



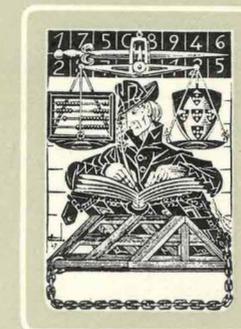
V CONGRESSO INTERNACIONAL
DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES
DE FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS
PÚBLICAS

TEMA II

Contribuição das Instituições Superiores
de Fiscalização para a manutenção
de um nível elevado no funcionamento
da Administração Pública

pelo Conselheiro

ABÍLIO CELSO LOUSADA



LISBOA — 1965

336.126
LOU*Con
ex.3

336.126
LOU* Com
ex. 3

Sala 8

V CONGRESSO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES
SUPERIORES DE FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

(Jerusalém - Junho de 1965)

TEMA II

Contribuição das Instituições Superiores
de Fiscalização para a manutenção
de um nível elevado no funcionamento
da Administração Pública

pelo Conselheiro

ABÍLIO CELSO LOUSADA

LISBOA — 1965

CONTRIBUIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE FISCALIZAÇÃO PARA A MANUTENÇÃO DE UM NÍVEL ELEVADO NO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

★

A limitação de tempo e a regra usual, por todos acatada, no sentido duma sintetização de ideias, não permitiram, neste trabalho, o desenvolvimento aconselhado pelo merecimento do tema.

I

Desde que iniciam a sua actividade no serviço público — que prossegue o interesse geral duma maneira regular e contínua — os funcionários, automaticamente, se obrigam ao cumprimento dos deveres resultantes da especial natureza de funções que vão desempenhar ou em que vão colaborar, quer eles se encontrem ou não consagrados na letra da lei. E assim é que, expressos ou implícitos, da violação de algum desses deveres resulta infracção disciplinar que lá lugar a aplicação das sanções disciplinares.

Quanto aos deveres especiais, decorrentes da função que exercem, é frequente encontrarem-se, alguns deles, estabelecidos nas leis criadoras ou reguladoras do respectivo serviço, mas a sua completa enumeração raramente existirá, tal a sua variedade e a diversidade que se

verifica de uns serviços públicos para outros e de funcionário para funcionário (1).

Se é certo que deve exigir-se aos funcionários que têm a seu cargo a direcção, fiscalização ou superintendência de vários serviços, a responsabilidade pelas irregularidades que porventura neles se pratiquem, não é menos certo que a Administração deve rodear esses funcionários de um mínimo de condições que lhes permita realizar eficientemente a sua acção directiva. (Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 28-6-940, no «Diário do Governo» de 7-9-940).

Por vezes verificam-se, nos funcionários, comportamentos ou atitudes disfarçados em falsa aparência de licitude e de que os superiores hierárquicos, inadvertidos, não dão conta e só assinalam pelos seus efeitos.

O acórdão do Conselho Superior de Disciplina do Ultramar, de 21 de Abril de 1954, no «Diário do Governo» de 11 de Julho de 1954, refere: «Os trâmites legais impostos aos que lidam com dinheiros públicos são criados quer para se tornar possível uma fiscalização eficiente dos serviços, quer para que não sejam delapidados os fundos da Fazenda Nacional, quer para defesa dos próprios serventuários que com tais fundos lidam. Preteri-los ou adoptar expedientes que, embora não sejam desonestos no fundo, são ilícitos e podem atrair suspeitas menos honrosas sobre os serviços e sobre os serventuários, ainda que praticados da melhor boa fé e com intenção única de facilitar ou mesmo activar o expediente burocrático ou a execução de certas obras, é facto condenável e constitui, por isso, infracção disciplinar, visto que na maior parte dos casos, tais práticas tanto podem ser postas ao serviço de fins lícitos como de fins inconfessáveis».

É evidente que só a integridade moral dos funcionários garante, em determinados casos, a defesa do Estado, quando em conflitos íntimos, de consequências incalculáveis, eles, colocados de momento, entre o interesse comum e o seu interesse pessoal, têm que decidir com a autoridade e independência do seu julgamento.

(1) Regime Disciplinar — Dr. Vítor Manuel Lopes Dias — p. 11.

Quanto a nós, o problema está ligado àqueles que se têm equacionado sobre as condições gerais e especiais de recrutamento, educação moral e profissional do funcionário antes e durante a sua carreira, e à acção educativa dos seus superiores.

Muitos destes desvios são impossíveis quando o funcionário, educado na sujeição aos elevados deveres morais a que a própria cultura dá relevância, tem a consciência plena da sua dignidade.

A administração sabendo que vale o que valerem os seus servidores, não deve abandoná-los à sua sorte, deixando-os na carreira ao sabor de inclinações comodistas, sem um programa e sem um auxílio eficiente; deve exercer sobre eles uma acção educativa e orientadora persistente; deve dar-lhes experiência e preparação racional atendendo não simplesmente ao interesse imediato do Serviço, mas, principalmente, ao interesse moral do funcionário que na realidade se confunde com o interesse real da Administração.

Consequentemente, há necessidade de, correlativamente, criar métodos susceptíveis de valorizar as qualidades de comando e de suscitar nos chefes o interesse pela formação de quadros de «élite», insuflando nos funcionários, desde os superiores aos inferiores, vida e dinamismo, espírito de criar e renovar, para que não se afirme que é «a força do hábito mais do que planos concertados que faz funcionar o conjunto de serviços».

O comando hierárquico deve obedecer, como nas empresas, a um estilo associativo, cooperativo, onde o chefe forma e informa largamente e consulta os seus colaboradores. Mas, evidentemente, quem decide é o chefe e os subordinados aceitam a sua decisão. Este tipo de comando exige uma qualidade sem par do chefe e uma qualidade de subordinados obtida por um longo esforço orientador, de educação e de explicação da «regra do jogo», cujos dois traços essenciais são a crítica franca e a obediência à decisão (1).

(1) Cf. J. Devenez — Acerca do comando e da concepção da autoridade do pessoal das empresas.

