.

Assim, verifica-se que as verbas fixadas nos orçamentos dos vários países para as despesas com o pessoal, cujo número de unidades tende sempre a aumentar, não permitem acompanhar o ritmo mais acelerado com que na actividade particular são melhorados os vencimentos dos seus empregados, dando por isso origem ao notável desnível que está provocando neste momento a saída de muitos funcionários dos quadros do Estado para os bancos, companhias ou empresas privadas.

*

A função fiscalizadora é, por natureza, ingrata e espinhosa, pois nem sempre é devidamente compreendida por aqueles que vêem apenas no agente fiscalizador o denunciante das faltas ou irregularidades praticadas com vista à aplicação de sanções a que deu lugar o seu incorrecto procedimento.

É nosso parecer que a fiscalização superior deve ter também por objecto contribuir para o aperfeiçoamento da organização dos serviços fiscalizados, orientando-os, esclarecendo-os e instruindo-os em tudo quanto possa ser-lhes útil, propondo ou sugerindo, directamente ou através dos relatórios que oportunamente apresentar às entidades com-

petentes, determinadas modificações tendentes a aumentar o seu rendimento ou a melhorar a sua produtividade, mas tendo sempre em vista o mínimo de dispêndio sem prejuízo da eficiência.

Entendemos, portanto, que os funcionários ao serviço das instituições superiores de fiscalização das finanças públicas, além dos requisitos já indicados, devem possuir outros não menos importantes, tais como, educação esmerada, cultura geral razoável e correcção no seu porte, de modo que nos contactos que tiverem com as entidades fiscalizadas fique sempre atenuado o que de desagradável para elas possa resultar da sua acção fiscalizadora.

B. Considerando, como já foi dito noutro lugar, que as verbas orçamentais destinadas às despesas com o pessoal não podem acompanhar o ritmo sempre crescente do desenvolvimento dos serviços existentes e dos novos serviços a criar resultantes da constante ampliação das funções do Estado, torna-se necessário estudar novos métodos ou sistemas de fiscalização que permitam às instituições superiores de fiscalização exercer a sua acção com eficiência mas sem sobrecarregarem demasiadamente o Orçamento Geral do Estado.

Reconhecida a impraticabilidade de tais instituições examinarem e verificarem em tempo útil a totalidade da documentação dos serviços que lhes compete fiscalizar, supomos que o sistema das «sondagens», que aliás já se aplica nalguns países, poderá ser um dos aconselhados, desde que sejam criteriosamente designados os serviços que anualmente devem sujeitar os seus documentos e as suas escritas ao exame e verificação da entidade fiscalizadora. Por outro lado, sempre que não houvesse inconveniente, poder-se-ia utilizar a máquina, sobretudo na revisão dos cálculos aritméticos, o que permitiria reduzir o número de funcionários encarregados deste serviço, libertando assim verbas que possibilitariam uma melhor remuneração do pessoal considerado indispensável.

Quanto à preparação dos funcionários no sentido de obter destes um maior rendimento sem prejuízo da qualidade de trabalho a executar, afigura-se-nos de certa utilidade que, nos países onde ainda não

existam cursos de administração pública, estes devem ser criados, ou então que, junto dos organismos que pela sua relevância o justifiquem, se organizem cursos adequados de habilitação e aperfeiçoamento, que os funcionários deveriam frequentar fora das horas normais de serviço, pois os conhecimentos obtidos nos cursos médios dos respectivos estabelecimentos de ensino, que geralmente se exige aquando da sua admissão, tem a prática demonstrado não serem suficientes para o bom desempenho da função, se não forem completados durante um certo período de estágio, mais ou menos longo, consoante a natureza técnica do organismo que os admitiu.

Nos serviços que porventura possuam já uma fiscalização interna organizada seria também conveniente que a acção desta se exercesse em estreita colaboração com a fiscalização superior, **que deve ser constituída, por um pessoal de escol**, pois destes contactos só poderiam advir vantagens para ambas, que se traduziriam não só numa maior eficácia quanto à realização dos objectivos a atingir, como também na elevação do nível profissional dos funcionários fiscalizados, que certamente resultaria de tais contactos.

