

## **Um sistema de responsabilização financeira relevante e eficaz: que evolução?**

1. Agradeço muito o convite que me foi feito pelo Tribunal de Contas para estar presente aqui hoje, neste seminário que conclui um ciclo de cinco conferências todas elas dedicadas ao tema “Relevância e Efetividade da jurisdição Financeira no Século XXI”.

A ideia fundamental que presidiu à convocação deste ciclo de conferências é a da necessidade de desencadear um debate sobre o modelo de construção de um regime autónomo de responsabilização financeira, a aplicar pelo Tribunal de Contas no quadro da competência exclusiva que a Constituição lhe atribui. Um regime autónomo que responda eficazmente às exigências que o nosso tempo nos faz, de garantia de prestação de contas fiáveis e certas por parte de todos aqueles que têm à sua guarda dinheiros públicos, ou a quem foram dadas responsabilidades na sua gestão. Não poderia estar mais de acordo com esta ideia: de facto, e como se foi sempre dizendo ao longo do ciclo de seminários, a necessidade de dar corpo a uma reflexão consistente sobre o tema é para nós uma necessidade premente. Todos sentimos que se trata de um domínio que não tem merecido da parte da doutrina a reflexão que se impunha e sobre o qual escasseiam as informações de direito comparado. Esta situação não pode nem deve continuar a ser mantida. É que todos temos também a perceção de que tudo quanto mudou na gestão dos dinheiros públicos – a complexidade das exigências técnicas que se impõem hoje a essas formas de gestão; as novas e múltiplas formas de que se reveste, hoje, a atuação das autoridades públicas ou das autoridades que exercem poderes públicos; a consciência cidadã, que nos interpela para que possamos garantir uma eficaz prestação de contas por parte de todos quantos

participam no exercício dessa autoridade – tudo isto, dizia eu, reclama que empreendamos sem grande perda de tempo a tarefa que, em boa hora, o Tribunal de Contas decidiu empreender. Também por este motivo agradeço muito que me tenham convocado para desta forma poder participar em tal tarefa conjunta.

No entanto, quando me confrontei com a necessidade de preparar esta intervenção, a primeira preocupação que tive foi a de responder à pergunta: de que modo pode a Provedoria de Justiça ter voz ativa em tão necessária tarefa coletiva?

2. Creio que por diversos modos. Mas desde logo por um, que servirá de mote à minha participação neste debate, e que é o de poder ser um lugar privilegiado de observação daquilo a que já chamei “consciência cidadã, ou o “sentir social”. Como disse, todos temos a percepção de que os cidadãos nos pedem hoje – pedem hoje aos juristas e muito especialmente àqueles que ocupam as instituições independentes de controlo da atuação estadual, no sentido largo do termo – que sejamos capazes de garantir que o indevido uso dos dinheiros públicos por parte daqueles que os gerem seja eficazmente prevenido, e, caso ocorra, eficazmente reprimido. Ora, como a Provedoria de Justiça existe para, antes do mais, receber queixas dos cidadãos relativas a más práticas, ou a práticas lesivas dos seus direitos, por parte das autoridades públicas, a primeira contribuição que a Provedora pode dar neste domínio é a da informação: através dela pode desde logo ficar a saber-se de que modo, e com que intensidade, reagem os cidadãos contra deficientes, incertas ou obscuras formas de prestação de contas públicas. Por isso, fui ver. E recolhi dos últimos dez anos alguns casos emblemáticos que pudessem dar-nos a informação de que precisamos.



3. Não vou agora relatar-vos esses casos. Mas vou – porque penso que o exercício, embora empírico, não será abusivo – relatar-vos as conclusões que deles pude retirar, porque creio que de algum modo elas serão úteis à reflexão que temos que fazer.

