

SEMINÁRIO
“A NATUREZA E A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA”
AUDITÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS, LISBOA – 2 DE OUTUBRO DE 2017

COMENTÁRIOS FINAIS

João Miguel Coelho

Coordenador da Unidade Técnica de Apoio Orçamental – Assembleia da República

Começo por agradecer o convite na pessoa do Senhor Presidente do Tribunal de Contas. Endereço um cumprimento especial aos Senhores Conselheiros e às senhoras e senhores presentes.

É para mim uma honra, um privilégio e uma responsabilidade estar aqui presente para os comentários finais deste importante seminário. Dou também uma palavra de apreço ao parceiro desta sessão final, o Dr. José de Azevedo Rodrigues.

Muito se evoluiu desde o tempo em que a responsabilidade financeira se cingia à relação que se estabelecia entre o contável e o Estado, quando o contável respondia com a sua caução e o seu património pelo alcance verificado pelo Tribunal de Contas aquando do julgamento de uma Conta.

O próprio conceito de dano evoluiu para algo muito mais complexo do que uma simples falta material. Hoje chegámos a uma situação em que dependerá mais de um juízo sobre a Economia, Eficácia e Eficiência da despesa e tende a punir atos de gestão danosos no uso indevido de dinheiros públicos.

Com efeito, a responsabilidade financeira nos dias de hoje tem contornos muito mais complexos. Destaco **cinco** características incontornáveis no contexto atual.

- 1) As **infrações financeiras** já não se cingem à tipificação clássica do alcance; desvio de dinheiros ou valores públicos; pagamentos indevidos e não arrecadação de receitas. O Estado age de muitas formas diretas e indiretas passíveis de gerar infrações financeiras difíceis de tipificar. Por exemplo, para referir algumas: subsidia e

apoia com fundos próprios projetos que envolvem fundos europeus; promove isenções, amnistias e diferenciações fiscais; e perdoa juros da dívida.

- 2) O **universo de sujeitos passíveis** de responsabilização financeira alargou-se consideravelmente, podendo qualquer cidadão que administre dinheiros públicos e cause prejuízos ao Estado vir a ter de responder pelos seus atos. Com efeito, assiste-se ao alargamento da esfera de atuação do Estado a áreas antes reservadas à iniciativa privada: as parcerias público-privadas, a empresarialização de hospitais e a privatização da sua gestão; a entrega à iniciativa privada de serviços antes designados como públicos como os correios, as telecomunicações, a eletricidade ou os transportes urbanos. Implica a gestão de dinheiros públicos por uma variedade de organismos e entidades autónomas privadas, que, naturalmente, são de difícil controlo financeiro.
- 3) O **processo decisório** é agora mais difuso, tendo várias camadas. E muito mais do que os ordenadores dos pagamentos – uma função eminentemente técnica – estão em causa os múltiplos decisores e ordenadores da despesa, normalmente melhor posicionados na hierarquia das organizações. Estes podem estar gabinetes ministeriais, gabinetes autárquicos, empresas públicas, ou até em escritórios de consultoria que assessoram ou aconselham. Hoje é comum o decisor recorrer a pareceres externos como forma de fundamentar e justificar jurídica e economicamente as suas opções de gestão de dinheiros públicos.
- 4) A **perceção do cidadão** alterou-se. Em geral, a opinião pública não compreende porque os responsáveis por atos danosos ficam impunes no domínio da responsabilidade financeira. Gostariam que estes fossem chamados a repor com o seu património os dinheiros públicos mal geridos, muitas vezes não ficando satisfeitos com as multas no âmbito de uma responsabilidade sancionatória. O cidadão sente-se afetado no seu rendimento quando é convocado a pagar mais impostos ou quando assiste à degradação de serviços públicos por falta de investimento. Atravessámos no nosso país um momento económico adverso que deixou a perceção de que dinheiros públicos foram mal geridos pelos gestores públicos e decisores políticos.

