

A articulação em Portugal do sistema de controlo financeiro, político, técnico e jurisdicional

Maria Aurélia Belo¹

Naturalmente escassos, os recursos públicos, dinheiros e outros valores, deveriam constituir matéria de redobrado interesse ao nível do controlo, quer interno, quer externo.

Evolução Legislativa Recente

Tema de evidente importância o sistema de controlo interno foi objecto de desenvolvimentos legais que poderiam sugerir um sistema nacional de controlo traduzido na coordenação e conjugação de esforços, de forma coerente, das várias entidades/instituições de controlo, ou melhor expressando, na articulação entre os diversos órgãos de controlo interno que em conjunto com a Instituição particularmente vocacionada para o controlo externo dariam corpo ao Sistema Nacional de Controlo. E, tudo isto, sem prejuízo da natureza, funções e competências específicas de cada um dos intervenientes, no âmbito da Administração Pública Portuguesa.

Uma Questão de Cultura?

A actualidade da matéria tem-se por inquestionável, ainda que não constituindo novidade.

Disposições legais diversas poderão, nos últimos tempos, ter avivado algumas mentes, o que é naturalmente louvável. Todavia o sentido de missão ou de justiça, quer em sentido lato, quer no estrito âmbito do controlo da aplicação/afecção/ utilização de dinheiros ou outros, que são públicos, ou a vontade de actuação não resultam da lei e haverá sempre menor ou maior vontade na objectivação de resultados

¹ Subinspectora-Geral da Inspeção-Geral da Administração do Território

“palpáveis”, fruto de factores diversos, mas tidos de fundamental importância, tais como personalidade, profissionalismo, adequado perfil, mentalidade, formação, interesses, ... cultura talvez, que obstem ou incentivam a resultados concretos e de significativos efeitos práticos.

Controlo Interno/ Controlo Externo

O critério fundamental de destrição entre controlo interno e controlo externo assenta no posicionamento do órgão de controlo face à Administração Pública. E, nessa exacta medida se distingue a Instituição superior de controlo externo - o Tribunal de Contas - dos órgãos de controlo interno - Inspeções - Gerais e similares.²

Todavia e ainda que se questione, o controlo interno e o controlo externo poderão assumir sentido diverso se a nossa interpretação extravasar o posicionamento do controlador face à Administração Pública.

Nessa óptica, o controlo interno é o desenvolvido por departamento próprio da organização controlada, enquanto que o controlo exercido pelas entidades de controlo poderá considerar-se por externo. Pese embora o antes dito, aqui me parece poder encontrar-se também uma substancial diferenciação, porquanto, independentemente da óptica, o controlo exercido pelo Tribunal de Contas é sempre controlo externo, enquanto que o efectuado pelos diferentes órgãos de controlo interno apenas poderá assumir o carácter de externo face ao organismo controlado³.

Dependência/Independência

Com efeito relativamente ao controlo interno a directa dependência parece resultar evidente. E isto, quer no seio das mais diversas entidades (auto-controlo) - onde tais serviços ou departamentos tendencialmente funcionam na dependência directa e sob orientação da direcção/administração respectiva -, quer ao nível dos designados órgãos de controlo interno, com relação aos quais as respectivas leis orgânicas fixam a directa dependência tutelar e estas (ou outras disposições legais complementares) determinam o funcionamento condicionado da sua actuação.

² Inspeções-gerais ou Auditorias de diferentes Ministérios, a Direcção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

³ Ainda assim, pese embora algumas manifestações neste sentido, teria por mais adequado classificá-lo de controlo exterior e não externo, porquanto entendo que a diferenciação, entre controlo externo e interno, apenas deverá ocorrer por via do posicionamento da entidades de controlo no âmbito da Administração, na exacta medida em que é ao poder político que cabe a salvaguarda pela melhor e mais adequada utilização e gestão de recursos públicos, devendo para tanto providenciar pelo inerente controlo e sua organização.

Tal não invalida a independência técnica. A fixação de objectivos e finalidades ainda que qualitativamente similares, idênticos ou complementares, necessariamente indispensáveis à permanente adequação e melhoria qualitativa das decisões de gestão, embora igualmente observados, encontra-se porém sob subordinação às orientações tutelares ou da administração ou direcção em cuja estrutura se inserem.

Nessa exacta medida e ainda que em ambas as situações esteja em causa a gestão financeira pública, havemos por concluir que, enquanto o controlo interno ocorre no seu interior, traduzindo um instrumento técnico de apoio à gestão, individual ou globalmente considerando⁴, organizado conforme as suas necessidades próprias, o controlo externo é exterior àquela, quer ao nível de funcionamento, quer de organização, devendo “constituir” a resposta técnica, credível, oportuna e independente a uma necessidade pública - do Cidadão, mas também política, porquanto ao Estado competirá providenciar pelo asseguramento dessa mesma resposta ou função.

O Órgão de Controlo Externo por Excelência

O órgão de controlo externo por excelência - o Tribunal de Contas - é um órgão de soberania, independente e apenas sujeito à lei⁵.

Nos termos do n.º 1 do art. 214.º da Constituição da República Portuguesa, *“O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:*

...

c) Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras nos termos da lei;

d) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.”