Só assim um Serviço poderá fortalecer a sua autoridade, elevar o seu prestígio e contribuir para um nível superior da Administração Pública.

II

O funcionário, no desenvolvimento da sua actividade funcional, deve obediência às ordens recebidas pelos superiores hierárquicos, às normas reguladoras da orgânica dos seus Serviços e, em geral, obediência à legalidade e justiça das leis.

As ordens dirigidas pelos agentes dos quadros directivos aos agentes de execução supõem-se dadas dentro da competência e forma legal e no interesse do serviço e como, de certo modo têm força de autoridade para serem reconhecidas como esclarecimento útil ou interpretação mais justa das normas que regem a matéria a que respeitam, não é demais encarecer a sua importância.

Eis porque, em consequência, se deverá ser exigente nas condições de recrutamento e nos requisitos especiais de promoção para que os agentes directivos ofereçam o máximo de garantias de saber ensinar orientar e esclarecer, e os outros de saber compreender, traduzir e executar.

A questão é também, neste aspecto, de formação educacional e profissional e não se confina apenas nos títulos ou graus de habilitações literárias, pois há necessidade de serem completadas por processos baseados na pré-selecção, na conscienciosa programática dos concursos e nos cursos de orientação e formação profissional.

Hoje, mais do que nunca, pelos vastos aspectos das novas técnicas e complexidade das funções, a criação e aplicação exacta das normas, implica cultura, competência, instrução ou senso jurídico e até orientação prévia determinada por estudo sério; contudo, a crítica a essas mesmas normas necessita, além disso, dum sentimento de independência intelectual e um somatório de conhecimentos que permitam equacionar soluções de alternativa sem as quais a crítica seria inconsequente.

Além disso, é preciso ainda tranquilidade de espírito e nítida compreensão das realidades de momento para por em desenvolvimento eficiente e útil todos os conhecimentos e qualidades adquiridos.

As condições de valorização profissional, por competência técnica, são variáveis conforme a natureza das funções e ela resulta, quer da posse de certos títulos cujo diploma dá uma presunção de capacidade, quer do anterior exercício de determinadas funções durante um período de tempo mais ou menos longo.

A vida administrativa é, modernamente, um trabalho contínuo e simultâneo de construção e reconstrução. Daí a luta que se trava para criar uma nova mentalidade nos serviços do Estado e descobrir o meio mais eficaz para a formação e aperfeiçoamento do pessoal⁽¹⁾.

A sua valorização técnica, aparece-nos, pois, como uma tarefa de grande envergadura que não dispensa, antes exige, a colaboração devotada de todos; e, na verdade, só o pessoal com completa formação e plena consciência dos seus deveres profissionais dá a segura garantia de perfeita e rápida integração nas directrizes superiores, de melhor rendimento dos serviços, da sua regularidade e da sua continuidade.

Esta valorização técnica e o equilíbrio moral dos funcionários habilita-os, sem esforço, a compreender e auxiliar a realização dos fins superiores do Estado, a elevação do nível de funcionamento da Administração Pública e a reconhecer, por isso, como necessária e nobilitante, a sua obediência à legalidade e à justiça das leis.

*

Os funcionários públicos estão ao serviço da colectividade e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares, incumbindo-lhes acatar e fazer respeitar a autoridade dos Estado (Lei Cons-

(1) A. J. Lemos Aguiar — Necessidade de formar e aperfeiçoar o pessoal burocrático — p. 10.

titucional — art.º 24.º), e assim, têm de prestar colaboração constante, dentro das atribuições e das possibilidades de cada um, no sentido de facilitar e conseguir a realização de todos os fins do Estado.

Tem que se subordinar à lei porque a própria Administração que serve está submetida a ela ⁽²⁾, sem deixar de estar vinculada a um dever geral de boa administração como consequência da sujeição necessária ao interesse público. A Administração conserva, assim, numa larga medida, a liberdade de se determinar por simples critérios de oportunidade e conveniência, mas a discricionariedade administrativa, segundo a doutrina e o espírito que informa o Estado de Direito, é uma faculdade toda impregnada de sentido jurídico, visando, unicamente, a melhor adequação dos princípios normativos da lei à fecundidade imprevisível de situações que a vida possui em si.

A autoridade não é, pois, senhora de decidir a seu grado, como lhe apetece, arbitrariamente; apenas lhe é permitido escolher, entre duas ou mais soluções possíveis, aquela que as circunstâncias indicarem como mais adequada para, no caso concreto, se realizar òptimamente o fim visado pela lei.

Como faculdade derivada da lei, que a lei orienta e que para o cumprimento da lei deve tender, o poder discricionário não dispensa, portanto, a contemplação, a compreensão, a penetração da letra e do espírito da regra legal. Como em toda a aplicação do Direito, o titular do poder discricionário tem de ser um intérprete. E é nas regras clássicas de interpretação da lei que, unicamente, devemos procurar os meios

⁽²⁾ A administração pública no nosso Direito actua nos termos previstos ou permitidos pela lei: não lhe é possível tudo o que a lei não proíbe, como sucede com os particulares, a sua acção está positivamente regulada e por isso só pode querer o que a lei permitir que queira. — Prof. Marcello Caetano — «Tratado Elementar de Direito Administrativo» — p. 27.

de tornar equitativas as soluções extraídas do preceito geral para o caso concreto ⁽¹⁾.

As razões da Administração devem ser honestas e legítimas. É preciso que a Administração, a todo o preço, cultive actos de honestidade intelectual. Se a Administração, dispondo de um poder discricionário, se propõe fazer dele um uso efectivamente discricionário, não se lhe deve permitir dissimular o carácter mais ou menos arbitrário do seu acto, sob o falso aspecto de um motivo aparentemente imperioso: se ela invoca um motivo para apoio do seu acto, é desse motivo e da sua exactidão material que dependerá a validade do acto ⁽²⁾.

