TRIBUNAL DE CONTAS

PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
VÍTOR CALDEIRA

APRESENTAÇÃO DE ABERTURA

CICLO DE SEMINÁRIOS
Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI

SEMINÁRIO FINAL
Os atuais desafios da jurisdição financeira

Auditório da Fundação Champalimaud,
23 de maio de 2018

Mod. TC 1999.004

Exma. Senhora Procuradora-Geral da República,

Exma. Senhora Provedora de Justiça,

Exma. Senhora Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República

Exmo. Senhor Secretário de Estado do Orçamento,

Exmo. Senhor Vice-Presidente do Tribunal de Contas,

Exmos. Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas,

Exmo. Senhor Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses,

Exmos. Senhores Professores,

Exmos. Senhores dirigentes da administração pública,

Ilustres Convidados,

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Sejam muito bem-vindos ao quinto Seminário do Ciclo dedicado ao tema "Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI".

Mod. TC 1999.004

Este Seminário encerra o ciclo de reflexão e debate que se iniciou no dia 2 de outubro de 2017. Mas, ao mesmo tempo, ele assinala a abertura de um novo ciclo, de ação e concretização. É esta a nossa convicção!

Ao longo dos vários Seminários tivemos o privilégio de contar com oradores de excelência. E hoje beneficiaremos de novo das reflexões e contributos valiosos de cada um dos intervenientes. Um bem-haja a todos!

Os agradecimentos devidos aos oradores são, naturalmente, extensíveis aos moderadores dos nossos dois painéis de hoje: o Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira – que para além de ser um eminente académico, é um amigo do Tribunal de Contas – e o Professor Doutor Guilherme d'Oliveira Martins – que exerceu funções como Presidente do Tribunal de Contas no período compreendido entre outubro de 2005 e outubro de 2015, e cujo trabalho competente e empenhado na modernização desta Instituição é por todos reconhecido e, hoje, aqui merece ser sublinhado. Bem hajam!

É também um prazer termos aqui connosco o Senhor Conselheiro Alfredo de Sousa, o Senhor Conselheiro Morais Antunes e, claro, todos os Senhores Conselheiros jubilados que tanto contribuíram para o desenvolvimento e credibilidade do Tribunal de Contas.

Uma palavra, ainda, de reconhecimento a todos quantos, de um modo ou de outro, contribuíram para a concretização e para o sucesso deste ciclo de seminários.

Contexto jurídico constitucional e internacional

A história do Tribunal de Contas e a sua ação pública ao longo dos séculos constitui um património comum de valor inestimável, que devemos saber preservar e do qual importa retirar os melhores ensinamentos, a fim de enfrentarmos o presente e de trilharmos com confiança o caminho do futuro.

Como disse Kierkegaard, "*a vida só pode ser compreendida olhando para trás, mas tem de ser vivida olhando para a frente*".

Hoje, o Tribunal 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.

Estas missões, designadamente a de efetivação de responsabilidades, ligam-se à competência genérica de todos os tribunais para "administrar a justiça em nome do povo", estando assim investido pela Constituição da missão de assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e de sancionar a violação da legalidade democrática.

Como tribunal especializado, cabe-lhe defender o direito (difuso) dos cidadãos a uma gestão dos recursos financeiros públicos pautada por critérios de legalidade, racionalidade e integridade.

E cabe-lhe, igualmente, sancionar a violação da legalidade democrática com expressão financeira.

Para além do seu significado jurídico, o estatuto jurídico-constitucional do Tribunal de Contas revela a confiança que os cidadãos nele depositam, e a aptidão que lhe reconhecem para ajudar a concretizar a promessa, inscrita no artigo 1.º da Constituição, de construção de uma "sociedade livre, justa e solidária".

Mod. TC 1999.004

É oportuno, a este propósito, recordar a posição expressa pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através das suas Resoluções de 22 de dezembro de 2011 e de 19 de dezembro de 2014, que reconhecem a importância dos tribunais de contas (e instituições congéneres) na promoção da transparência, da *accountability* e de uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos financeiros públicos, em benefício dos cidadãos.

Os cidadãos são a razão de ser do Tribunal de Contas e são eles os principais destinatários do seu trabalho.

Compreende-se bem que, entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, definidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento, a Organização das Nações Unidas inclua o Objetivo de Promoção da Paz, Justiça e Instituições Eficazes (ODS n.º 16), que visa, designadamente:

- Promover o Estado de Direito e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos;
- Reduzir substancialmente a corrupção em todas as suas formas;
- Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;
- Fortalecer as instituições nacionais relevantes.

Na mesma linha, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), na sua Recomendação sobre Integridade Pública, de janeiro de 2017, chama a atenção para a importância de uma efetiva prestação de contas e responsabilização, sublinhando a necessidade de reforçar o papel da fiscalização e do controlo externo, bem como a garantia de que os mecanismos de *compliance* dão resposta adequada às violações de padrões de integridade pública, designadamente através de algum, ou alguns, dos

processos de aplicação da justiça. O processo para efetivação de responsabilidades financeiras não é exceção.