5) Uma **abundância de relatórios** de entidades externas ao Tribunal de Contas. Hoje há inúmeros relatórios que identificam situações aparentemente anómalas na gestão de dinheiros públicos, as quais podem advir de diversas entidades de controlo interno, mas também de outras entidades, tais como as que dão apoio ao legislador, e que, em última análise, poderiam dar origem a ações de efetivação de responsabilidade financeira. Estes organismos podem limitar-se a identificar atos aparentemente ilícitos sem, no entanto, terem capacidade nem vocação para seguirem os métodos e técnicas de auditoria do Tribunal de Contas, refiro-me nomeadamente ao contraditório. Por um lado, trata-se do aumento do escrutínio, mas caso os relatórios destas entidades venham a ser submetidos ao Ministério Público, isso poderá, eventualmente, contribuir para concorrer com o papel de fiscal superior que cabe constitucionalmente ao Tribunal de Contas. Não podemos equiparar estes organismos ao Tribunal de Contas em termos de independência, pois em última instância podem ter uma subordinação política a um órgão decisor.

É neste contexto complexo que a preocupação do Tribunal de Contas em potenciar a aplicabilidade e efetividade do regime de responsabilidade financeira é muito bem-vinda!

De acordo com os dados estatísticos aqui apresentados hoje, são escassas as situações em que se efetivaram responsabilidades financeiras nos últimos anos. É pelo menos a minha perceção. Algumas dezenas de situações poderiam originar responsabilidade reintegratória, dos quais ainda menos o Ministério Público intentou ações, ficando alguns no âmbito da mera responsabilidade sancionatória. Para além das escassas situações de efetivação da responsabilidade financeira, nomeadamente a reintegratória, ficou também a perceção de que um ordenador pode ser julgado por um pagamento sem cabimento orçamental, envolvendo montantes pequenos, contrastando com situações em que um gestor público não é responsabilizado ao comprometer as gerações futuras com decisões danosas de milhões de euros em encargos plurianuais.

Faz, portanto, todo o sentido repensar a aplicabilidade da responsabilidade financeira aumentando a sua efetivação. Esta poderá passar por uma melhor e mais ampla tipificação das situações na Lei de

Organização e Processo do Tribunal de Contas, conforme foi sugerido hoje em várias intervenções, cobrindo ações que não servem o interesse público, desrespeitam a lei e os princípios da boa gestão financeira.

Adicionalmente, deixo-vos a seguinte questão: fará sentido alargar o conceito de responsabilidade financeira, que é individual, também para as entidades coletivas privadas que administram dinheiros públicos, mesmo que a título de subsidiariedade? Não tenho uma resposta para esta pergunta.

Uma última palavra, não menos importante, para os **direitos dos cidadãos** alvo de eventuais ações de responsabilidade financeira. Esta prende-se com a necessidade de preocupação de equilíbrio entre a efetivação e os princípios basilares do Estado de Direito democrático. Será fundamental que exista uma muito boa definição dos casos que podem dar origem a reposições, ou seja as infrações financeiras não podem deixar de estar devidamente tipificadas na lei sob pena de poderem criar discricionariedade e poderem violar garantias constitucionais e individuais. Outra observação: o indivíduo alvo de uma auditoria tem o dever de cooperar com o Tribunal e agir de boa fé, mas não deve, na minha opinião, ser invertido o ónus da prova. Ou seja, o Tribunal de Contas na sua auditoria deve empreender o máximo empenho na recolha e avaliação de elementos para provar a culpa. Deve, como já faz, dar a possibilidade de contraditório. E isto é algo que tende a distingui-lo, e bem, de uma outra qualquer entidade de controlo interno. Deverá existir um cuidado redobrado quando se trate de uma entidade coletiva, com responsabilidade solidária; deve verificar a atribuição de pelouros e recolher as atas que aprovaram despesas, com as respetivas votações. Por fim, por uma questão de reciprocidade, poderá dar-se uma publicidade a decisões de absolvição ou arquivamento idêntica à dos atos de auditoria.

Mais uma vez, os meus agradecimentos por esta oportunidade e muito obrigado pela vossa atenção.