Onde e quando fosse exequível, deveria promover-se também a simplificação dos processos de fiscalização, limitando a exigência dos documentos a examinar aos de primacial importância, completando-se a fiscalização, quando as circunstâncias o aconselhassem, pelo exame da escrita efectuada, «sur place» e de surpresa, às contabilidades e tesourarias dos diferentes serviços.

A fiscalização prévia nem sempre é suficiente. Os fundos podem sair dos cofres públicos com inteira observância das formalidades legais, o que não quer dizer que posteriormente lhes seja dada a aplicação devida ou que mãos desonestas os não desviem do seu destino legal.

A fiscalização preventiva deve, pois, ser completada, sempre que possível, pela fiscalização «a posteriori», isto é, pela prestação de contas.

Reconhece-se ainda que, em determinadas circunstâncias, qualquer daquelas modalidades só por si não basta, como no caso de os documentos destinados a comprovar a entrada de receitas ou a realização de despesas não oferecerem garantias de autenticidade por se encontrarem viciados ou conterem rasuras que envolvam suspeita de fraude.

Nesta hipótese só o exame pericial dos documentos duvidados, conjugado com uma visita de inspecção inesperadamente efectuada à sede do organismo ou serviço fiscalizado, poderá resolver o problema de forma satisfatória.

1. — Com referência à pergunta formulada neste número, ignora-se se, de facto, existe uma relação «optimum» entre o quantitativo das importâncias verificadas ou fiscalizadas e o custo da fiscalização. Na hipótese negativa seria interessante determinar essa relação, de forma que ela servisse de orientação no sentido de não se despendar com a fiscalização mais do que aquilo que seria razoável em face do objectivo a atingir.

Talvez só depois de um estudo aturado deste problema a efectivar pelas diferentes instituições superiores de fiscalização das finanças públicas se possa chegar a uma conclusão que permita fixar o «quantum» dessa relação.

2. — Relativamente à segunda pergunta, ou seja, se é desejável que as instituições superiores de fiscalização efectuem as suas verificações a expensas dos organismos fiscalizados, permita-se-nos que apontemos dois exemplos do que se passa em Portugal acerca desta matéria.

Assim, começando pelo Tribunal de Contas, que é a instituição suprema de fiscalização financeira no nosso país, diremos que os encargos resultantes da manutenção dos seus serviços estão previstos no Orçamento Geral do Estado e são suportados pelas receitas gerais nele descritas.

Todavia, existe uma compensação, obtida por intermédio do próprio Tribunal, que consiste — exceptuadas as isenções mencionadas na lei — na liquidação e cobrança por ele promovidas de emolumentos provenientes dos julgamentos das contas dos serviços sujeitos à sua jurisdição e da concessão do «visto», que se traduz numa declaração prévia de conformidade com a lei, em diplomas de nomeação, promoção ou mudança de situação das quais resulte aumento de vencimentos ou remuneração de qualquer espécie, incluindo contratos de pessoal, de material ou de qualquer outra natureza, além das taxas devidas pela passagem de certidões, interposição de recursos, extinção de cauções, etc.

Não se trata, portanto, de receitas com consignação especial. No entanto, embora não exista a preocupação de se constituir uma cobertura para esse fim, tem-se verificado nos últimos anos que o produto destas receitas compensa em grande parte as verbas que anualmente são atribuídas ao Tribunal de Contas no Orçamento Geral do Estado para satisfação dos seus encargos.

Com a fiscalização do comércio bancário, que está confiado à Inspeção-Geral de Crédito e Seguros, as coisas passam-se de maneira semelhante, ainda que neste caso haja uma consignação expressa de receitas.