A amplitude da sua independência e âmbito de actuação encontram expressão actual e em complemento de dispositivos legais anteriores, na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, donde se destacam, para além das competências de fiscalização da legalidade e regularidade das despesas públicas, a apreciação da boa gestão financeira e a efectivação de responsabilidades por infracções financeiras, a jurisdição e poderes de controlo financeiro e entidades a estes ou a ambos sujeitas, no auto-governo, inamovibilidade e irresponsabilidade dos juizes e sua exclusiva sujeição à lei (estatuto de independência dos titulares do órgão), no poder de aprovação/determinação do

⁴ Quer consideremos cada gestor público de per si, quer o Governo enquanto responsável máximo por toda a gestão financeira de recursos públicos

⁵ Assim considera o art.º 203.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)

programa de acções de fiscalização e controlo (cf. Artºs 1º, 2º, 7º, 37º, 38º e 40º daquela lei).

De salientar ainda a possibilidade de divulgação dos seus actos, designadamente decisões e em particular relatórios os quais, como expressamente refere a lei, podem ser difundidos através de qualquer meio de comunicação social. E, tudo isto, sem qualquer condicionamento ou interferência a ele exterior.

Direito à Coadjuvação

No exercício das competências que lhe são próprias o Tribunal de Contas tem direito à coadjuvação de todas as entidades públicas e privadas, assim como à prestação de informação, sobre infracções conhecidas (Artº 10º), por parte das que se encontram sujeitas à sua jurisdição e poderes de controlo financeiro.

Cooperação

Com exclusão do exercício da função jurisdicional, o Tribunal de Contas, na defesa da legalidade financeira e objectivando evitar e reprimir “... *o desperdício, a ilegalidade, a fraude e a corrupção relativamente aos dinheiros e valores públicos* ...”⁶ coopera com instituições homólogas, em particular da UE e dos Estados membros, restantes órgãos de soberania, órgãos e departamentos de controlo interno, ou serviços e entidades de interesse na matéria.

Intervenientes no Controlo Financeiro Externo

Apenas a Assembleia da República poderá solicitar ao Tribunal (artº 11º, nº 4) a comunicação de informações, relatórios ou pareceres relacionados com as suas funções de controlo financeiro, nomeadamente mediante a presença do seu Presidente ou relatores.

Face às competências fixadas a este órgão de soberania, particularmente as consagradas pelo artº 162º da CRP (competência de fiscalização), ele constitui, naturalmente, parte integrante do controlo externo nacional.

Todavia, enquanto o controlo financeiro levado a efeito pelo Tribunal de Contas (externo naturalmente) assume o carácter técnico, o exercido pela Assembleia da República (AR) reveste a natureza política e com marcadas limitações⁷ uma vez que

⁶ Art. 11º, nº 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto

⁷ Em contrário e como antes se expressou, a Lei consagra ao Tribunal de Contas competências de tal modo vastas que parecem não deixar dúvidas à intenção de tudo poder abranger em termos de controlo

é particularmente dirigido ao orçamento do Estado, que aprova e cuja execução acompanha e à Conta Geral do Estado, que dá rosto à execução global daquele, donde se infere por um direccionamento privilegiado de intervenção.⁸

Oportuno será destacar também o papel do Tribunal de Contas da União Europeia como controlador financeiro externo relativamente aos fluxos financeiros destinados ou provenientes da União, em resultado dos normativos constitucionais relativos à participação de Portugal no processo de construção da união europeia, enquanto estado-membro e por via dos Tratados da União.

O Lugar de Relevo do Controlo Interno

Como expressamente fixa o artº 11º, nº 3, da já referida Lei nº 98/97, “*As acções de controlo do Tribunal inserem-se num sistema de controlo tanto nacional como comunitário, em cuja estrutura e funcionamento têm lugar de relevo os órgãos e departamentos de controlo interno, em particular as inspecções e auditorias dos ministérios e serviços autónomos, cabendo ao Presidente do Tribunal promover as acções necessárias ao intercâmbio, coordenação de critérios e conjugação de esforços entre todas as entidades encarregadas do controlo financeiro, sem prejuízo da independência do Tribunal e das dependências hierárquicas e funcionais dos serviços de controlo interno*”.

O Dever Especial de Colaboração

Por força do artº 12º, nº 1, os serviços de controlo interno estão sujeitos a um “*dever especial de colaboração com o Tribunal de Contas*” que compreende (artº 12º, nº 2):

- a comunicação ao Tribunal dos programas e relatórios de actividades;
- o envio dos relatórios das suas acções, por decisão do Ministro ou do órgão competente para os apreciar, sempre que contenham matéria de interesse para a acção do Tribunal, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras;
- a realização de acções, a solicitação do Tribunal, tendo em conta os critérios e objectivos por este fixados.

Para tanto, estipula o artº 12º, nº 3, “*O Presidente do Tribunal de Contas poderá reunir com os inspectores-gerais e auditores da Administração Pública para*

⁸ Acresce ainda o facto de também a lei especificar competências em matéria de controlo político às Assembleias regionais e Municipais o que naturalmente se repercute ao nível deste órgão de soberania.

promover o intercâmbio de informações, quanto aos respectivos programas ... de actividades e a harmonização de critérios do controlo externo e interno ”.

O transcrito articulado reveste-se de fundamental importância particularmente ao nível do conhecimento/aprofundamento/uniformização tendencial de metodologias, coordenação de critérios, conjugação/articulação de esforços e até mesmo no sentido de evitar a sobreposição de acções, que não tão raramente se conhece. Isto fazendo destacar que o controlo externo para além de utilizar o controlo interno, deverá também avaliá-lo.

Daqui se infere sobre a imensa amplitude de competências e poderes do Tribunal de Contas e a sua abrangência a toda a actividade financeira pública e inerente gestão, mais ainda, a todo e qualquer beneficiário de fundos públicos.

