



A PRESIDENTE

Conferência “A Reforma da Lei do Tribunal de Contas: Primeira apreciação”

(Coord. Científica: Pedro Fernández Sánchez, Marco Caldeira & Miguel Assis Raimundo)

Intervenção de Encerramento da Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão



A PRESIDENTE

Caríssimos Pedro Sánchez, Marco Caldeira e Miguel Assis Raimundo: nas vossas pessoas, saúdo o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e o Centro de Investigação em Direito Público de Lisboa, agradecendo a organização desta conferência e o convite para o seu encerramento

Senhor Vice-Presidente do Tribunal de Contas

Senhoras e Senhores Conselheiros

Ilustres Professores, distintos oradores, caros Amigos

Senhores Auditores

Minhas Senhoras e meus Senhores

Permitam-me começar por uma afirmação que considero importante fazer com toda a clareza: o Tribunal de Contas reconhece que uma reforma da sua Lei de Organização e Processo é necessária, e, por aí mesmo, desejável.



A PRESIDENTE

A crescente complexidade da gestão financeira do Estado e a alteração do modelo dessa gestão, as transformações – também tecnológicas – da Administração Pública e a necessidade de tornar os procedimentos mais céleres justificam plenamente que o legislador reflita sobre o modelo vigente e o aperfeiçoe.

Foi sempre essa a posição do Tribunal.

E se, por vezes, o debate público pareceu centrar-se nas diferenças entre o Governo e o Tribunal, importa talvez esclarecer que essa perceção não traduz o essencial do que está em causa – o debate legítimo sobre a natureza, a profundidade e o alcance da reforma proposta.

Porque uma reforma desta natureza não pode ser analisada isoladamente.

Ela inscreve-se num sistema mais vasto de direito financeiro público, cujo equilíbrio depende, também, da futura Lei de Enquadramento Orçamental, dos regimes financeiros das regiões autónomas e das autarquias locais, bem como das opções entretanto adotadas em matéria de contratação pública.



A PRESIDENTE

É nesse quadro que se compreende o alcance constitucional da missão do Tribunal de Contas e é também nesse quadro que deverá compreender-se a forma como, no futuro, será assegurada a fiscalização financeira e a efetivação da responsabilidade financeira.

Ora, a Proposta de Lei apresenta objetivos claros e inteiramente compreensíveis: simplificar procedimentos, reduzir constrangimentos à Administração Pública e aliviar os gestores públicos do peso que determinadas formas de controlo atualmente representam.

Esses objetivos refletem-se, naturalmente, nas soluções propostas.

Sucedem, porém, que a Proposta de Lei parte de um olhar centrado na Administração Pública – e, em especial, num certo nível da Administração Pública, às vezes desconsiderando ou parecendo desconsiderar as especificidades de um amplo leque de entidades administrativas noutros níveis da Administração Pública –, em todo o caso, um olhar centrado na Administração Pública e muito menos no sistema das finanças públicas enquanto realidade autónoma, que também reclama garantias próprias.



A PRESIDENTE

Não se encontra, na exposição de motivos – e, em rigor, não se encontra noutro documento do Governo que tenha sido divulgado a propósito desta reforma –, uma reflexão suficientemente desenvolvida sobre o impacto da reforma no sistema de controlo financeiro do Estado, nem sobre a forma como as alterações agora propostas se articulam com a evolução da legislação financeira estruturante que se encontra, igualmente, em preparação.

Por isso, a discussão pública tem vindo a concentrar-se, quase exclusivamente, no regime da fiscalização prévia.

Ora, essa não é, para o Tribunal, a questão essencial.

A verdadeira questão reside no modelo de controlo das finanças públicas que se pretende construir.

Ao longo de décadas, o modelo português vem assentando numa integração entre funções de fiscalização e funções jurisdicionais – uma integração que não surgiu por acaso.



A PRESIDENTE

Trata-se de um modelo que procura conciliar diferentes finalidades: prevenir a ilegalidade, corrigir procedimentos, promover uma cultura de boa administração e de boa gestão, e, quando necessário, assegurar a efetivação da responsabilidade financeira daqueles que gerem recursos públicos.

Essa articulação confere e tem conferido coerência ao sistema.

Por isso, o ponto decisivo para o debate que hoje nos reúne é este: a proposta de reforma desloca, de facto, objetivamente, o centro de gravidade desse modelo.

Há, objetivamente, um enfraquecimento da intervenção jurisdicional do Tribunal e a transferência de parte significativa da confiança do sistema para mecanismos de controlo interno – que não estamos a criticar – e para formas de fiscalização externa independente, essencialmente centradas na dimensão concomitante e sucessiva.