É, pois, tempo de olhar o futuro! Tempo de afirmar o Tribunal como uma moderna instituição superior de controlo com competência jurisdicional.

Uma instituição que atua com independência relativamente aos demais poderes, legislativo e executivo; que aplica normas profissionais exigentes e procedimentos de auditoria apropriados a estabelecer os factos de forma rigorosa e à investigação objetiva da prova.

Uma instituição que desenvolve a sua ação de forma imparcial, transparente e na defesa do interesse geral, desse modo contribuindo para o bom uso dos fundos públicos e promovendo uma cultura de responsabilidade por parte dos gestores públicos.

Para que o Tribunal se possa afirmar como o "auditor público" do Portugal do século XXI importa que, para além de enfrentar os desafios profissionais num mundo em mutação, coloquemos o cidadão no centro da estratégia do Tribunal, a fim de ampliar o impacto da sua ação.

Ao mesmo tempo, devemos promover o rigor e a transparência da gestão pública, facilitando a respetiva prestação de contas; devemos identificar os riscos financeiros e operacionais que afetam a administração financeira do Estado, melhor caraterizando as áreas de maior risco; enfim, devemos assegurar que o Tribunal de Contas seja um órgão de excelência, profissional e eticamente.

É neste contexto que se insere a iniciativa de organizar este Ciclo de Seminários, dedicado à "Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Séc. XXI".

Conclusões gerais dos quatro Seminários temáticos

Dos Seminários já realizados resultaram, na verdade, diversas conclusões, ideias-chave, e pistas de reflexão que se revelam de manifesto relevo e interesse prático, tendo em vista o objetivo de aperfeiçoamento da jurisdição financeira.

Um **primeiro** conjunto de conclusões refere-se à importância de que se reveste uma **jurisdição financeira forte e atual.**

Com efeito, foram identificados alguns obstáculos que importa superar e que resultam, em larga medida, de uma evolução acelerada da gestão financeira pública (domínio onde surgiram novos tipos de entidades, contratos e normas contabilísticas), não tendo o regime jurídico da responsabilidade financeiro acompanhado o ritmo dessa evolução.

Esta realidade traduziu-se em dificuldades de tipificação de ilícitos financeiros e respetiva imputação, designadamente em matéria de responsabilização pela utilização indevida dos recursos públicos.

Um exemplo interessante é o de Itália, em que a responsabilidade financeira está centrada na obrigação de qualquer agente público indemnizar pelos danos causados ao erário público, reconhecendo a impossibilidade de antecipação pelo legislador de todas as formas possíveis de ilícito financeiro.

No nosso país, o modelo de responsabilização financeira assenta, hoje, fundamentalmente, na *culpa* do agente e, no caso da obrigação de repor, também no dano causado ao erário público.

Mod. TC 1999.004

A não comprovação da culpa é a razão prevalecente dos arquivamentos pelo Ministério Público em relação a indícios de responsabilidade e, também, das absolvições decididas pelo Tribunal.

A democracia e a legitimidade no exercício de poderes públicos assentam na confiança dos cidadãos nas Instituições Públicas, sendo para eles incompreensível e inaceitável a impunidade de práticas desviantes na gestão dos recursos financeiros públicos.

A complexidade da legislação financeira, a par com a sua desadequação à realidade, é um outro problema que importa solucionar.

É disso exemplo a responsabilidade financeira dos membros do governo e dos órgãos autárquicos, referida e regulada em vários diplomas legais, a qual, ainda assim, se integra num sistema normativo único, que requer uma interpretação sistémica, coerente e integrada.

Importa, pois, encetar um esfoço de simplificação e clarificação legislativa, que garanta a coerência, a igualdade e a eficácia da jurisdição financeira.

Um **segundo** conjunto de conclusões que importa destacar, sublinha o facto de o **Tribunal de Contas** deter **competência exclusiva e indisponível** para a efetivação da responsabilidade financeira.

Para um eficaz exercício desta função é indispensável um quadro jurídico adequado às novas realidades da gestão financeira pública. Só assim, num ambiente de transparência, justiça e cidadania se justifica a existência de um Tribunal de Contas em quem os cidadãos acreditem e que responsabilize aqueles que, com culpa, causem dano ao erário público.

Mod. TC 1999.004

O instituto da responsabilidade financeira contém especificidades que sugerem a sua autonomia dogmática relativamente a outras formas de responsabilidade.

A construção de um sistema de responsabilização financeira coerente e eficaz não é compatível com alterações avulsas, com apelo a conceitos ultrapassados e próprios de um tempo com menor grau de escrutínio da sociedade.