Todavia, uma apreciação minimamente pormenorizada deixa ressaltar alguns aspectos, como adiante referiremos.

O Tribunal de Contas/ A Função Jurisdicional

Integrando o poder judicial, com as competências transcritas a fls 3 e em razão do artº 202º da CRP - Função Jurisdicional, a já referida Lei nº 98/97 sujeita à jurisdição e poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas as entidades discriminadas no nº 1 do seu artº 2º, condicionando as demais, enumeradas nos nºs 2 e 3 do mesmo artigo, à aplicação do disposto na Lei nº 14/96, de 20 ABR, fixando também que as decisões jurisdicionais são obrigatórias para todas as entidades públicas ou privadas (artº 8º nº 2).

Intervenção do Ministério Público

O MP é representado, na sede do TC, pelo Procurador-Geral da República, o qual pode delegar as suas funções num ou mais Procuradores-Gerais-Adjuntos (artº 29, nº 1) e intervêm oficiosamente e de acordo com as normas de processo nas 1ª e 3ª Secções.

Para que o TC exerça tal função (jurisdicional), caberá remeter ao Ministério Público os relatórios⁹ que evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira, “ ... *a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos* ”

⁹ Nos termos do artº 57º da Lei nº 98/97, apenas os relativos às entidades referidas no artº 2º nº 1. Todavia o nº 4 do artº 29º da mesma Lei refere expressamente dever ser-lhe “ ... entregues todos os relatórios e pareceres aprovados na sequência de acções de verificação , controlo e auditoria aquando da respectiva notificação, podendo solicitar a entrega de todos os documentos ou processos que entenda necessários”.

jurisdicionais ...”, definindo a lei o alcance de cada um dos factos geradores de responsabilidade financeira, quer ao nível reintegratório, quer sancionatório, acrescentando ainda como atenuante o facto de a infracção ter sido cometida por mera negligência ou, em contrário, com dolo e em particular o ónus da prova¹⁰ relativamente à prática da infracção invocada.

Em seu critério compete ao Ministério Público requerer (ou disso se abster) à 3ª Secção do Tribunal¹¹ o julgamento de tais processos, obedecendo o requerimento aos quesitos constantes do artº 90º nº 1 e devendo ser acompanhado de todas as provas cf. estipula o nº 3 do mesmo artigo. Estes os procedimentos genéricos subjacentes à função jurisdicional legalmente consagrada ao TC.

O apoio ao exercício das competências do MP, assegurado pelo Gabinete do Presidente, que para tanto providenciaria das unidades necessárias - artº 30º nº 4 - passou entretanto, nos termos do DL nº 440/99, de 2 NOV (que aprova o estatuto dos serviços de apoio do Tribunal), a obedecer ao artº 5º, nº 8, nos termos do qual “*A solicitação do Ministério Público, o director-geral destacará pessoal ...*” para o efeito.

O Sistema de Controlo do Quadro Comunitário de Apoio (QCA)

O DL nº 99/94, de 19 ABR instituiu o Sistema Nacional de Controlo do QCA. Nele se define, entre diferenciados aspectos, “*... a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) para as intervenções relativas a Portugal*” (artº 1º), princípios orientadores, três níveis de controlo - o controlo financeiro de alto nível, assegurado pela IGF, o de segundo nível, por entidades diversas, que o próprio diploma especifica e o de primeiro nível - artº 37º. Deste artigo merece igualmente referência o seu nº 9 nos termos do qual “*O controlo das acções financiadas pelos fundos comunitários será ainda completado através de um sistema de auditorias externas a promover pelas entidades responsáveis pela gestão nacional dos Fundos*”¹²

Ainda de destacar o seu artº 43º - Publicidade, o qual expressamente fixa que “*As acções que beneficiem da contribuição financeira das Comunidades Europeias serão objecto de medidas de informação e publicidade, cuja concretização é*

¹⁰ Nos termos do artº 342º nº 1 do Código Civil “Àquele que invocar um direito cabe fazer prova dos factos constitutivos do direito alegado”

¹¹ Uma das 3 secções especializadas de que dispõe o Tribunal de Contas, encarregada do julgamento dos processos de efectivação de responsabilidades e de multa - cf. artº 15º nº 1

¹² O sublinhado é nosso

determinada por despacho dos membros do Governo responsáveis pelos fundos comunitários envolvidos” e, bem assim, o facto de que, concebendo-se um Sistema Nacional de Controlo, de âmbito financeiro, nada considerar de relação ao órgão supremo de controlo financeiro igualmente nacional.

Todavia e apenas pelo DL nº 208/98, de 14 JUL, esta questão veio a ser ponderada estabelecendo o artº 51º - Relacionamento com o Tribunal de Contas - a remessa, pela IGF, da “... *informação atinente à organização e funcionamento do sistema nacional de controlo do QCA, designadamente o plano anual de controlos e o relatório anual de controlo.*”

O Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI)

Pelo DL Nº 166/98, de 25 de Junho é instituído o Sistema de Controlo Interno da administração financeira do Estado (SCI).

No preâmbulo deste dispositivo legal referencia-se o lugar de destaque conferido pelo Programa do XIII Governo à função controlo no quadro da reforma da Administração Pública, bem assim a incumbência por Lei atribuída ao Governo em legislar “... *no sentido de estruturar o sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado*”¹³

O SCI compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da Administração Pública (artº 2º nº 1).

Conforme nº 2 do mesmo artigo, “*O controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos...*”

Integram o SCI as inspecções-gerais, a Direcção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício de controlo interno.