Daqui pode resultar o entendimento de que os funcionários com poderes de apreciação e decisão e mesmo aqueles de cuja informação, relatório ou parecer, derivar o julgamento do trabalho de outros, de hierarquia inferior, devem comportar-se, nas devidas proporções, dentro dos elevados princípios que norteiam os juízes, no âmbito da função em que colaboram.

Longe de nós pretendermos que o funcionário público, no campo restrito das suas funções específicas, se movimente e actue dentro das mesmas dificuldades que se deparam aos juízes, como agentes independentes, na resolução de problemas de interpretação, com vista à correcta aplicação da lei.

Queremos apenas referir que na solução das questões que tenham a resolver, conforme a sua competência, e para a qual se requer cultura e probidade não inferiores às do juiz, os funcionários, sem perder de vista que o interesse público é a ideia dominante de todas as normas públicas administrativas, devem procurar encontrar no dever

⁽¹⁾ Prof. Marcello Caetano — Da notável conferência realizada na Ordem dos Advogados, em Lisboa, a 23 de Outubro de 1948. Ver «Páginas inoportunas», p. 159, sobre «O respeito da legalidade e a justiça das leis».

⁽²⁾ C. J. Hamson — «Pouvoir Discrétionnaire et Contrôle Jurisdictionnel de l'Administration» — Traduit de l'anglais par André Cocatre-Zilgien — 1958.

de obediência à lei e numa ponderação tão profunda e completa quanto possível, a solução mais equilibrada e justa.

Não devem esquecer que lhes cabe um papel fundamental como auxiliares do legislador na defesa dos interesses da Administração e da Comunidade Nacional embora numa posição dependente e subordinada. Têm, para tanto, necessidade de conhecer, mesmo elementarmente, além dos princípios gerais de direito, nomeadamente os princípios gerais do direito administrativo e do direito público do país.

Basta isto para se concluir que é justificável exigir a cultura geral do pessoal directivo, nos vários ramos dos serviços públicos, tanto mais que no aspecto de interpretação das normas e da lei não pode ser indiferente a preparação profissional e moral dos funcionários, os quais devem dar garantias suficientes de um entendimento justo das coisas e de uma colaboração técnica eficiente. Saber para ensinar. Conhecer para dirigir.

No âmbito das actividades dos agentes das Instituições Superiores de Fiscalização de Finanças Públicas tornam-se mais frisantes os aspectos que traduzimos. São destes agentes, integrados numa das mais altas organizações do Estado, e cuja acção se espraia pelos mais diversos e complexos serviços, que deve partir o exemplo de uma conduta de indefectível respeito pela hierarquia, pela disciplina da ordem jurídica e pelos sagrados princípios que norteiam a realização dos fins do Estado.

III

As considerações feitas nos números anteriores, servem apenas para demonstrar como importante e fundamental é a valorização profissional do funcionário e quão necessária se torna, para a manutenção dum nível elevado no funcionamento da Administração Pública, que ela se forme através de múltiplas condições de educação, cultura, senso jurídico, moralidade e probidade intelectual.

Se estas condições são de exigir em todos os serviços administrativos, oferecem relevância maior quando se trata de serviços especiais de inspecção, fiscalização e «contrôle», dada a natureza particular-

mente técnica destas funções e da sua projecção no aperfeiçoamento da vida administrativa do país.

O sistema de recrutamento dos funcionários das instituições de «contrôle» de carácter administrativo ou jurisdicional e designadamente os das Instituições Superiores de Fiscalização das Finanças Públicas deve ser revisto à luz das novas exigências da técnica e das necessidades reais do Mundo, por forma a permitirem, espontaneamente, a criação de grupos ou categorias de funcionários que se possam impor com a sua autoridade moral e capacidade técnica, nos serviços que lhes compete inspeccionar e controlar.

A sua cultura deve ser bastante segura para que nos relatórios, nos pareceres, e até nas resoluções e soluções formuladas, não só apontem os erros, as faltas e os desvios verificados à finalidade das normas e aos objectivos da lei, mas para que, também, sugiram por meio de conscientes recomendações, os ajustamentos convenientes e as modificações de vulto que reconheçam necessários para uma melhor eficiência e rectidão da gestão dos serviços que fiscalizaram.

É recomendável que o provimento dos lugares de ingresso revistam o carácter provisório, como estágio para o ingresso definitivo, e do mesmo modo recomendável será providenciar por uma educação cultural e psicológica especializada, a adquirir em cursos especiais, simultaneamente com colóquios, trabalhos práticos ou conferências nos serviços, que completem os requisitos legais para a admissão aos concursos de acesso ou promoção.

Poderia mesmo pensar-se em instituir no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, ou na Faculdade de Direito, um curso especial destinado a funcionários do Estado ou simplesmente para os funcionários do Ministério das Finanças, cuja especialização e apuramento técnico é, evidentemente, mais necessário, nomeadamente para aqueles que se destinam a serviços de «contrôle», arrecadação e escrituração, contabilidade, inspecção, etc. Esse curso seria obrigatório e a ele destinariam algumas manhãs, os funcionários em regime experimental.

Não será demais encarecer a utilidade deste curso. Veja-se por exemplo o que se passa no Tribunal de Contas. Há problemas delicados, como o da aplicação de certas regras ou princípios gerais de direito público e privado cuja adopção no direito financeiro não pode fazer-se sem um cuidadoso trabalho de averiguação das possibilidades da sua adaptação. Além dos textos promulgados sobre matérias específicas, o Tribunal tem de atender às leis cuja observância está implícita no exercício das suas funções. Quando, em matéria do visto, a lei manda que o Tribunal verifique, além dos requisitos financeiros, se os documentos que lhe são submetidos estão em conformidade das leis em vigor, é evidente que o julgador fica obrigado a fazer respeitar as normas jurídicas dos diferentes ramos de direito, reguladoras do caso em exame, para o efeito do visto. Verificará, assim, nos actos e contratos, quer civis, quer administrativos, todos os elementos exigidos para a sua validade ou legalidade. Socorre-se portanto, da lei constitucional, civil, administrativa, penal, financeira, além dos diplomas orgânicos e regulamentares de cada instituto ou serviço. E o mesmo se dá na instrução dos processos para julgamento das contas, com base no relatório dos funcionários que as liquidam ou verificam (contadores), liquidação que compreende a fiscalização técnico-jurídica de todas as operações realizadas na gerência, quer no que respeita à cobrança ou simples arrecadação das receitas, quer no que respeita à saída de fundos e transição de saldos, e se destina a apurar as operações pelas quais os gestores devem responder ou ser responsabilizados.

