



SEMINÁRIO FINAL

**23 MAI
2018**



Os atuais desafios da jurisdição financeira

O Tribunal de Contas é um órgão de soberania e uma organização de referência, com uma clara missão constitucional: fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, analisar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras. Para que se possa afirmar como uma moderna instituição superior de controlo com competência jurisdicional, importa que, para além de enfrentar os desafios profissionais que um mundo em constante mutação lhe apresenta, coloque o cidadão, seu principal destinatário, no centro da sua estratégia, a fim de ampliar o impacto da sua atuação.

O Tribunal de Contas promoveu, ao longo de seis meses, um Ciclo de Seminários sobre temas relacionados com a efetividade da jurisdição financeira, com o objetivo de determinar se as atuais soluções legislativas são as mais adequadas para garantir a responsabilização que os cidadãos esperam.

A discussão beneficiou de contributos de vários setores da sociedade: académicos de renome, representantes de órgãos de soberania, como a Assembleia da República e o Governo, altos quadros da Justiça, responsáveis de ordens profissionais, do Ministério Público, de Inspeções-Gerais, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, entre outros. A maioria dos participantes defendeu a necessidade e importância de redesenhar o quadro de responsabilização financeira, de modo a adequá-lo à realidade financeira do século XXI.

Dos seminários temáticos realizados resultaram diversas conclusões:

- A importância de uma jurisdição financeira forte e atual
- A atribuição de competência exclusiva e indisponível
- A articulação entre o exercício de funções de auditoria e de efetivação de responsabilidades financeiras

Foram também apontadas várias pistas de reflexão que se revelam de manifesto relevo e interesse prático na futura reforma da jurisdição financeira:

- A previsão de uma cláusula geral de responsabilização financeira
- A responsabilização de todos os agentes que gerem ou utilizam dinheiros ou bens públicos, independentemente da qualidade com que o façam

- A autonomização e simplificação da responsabilidade financeira
- O alargamento da legitimidade processual ativa
- A melhor definição da intervenção do Ministério Público

No Seminário Final de 23 de maio de 2018 foram apresentadas as principais conclusões do ciclo de seminários e debatidas as principais pistas para a eventual revisão do regime de responsabilização dos gestores públicos pela prática de ilícitos financeiros e por danos causados ao erário público.

Painel 1

Possíveis linhas de reforma da jurisdição financeira, com vista a consolidar a sua relevância e efetividade

O Prof. Doutor Eduardo Paz Ferreira moderou o painel dedicado a sintetizar as principais conclusões do ciclo de seminários, o qual congregou alguns dos professores universitários intervenientes nos seminários temáticos: os Profs. Doutores Nazaré Costa Cabral, Pedro Caeiro, José Manuel Damião da Cunha e Frederico Lacerda da Costa Pinto.

Os principais aspetos salientados nas intervenções e debates realizados no quadro deste painel foram os seguintes:

- O sistema orçamental português encontra-se em fase de mutação, por via, designadamente, da aplicação das novas regras constantes dos instrumentos normativos europeus. Isto implica que se **repense o sistema de controlo financeiro no seu todo**, sendo o Tribunal de Contas parte fundamental nesta reflexão.
- Este movimento de reforma profunda oferece a **oportunidade de criação de um sistema integrado de responsabilidade financeira**, com dimensões nos planos legislativo, político e social. Este sistema deve proporcionar ao cidadão a possibilidade de melhor entender a relevância das contas públicas e da função de quem as fiscaliza.
- Para o processo de reforma do regime de responsabilidade e jurisdição financeira é fundamental o reconhecimento da sua **autonomia conceptual e doutrinária**, através de um quadro legal coerente e concentrado, **evitando a dispersão legislativa**.
- A autonomia sistemática, de autossuficiência do regime e de suficiência processual deve ser favorecida pela **aprovação de lei própria definidora dos aspetos de ordem substantiva**, reservando-se os aspetos de ordem adjetiva para a lei de organização e processo do Tribunal de Contas.
- O regime de responsabilização financeira deve assegurar a **cuidada identificação, tipificação e densificação das infrações financeiras**, com especificação dos princípios violados e das

condutas a sancionar, dos graus de culpa a considerar, das circunstâncias atenuantes e agravantes e dos tipos de sanção e respetivas molduras.

- **Há que definir de forma clara e precisa as formas de responsabilização financeira dos titulares de cargos políticos**, com a necessidade de ajustamentos no âmbito subjetivo, nas condições de responsabilização e nos parâmetros de avaliação da culpa, separando-se claramente a responsabilidade financeira de outras formas de responsabilidade (como, por exemplo, a política). Terão, nas palavras de vários oradores, de ser eliminados conceitos ultrapassados, como os de “*estações competentes*” ou “*exatores*”, ainda hoje utilizados na atual lei.
- **A responsabilização financeira deve abranger todos os que gerem dinheiros públicos**, nomeadamente entidades privadas e instituições de solidariedade social, entre outros.
- **Deve também contemplar-se uma justiça de mérito** (boa ou má gestão) **da despesa**.
- No quadro do **processo de responsabilização financeira**, é necessário proceder a uma **maior clarificação**:
 - Das fases processuais
 - Do estatuto daqueles que estão sujeitos ao dever de colaboração em auditoria e se e em que moldes esse dever subsiste ao longo do processo de responsabilização financeira
 - Das garantias individuais, no respeito do direito de defesa e da tutela jurisdicional efetiva. A este respeito, foi salientada a ideia de que na responsabilidade reintegratória existe um ilícito específico, por violação de normas de direito público, com imputação de juízos de censura muito penosos, a merecer equivalência garantística, e não uma mera remissão para a responsabilidade civil.