Três Níveis de Controlo

O SCI considera-se estruturado em três níveis de controlo - operacional, sectorial e estratégico - em razão da natureza e âmbito de intervenção dos serviços que o

¹³ O sublinhado é nosso

integram, cf. estipula o artº 4º nº 1, ou seja: O controlo operacional ou de 1º Nível, próprio de cada organização; O controlo sectorial ou de 2º Nível que considerando os planos globais de cada ministério ou região é exercido pelos órgãos de controlo interno sectoriais e regionais; O controlo estratégico ou de alto nível¹⁴, de carácter horizontal relativamente a toda a administração financeira do Estado, exercido pela Inspecção-Geral de Finanças, Direcção-Geral do Orçamento, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

O artº 5º define os princípios de coordenação estabelecendo que os órgãos de controlo interno “... *planeiam, realizam e avaliam as suas acções de forma articulada, ...*” visando “... *assegurar o funcionamento coerente e racional do sistema nacional de controlo interno, baseado na suficiência, na complementaridade e relevância das respectivas intervenções*”¹⁵.

Não poderemos deixar de destacar, no fundamental, os pressupostos de tais princípios. Assim:

- ☐ A suficiência dos controlos pressupõe que o conjunto de acções assegure a inexistência de áreas não sujeitas a controlo ou sujeitas a controlos redundantes;
- ☐ A complementaridade dos controlos pressupõe a actuação dos órgãos de controlo no respeito pelas suas áreas de intervenção e pelos níveis em que se situam, com concertação entre eles quanto às fronteiras a observar e aos critérios e metodologias a utilizar;
- ☐ A relevância dos controlos pressupõe o planeamento e a realização das intervenções tendo em conta a avaliação do risco e materialidade das situações objecto de controlo.

O Conselho Coordenador do SCI

Afim de assegurar a observância dos princípios enunciados, foi criado o Conselho Coordenador do SCI - composto por todos os inspectores gerais, pelo Director-Geral do Orçamento, pelo Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e pelos demais titulares de órgãos sectoriais e regionais de controlo interno – presidido pelo inspector-geral de Finanças e cujas competências são fixadas no artº 7º do diploma legal antes indicado¹⁶.

¹⁴ Assim o definiu o DL nº 99/94, de 19 ABR no seu artº 37º, nºs 1 e 2, quando instituiu o sistema nacional de controlo do Quadro Comunitário de Apoio(n.º 1) e fixou que o sistema nacional de controlo financeiro de alto nível era assegurado pela IGF.

¹⁵ O sublinhado é nosso

¹⁶ DL Nº 166/98, de 25 de Junho, artº 7º - Competências do Conselho Coordenador do SCI - Emitir pareceres sobre projectos de leis orgânicas dos órgãos sectoriais e regionais de controlo e sobre os

No Conselho Coordenador do SCI, “ O Tribunal de Contas pode fazer-se representar nos trabalhos sobre planos e relatórios anuais, como observador, ... devendo-lhe ser enviados ... ”¹⁷ os pareceres do Conselho Coordenador sobre os projectos de leis orgânicas dos órgãos sectoriais e regionais de controlo e sobre os planos e relatórios sectoriais de actividade (artº 8º).

Em final o artº 10º estipula que a disciplina operativa do SCI e o modo de funcionamento do Conselho Coordenador serão estabelecidos em **decreto regulamentar**, cujo **projecto** será **presente ao Ministro das Finanças no prazo de seis meses** a partir da entrada em vigor daquele Decreto-Lei (DL Nº 166/98, de 25 de Junho).

É o Decreto Regulamentar nº 27/99, de 12 NOV que vêm satisfazer aquele articulado, o qual estabelece, nomeadamente, o princípio geral da cooperação entre serviços e órgãos que compõem o sistema (artº 2º), especifica as competências do Conselho Coordenador e o modo do seu funcionamento. Paralelamente determina que o apoio administrativo e técnico será prestado pela IGF, sem prejuízo de colaborações pontuais (artº 10º), bem assim que os encargos de funcionamento são suportados pelo orçamento da mesma Inspeção (artº 12º).

Culturas Diversas

Por via da indicada composição somos por concluir pela coexistência, no SCI, de organismos com culturas diversas ao nível do controlo o que terá necessariamente de reflectir-se quer em termos da evolução sofrida quer no modo de desempenho de tal função. E mesmo nos organismos de carácter puramente inspectivo os procedimentos e normas também divergem substancialmente.

O Sistema Nacional de Controlo do QCA III

Breve referência merece finalmente o DL nº 54-A/2000, de 7 ABR, através do qual é instituído o Sistema nacional de controlo do QCA III - artº 42º - “... *constituído por órgãos que exercerão de forma articulada os controlos a três níveis, correspondendo o primeiro nível a uma forma de controlo interno, o segundo nível a uma forma de controlo externo e o alto nível à coordenação global do sistema de controlo*”.

planos e relatórios sectoriais de actividade ; Elaborar o plano e relatório anuais do SCI; Estabelecer normas sobre metodologias de trabalho e aperfeiçoamento técnico-profissional dos recursos humanos afectos ao SCI.

¹⁷ O sublinhado é nosso

Nos termos do mesmo artigo o controlo financeiro de alto nível é assegurado pela IGF (nº 2), o de segundo nível pelas entidades identificadas no seu nº 4 - do qual se destaca a alínea a) que relativamente ao FEDER incumbe a DGDR “... *em articulação com inspecções - gerais ou outros organismos ... expressamente designados para o efeito pelo membro do Governo correspondente*” e o de primeiro nível assegurado pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais e “... *quando necessário, por outros organismos a designar por despacho dos membros do Governo ...*”. Conforme nº 8, possibilita também o recurso a aquisição de serviços de auditoria externa.

