

Tribunal de Contas

Ciclo de Seminários "Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI"

Seminário 4 - "O Processo de Efetivação da Responsabilidade Financeira"

16 de março 2018

Intervenção de João Gabriel Silva na mesa redonda

“O processo de responsabilização financeira: perspectiva externa”

Quero em primeiro lugar agradecer o convite para intervir neste seminário. Confesso que foi uma grande surpresa receber este convite, pois sou apenas engenheiro e, portanto, não podem esperar da minha parte nem axiologia, nem hermenêutica, sobre responsabilidade financeira. Só questões práticas, pois o meu foco é fazer coisas, concretizar ideias, sonhos, objetivos estratégicos.

Acresce que eu sou um dos condenados pelo Tribunal de Contas. Foi uma ferida profunda que me foi infligida, que já sarou, mas a cicatriz cá está. Com efeito, há uns anos atrás eu fui sancionado em responsabilidade financeira. Sancionatória, felizmente não reintegratória, numa situação que eu senti como uma profundíssima injustiça, devo dizer com absoluta clareza. Porque fui condenado a pagar uma multa, que me custou imenso a pagar, por causa de problemas herdados das anteriores Direções da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, em cuja génese não tive qualquer intervenção. Problemas que já estava a resolver quando chegou a auditoria do Tribunal de Contas e, mais do que isso, já tinha resolvido no essencial no momento em que fui condenado.

Assim, quando recebi este convite pensei cá para mim: "se calhar, João, é melhor não ir lá", porque é muito difícil vir aqui sem falar no assunto e sem reavivar a ferida. Mas entendi que também não me devia tolher por causa disso, nem cometer a indelicadeza de rejeitar o convite. Se me convidaram, é porque entenderam que eu poderia contribuir com alguma coisa de útil.

Eu sempre me entendi como um engenheiro, um investigador, com a missão de fazer coisas. Acontece que, a determinada altura, na Direção da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, onde sou Professor, foi decidido gastar as economias dos Centros de Investigação, à revelia destes, e eles ficaram subitamente sem dinheiro. Foi o caso da minha linha de investigação, que tinha um pé de meia para ir fazendo o seu trabalho e de repente ficou sem nada. Houve um conjunto de pessoas que achou aquilo muito mau,

apresentou-se às eleições, ganhou-as e, de repente, estávamos nós no Conselho Diretivo e eu com o pelouro financeiro, sem qualquer preparação específica, apenas a vontade de gerir bem os recursos disponíveis. Ora, uma das coisas que eu desconhecia era o cabimento prévio. Ninguém lá fazia tal coisa, e eu não sabia o suficiente do assunto para me aperceber dessa lacuna. Os serviços técnicos da Faculdade da altura nem faziam cabimento prévio, nem alertavam para a sua necessidade.

Mas rapidamente comecei a perceber que não conseguia gerir nada porque não tinha capacidade de acompanhamento orçamental. O que se acontecia na altura era que, no final do ano, todos os departamentos despejavam as faturas desse ano nos serviços centrais da faculdade, que só então as pagava, a oito. Nós só sabíamos se os orçamentos atribuídos a cada setor tinham sido respeitados lá para maio do ano seguinte, quando se fechavam as contas. Era, obviamente, tarde demais para impedir que os departamentos ultrapassassem os seus orçamentos, pois as encomendas tinham sido feitas há muito, e já não havia forma de recusar as faturas. Era preciso garantir, antes da encomenda, que se estava dentro do orçamento, e foi aí que soube que existia isso do cabimento prévio, que então impusemos, com grande resistência, que passasse a ser feito.

Acontece que, além do mais, nesse processo descobrimos que havia lá um fulano a roubar. Reparem que, enquanto que eu fui sancionado logo em 2005 e 2006 e paguei, essa pessoa, que roubou perto de meio milhão de euros, ainda está em tribunal e estamos em 2018. A queixa entrou no Ministério Público em 2003, se bem me recordo. Na altura apresentámos ao Ministério Público três dossiers grossos que documentavam amplamente a falsificação de cheques, o desvio de depósitos para a conta dele, etc. Prova esmagadora, no meu entendimento. Mas o que é verdade é que essa questão ainda não saiu do tribunal, graças a dilações várias que eu não vou aqui descrever.

É evidente que comunicámos ao Tribunal de Contas que havia lá um ladrão, claro, e, não sei se há uma relação causa-efeito, embora eu desconfie que haja, o que é verdade é que o Tribunal de Contas apareceu lá no ano seguinte para ver o que é que estava a correr mal. Foi analisar as contas de gerência de 2003, e uma das coisas que estava a correr mal nesse ano era a não existência de cabimento prévio, pelo que responsabilizou quem estava na altura no Conselho Diretivo, entre os quais eu. Em 2004/2005, quando lá foram, nós já tínhamos cabimento prévio a funcionar razoavelmente bem, mas de facto em 2003, que já era da nossa responsabilidade porque entrámos a meio de 2002, ainda não havia, porque era uma situação herdada que não tinha havido tempo para detetar e alterar. De qualquer forma, em 2003 só teria sido possível introduzir o cabimento prévio se se tivesse parado a Faculdade durante

um ano para reformatar todos os sistemas internos, informáticos e de procedimentos, recomeçando em 2004. Mas seria parar uma Faculdade de 7000 alunos defender o interesse público? Eu gostaria que as pessoas da Direção anterior, que deixaram a Faculdade naquele estado, tivessem sido interrogadas, mas nunca o foram, nem sequer foram mencionadas no relatório final. Quem lá estava a corrigir a situação na altura em que a auditoria foi feita é que foi sancionado.