Painel 2

Sistema de responsabilização financeira relevante e eficaz: que evolução?

O segundo painel do seminário final foi moderado pelo Prof. Doutor Guilherme d’Oliveira Martins, tendo no mesmo tido intervenção representantes de vários órgãos e entidades de relevo na vida financeira pública: a Procuradora-Geral da República, Dra. Joana Marques Vidal, a Provedora de Justiça, Prof. Doutora Maria Lúcia Amaral, o Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses, Dr. Manuel Machado, o Secretário de Estado do Orçamento, Prof. Doutor João Leão e o Vice-Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República, Prof. Doutor Paulo Trigo Pereira.

Das intervenções e da discussão evidenciaram-se os seguintes pontos:

- Há que proceder a uma **redefinição clara das fases e das competências dos diversos intervenientes no processo que conduz ao julgamento das infrações financeiras**. Neste plano, a intervenção do Ministério Público deverá ser prevista de forma suficiente e adequada ao longo das diversas fases, balizada pelo respeito pelas garantias dos visados e em procedimentos de aquisição de prova legalmente admissíveis, com vista à produção do requerimento para início da fase jurisdicional.
- Deverá ponderar-se com cuidado a **possibilidade da legitimidade para o impulso processual ser alargada a outras entidades que não o Ministério Público**, devendo refletir-se sobre se essa legitimidade deve existir em alternativa ou só no caso de omissão de requerimento pelo Ministério Público.
- A **responsabilização dos titulares de cargos políticos**, em especial dos autarcas, deve considerar que os mesmos não podem ser especialistas em todas as matérias e que as decisões são frequentemente assentes em propostas e pareceres dos serviços técnicos.
- A evolução da gestão financeira pública decorrente da implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental e do Sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública determina a **necessidade de assegurar que o sistema de responsabilização contribua para mudanças efetivas na gestão pública, seja mais eficaz**, separando-se as fases de auditoria, instrução e julgamento, **e abranja não apenas a vertente legal, mas também a responsabilização pelos resultados observados e respetiva eficiência na utilização dos recursos**.
- A construção de um instituto de responsabilização financeira autónomo deve ser prosseguida com **ponderação cuidada dos diferentes interesses e valores presentes**. Há que evitar que o exercício de funções públicas se torne um lugar de risco extremo, sob pena de afastar do serviço público aqueles que o querem servir: necessidade de equilíbrio entre a responsabilização e o exercício de funções públicas.

Conclusão

Após um ciclo de reflexão sobre responsabilização financeira, que deu origem a várias pistas que poderão inspirar uma desejável reforma da correspondente jurisdição, há que abrir um novo ciclo de ação e concretização.

Neste domínio, o Tribunal de Contas necessita de um novo quadro legal para poder evoluir, acompanhando a acelerada evolução da sociedade e das novas realidades a auditar.

Os aspetos tratados no ciclo de seminários identificaram os principais vetores dessa reforma:

- **Maior clarificação e simplificação**
- **Integração das soluções na evolução e reforma da gestão financeira pública, em articulação designadamente com a Lei de Enquadramento Orçamental, o Sistema de Normalização**

Contabilística da Administração Pública, o estatuto dos eleitos locais, a Lei de Atribuições e Competências das Autarquias Locais e a Lei das Finanças Locais

- Responsabilização de todos os que gerem, utilizam ou beneficiam de dinheiros ou bens públicos
- Melhor articulação entre o exercício de funções de auditoria e de efetivação de responsabilidades financeiras
- Ponderação sobre as vantagens de uma cláusula geral de responsabilização financeira
- Possibilidade de responsabilização por ofensa aos princípios da economia, eficiência e eficácia
- Consideração do alargamento do âmbito da legitimidade processual ativa no processo de responsabilização financeira
- Aprofundamento da intervenção do Ministério Público.

Como afirmou Sua Excelência o Presidente da República, no encerramento do ciclo de seminários, os cidadãos *“têm direito a exigir que o controlo da governação financeira da administração pública seja permanentemente revisto, aperfeiçoado, atualizado e reformado, como garantia preventiva de comportamentos censuráveis e como garantia repressiva desses comportamentos”*. Marcelo Rebelo de Sousa sublinhou ainda que muito do que falhar no controlo pelo Tribunal de Contas traduzir-se-á no momento imediato em maior extensão da responsabilidade civil e da responsabilidade criminal e, sobretudo, maior descredibilização das instituições.