A estrutura orgânica fixada no diploma, embora sem prejuízo de considerar 3 níveis de actuação¹⁸, prevê a existência de 3 categorias de intervenientes: Órgãos de coordenação e gestão, de acompanhamento e de controlo.

No que concerne ao relacionamento com o Tribunal de Contas e à publicidade das acções este mantém a forma já consagrada pelo DL nº 208/98, a que foi feita oportuna referência.

Uma Lei-Quadro CI (Controlo Interno)

Pese embora as diferentes incumbências no âmbito do controlo financeiro interno, dispersas, mas por lei fixadas e ainda que se perspetive (e se anuncie, sempre para breve) uma lei-quadro, na realidade ela não existe.

Com efeito tem-se por premente a existência de lei suficientemente abrangente e inequivocamente definidora de princípios fundamentais a um adequado controlo de toda a actividade financeira pública, que pondere também sobre recursos afectos/a afectar ao controlo e mecanismos permissivos da sua particular quantificação, qualificação, motivação e actualização sistemática (dos recursos humanos), atentas as cada vez mais acrescidas exigências da qualidade do controlo e tecnicidade associada, não perdendo naturalmente de vista a escassez típica dos recursos.

E tudo isto, naturalmente sem deixar de considerar aspectos como domínios de controlo, métodos e técnicas, resultados dos controlos e inerentes consequências.

Algumas Questões

O DL nº 99/94, de 19 ABR que instituiu o Sistema Nacional de Controlo do QCA, já completou 6 anos. Exactamente 6 anos após, é instituído um novo Sistema, agora para o QCA III. A Lei nº 98/97, de 26 AGO - Lei de Organização e Processo

¹⁸ O artº 3º nº 1 considera os seguintes níveis de actuação: Nível de execução global do QCA III (Quadro Comunitário de Apoio); Nível de execução de cada um dos fundos comunitários; Nível de execução individual das intervenções operacionais incluídas no QCA III.

do Tribunal de Contas - celebra agora o seu 3º aniversário. Mais de dois anos decorreram sobre a instituição do SCI (DL Nº 166/98, de 25 de Junho).

Questiona-se então:

- ❑ Seis anos volvidos sobre o DL nº 99/94, podemos concluir sobre a efectiva existência de um Sistema Nacional de Controlo do QCA? E que efeitos práticos daí advieram? A função controlo apresentou significativa/positiva evolução?

Haveremos de concluir que os resultados não terão sido satisfatórios ou então nada justificaria o novo e bem recente (ABR/2000) diploma dirigido ao QCA III e que àquele vêm introduzir consideráveis e (sempre) questionáveis alterações. Ainda mais se tivermos em linha de conta a Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2000, de 16 MAI, que define as estruturas de gestão do QCA III e entre outros, nomeia diferentes intervenientes, fixando as remunerações específicas que lhes são devidas, originárias de uma elevada utilização de recursos, também pelo controlo e que apenas o tempo permitirá concluir sobre a sua utilidade social.

- ❑ Decorridos 3 anos sobre a Lei nº 98/97, assiste-se a um efectivo controlo sobre a actividade financeira pública? O controlo externo manifesta progressos? A gestão financeira pública apresenta melhorias qualificativas? A função de controlo externo encontra-se beneficiada? Quais os resultados efectivos?

Não entendemos por uma resposta positiva. Com efeito, no que concerne ao controlo externo não se vislumbra reais efeitos originados pela respectiva lei.

Antes porém se tem assistido, por ordem sequencial das secções¹⁹, a um desaceleramento acentuado em matéria de fiscalização prévia; no que à fiscalização sucessiva respeita com particular realce para uma especialização ao nível de auditoria, parece assistir-se a alguma degradação no respeito e consideração pelas recomendações aos gestores; a secção de julgamento de processos de efectivação de responsabilidades e de multa não se faz sentir.

Muitos aspectos ressaltam, se associam, se interrelacionam. Os domínios de intervenção e competências que numa primeira abordagem são inúmeros, surgem logo após com condicionamentos diversos. Tudo se controla ou pode controlar. Aos mais diversos níveis se intervém ou pode intervir. Do SPA ao SPE, da Administração Pública à Administração Local e Regional, entre tudo o que a Lei consagra. Mas,

¹⁹ Como expressamente fixa o artº 15º o Tribunal de Contas é integrado por 3 secções especializadas às quais incumbe:

1ª Secção - Fiscalização prévia e eventualmente concomitante

2ª Secção - Fiscalização concomitante e sucessiva de verificação, controlo e auditoria

3ª Secção - Julgamento dos processos de efectivação de responsabilidades e de multa

para além da selectividade, áreas de intervenção tidas por prioritárias e independentemente do esforço e investimento, ao menos de alguns, haverá que ponderar sobre os seus efeitos, as consequências dos controlos.

Se ao TC foi atribuída tão importante missão, resultaria lógica a não inconsequência dos resultados dos controlos.

Exemplificando e para um caso concreto ao nível da 2ª/3ª Secções: É desenvolvida uma acção de auditoria, no âmbito de uma das áreas de responsabilidade.

Concluído o relato, observado o exercício do contraditório, aprovado o relatório, nele se integram várias situações eventualmente integradoras de responsabilidade financeira (reintegratória ou sancionatória). Notificados os interessados e também o Ministério Público, decide-se também pela sua divulgação.