A primeira conclusão incide sobre a entidade visada nas queixas e confirma a perceção, que já tínhamos, da pluralidade de entes que hoje estão envolvidos no manejo dos dinheiros públicos. As queixas incidiam tanto sobre atividades da administração local quanto da administração institucional autónoma (institutos públicos) e da administração direta do Estado, quase em partes iguais. Diziam sobretudo respeito a irregularidades na condução de procedimentos atinentes a concursos públicos: contratação de serviços, contratação de pessoal, concessão de subsídios à atividade económica através de programas europeus ou comunitários. Em todos estes casos que analisei foi dada razão à queixa. E embora o facto, em si mesmo considerado, possa não ser impressionante – não me chegaram ecos de indeferimentos liminares ou de questões que se situassem fora das competências do Provedor, que, como se sabe, param à porta dos tribunais -, impressionante poderá já ser o facto de, em todos estes casos, a vocação mediadora da Provedoria ter conseguido que a irregularidade detetada tivesse sido atempadamente corrigida por parte da entidade contra a qual tinha sido apresentada a queixa. Impressionante também o facto de, em todos estes casos, apenas num se ter podido detetar, no decurso da investigação, que a dita irregularidade se consubstanciava numa despesa ilegal, de acordo com as pertinentes normas da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Uma vez que haveria por isso possível fundamento para acionar os mecanismos da responsabilidade financeira, tanto reintegratória quanto sancionatória, a Provedoria informou dos factos o Tribunal de Contas.



4. Mas além de todas estas conclusões, uma última há – transversal a todas as situações que analisei – que me parece ser de sublinhar.

Em todas estas situações os cidadãos dirigiram-se ao Provedor de Justiça não por razões “objetivas” mas por motivos “subjetivos”. Explicando melhor. O que movia as queixas não era a simples verificação do mau uso dos dinheiros públicos, em si mesmo considerado como algo objetivamente censurável ou danoso, ou a igualmente censurável ou danosa falta de instrumentos jurídicos adequados a prevenir ou reprimir esse mau uso. Em todos os casos, as queixas eram apresentadas porque a esse mau uso se associava sempre um *prejuízo efetivo* que afetara quem se queixava. O cidadão não aparecia aqui como um paladino da virtude pública, objetivamente considerada; aparecia como titular de direitos ou interesses que haviam sido direta ou indiretamente afetados por aquele mau uso, e por esse motivo vinha denunciá-lo.

Nada há, nesta conclusão, que nos possa causar estranheza. Pelo contrário: o que ela faz é apenas confirmar coisas que nos parecem naturais.

Em primeiro lugar, ela corrobora algo que já todos sabemos. A falta de rigor, certeza e fiabilidade das contas públicas é ou pode ser danosa porque dela decorrem prejuízos concretos para as pessoas, que sentem tais prejuízos como sendo decorrência daquela falta de rigor e de fiabilidade. A conexão entre a confiança que os cidadãos depositam no Estado e nas suas instituições, e a necessidade de estas instituições serem capazes de assegurar – entre outros por um eficaz sistema de responsabilização financeira – tal fiabilidade, não decorre [a conexão] de uma abstrata virtude da ação pública que tenha que ser mantida. Decorre antes da adequação, que tem que existir, entre tal atuação e os direitos e interesses dos cidadãos que as instituições públicas servem. O dano que o mau uso dos dinheiros públicos provoca à comunidade política não é, neste sentido, uma categoria conceptual de cunho estritamente objetivo. É uma categoria subjetiva, porque acaba sempre por



ter repercussões no “mau serviço” prestado às pessoas que compõem tal comunidade. Nesta medida se compreende bem o quanto a evitação desse dano interessa à realização do Estado de direito: em causa está não apenas a necessidade de aperfeiçoamento das instituições, mas a necessidade de garantir o seu bom funcionamento em função da eficaz proteção dos direitos e interesses das pessoas que tais instituições servem.