Em matéria de responsabilidade financeira, o Tribunal de Contas, o País e os cidadãos reclamam um quadro legal – global e integrado –, adequado às novas realidades da gestão financeira pública e apto à realização da justiça financeira.

Um **terceiro** grupo de conclusões tem por objeto a articulação entre o **exercício de funções de auditoria e de efetivação de responsabilidades financeiras**.

O processo de auditoria é atualmente o instrumento principal para a indiciação de responsabilidade financeira.

Assim sendo, quando, em auditoria, sejam detetados indícios da prática de ilícitos financeiros, deve ser dada especial importância à qualidade da prova, tendo em vista assegurar a viabilidade de um possível processo para efetivação de responsabilidades financeiras.

Para compatibilizar os objetivos da auditoria, a eficácia da responsabilização e a possibilidade de iniciar processos de outra forma, há que clarificar as tarefas próprias de auditoria e de sustentação da prova, assim como os respetivos responsáveis.

Que modelo de responsabilidade financeira: pistas para reflexão

Como referi no início, o evento de hoje, ao mesmo tempo que encerra este Ciclo de Seminários iniciado no ano passado, constitui uma oportunidade para iniciar um novo ciclo, de **ação e concretização,** inspirado pelas **pistas de reflexão** que resultaram das diversas e muito ricas intervenções e debates.

Ao longo dos vários Seminários foram identificados quatro pontos-chave que sintetizarei de seguida e que poderão vir a ser considerados numa desejável reforma da jurisdição financeira, eventualmente conducente a um novo modelo de responsabilidade financeira.

O **primeiro** prende-se com o **âmbito da responsabilidade financeira.**

Quanto ao **âmbito objetivo**, uma possibilidade seria a consagração legal de uma *cláusula geral de responsabilização financeira*, com prévia clarificação dos deveres dos agentes públicos.

Em qualquer caso, seria fundamental a clarificação dos pressupostos para uma eventual responsabilização pela violação dos princípios da economia, eficiência e eficácia.

Quanto ao **âmbito subjetivo**, foi sugerida a clarificação e atualização da lei, de modo a que sejam responsabilizáveis por ilícitos financeiros todos os agentes que gerem ou utilizam dinheiros ou bens públicos, independentemente da qualidade ou título com que o façam, com uma definição igualmente clara das condições de responsabilização dos mesmos e a atualização dos parâmetros de avaliação da culpa.

Mod. TC 1999.004

Nesta matéria é de destacar o modelo brasileiro, segundo o qual são responsabilizáveis todos os que têm que prestar contas, assentando a responsabilidade no tipo de ato praticado (ato administrativo e não político) e não no cargo exercido.

Um segundo ponto refere-se à questão da **autonomização e simplificação da responsabilidade financeira.**

Antevê-se como vantajosa a autonomia da regulação da responsabilidade financeira, incluindo a densificação e atualização dos tipos de infração financeira, a previsão de formas de sancionamento das condutas omissivas, e a identificação das várias modalidades de dano, com a previsão dos métodos de avaliação do mesmo.

A questão do **âmbito da legitimidade processual ativa** no processo de responsabilidade financeira constitui o **terceiro** ponto-chave das pistas de reflexão.

Neste sentido, foi sugerida a ponderação do alargamento da legitimidade processual ativa às entidades públicas com interesse na causa e, também, aos cidadãos em geral e outras entidades, independentemente do tipo de interesse. Uma tal solução, para além de se revelar apta a reforçar a tutela da legalidade financeira, também é coerente com os valores fundamentais da democracia e da cidadania financeiras.

Por outro lado, considerou-se justificada uma eventual consagração da figura da ação popular financeira, como a que existe em Espanha, por exemplo.

A sua concretização poderia revestir várias formas devendo, porém, a sua modelação jurídica tomar em linha de conta não só os valores fundamentais que referi, mas também a necessidade de se evitar a sua utilização abusiva.

Uma **última** pista de reflexão aponta no sentido de uma melhor definição **da intervenção do Ministério Público**, através da possível densificação das medidas de investigação que o Ministério Público poderia desenvolver para completar a "instrução" de processos de responsabilização financeira.

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

O seminário de hoje oferece uma oportunidade para debater estas conclusões e pistas de reflexão.

É, pois, com redobrado interesse e expectativa que aguardo as intervenções dos nossos convidados no âmbito dos dois painéis temáticos: o primeiro, tendo por objeto as possíveis linhas de reforma da jurisdição financeira, com vista a consolidar a sua relevância e efetividade; o segundo, centrado nas opções de modelação de um sistema de responsabilização financeira relevante e eficaz.

Resta-me agradecer de novo a presença de todos e desejar que este seminário contribua para afirmar o Tribunal de Contas como uma instituição superior de controlo do Séc. XXI.

Muito obrigado.

Mod. TC 1999.004