Além disso os concursos de ingresso na função pública deveriam revestir, de preferência, o aspecto de prova de aptidão feita na base de testes destinados a averiguar as qualidades potenciais dos candidatos, tais como a destreza mental, memória, capacidade de raciocínio, facilidade de expressão escrita, bom senso e outras virtudes que é necessário que existam, pelo menos em estado latente.

Mas tudo isto não será bastante se, simultâneamente, os chefes,

com alma e com fé, não auxiliarem e acompanharem os subalternos na sua capacidade realizadora e no entusiasmo das suas tarefas.

Complementarmente aos estágios, aos cursos, aos trabalhos práticos, às conferências e colóquios, e aos concursos, compete, sobretudo aos chefes, pôr em jogo o tríplice sentido da utilidade, da justiça e da responsabilidade a que aludiu o nosso Presidente do Conselho no impressionante discurso dirigido aos altos funcionários do Ministério das Finanças, em 5 de Setembro de 1940, por ocasião do abandono daquela pasta.

Esses meios com que procurou e conseguiu modificar a mentalidade, a formação, as qualidades profissionais e morais, o rendimento do funcionalismo de finanças, foram claramente expostos nesta primorosa síntese:

«Se ao funcionário, integrado numa ordem administrativa qualquer, se deu a compreensão de como o seu trabalho, simples que seja, se combina com o dos mais para a consecução de determinado resultado; se se lhe deu a consciência da grande obra em que participa e que sem o seu concurso seria impossível ou ficaria ao menos imperfeita, incutiu-se-lhe também o **sentido da sua utilidade**, na qual assenta em primeiro lugar a dignidade profissional.

Depois da utilidade, o **sentido da justiça** — da justiça do Estado para com ele, em recompensar-lhe o esforço, em premiar-lhe o mérito, em reconhecer-lhe as suas preferências, em colocá-lo, em promovê-lo, em conciliar o interesse do serviço com o seu interesse pessoal ou familiar, em o libertar das influências aviltantes, desnecessárias para a justiça que se lhe deve e insuficientes para favores que não se lhe podem fazer.

Por último, o **sentido da responsabilidade** — agora a justiça do funcionário para com o Estado e para com a Nação. Este homem, por vezes isolado e modesto, sabe que reside nele uma parcela desse poder sagrado que é a autoridade; que esta

existe não por imposição da força de quem quer mas por necessidade devida em comum e para o maior bem de todos; sabe que dos seus actos ou da sua incúria, do seu saber ou da sua incompetência podem advir benefícios ou danos, riscos ou prejuízos para os indivíduos e para a colectividade nacional. A sua responsabilidade é enorme: da sua informação inexacta nasceu o despacho errado; do seu parecer tendencioso proveio a denegação de justiça; por causa dos factos ou números que levianamente não verificou, veio a acontecer que actos de governo e até toda uma política foram completamente errados.»

Os méritos e deméritos profissionais dos funcionários cumulam-se ao longo do exercício das funções e sobre eles e à custa deles é estabelecido um conceito de valor relativo tanto pelos chefes como pelos seus pares. Um funcionário está sempre a prestar provas de competência. Aquele valor é o valor de verdadeiro interesse, porque é real e não devia ser destruído, como é frequente acontecer, pelas provas dum enganoso concurso de promoção em que nem sempre se pode ajuizar dos requisitos subjectivos do funcionário.

Damos por isso especial relevo, mais que às normas escritas, à acção educadora e persistente dos superiores hierárquicos sobre os subalternos, no sentido de os **formar e especializar** para as tarefas que lhe estão ou possam vir a estar destinadas.

IV

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 aplicação das penas), mas em certos casos podem também incorrer em responsabilidade civil. Em regra, são irresponsáveis. Mas o artigo n.º 2399 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 outrem; porém, se actuam dentro da esfera das suas atribuições, isto é, com competência, mas não acatam as prescrições 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 de uma falta de serviço, mas de uma 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 durante o serviço, não pode invocar-se a responsabilidade da Administração Pública, mas somente a responsabilidade pessoal dos funcionários que tiverem praticado os actos ilícitos.

Os funcionários públicos podem, no seu serviço, cometer faltas causando um prejuízo ao Estado, mas em *certos casos excepcionais, expressos na lei, são irresponsáveis por tais faltas*.

Para reduzir ao mínimo a margem das faltas de serviço, convém que, dentro do exercício do poder de regulamentação interna dos organismos, se preste especial atenção às normas que devem disciplinar o poder de «contrôle» sobre os subalternos, entendido este como compreendendo o poder de «surveillance» e o «contrôle» hierárquico.

O poder de «surveillance» comporta dois atributos «dont l'un se rattache à l'ordre préventif et l'autre, à l'ordre repressif» (1). O primeiro atributo é o poder de indicar aos subordinados a conduta a seguir, quer de uma maneira geral, quer a propósito de um serviço (affaire) ou de uma série de serviços determinados; o segundo é o chamado poder disciplinar, a exercer, em caso de falta aos deveres da função, por

(1) Sobre todos estes poderes ver Paul Devez et Guy Debeyre — «Traité de droit administratif» — pp. 20 a 25.

sanções apropriadas, estranhas à ordem penal, atingindo o agente faltoso na sua situação funcional.

O «contrôle» hierárquico traduz-se no poder atribuído ao superior hierárquico de anular (total ou parcialmente), ou de corrigir certos actos jurídicos realizados (accomplis) pelos seus subordinados imediatos.