Mas em segundo lugar, esta conclusão serve também para corroborar outra coisa que também todos nós sabemos. É natural que, numa ordem coletiva como a nossa, os cidadãos, os privados, estejam mais interessados em defender os seus direitos do que em zelar pela virtude das instituições que os servem. Nada impediria que à Provedoria de Justiça chegassem queixas contra o mau uso dos dinheiros públicos, ou contra o deficiente edifício jurídico existente – tanto substantivo quanto adjetivo – para reprimir ou prevenir tais práticas, independentemente dos prejuízos individuais e subjetivos que tais práticas geram. Nada impediria que as queixas que nos chegaram fossem motivadas por estes motivos – digamos assim- altruísticos. Mas tal não acontece, e nós entendemos *que é coisa natural* que tal não aconteça. E entendemos assim porque sabemos que um dos fundamentos em que repousa a organização da nossa vida coletiva – a organização do Estado, da sua autoridade e dos seus modos de atuação – é a da repartição de tarefas entre quem cuida, por eleição ou ofício, da coisa pública, e quem permanece na esfera privada, cuidando dos seus próprios direitos e interesses. Há aliás quem tenha entendido que é nesta repartição de tarefas que reside o carácter distintivo do Estado moderno, por oposição à totalizante vida cívica do mundo antigo: ao cidadão moderno é poupada a constante tarefa de velar pela coisa pública e pela garantia da sua correção porque tal tarefa é delegada a quem é por ele eleito, e a quem tem por ofício dedicar-se aos assuntos públicos. Há também quem diga que o núcleo fundamental da liberdade, no



sentido moderno do termo, reside aqui (na possibilidade de se ter, se se quiser, uma vida integralmente privada). E é por sabermos que assim é que não estranhamos que as queixas que chegam à Provedoria sobre o mau uso dos dinheiros públicos não elejam este mau uso como tema principal. O tema principal é o prejuízo que tal mau uso causa ao cidadão, que aparece, muito legitimamente, a defender os seus direitos e não a zelar *independentemente* deles pela virtude da vida cívica.

5. Mas, precisamente por os fundamentos da nossa ordem constitucional repousarem sobre esta espécie de repartição de tarefas – entre quem vive a vida privada e quem por todos é eleito para cuidar da coisa pública, ou tem por ofício ou por funções delegadas que dela cuidar – é que é importante que o regime autónomo de responsabilização financeira seja pensado, e seja confiado à jurisdição que tem a competência constitucional específica para o aplicar, de modo ponderado. Falo da ponderação que tem que haver entre a efetiva responsabilização de quem usa indevidamente os dinheiros públicos e a necessidade de não transformar o exercício de funções públicas num exercício constante de risco para quem as exerce. Não serei eu – porque me falta para tanto o saber e a experiência – a dizer de que modo se deve fazer tal ponderação; mas creio que há zonas de dúvida que podem e devem, quanto a este ponto, ser colocadas. Por exemplo: a prever-se uma cláusula geral de responsabilização financeira, que esclareça que deveres impendem sobre aqueles que gerem dinheiros públicos, que lugar terão, nessa cláusula geral, os chamados critérios técnicos de boa gestão, que se traduzem nos princípios da economia, da eficiência, e da eficácia? Serão também eles deveres, para efeitos de pressupostos de responsabilização financeira? E quais os parâmetros seguros de aferição do seu cumprimento? Haverá exemplos de direito comparado que nos ajudem, nesta matéria? Haverá ainda



exemplos de direito comparado que nos ajudem a compreender como é que poderemos vir a assegurar – com a ponderação requerida entre a eficácia que pretendemos conferir ao sistema de responsabilização financeira, e a necessidade de acautelar que o exercício de funções públicas se torne de tal modo arriscado que não seja desejado por ninguém – a ação popular de responsabilidade? Eis algumas das dúvidas que o tema que temos hoje em debate me suscita.

Maria Lúcia Amaral

Seminário Tribunal de Contas sobre Responsabilidade Financeira  
Lisboa, 2018-05-23