Nada há, em abstrato, que impeça essa opção. Mas há-de reconhecer-se que ela se afasta progressivamente da *ratio* subjacente à criação e



A PRESIDENTE

autonomização, pela Constituição, de uma jurisdição financeira e do modelo de controlo financeiro nela previsto.

Por isso, a questão, que talvez devesse ter sido prévia é: que modelo de gestão das finanças públicas vai ser consagrado? (Na Lei de Enquadramento Orçamental, nos futuros regimes jurídicos financeiros das regiões autónomas e nas autarquias locais.)

E, partindo desse quadro de normas substantivas, só então surgiria a questão: que modelo de controlo se pretende?

Pretende-se um modelo alargado de controlo? Segundo que padrões de controlo?

Sendo o modelo de gestão por programas, ou por objetivos ou resultados, o que se pretende verificar? A eficácia e a eficiência? Segundo regras técnicas? Segundo princípios jurídicos?



A PRESIDENTE

Haverá regras jurídicas densificadas de salvaguarda do interesse público financeiro e que permitam o controlo do seu cumprimento? E que grau de efetividade se pretende para esse controlo?

É precisamente essa resposta que o Tribunal considera não estar suficientemente explicitada nesta fase do procedimento legislativo, e que, assim entendemos, teria sido oportuno esclarecer, para promover o debate sobre o que se pretende do controlo, pelo Tribunal.

No fundo, pergunta-se: neste modelo de controlo que está a ser pensado pelo Governo, que mecanismos assegurarão que a deteção de ilegalidades vai produzir consequências adequadas na proteção do interesse financeiro público? Garante-se a correção dessas ilegalidades? E como? Há um efeito dissuasor assegurado? Por que via?

Se nos concentrarmos essencialmente na fiscalização, nos diferentes modelos de fiscalização, nos termos em que estão pensados, e num conjunto de recomendações que o Tribunal há-de fazer, qual a força jurídica dessas recomendações?



A PRESIDENTE

Se, no final, a responsabilidade – com o modelo severo como tínhamos até agora – vai ser aliviada, como vamos garantir o efeito dissuasor, como vamos garantir o incentivo ao cumprimento da Lei e à observância dos princípios jurídicos? E como vamos assegurar a observância dos tais padrões de eficácia e de eficiência?

Compreenda-se: estas, entre outras, não são perguntas dirigidas *contra* a reforma. São perguntas que *decorrem* naturalmente da própria reforma.

O Tribunal não manifestou oposição à eventual clarificação das suas competências nem à simplificação dos processos.

Não deixaremos de assinalar que há normas que delimitam, no contexto do princípio da separação de poderes, o exercício das suas competências. Mas isso não significa que o Tribunal não tenha respeitado esses limites, sobretudo no que diz respeito ao plano da decisão política, sendo que – parece-me – continua a haver uma confusão muito grande, no espaço público, entre o que é decisão administrativa e o que é decisão política, e, portanto, entre o que está sujeito a um acompanhamento pelo Tribunal, nas suas diferentes dimensões de controlo financeiro, e o que está claramente fora da intervenção do Tribunal e que é decisão política.



A PRESIDENTE

O Tribunal – dizia – não se opõe à clarificação legislativa das suas competências, das próprias regras processuais e da sua simplificação. Uma justiça financeira mais clara, mais previsível e mais eficiente constitui um objetivo que o Tribunal não pode deixar de partilhar inteiramente.

O que suscita preocupação é, antes, que se altere profundamente o modelo de controlo, sem que fique igualmente claro quais são os mecanismos chamados a substituí-lo e se esses mecanismos dispõem da mesma – ou, idealmente, maior – capacidade para assegurar um controlo efetivo e eficaz da gestão das finanças públicas.

Num Estado de Direito, simplificar procedimentos é, naturalmente, um objetivo legítimo. Aliviar a atividade administrativa de gestão financeira de formalismos desnecessários também o é, seguramente. Mas qualquer simplificação neste domínio deve ser acompanhada por uma demonstração clara de que o interesse público financeiro continuará a beneficiar de um sistema de fiscalização igualmente robusto.

Porque, senão – digo-o com seriedade e sem qualquer intenção de gerar alarmismos ou dramatizar –, a fragilização ou o enfraquecimento do controlo financeiro público ou de determinadas partes desse controlo terá



A PRESIDENTE

como consequência, a médio e longo prazo, com muita probabilidade, a fragilização do próprio sistema financeiro público.