Se não se pode submeter a responsabilidade dos funcionários ao direito comum, isto é, à obrigação de reparar integralmente as consequências danosas de todas as suas faltas, não se pode, por outro lado, aliviar os funcionários de toda a responsabilidade e assegurar-lhes a impunidade pelas suas faltas mais indesculpáveis.

O problema consiste, portanto, para o legislador e a jurisprudência, em encontrar o meio de proteger o funcionário contra as acções abusivas de responsabilidade, deixando-lhe, todavia, a responsabilidade das faltas que razões de interesse público não se podem desculpar⁽¹⁾.

«L'agent public qui a commis une simple faute non détachable du service (faute de service) ne peut être rendu responsable, sauf texte spécial ni à l'égard de la victime, ni à l'égard de l'Administration, que celle-ci soit elle-même victime directe de la faute de service ou qu'elle ait dû indemniser la victime. On considère que, hors de cas de faute personnelle, l'agent même fautif, même passible d'une peine disciplinaire, est un rouage de l'Administration et n'a pas de responsabilité propre⁽²⁾.»

Esta situação é característica do regime administrativo francês que se opõe, neste ponto, ao regime inglês ou americano, segundo o qual o funcionário é um cidadão como os outros que deve responder por todas as suas faltas, sem distinção entre a falta pessoal e a falta de serviço⁽³⁾.

(1) Waline — Traité Élémentaire — 6e. édition — p. 365.

(2) Georges Vedel — Droit Administratif — I, p. 209.

(3) D. Levy — La responsabilité de la puissance publique et de ses agents en Angleterre — Paris, 1957.

Levar-nos-ia muito longe abordar a distinção entre a falta pessoal e falta de serviço e os variados aspectos da responsabilidade civil do Estado e dos seus órgãos ou agentes, do recurso da Administração contra os seus agentes, da delimitação e determinação da responsabilidade da Administração, da protecção devida pelo Estado aos funcionários, etc., etc.

Está ligado a todos estes aspectos o último ponto focado na alínea A) do tema 2.º do Congresso e só dentro das teorias dominantes de cada país sobre estes problemas, se poderá encontrar a solução ajustável a esse ponto.

A título meramente informativo dizemos que a responsabilidade civil, no nosso direito, supõe em princípio a culpa do agente e a anti-juridicidade do acto praticado.

O nosso Código Civil dispõe: «Os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduação que sejam, não são responsáveis pelas perdas e danos que causem no desempenho das obrigações que lhes são impostas por lei, excepto se excederem ou não cumprirem, de algum modo, as disposições da mesma lei, sendo neste caso, solidariamente com eles, responsáveis as entidades que foram serventuárias» (artigo n.º 2399). Se os ditos empregados, excedendo as suas atribuições legais, praticam actos, de que resultem para outrem perdas e danos, serão responsáveis do mesmo modo que os simples cidadãos (artigo n.º 2400).

Por outro lado, o artigo n.º 366 do Código Administrativo declara que o «concelho, a freguesia e a província respondem civilmente pelas perdas e danos resultantes das deliberações dos respectivos corpos administrativos ou dos actos que os seus órgãos executivos, funcionários, assalariados ou representantes praticarem com ofensa da lei, mas dentro das respectivas atribuições e competência, com observância das formalidades essenciais e para a realização dos fins legais.

Na nossa legislação encontramos desvios nítidos da regra da irresponsabilidade dos funcionários em relação ao Estado nas leis gerais da Contabilidade Pública, nas leis especiais dos Serviços ou nas leis orgânicas e regulamentares do Tribunal de Contas, quanto a responsabi-

lidades financeiras que, participando da natureza das outras responsabilidades, têm características especiais.

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.

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 responsável, 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 n.ºs 31 271 e 32 682) e outros em que a responsabilidade é a de

incorrer numa multa a fixar dentro de um mínimo e máximo previsto pena de prisão acrescida de multa (Decreto n.º 19 706, de 7 de Maio na lei, substituída em caso de reincidência por uma sanção criminal ou 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).

Dos casos excepcionais à regra da irresponsabilidade dos funcionários em relação ao Estado, o mais nítido é o dos exactores, recebedores e pagadores, dos que detêm fundos e manejam dinheiros públicos, e os que respeitam aos alcances.

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 2054, de 21 de Maio de 1952.

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

Mesmo nos alcances provenientes de arrebato e subtracção 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).

A Lei n.º 2054 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, houverem procedido com culpa grave.

Neste caso, abandonou-se o sistema da responsabilidade objectiva e adoptaram-se os princípios gerais da responsabilidade civil aquiliana, que informam o nosso direito, mas ficou vigorando, quanto aos que têm por missão simplesmente o manejo directo dos dinheiros, a disposição especial atrás citada do artigo 45.º do Regimento do Tribunal.

O nosso ordenamento jurídico no sistema de responsabilidade, atende às circunstâncias em que os erros, os deslizes, as irregularidades, as inconsiderações e negligências, os abusos, as fraudes, os alcanços dolosos ou culposos, se manifestaram e desenvolveram e, segundo elas, ou abona, ou releva, ou converte ou reduz, ou sanciona e promove a execução, ou relega os responsáveis aos tribunais criminais.

Não deixa de ter em consideração a falibilidade dos homens que, na verdade, não são autómatos mas seres conscientes, e por isso atende à medida do dano patrimonial ou moral, à boa ou má fé, à intensidade da fraude, ao grau de culpa, à negligência directa ou indirecta, ao interesse público, ao prestígio da função.

Na particularidade de cada caso, o funcionário que errou ou claudicou, encontra, porém, a garantia de uma justiça equilibrada e humana e o Estado a defesa dos seus interesses morais e patrimoniais.

Parece-nos, pois, que só nas leis especiais de cada país e de acordo com os princípios do seu ordenamento jurídico geral sobre responsabilidades se poderão encarar soluções sobre casos concretos de fisionomia igual à referida nas alíneas A) e B) do Tema 2.º do Congresso.