Duas hipóteses se colocam: Ou estamos perante uma situação de entidade relativamente à qual o Tribunal não têm competência para a efectivação de responsabilidade financeira e o arquivamento será a etapa mais coerente, ou, dela dispondo, novas duas hipóteses se colocam: o relatório e elementos de apoio não são tidos pelo MP como suficientemente evidenciadores das situações de facto e de direito geradoras daquela responsabilidade, a prova não é considerada adequada e/ou bastante, os responsáveis não se encontram devidamente identificados, as capacidades de que dispõe não lhe permitem complementar eventual instrução e, neste quadro, restar-lhe-á também como mais adequado determinar o respectivo arquivo, ou, em contrário, requerer à 3ª secção o inerente julgamento.

Mas, ainda que aceite a introdução em julgamento, haverá que considerar o estrito condicionamento às situações tipificadas e atenuantes consagradas pelo Capítulo V da Lei – “*Da efectivação de responsabilidades financeiras*”, o qual prevê, inclusivé, a relevação da responsabilidade em que o infractor houver incorrido (v. g. artº 64º, nº 2).

E não serão menos importantes ocorrências atípicas tais como ver publicar diplomas legais que, por via de questões suscitadas no âmbito das atribuições do órgão supremo de controlo financeiro externo, vêm exactamente dar-lhes cobertura e ultrapassá-las, fazendo retroagir a sua aplicação a factos reportados a muitos anos antes. Um caso concreto e de relativa actualidade tem a ver com a atribuição de subsídios pelas autarquias locais, matéria que após diferentes manifestações por parte do TC, no âmbito das suas acções de auditoria, veio a ser resolvida com a publicação da Lei nº 169/99, de 18 SET, que entrando em vigor 30 dias após publicação (artº 102º), “... *produz efeitos relativamente às atribuições de subsídios ... realizadas no decurso da vigência do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março.*” (artº 101º).

E, deste modo, a lei deu cobertura a actos, porventura ilegais, originários de avultada utilização de dinheiros públicos, tornando também ineficazes e inoportunas

(ainda que a posteriori) as intervenções havidas sobre a matéria, intervenções essas que, também elas, se traduzem na utilização (agora tida por) indevida de recursos - humanos e não só - e, naturalmente, de dinheiros públicos que lhes estão associados²⁰.

Daqui se infere não só pela necessidade de ver cumprir uma lei mas, porventura, superá-la. Tendo de fundamental importância um desempenho activo do Tribunal de Contas na sociedade, afigura-se que a sua actividade deveria ser particularmente direccionada para os resultados, para a qualidade da gestão pública, para um acompanhamento evolutivo do País em matéria de utilização de recursos públicos, independentemente do utilizador e sem contemplanções, ao menos pela forma, diríamos gritante, que a lei consagra e a que foi feita alguma referência.

Relembremos: Será concebível excluir da sua jurisdição responsáveis de entidades que movimentam boa fatia de recursos públicos? Ou que o ónus da prova recaia sobre o MP aquando da pretensão de introdução de feito em julgamento? Ou que formuladas recomendações em resultado de acções de auditoria elas sejam ignoradas pelos gestores envolvidos e mais ainda, pela própria lei que ao consagrá-las como resultado final as esqueça ao nível de eventuais sanções? Ou que para efeitos sancionatórios venha a ter de demonstrar-se se se está em presença de mera negligência ou comprovadamente de dolo, sendo que aquela se reflecte sobremaneira em termos de redução dos efeitos pecuniários?

- ☐ Dois anos decorridos sobre a instituição do SCI, é positivo o balanço efectuado? Os resultados conseguidos correspondem às expectativas criadas? O controlo interno apresenta significativas melhorias, qualitativa e quantitativamente considerando?

Começam a conhecer-se trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Coordenador do SCI.

Mas a inexistência de controlo, os controlos paralelos ou descoordenados, os controlos deficitários²¹, parecem não deixar dúvidas ao mais leigo cidadão comum. Nesse sentido se expressam já muitas opiniões tidas por relevantes.

²⁰ Não se conhecem cálculos referenciais. Mas se ponderarmos que a selecção, planeamento, pesquisas, análise, execução das acções, elaboração de relatos e relatórios, notificações, publicações, etc exigem recursos quer materiais, quer humanos, e que no caso do TC envolvem desde o Plenário, ao Juiz Relator, às chefias, técnicos, enfim toda a cadeia hierárquica e funcional, sempre haveremos por conclusão tratar-se de vultuosas quantias - públicas - afectas/dispêndidas, por via do exercício do controlo.

²¹ E na eventualidade de uma considerada adequada cobertura anterior à remodelação governamental ocorrida em finais de 1999, haverá que ter presente desconhecer-se a inerente adequação que resultaria relativamente às entidades de controlo/respectivas áreas de actuação

Para além do que poderá interpretar-se como normal evolução, naturalmente numa óptica positiva, não se conhecem substanciais alterações procedimentais ou de resultados originadas por qualquer dos diplomas referidos.

Não se é insensível a todas as reacções e polémicas geradas por qualquer processo de mudança. Tendo de natural mérito todo o esforço já desenvolvido, o que se conhece em termos de resultados, aliado ao período temporal decorrido, já poderia ter permitido a respectiva identificação como um painel de referência no âmbito da Administração Pública e ponderar, parcial ou globalmente, sobre os efeitos práticos, delinear um eventual quadro de ajustamentos... , extrair ilações relativas ao estado da gestão financeira pública.