Senti isso como uma tão profunda injustiça que a minha intenção foi abandonar imediatamente as funções, demitir-me, ir-me embora. Só não fui porque houve uma mobilização inédita na Faculdade de Ciências e Tecnologia e, no espaço de 2 dias, os Professores da Faculdade de Ciências e Tecnologia cotizaram-se e apresentaram-nos o dinheiro da multa, a mim e ao Presidente do Conselho Diretivo, que já morreu. Nós não aceitámos esse dinheiro, que acabou mais tarde por ser usado para ajudar estudantes em dificuldades, mas esse gesto fez-nos ficar. Todos na Faculdade ficaram chocados por serem precisamente as pessoas que andavam a chatear toda a gente para impor disciplina orçamental a serem sancionadas pelo Tribunal de Contas.

Eu não seria Reitor da Universidade de Coimbra neste momento se não tivesse sido esse gesto dos meus colegas na altura. O Tribunal de Contas ter-me-ia posto fora do caminho. Desculpem-me esta franqueza.

Descrito este episódio, quero deixar bem claro que acho que o Tribunal de Contas deve existir, o Tribunal de Contas é absolutamente indispensável, não advogo de forma alguma o seu desaparecimento. Agora, o Tribunal de Contas deve detetar quem se porta mal, mas deve também ter o cuidado de ajudar quem tenta melhorar as coisas. Sei que a minha experiência pessoal é parcial, mas eu só posso falar a partir dela. Como outros setores da sociedade portuguesa, o Tribunal de Contas tende a só olhar para os malandros, em vez de também ajudar quem está a melhorar coisas. Ouvei há pouco o Professor Frederico Costa Pinto a dizer que jamais aceitaria um lugar de gestão pública em que tivesse a responsabilidade financeira, e toda esta memória se reavivou. De facto, muitas vezes considero-me um suicida por desempenhar as minhas atuais funções, pois posso ser brutalmente responsabilizado por coisas que não controlo de todo, por coisas cuja existência ignoro. Não deveria ser preciso ser suicida para exercer funções públicas.

Concretizando mais um pouco. Muitas vezes quem tem de decidir tem dúvidas sobre o que é legal e o que não é. Saberão os eminentes juristas presentes nesta sala, muito melhor do que eu, que as leis estão longe de ser consistentes, têm inúmeras contradições. Os meus

colegas da Faculdade de Direito de Coimbra tiveram o cuidado de me ensinar que, se há um problema jurídico e estão cinco juristas na sala, há para aí sete opiniões diferentes. Mas ao gestor público exige-se que acerte sempre.

Quando pedimos ajuda ao Tribunal de Contas antes da decisão, respondem-nos que só se pronunciam sobre casos concretos, isto é, a posteriori. Pois é, assim não ajuda muito. Porque o que é verdade é que eu quero tomar a melhor decisão, não quero tomar uma decisão errada, quero tomar uma decisão correta e legal, dentro do quadro legal, mas tenho de ser eu a escolher um dos caminhos. Arrisco-me que o Tribunal de Contas, a posteriori, determine que afinal eu tomei uma decisão errada, apesar de ter utilizado toda a minha energia para tentar encontrar uma solução correta, por o Tribunal de Contas vir a entender que havia uma alínea que tinha mais peso do que aquela que eu considerei ou uma interpretação que era mais válida pela hermenêutica ou sei lá o quê, do que aquela que eu acabei por seguir.

Ser gestor público é uma situação terrível para se estar, nestas circunstâncias. Ou então desiste-se e os lugares de gestão pública são entregues só a quem tem outras agendas. Eu gostava que o Tribunal de Contas ajudasse quem está genuinamente interessado em defender o interesse público, e perdoem-me a imodéstia, acho que correspondo a esse perfil.

O outro tema que quero focar nesta minha intervenção é a questão do uso do direito privado para gerir dinheiros públicos. Tenho refletido muitas vezes sobre o que significa cumprir a missão de uma Universidade Pública, educar as novas gerações no sentido de serem cidadãos ativos e construtivos. Contribuir para o avanço do conhecimento, trabalhar para a prosperidade coletiva. É que não importa apenas empenharmo-nos em atingir esses objetivos. A maneira como o fazemos tem a mesma importância até porque a missão de uma Universidade nunca termina, há sempre gerações novas, esperamos nós, se a espécie humana não acabar. Numa Universidade com setecentos anos, como Coimbra, esta questão da continuidade tem uma relevância particular e, portanto, o processo, a maneira como fazemos é que é a nossa missão. O caminho é o nosso objetivo. Temos que ter regras claras de justiça, de transparência, de equidade, que não são atingíveis se não dedicarmos muita energia ao cumprimento dessas normas de conduta. A justiça, a transparência, a equidade, a primazia do interesse coletivo, não se atingem sem uma ação consistente e deliberada nesse sentido. Tem que haver regras processuais, como já aqui foi dito. Há muito quem chame burocracia a essas regras processuais, associando-lhes a ideia de tarefas desnecessárias e absurdas. De desperdício. Mas são essas regras que nos garantem a justiça, a transparência, a igualdade de acesso e, na realidade, também a economia, a eficiência e a eficácia. Porque sem