V

Depois do exposto e enquadrando-nos pròpriamente na finalidade a que o tema se dirige, diremos que o nosso Tribunal de Contas, conquanto possa alterar, dentro de certos limites, a orientação administrativa dos serviços no aspecto contabilístico, não pode em verdade, porque ultrapassaria as normas da sua competência, determinar ou até mesmo sugerir, oficialmente, modificações de vulto, de carácter orgânico ou de estrutura hierárquica.

Pode dizer-se até que as decisões do Tribunal são sempre ou quase sempre de características negativas. Não há precisamente uma orientação positiva, esclarecedora, tutelar, mas declaração de cunho impeditivo⁽¹⁾.

O Tribunal não ensina a administrar melhor, diz antes: como se fez não pode ser. Tem como principal função julgar contas e mesmo o visto é ainda, essencialmente, uma função de julgamento, isto é,

⁽¹⁾ Por ex.: os serviços são notificados de que determinadas despesas são ilegais por falta de lei que as autorize ou por ser incorrecta a sua inscrição orçamental.

de verificação de conformidade com a lei (Relatório do Decreto n.º 18 962).

Por isso, tudo o que possa resultar de aperfeiçoamento das normas, deriva simplesmente da espontânea compreensão dos serviços em face do que o Tribunal verificou, anotou ou sancionou.

Nem a Contabilidade Pública, que vela pela aplicação correcta de algumas normas regulamentares genéricas, pode impor aquelas modificações estruturais. Esse é um trabalho ou função dos próprios organismos ou, por vezes, de alguns departamentos do Ministério respectivo.

Daqui resulta poder compreender-se que as leis orgânicas dos serviços devem ter em atenção, na sua elaboração, e cada uma dentro do âmbito das suas funções específicas, a utilidade da sua colaboração efectiva e constante com os organismos de «contrôle», traduzida em disposições que lhes permitam auscultar as suas opiniões ou directrizes, para depois, reconhecida a sua conveniência, as regulamentarem.

Poder-se-ia encarar a possibilidade de dar às Instituições Superiores de Fiscalização Financeira competência para, em certas circunstâncias e pelo menos nos casos em que houvesse repercussão financeira, examinar e estudar a organização administrativa dos serviços, para apontar as suas lacunas, os seus defeitos e causas, e indicar os meios de os remediar. Regulamentar-se-ia também o sistema de relações entre as Instituições Superiores de «Contrôle» e as unidades de «contrôle» interno ⁽¹⁾.

E não será audacioso afirmar que só adviria interesse para a própria Administração se os diplomas orgânicos a promulgar fossem previamente sujeitos a um verificação de um serviço especial dessas Insti-

⁽¹⁾ Em Portugal, só os grandes organismos têm serviços de controle interno de real importância: Correios e Telégrafos, Porto de Lisboa, Arsenal do Alfeite. Podia estudar-se uma fórmula que permitisse contactos frequentes com os serviços do Tribunal de Contas, já que o representante deste, junto dos Conselhos de Administração, tem de certo modo um campo de acção limitado.

tuições que formulasse a sua opinião procurando evitar dificuldades futuras provenientes da elaboração deficiente das normas regulamentares.

E, se esse mesmo serviço especial, pudesse alargar a sua acção a outros diplomas de aplicação geral com implicações financeiras, talvez que muitas lacunas se evitassem e se restringisse a tendência de elaborar determinadas leis que nem sempre alcançam compreensão fácil do intérprete.

Facilitar-se-ia deste modo a vida aos órgãos de «contrôle» e as «defesas» da Administração trabalhariam com melhores resultados.

Se este sistema, porém, fosse minimizado por conter uma certa medida de abdicção por parte dos legisladores, poderíamos admitir, como alternativa, a existência, dentro de cada Ministério, dum serviço próprio para estudar a organização e estruturação dos serviços a criar ou a reformar.

Esse serviço trabalharia em colaboração íntima com os diversos sectores de administração destinados ao «contrôle», da mesma maneira que em França os «O e M» dos Ministérios trabalham sob a orientação superior do «S. C. O. M.» instalado no Ministério das Finanças ⁽¹⁾.

Parece-nos que a ideia de aceitar a interferência das I. S. F. F. P. nos Serviços Administrativos, tal como está preconizado no desenvolvi-

⁽¹⁾ Em Portugal o controle administrativo exerce-se por intermédio da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e dos organismos de inspecção, e inclui a fiscalização de certo modo exercida sobre os ordenadores pelos exactores e pagadores, que podem não executar as ordens daqueles quando ilegais, assumindo na hipótese contrária a responsabilidade financeira daí derivada. Notável tem sido a acção da Contabilidade na contribuição prestada aos diversos ministérios, não só por meio da sua fiscalização mas também no ajustamento dos princípios e das interpretações correlativas. A Repartição do Orçamento tem delineada na lei a sua competência para dirigir os trabalhos da preparação do orçamento das despesas nos diferentes Ministérios, dando a todos os serviços a eles subordinados as *instruções e esclarecimentos necessários*.

mento do Tema II do Congresso ⁽¹⁾, não implica de modo algum uma tutela administrativa exercida pela Administração Central sobre os serviços fundamentais do Estado, porquanto somente se admitiria a apresentação de alvitre que, em última análise, seriam ou não aceites pelo ministro directamente interessado. De resto, a tutela começa quando o Estado tem poderes para tomar decisões que obrigam pessoas que não estão subordinadas por uma escala hierárquica. O exercício do «contrôle» financeiro não tiraria a qualidade de independência administrativa ainda que tivesse aquela intensidade indicada no Tema e que entre nós é desconhecida.

O Tribunal de Contas é um órgão da Administração, com independência própria, que no aspecto financeiro a fiscaliza, mas tem também de ser considerado um órgão de colaboração ou de cooperação e, por isso, as suas resoluções e decisões, naquilo em que não está propriamente em causa o positivismo das leis orçamentais ou financeiras, deve atender ao objectivo de contribuir para facilitar e não entorpecer, a actividade dirigida à realização dos fins superiores do Estado.