Naturalmente, o actual estágio, de mero diagnóstico mais ou menos completo, não soluciona, em concreto, as questões prementes a cada momento e aos mais diversos níveis constatadas.

Independentemente do âmbito das diferentes intervenções, cabe às Inspeções-Gerais pôr em prática este tipo de controlo. E, indiferentemente, haverá que exigir-lhes técnicas e procedimentos comuns, qualidade de resultados, possibilitadores/ permissivos de adequadas consequências relativamente à gestão pública.

Complementarmente e para tanto, haverá também de dotá-las dos meios adequados a tais exigências, não incentivando a concorrência desleal, mas sim e em contrário que ela se observe em termos de resultados dos controlos efectuados, por forma a que, em última instância – e é esse o objectivo final do controlo – eles se reflectam na qualidade da gestão pública nacional, em benefício generalizado do País e de todos nós, enquanto cidadãos contribuintes, que vemos o nosso património pessoal ser subtraído de avultadas quantias cuja utilização é depois condicionada em quase exclusivo ao livre arbítrio de alguns, sem qualquer controlo ou sanção.

Destacámos a fls 7/8 alguns aspectos subjacentes ao SCI (designadamente sua constituição, coordenação, etc.).

Positivamente apreciando e independentemente do mérito e respeito merecido por qualquer dos intervenientes, afigura-se porém que uma coordenação geral com maior grau de independência poderia constituir um motor de dinamização do sistema.

Com efeito e exactamente por via dos domínios de intervenção, essa coordenação deveria recair sobre entidade estranha àquelas cuja missão se traduz em levar a efeito esse mesmo controlo.

Por seu lado e face à abrangência global, defender-se-ia não a directa relação/ subordinação a um ministério, antes porém ao mais alto nível governamental, na medida em que a ele reportam os diferentes ministérios (supostamente parte integrante do universo de controlo) e porque à função controlo o Governo atribuiu, ou deverá atribuir, lugar de destaque.

O Auditor Público

Tem-se por imprescindível um imenso e urgentíssimo esforço de investimento na função controlo por forma a evitar os custos, desperdícios mesmo, naturalmente associados a uma gestão financeira pública sem controlo.

A Administração Pública dispõe hoje em dia, para além de pessoal qualitativa e experientemente habilitado, de um significativo número de licenciados, nomeadamente em auditoria ou afins. A concepção de uma carreira de Auditor Público não me parecia tarefa despropositada. Antes porém se defende. E a realidade assim o exige.

Conceber um quadro legal também não traria ao legislador problemas inultrapassáveis. Haveria nomeadamente que ponderar, de modo integrado, sobre a concepção da carreira de auditor público, estatuto, designadamente remuneratório, perfil e sua adequação às cada vez mais acrescidas exigências no âmbito do controlo.

Ao Tribunal de Contas face ao lugar que ocupa ao nível do controlo financeiro, competiria dar o seu contributo. E, quiçá, recebe-lo também.

Uma “escola” particularmente direccionada ao auditor público seria naturalmente aconselhável. A experiência “orientada” no terreno constituiria o seu complemento.

Sem qualquer base científica, seria por concluir, de um modo imediatista, que economicamente seria uma hipótese de resultados bem mais positivos.

Serviços Externos de Auditoria

Por princípio têm-se por inconcebível o recurso a aquisição de serviços de auditoria externos. Ele apenas deveria ocorrer em casos muito excepcionais, devidamente fundamentados e, obviamente, esgotadas quaisquer outras hipóteses.

Os elevados custos (recursos) que envolve poderiam ser direccionados exactamente ao Auditor Público.

Observamos porém que diversos diplomas legais e a diferentes níveis vem possibilitar tal situação. A alguns casos se deixou a devida nota.

Do, necessariamente limitado, universo que minimamente se conhece resulta alguma impreparação dos auditores externos relativamente às especificidades ou particularidades dos serviços públicos, ainda que, nos últimos tempos a situação apresente evolução positiva, decerto em resultado das solicitações que a tal nível se vêm colocando.

Investir em casa alheia não creio por melhor política. A Administração deveria investir nela própria, em benefício próprio e de todos nós.

A Premência da Função Controlo

A realidade diz-nos que embora se defenda o controlo, existe uma quase aversão à sua ocorrência. Ninguém gosta ou quer ser controlado. Essa, decerto, uma das razões subjacentes ao actual estado de coisas.

Todavia e cada vez mais, a função controlo se tem de fundamental importância. E também esta estará subordinada à sensibilidade/ vontade política.

A escassez de recursos generaliza a questão de apreciar sobre a utilidade social das organizações, sobre a eficácia dos gestores, perfil e adequação aos lugares ocupados, ou sobre a impunidade relativamente a actos de gestão "socialmente" condenáveis.

A "Reforma de Mentalidades" também seria importante. E não menos o incentivo e a motivação pessoal. Em contrário, constatamos alguma frustração, desmotivação, falta de incentivo e até desinteresse, situação que, de todo, deverá ser ultrapassada.

É pois essa dinâmica, a rapidez na adopção de medidas de resultados suficientemente rápidos e eficazes e que trouxesse adequados benefícios, acumuláveis²², que seria importante, embora saibamos que desenvolver e implementar, na prática, é por regra moroso e de efeitos exageradamente lentos.

Aos poderes públicos compete fazer ultrapassar estas ou situações similares. A vontade e determinação política constituirá a pedra - base à construção do edifício do controlo nacional, quer interno quer externo.