Assim, pelo Decreto n.º 10 634, de 20 de Março de 1925, que regula o exercício das operações do comércio bancário, foi determinado que os bancos ou casas bancárias ficavam sujeitos, entre outras obrigações, à de contribuir com a quota anual de fiscalização, calculada sobre o capital e fundo de reserva até o limite de 0,2 por cento.

Mais tarde, porém, publicou-se o Decreto-Lei n.º 42 641, de 12 de Novembro de 1959, que no seu artigo 8.º determina que as instituições de crédito, com excepção dos institutos do Estado, das caixas económicas e das cooperativas de crédito, continuam sujeitas ao pagamento da quota de fiscalização criada pelo decreto atrás referido, quota que é

calculada sobre o capital e fundos de reserva e que não poderá exceder 0,05 por cento para os bancos de investimento e 0,2 por cento para as restantes instituições.

As percentagem relativas a cada ano, que incidirão sobre o capital e fundos de reserva existentes em 31 de Dezembro desse mesmo ano, são fixadas pelo Ministro das Finanças, em portaria publicada nos dois primeiros meses do ano seguinte e a sua liquidação e cobrança são efectuadas pela Inspeção-Geral de Crédito e Seguros durante o mês de Março imediato.

Quanto ao Tribunal de Contas, a prática adoptada está em harmonia com o princípio clássico da não consignação de receitas, que é geralmente observado aquando da elaboração do Orçamento Geral do Estado, se bem que, como já vimos, algumas excepções a esta regra possam ser apontadas.

Em obediência a tal princípio e a outras razões de ordem moral, talvez não seja desejável que as Instituições Superiores de Fiscalização efectuem as suas verificações a expensas dos organismos por elas fiscalizados, o que não obsta a que se procure, ao organizar-se o Orçamento, uma compensação de receita, que indirectamente provenha das contribuições ou impostos a pagar por tais organismos, e cujo quantitativo seria calculado tendo também em consideração o custo dessa fiscalização.

A adoptar-se este critério obviar-se-ia ao inconveniente de as instituições superiores de fiscalização que, devido ao número sempre crescente de serviços a fiscalizar, carecessem de alargar os seus quadros de pessoal para o bom desempenho da sua missão, não o poderem fazer com o fundamento de que tal alargamento provocaria desequilíbrios orçamentais por falta de receita compensadora

Em suma:

a) A fiscalização financeira deve ser actual, orientadora, colaborante e contribuir para o aperfeiçoamento da organização do serviço fiscalizado;

b) Os funcionários que a exercem devem possuir, além da indispensável preparação técnica, cultura geral razoável e sobretudo idoneidade moral;

c) Independentemente das habilitações legalmente exigidas, seria conveniente a criação de cursos de aperfeiçoamento ou estágios durante os quais os funcionários admitidos completariam os conhecimentos adquiridos anteriormente ao seu ingresso nas instituições fiscalizadoras;

d) A fiscalização deve ser orientada no sentido de se obter o máximo rendimento, com o mínimo de dispêndio de fundos e de tempo, evitando toda a perturbação que poderá causar aos serviços no caso de ser exercida na sua sede e com demora excessiva;

e) Para este efeito estudar-se-ia uma simplificação de processos que, sem prejuízo do objectivo em mira, permitisse acelerar os exames e verificações, estabelecendo novas normas adequadas às circunstâncias;

f) Conquanto em Portugal, como aliás noutros países, os funcionários do Estado tenham direito a determinadas regalias consignadas na lei, tais como o direito à aposentação, a assistência na doença (principalmente quando se trata da tuberculose), o abono de família, certas facilidades para a aquisição de casas de habitação, a protecção contra acidentes de trabalho, etc., — se aqueles não forem também condignamente remunerados não será possível deter a sua saída para as actividades particulares, dado o apreciável desnível de vencimentos que actualmente se verifica.

Julho de 1964.

JOÃO BARTHOLOMEU JÚNIOR

Chefe dos Serviços de Revisão e «Contrôle»
das Contas Gerais do Estado Português



TRBC

TRIBUNAL DE CONTAS
BIBLIOTECA-CDI



42x2011