E essa colaboração manifesta-se mais concretamente quando, ao abrigo das disposições legais que regulam a sua competência, dá pareceres sobre dúvidas apresentadas, em certos casos e condições, pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública ⁽²⁾, colaborando com ela.

Aqui, porém, o seu âmbito é muito restrito ⁽³⁾, pois não é nem

⁽¹⁾ Diz-se no desenvolvimento do Tema II, proposto pela Organização do Congresso: «Um dos objectivos principais da fiscalização é contribuir para a rectidão das práticas administrativas. A fim de alcançar este objectivo, a Instituição de Fiscalização deve examinar a organização e as actividades da administração pondo em evidência os seus defeitos, as suas lacunas e as suas causas, indicar os meios de os remediar e evitar, de futuro, e enfim verificar que as suas observações são postas em prática.»

⁽²⁾ Cf. o art.º 6.º n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25-2-1933.

⁽³⁾ A consulta só pode ser exercida a pedido da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e não de qualquer outra entidade, sobre casos concretos, isto é, sobre a execução das disposições legais na realização de uma despesa especificada, certa e determinada, e sujeição de qualquer diploma ao visto do Tribunal.

pode transformar-se em órgão consultivo da Administração, invadindo o terreno da Procuradoria-Geral da República, dos consultores jurídicos e das repartições do contencioso, devendo por isso contrariar a tendência manifestada por vezes, por alguns serviços, provocando consultas que não podem ser consideradas por as questões apresentadas não respeitarem a dúvidas concernentes à realização de despesas públicas, mas, simplesmente, a casos de interpretação tendentes a obter esclarecimentos para determinar o alcance de certos preceitos legais.

Certo que o «contrôle», sob formas diversas, deve adaptar-se à extensão das atribuições do Estado e das colectividades públicas, e especialmente, à multiplicação das suas intervenções nas actividades económicas, culturais e sociais, como se afirmou no Congresso de Havana.

Na realidade a transformação profunda das atribuições do sector público provoca uma evolução paralela no espírito dos métodos da fiscalização. Mas esta, sem deixar de assegurar, pela sua acção sobre os que lhe estão sujeitos, o respeito e a aplicação das leis e regulamentos, deveria volver os olhos para o funcionamento dos serviços públicos, apreciar a sua eficácia e ponderar as consequências financeiras da política seguida.

Nesta matéria, porém, deve confinar-se no seu papel de advertência e informação, não esquecendo que de modo algum pode impor decisões das quais só a Administração deve ter a responsabilidade.

VI

A simples acção do Tribunal, exercida normalmente no âmbito da competência e atribuições que lhe estão especificadas na lei, contribui, em larga medida, para a manutenção dum nível elevado da Administração Pública.

O valor docente do visto prévio excede e ultrapassa enormemente o seu valor positivo. O nosso Tribunal de Contas matém uma posição colaborante com os serviços originários, esclarece e informa constante-

mente, despende energia a suprir lacunas e remediar faltas, atende, considera e esclarece de novo e proporciona os seus cuidados e trabalhos às altas finalidades visadas pelo legislador.

A fiscalização do desenvolvimento orçamental e do seu balanço anual atinge politicamente o maior relevo e mostra-se capacitada para permitir que se formule uma crítica minuciosa e fundamentada à acção desenvolvida pelos órgãos administrativos e autorize também a verificação do melhor ou pior uso que foi dado às faculdades e poderes conferidos, relativos aos dinheiros públicos e sua utilização⁽¹⁾.

Por outro lado, no relatório sobre a Conta Geral do Estado, analisa a gerência financeira da administração do Estado em tudo quanto respeita aos meios votados e a sua aplicação aos diversos serviços, atesta a exactidão da contabilidade pública, declara a sua genérica conformidade com as leis financeiras e o ajustamento às suas técnicas. Na apreciação da realidade intrínseca da Conta e na determinação da responsabilidade dos infractores, se os houver, o Tribunal garante, com o prestígio da sua autoridade, independência e competência técnica, aquela verdade em que deve apoiar-se a vida social, a política e a administração pública⁽²⁾.

Também os relatórios anuais sobre o exame e verificação de documentos dos vários Ministérios e a verificação de documentos em sectores administrativos por ele escolhidos de surpresa, naquilo que directa ou indirectamente regularizem ou supram, dão contributo notável para que a Administração se desenvolva em planos definidos de absoluta honestidade e de interesse nacional.

O Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, dispõe que o Tribunal de Contas poderá requisitar a quaisquer serviços a remessa dos

(1) Doutor A. Águedo de Oliveira — A fiscalização financeira preventiva no direito português — Comunicação ao 3.º Congresso Internacional das Finanças Públicas — fls. 11.

(2) Relatório da Conta Geral do Estado, do ano de 1961 — Separata do Tribunal de Contas — 1963 — pp. 9 e 10.

documentos e informações que julgar necessários para a elaboração do relatório sobre as contas públicas, e igualmente todos os documentos de despesa que julgar conveniente examinar, ou ordenar que se proceda ao exame e verificação deles nos respectivos arquivos. Do mesmo modo pode conferir os mapas de todas as despesas respeitantes ao ano anterior com a escrita das repartições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública dos respectivos Ministérios.

Por este mesmo diploma (artigo 13.º) determinou-se que o Tribunal de Contas em instruções a publicar no «Diário do Governo» poderia estabelecer, com relação a cada espécie de contas sujeitas ao seu julgamento, não só a forma como devem ser prestadas, mas também os desenvolvimentos, demonstrações e documentos que devem acompanhá-las, podendo igualmente publicar todos os modelos que julgar convenientes para a execução das suas instruções.