igualdade de acesso não há poupança. Sem justiça não há confluência de esforços, pois cada um puxa na sua direção, todos lutam entre si, e as desigualdades extremam-se. Quem já tenha tido contacto com empresas de grande dimensão sabe que todas elas desenvolveram os seus próprios mecanismos burocráticos, como condição de crescimento, eficácia, eficiência. Todas. Não há nenhuma empresa de grande dimensão que não tenha sistemas burocráticos relevantes desenvolvidos internamente, porque senão não funcionam, seriam meras oficinas de esquina. Nos sistemas públicos há a enorme diferença de estes terem por objetivo defender e promover interesses coletivos, em contraste com os sistemas privados que defendem e promovem os interesses de indivíduos ou de grupos, que são legítimos, mas são particulares.

Causa-me por isso sempre muita estranheza quando se defende que, numa instituição pública, se deve recorrer ao direito privado. Porque as regras do direito privado não foram feitas para promover o interesse coletivo, mas sim para permitir a expressão de interesses particulares, mesmo que legítimos. O direito público, se democrático, esse sim, contém regras para garantir o interesse coletivo. Por isso é compreensível que, por exemplo, no direito privado não exista nenhuma regra que imponha que a contratação de alguém tenha de seguir um procedimento que garanta equidade de acesso a todos os potenciais interessados. Já no direito público isso é obviamente um elemento central, eu diria constitucional.

As compras públicas são outro exemplo pleno desse requisito de equidade de acesso. Por isso, a agilidade que tantas vezes se invoca para defender o regime privado em relação ao público é pouco mais do que uma palavra positiva para designar a arbitrariedade e a desigualdade. A agilidade é plenamente possível no universo público. Recuso com toda a intensidade a ideia que tantos propalam, como se de uma tautologia se tratasse, que só há boa gestão no domínio privado, que o público é ineficiente e o privado eficiente. A verdade é que falências, arbitrariedades, decisões catastróficas, ocorrem todos os dias no mundo privado. A Universidade de Coimbra, se fosse uma instituição privada, já teria desaparecido há muitos séculos.

As instituições públicas, que gerem bens públicos, que servem desígnios públicos, têm de seguir em pleno pelas normas do direito público. Isto sim é para mim uma tautologia, e uma das consequências disso, já que tenho esta oportunidade de falar perante todos vós, é que a passagem da atividade pública da esfera do direito público para a do direito privado devia ser fortemente limitada e sancionada. A facilidade com que se criam associações privadas para tratar de tarefas públicas é para mim incompreensível, e eu não posso deixar de dar uma referência muito recente que me deixou boquiaberto: a resolução do Conselho de Ministros

nº 28 de 2018, que cria uma nova unidade de saúde no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, manda criar uma associação privada sem fins lucrativos para a acolher. Explicitamente. Onde coloca desde já dez milhões de euros para contratar pessoas, para além de outros investimentos que vão ser colocados nessa estrutura.

Gostaria em consequência de fazer um pedido ao Tribunal de Contas. Estas instituições pseudo-privadas, que são feitas para criar domínios de arbitrariedade, para permitir decisões discricionárias, para contratar pessoas que são escolhidas sem critérios claros, para manter pessoas para além da idade da aposentação em posições de direção, deviam ser um foco central da intervenção do Tribunal de Contas. A associação privada sem fins lucrativos que há pouco mencionei, por exemplo, caso venha a criar-se, só pode estar debaixo de forte jurisdição do Tribunal de Contas. Vai receber essencialmente fundos públicos, vai ser constituída apenas por entidades públicas e, portanto, porque há-de ficar fora das responsabilidades financeiras reintegratórias, sancionatórias, e tudo o resto? O Tribunal de Contas tem de ter muito mais presença nessas associações do que tem atualmente, pois para a efetiva defesa do interesse público aí nem a proteção do direito público existe.

Acresce o problema da fragmentação criada por essas associações. O nosso país precisa de se afirmar à escala internacional. Não vivemos num mundo isolado. A fragmentação estratégica, a fragmentação estrutural, a fragmentação de decisão, a fragmentação de recursos públicos que resulta desta proliferação incrível de associações privadas é algo que dificulta enormemente qualquer estratégia, qualquer caminho de afirmação internacional e de qualidade internacional. Para seguirmos os princípios da economia, da eficiência, da eficácia, aqui tantas vezes enunciados, o Tribunal de Contas precisa de intervir com toda a intensidade nesta transferência de funções públicas e recursos públicos para o direito privado que eu acho que não tem justificação.

Muito obrigado pela vossa atenção.