

Comentários finais

Patrícia Ponte Bastos

Aluna da Licenciatura em Direito da FDL

O pequeno texto que agora se apresenta resulta de uma transcrição livre do «comentário final» que proferi no encerramento do seminário «A adequação do regime jurídico-financeiro e do quadro de infracções financeiras aos desafios actuais», a 29 de Novembro de 2017. O tom do texto mantém-se, propositadamente, informal, sem referências bibliográficas ou outras preocupações que não sejam dar conta dos principais temas aflorados naquela jornada, sem pretensões de exaustividade; tarefa esta que, ainda assim, não deixará de reflectir uma interpretação necessariamente subjectiva das intervenções a que assisti.

Agradeço vivamente o honroso convite que me foi endereçado pelo Tribunal de Contas, na pessoa do Sr. Juiz Conselheiro Dr. José Tavares, para estar presente nesta importante iniciativa. É não apenas enquanto estudante, mas, sobretudo, enquanto cidadã atenta à nossa realidade que proferirei as breves palavras que se seguem.

As comunicações apresentadas neste seminário reflectem e reafirmam a ideia de que o Tribunal de Contas, enquanto órgão de soberania, *órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas* (artigo 214º da Constituição da República Portuguesa) desempenha um papel insubstituível no quadro jurídico-constitucional português.

A par da crescente dimensão técnico-científica atribuída a este órgão jurisdicional – que não rivaliza com o papel de entidades administrativas independentes com poderes de fiscalização técnica ampliados sobretudo na última década em Portugal e na União Europeia – trata-se de um verdadeiro tribunal, cujas competências não conhecem paralelo no nosso ordenamento. Como advertiu o Professor Gomes Canotilho numa sua intervenção num encontro promovido em 2008 pelo Tribunal de Contas, este tribunal «não pode ser extinto», afirmação a um tempo impressiva e repleta de significado. Trata-se de uma entidade com a tarefa de aprofundamento dos valores ínsitos no princípio republicano, sendo que este «está aberto a novos conteúdos», como também frisa aquele eminente constitucionalista.

A responsabilidade financeira concita a uma análise interdisciplinar, buscando a sua identidade própria no diálogo com áreas como o direito civil, o direito administrativo e o direito penal. Não obstante, garantida estará a sua autonomia na medida em que apresenta fundamentos próprios e pressupostos que são só os seus.

Disto mesmo nos deu conta, na sua comunicação, a Sra. Juíza Conselheira do Tribunal de Contas, Dra. Helena Abreu Lopes. Analisadas as relações de similitude e de diferença entre a natureza, os pressupostos e o regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália, verifica-se que razões histórico-culturais ditam a

identidade do nosso regime, embora sejam notórias as zonas de contacto entre os ordenamentos vizinhos – uma matriz comum dotada embora de especificidades. Como aspectos diferenciadores, destacamos a possibilidade da acção popular financeira em Espanha e os indícios de um controlo de mérito no contexto italiano. Em Portugal, a responsabilidade financeira assume, tendencialmente, contornos de responsabilidade civil extracontratual. Uma importante questão levantada a este propósito foi a da admissibilidade, no quadro da nossa Constituição, de uma fiscalização de mérito, e não apenas de legalidade, por parte do Tribunal de Contas.

Da comunicação de D. Felipe Garcia Ortiz, Conselheiro do Tribunal de Cuentas de Espanha, ficaram patentes os desafios enfrentados pelo regime da responsabilidade financeira em Espanha e na Europa. Como principais pontos negativos salientou-se a evolução lenta dos Tribunais de Contas europeus, a necessidade de um processo único e específico, independente do processo civil. Como aspectos positivos serão de destacar a amplitude subjectiva, a força das medidas cautelares em fase de instrução e o papel mediador da cidadania e dos meios de comunicação social na luta contra a corrupção. Foi lançada a questão de saber se as figuras afins deverão ser integradas no âmbito da responsabilidade financeira ou, antes, da responsabilidade penal.

A discussão acerca da dimensão punitiva da responsabilidade financeira sancionatória esteve a cargo do Professor Doutor Pedro Caeiro, que considerou estarmos perante um «ramo de direito rebelde», afastando-se de uma concepção unitária da responsabilidade financeira: enquanto a responsabilidade financeira reintegratória *tem como epicentro o dano*, a responsabilidade financeira sancionatória centra-se no delito financeiro. A autonomia das duas modalidades assenta na existência de diferentes finalidades e pressupostos. Quanto à sua natureza, a responsabilidade financeira sancionatória foi enquadrada numa noção ampla de direito disciplinar, não configurando um ramo autónomo de responsabilidade.

Por seu turno, o Professor Doutor Paulo Mota Pinto cuidou da dimensão civilista ou ressarcitória da responsabilidade financeira reintegratória, tratando de aflorar os pressupostos desta modalidade de responsabilidade financeira. Questionando se estaremos perante uma verdadeira responsabilidade civil, adiantou haver lugar a uma responsabilidade por violação de deveres ou por má gestão. Considerou ainda este Professor que a responsabilidade financeira reintegratória terá sempre de ser uma responsabilidade por culpa, não sendo pois admissível, a seu ver, uma responsabilidade objectiva. A inversão do ónus da prova surge-lhe como um aspecto a esclarecer.

Do significativo e cuidado acervo empírico apresentado pelo Sr. Juiz Conselheiro Dr. José Mouraz Lopes ressaltam os dados sobre o não prosseguimento das acções, tendo por consequência a diminuta efectivação de responsabilidades financeiras, sobretudo pela falta de pressupostos processuais, assomando a inexistência de culpa no modelo de imputação subjectiva. Será este um indício de que o regime da responsabilidade financeira deverá ser repensado?

Da comunicação do Sr. Procurador-Geral Adjunto do Tribunal de Contas na Secção Regional da Madeira, Dr. Nuno Gonçalves, será de destacar a necessária intermediação do Ministério Público na efectivação da responsabilidade financeira e a sua colaboração estreita e

imprescindível com o Tribunal de Contas. Foram sublinhadas a autonomia da responsabilidade financeira bem como a dimensão subjectiva da responsabilidade financeira reintegratória. Sugeriram-se alterações de posição sistemática de certas normas da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, tendo sido igualmente exemplificadas «práticas financeiras patológicas» que no seu entender poderiam ser tipificadas nesta lei.

Ao leque das comunicações proferidas cumpre apenas acrescentar algumas palavras finais, em jeito de conclusão.

A responsabilidade financeira como tema-problema jurídico carece de elaboração a vários níveis: dogmático, legislativo, jurisprudencial e prático. Trata-se de um imperativo da vivência democrática e da cidadania.

Trata-se de um problema que vai ganhando novos sentidos, reflectindo e perspectivando as mudanças e os desafios do nosso tempo, como sejam as novas funções do Estado, entendido por alguns como Estado-garantidor ou Estado-regulador; um problema que acompanha as reformas na administração pública, a dinâmica da economia e das finanças públicas, cujas profundas transformações pudemos testemunhar na última década no seio da União Europeia, e de que é apenas um exemplo a implementação das novas regras orçamentais em plena crise económico-financeira surgida em 2008.

Finalmente, o regime jurídico-financeiro e o quadro das infracções financeiras merecem uma reflexão séria, rigorosa e crítica por parte de todos os agentes sociais responsáveis pela fiscalização das finanças públicas, numa perspectiva de aprofundamento da transparência, da justiça e da democracia.