Um Efectivo Sistema Nacional de Controlo Financeiro

É de fundamental interesse público a articulação do sistema de controlo interno globalmente considerado com o controlo do Tribunal de Contas, de forma a constituir um efectivo Sistema Nacional de Controlo Financeiro: Como garante de defesa do cidadão quanto à gestão financeira pública, não propiciadora da maior utilidade social, não racional ou não conforme à lei; como apoio à Assembleia da República, enquanto órgão político de fiscalização da actividade financeira do Estado.

E, assim sendo, não bastará apenas a publicidade dos resultados do controlo - que parcialmente satisfazem o cidadão comum e temporariamente afectarão a imagem do visado - , antes porém eles terão de se fazer sentir junto dos gestores de dinheiros que são dos cidadãos e em defesa destes.

²² A Administração investia nela própria, em benefício próprio

Uma boa gestão exige um adequado controlo. E um adequado controlo existirá quando a vontade e a sensibilidade de cada gestor de per si assim o exija, quando correctamente exercido a qualquer dos seus níveis e quando todos os órgãos e serviços de controlo constituírem um sistema integrado e em observância ao respeito pela autonomia, natureza e finalidades que os caracteriza.

Sem prejuízo da natureza substancialmente distinta que tipifica quer o controlo interno quer o controlo externo e da prossecução de finalidades e interesses que os particularizam, seria sempre possível prosseguir uma linha tendente à troca de experiências, harmonização de metodologias e procedimentos, maior racionalidade de controlo, eficácia do sistema, enfim, numa óptica de complementaridade de naturais reflexos na consequente redução de custos e que não se vislumbra por incompatível.

Ao Tribunal de Contas, pela sua natureza, face ao posicionamento privilegiado num sistema nacional de controlo financeiro e ainda em consideração ao âmbito de actuação, que não ignora os órgãos de controlo interno, haveria de estar cometida uma missão fulcral, na concepção, implementação, desenvolvimento/acompanhamento e consequências do efectivo controlo que socialmente se exige.

Um Novo Quadro Legal

Para tanto muito haverá a fazer. Não queremos menosprezar muitas linhas gerais já traçadas e legalmente consagradas que reflectem a preocupação pela qualidade. Todavia, a desarticulação ainda constitui uma realidade.

Não creio por bastantes aspectos tais como a simples hipótese de o Tribunal de Contas se fazer representar, como simples observador, em trabalhos específicos ou de lhe ser remetida determinada informação ou documentação, antes porém e de tudo o que se referiu será de fundamental importância uma participação activa e exigente, entendemos mesmo ao nível de coordenação²³, de um órgão, de indiscutível independência e autonomia, com funcionamento próximo do mais alto responsável governamental e de dedicação exclusiva à função controlo, garante da sua fundamental importância, de salvaguarda na utilização de todo e qualquer recurso público - incluindo naturalmente os comunitários - e da transparência e qualidade da gestão financeira pública globalmente considerada, sem excepções ou privilégios, que trouxesse ao País a credibilidade e fiabilidade porque afinal se anseia e que só a

²³ Ainda que por demais conhecido destaca-se o relacionamento privilegiado do Tribunal de Contas com o Tribunal de Contas Europeu e/ou órgãos congéneres dos estados membros, o que naturalmente beneficiaria o sistema nacional.

qualidade do sistema e subjacente qualidade do trabalho desenvolvido permitem conquistar²⁴.

É preciso repensar o quadro jurídico onde “navegam” tão importantes aspectos de determinante reflexo na economia nacional.

Importantes consideramos os diplomas legais a que fizemos abordagem e que outros antecederam ou deram sequência. Todavia, parecem inquestionáveis alterações legislativas de fundo. E a elas não excepcionamos os referidos. Antes porém, talvez eles devam constituir a primeira prioridade no quadro de preocupações a que demos nota.

Um Sistema de Controlo?

Após o que se expressou e em final, questiona-se a existência em Portugal de um sistema de controlo, quer financeiro, político, técnico ou jurisdicional. Os “limitados sistemas” que anotámos, designadamente o SCI, disporá, em nossa opinião e tão só, de um quadro referencial que não cobre globalmente a gestão financeira pública.

A sua implementação, desenvolvimento e eventuais/reais efeitos, ao ritmo que se conhece, não serão tarefas próximas.

Nesta óptica seríamos por concluir que articular é possível, mas articulação não existe porque inexistentes são, desde já e para já, os sistemas cuja articulação gostaríamos de projectar.

E mais questionamos: Existirá controlo? No pressuposto de que o controlo terá de originar consequências e porque no nosso quadro os efeitos reais são tão ténues ou mesmo inexistentes que mais sugerem uma observação apoiada em métodos e técnicas diversas, mas praticamente inconsequente.

E, nesta óptica, intencionalmente negativista, haverá que questionar-se sobre:

- A utilidade social de todos e cada um de nós, servidores de instituições de controlo ou meros observadores mais ou menos pacíficos;
- A utilidade social das organizações, onde nos situamos e das quais somos parte integrante ou cuja actuação questionamos;
- A utilidade social do controlo tal como se encontra estruturado.

²⁴ Sem pretensões em agudizar situações talvez de alguma delicadeza, não me parece coerente qualquer recurso a expedientes hábeis de carácter legislativo originários de situações diferenciadas entre entidades de natureza idêntica, como recentemente observado, o que para além de se reflectir em termos de credibilidade e transparência, produz efeitos ao nível do pessoal e inerentes consequências