A lei de 30 de Abril de 1898 previa a apresentação, ao Governo, de uma exposição de todas as providências que, no exercício das suas funções e no decurso do último ano, a experiência tivesse indicado ao Tribunal, como indispensáveis ou convenientes para o aperfeiçoamento dos serviços, meio este que adoptado e regulamentado poderia ainda constituir uma das providências que o Tema reclama para contribuir para a manutenção do nível elevado da Administração Pública.

CONCLUSÕES

São condições determinantes do bom funcionamento da Administração e consequentemente do bem-estar geral, a formação e a selecção dos funcionários, a sua competência profissional, o seu sentido de responsabilidades e a sua independência.

A independência dos funcionários no exercício das suas funções deve estar garantida em todas as categorias e em todos os ramos de administração: por meios adequados de recrutamento, acesso, remuneração, regime disciplinar, etc.

Normas especiais sobre os deveres funcionais dos agentes deverão ser formuladas no respectivo estatuto público, indicando com precisão os limites de obediência às ordens de serviço, à lei e à observância dos usos e normas regulamentares.

Tendo em atenção o carácter eminentemente técnico da sua função fiscalizadora, as I. S. F. F. P. devem esforçar-se por constituir os quadros do seu pessoal por meio de um recrutamento de rigorosa selecção, precedido de estágio, com acesso baseado principalmente em especialização cultural e técnica. A acção do estágio deve ligar-se à resolução dos problemas do serviço. No plano cultural devem treinar-se os funcionários na análise, na crítica reflectida, na síntese e na sensibilização aos problemas humanos, políticos e sociais da função pública.

A valorização profissional deve fundamentalmente conseguir-se pelo exemplo e integridade moral dos comandos hierárquicos que não serão de estilo autoritário, mas associativo e cooperativo.

As Instituições Superiores de Fiscalização das Finanças Públicas deverão sugerir, sempre que possível, que as leis estatutárias especiais de cada serviço estabeleçam as bases orientadoras para o ingresso nos quadros e os requisitos especiais para o acesso, tendo em vista uma conciliação entre as normas de subordinação hierárquica e as da independência ou livre apreciação dos funcionários para actuar no respeito dos superiores interesses do Estado.

Considera-se útil o estabelecimento de normas que permitam criar ou alargar um sistema de relações entre as unidades de «contrôle» interno, com vista a propor uma regulamentação melhorada e a simplificar e uniformizar os processos de exame, verificação e inspecção.

O «contrôle» será tanto mais perfeito e eficiente quando mais profundos forem os conhecimentos dos funcionários não só no que respeita à estrutura orgânica dos serviços como também às práticas e métodos utilizados na respectiva gestão. Uma fiscalização, um exame ou uma inspecção, não poderão ser iniciados sem estudo prévio, da estrutura e do sistema de administração do organismo a fiscalizar e do

conhecimento das circunstâncias em que se desenvolveram as actividades administrativas imediatamente anteriores.

Os serviços fiscalizados colaborarão com as instituições de «contrôle» fornecendo-lhes todas as informações e esclarecimentos úteis abonados pelos pareceres, circulares e despachos interpretativos por que se disciplinam. Por sua vez as instituições de «contrôle» anotarão nos seus relatórios as lacunas, erros ou defeitos verificados nas diferentes actividades dos organismos fiscalizados e recomendarão as providências para os suprir ou remediar.

Dado que as I. S. F. F. P., especialmente aquelas a quem é vedado apreciar o mérito dos actos administrativos, não devem ingerir-se, nem podem exercer censura na forma da gestão simplesmente administrativa, os reparos emergentes da verificação de quaisquer deficiências, anomalias ou ofensas à orgânica do funcionamento dos serviços que desvirtuem a sua legal finalidade, devem ser comunicadas discretamente ao superior hierárquico respectivo, para prevenir consequências prejudiciais futuras com implicações financeiras.

Reconhece-se como aconselhável uma colaboração íntima e directa entre os organismos de «contrôle» interno e as I. S. F. F. P. no sentido da uniformização de práticas conducentes à simplicidade e clareza de métodos e de rectidão de resultados. Reuniões periódicas poderiam ser adoptadas pelos dirigentes respectivos.

É de recomendar que nas leis orgânicas das instituições de «contrôle» se especifiquem, tão completamente quanto possível, como desenvolvimento do preceituado nas leis de contabilidade e orçamentais, o número e natureza das infracções que importem responsabilidades financeiras e se defina a extensão delas dentro das correntes da culpa objectiva ou subjectiva ou da conciliação duma e doutra, conforme as condições e circunstâncias dos casos e segundo o sistema que esteja assente ou em evolução na ordem jurídica do respectivo Estado.

Na determinação ou definição de responsabilidade há que ter em atenção os princípios gerais preexistentes fixados pela sua eficiência

prática, através do decurso do tempo, por forma a que a resolução de situações apresentáveis no plano financeiro como idênticas ou paralelas às que se defrontam noutros planos de direito, não se apresente absurda ou flagrantemente contraditória e, neste último caso, sem justificação especial imperiosa e socialmente convincente.

Para prevenir as infracções e erros praticados no seu trabalho administrativo, deve dar-se especial atenção, na organização de cada serviço, à regulamentação do poder de vigilância e de «contrôle» hierárquico, sem prejuízo da existência, para certos casos, de órgãos de inspecção interna.

Estes, ou são de competência comum sobre diversos departamentos, ou são privativos quando a importância, desenvolvimento ou especialidade dos Serviços o justifique.

No primeiro caso, a sua independência em relação aos funcionários ou serviços fiscalizados pode considerar-se assegurada, não podendo, em regra, dizer-se o mesmo relativamente aos órgãos de fiscalização privativos.

Mas tanto num caso como no outro, deve assegurar-se, por forma inequívoca, aquela independência, atribuindo-se-lhes funções de ligação com as I. S. F. F. P..

A competência didáctica e repressiva desses órgãos seria assim completada através de relatórios das inspecções, devendo as Instituições transmitir-lhes as decisões que sobre eles viessem a ser proferidas, sem prejuízo da fiscalização directa que fosse julgada necessária realizar pelos serviços próprios das I. S. F. F. P.