E esse enfraquecimento está a ser feito, assente num objetivo claro, também do interesse público, que é garantir a eficaz e igualmente relevante prossecução de diferentes interesses públicos pela Administração Pública, mas isso significará, mais cedo ou mais tarde, uma fragilização da própria dimensão de vida em dignidade dos cidadãos, porque o Estado português deixará de conseguir suportar um conjunto de prestações sociais destinadas a garanti-la.

É precisamente esse equilíbrio que o Tribunal tem procurado colocar no debate – e é esse equilíbrio que não parece estar, no momento em que falamos, assegurado.

Não se trata de defender instrumentos concretos – por tradição ou por conveniência institucional.

O Tribunal não é alheio à evolução dos modelos de controlo que hoje se observa em diversos ordenamentos jurídicos, no seio dos quais a fiscalização prévia tende a assumir um âmbito mais restrito.



A PRESIDENTE

Mas é crucial assegurar – como também se assegura nesses outros modelos – que a redução do mecanismo de fiscalização prévia seja acompanhada pelo reforço efetivo das restantes formas de fiscalização e de responsabilização, e pela existência, na Administração Pública, de sistemas de controlo interno dotados dos recursos humanos, técnicos e organizacionais, indispensáveis para garantir resultados equivalentes na proteção do dinheiro público.

É neste contexto que o Tribunal vem chamando, também, a atenção para algumas soluções da Proposta de Lei que suscitam reservas de natureza constitucional.

Não, certamente, no plano global – não está em causa a possibilidade de o legislador reformar a organização e o processo do Tribunal de Contas. Essa competência pertence-lhe naturalmente.

Nem se duvida de que o modelo de controlo propugnado na Proposta de Lei não viola, globalmente, a Constituição, por se encaixar, ainda, na letra do texto constitucional.



A PRESIDENTE

Mas, insiste-se, o esvaziamento ou enfraquecimento dos poderes jurisdicionais reconhecidos no artigo 214.º da Constituição não está, seguramente, alinhado com a *ratio* subjacente a esse artigo.

Acresce que algumas soluções concretas podem suscitar dúvidas quanto à própria coerência do sistema de controlo externo independente.

É o caso, concretamente, das questões, carecidas de clarificação, relativas ao autogoverno do Tribunal, à sua autonomia financeira e à gestão dos seus recursos internos.

E é o caso, também, da questão da inconstitucionalidade da competência ministerial discricionária de acreditação do sistema de controlo interno, que acaba por delimitar – em último caso, eliminando – um poder de fiscalização legalmente reconhecido (também na Proposta de Lei) ao Tribunal, invadindo – reitero – a reserva de lei prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea p) da Constituição da República Portuguesa.

Sejamos claros: estas reservas não exprimem resistência à mudança.



A PRESIDENTE

Exprimem, antes, a preocupação de assegurar que a reforma respeite as garantias constitucionais de um mandato independente – em especial, face ao governo – no controlo da gestão das finanças públicas.

Um mandato que não está ao serviço do Tribunal – insistirei – mas do controlo do modo como o Estado utiliza e presta contas da utilização dos recursos que pertencem a todos, elemento essencial da confiança que deve sustentar a relação entre o Estado e os cidadãos.

Os desafios que o Tribunal de Contas enfrenta não se limitam ao controlo das contas públicas e à utilização dos recursos coletivos, mas tocam no coração da *accountability* e da confiança dos cidadãos nas instituições.

Em democracia, as instituições fortalecem-se quando conseguem discutir com seriedade as reformas que lhe dizem respeito. É isso que o Tribunal tem procurado fazer. Com sentido institucional, com independência e com inteira disponibilidade para contribuir para uma solução legislativa que articule dois objetivos não facilmente conciliáveis, mas que de modo algum são incompatíveis: uma Administração Pública mais ágil e um sistema de controlo das finanças públicas igualmente ágil e exigente.



A PRESIDENTE

Termino, por isso, como comecei.

Uma reforma é necessária. Uma reforma bem concebida é, além disso, desejável e bem-vinda.

Mas o verdadeiro critério do seu sucesso não está apenas na simplificação dos procedimentos que elimina ou no alívio da responsabilidade dos decisores públicos. Estará, sobretudo, na solidez do modelo de controlo da gestão das finanças públicas que coloca no seu lugar.

Porque o controlo amplo e integrado da gestão das finanças públicas – quando exercido com rigor técnico, independência institucional e legitimidade jurisdicional – não é, seguramente, um detalhe administrativo. É um pilar e um instrumento fundamental de promoção do bem comum.

Muito obrigada.