



TOC na Administração Pública facilitariam tarefa do Tribunal de Contas

Por Jorge Magalhães

A “perseguição” ao dinheiro público, a aposta na fiscalização concomitante, a necessidade de punir de forma exemplar pelas infracções financeiras, as recomendações sobre a Conta Geral do Estado, a lentidão da Administração Pública e a fundamental intervenção dos TOC, são alguns dos tópicos aqui abordados pelo conselheiro presidente do Tribunal de Contas, Guilherme d'Oliveira Martins.



Guilherme d'Oliveira Martins quer um Tribunal de Contas (TC) sem contemplações perante as infracções na gestão dos bens públicos. Vontade para colocar as suas ideias em prática parece não faltar. Recentemente empossado no cargo, o novo conselheiro presidente defende que a acção do TC deve ser mais próxima dos actos a que se reporta e deixa um sério aviso a todos quantos são responsáveis pela gestão do dinheiro público: o TC obrigará, nos termos da Lei, os responsáveis a pagar do seu próprio bolso a má gestão das verbas públicas. Favorável a uma Administração Pública menos burocrática e mais célere, o ex-ministro das Finanças defende uma inequívoca aposta nos Técnicos Oficiais de Contas para a Administração Pública como forma de credibilizar as contas e facilitar a tarefa do próprio TC.

O relacionamento com a Assembleia da República, as zonas mais problemáticas da Administração Pública, a credibilização do poder autárquico ou a lenta adopção dos planos sectoriais de contabilidade pública são outros temas analisados por Guilherme d'Oliveira Martins.

TOC – Vê no plano de combate à desburocratização, recentemente anunciado pelo Governo, medidas que possam ajudar o Tribunal de Contas a desempenhar de forma mais célere a sua função?

Guilherme d'Oliveira Martins – O Tribunal de Contas terá de ser um parceiro activo na

tendência para a desburocratização. Esse facto deve-se à circunstância de entendermos que menos burocracia significará menos fraude, menos corrupção, menos ilegalidade. Uma administração complicada, não transparente, é vulnerável. Por isso, entendemos que essa orientação é correcta. Disse que somos parte activa e, por isso, na reforma cirúrgica que estamos a propor ao Governo relativamente à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, uma das preocupações essenciais é a de flexibilizar os mecanismos de fiscalização prévia e de reforçar drasticamente os instrumentos de fiscalização concomitante e sucessiva.

TOC – Em termos práticos quer dizer o quê?

G. O. M. – Quero dizer que o visto, como figura, vai continuar, ainda que centrado nos contratos de maior importância e com uma preocupação de evitar que haja factos consumados, ou seja, que estejamos a visar contratos ou actos que já produziram os seus efeitos. Ao mesmo tempo reforçaremos de forma significativa o processo respeitante à responsabilização.

TOC – Ou seja...

G. O. M. – Ou seja, se um responsável de um serviço ou de um organismo que segundo a

lei deva submeter ao Tribunal determinado acto ou contrato é detectado como tendo cometido uma infracção que leva o Estado a ficar lesado, o Tribunal de Contas aplicará de forma oportuna e rápida uma sanção que pode ser de carácter reintegratório ou sancionatório.

TOC – É nesse sentido que se enquadra esta afirmação sua quando diz que «o Tribunal de Contas deve obrigar o responsável a pagar do seu próprio bolso a má utilização do dinheiro público». Isto é exequível?

G. O. M. – Concerteza que é exequível. A lei já prevê isso. Não estamos a propor nada de novo. Estamos apenas a dizer que esse é um bom princípio. E isto não é só em Portugal. Vigora em todas as administrações que funcionam. É um mecanismo responsabilizador que leva os responsáveis a ter cuidados redobrados na defesa do interesse público e na boa utilização do dinheiro dos contribuintes. Esse princípio é essencial. Será necessário haver casos exemplares que permitam constituir-se em verdadeiros dissuasores para a fraude, a infracção ou a corrupção.

TOC – É um sério aviso aos responsáveis pela gestão do dinheiro público?

G. O. M. – Sem dúvida. Há um princípio central: o dinheiro público deve ser perseguido e devemos apurar as responsabilidades relativamente à sua utilização onde quer que ele esteja. Neste sentido, é de facto um alerta muito claro. Encontrei da parte do Governo

e da Assembleia da República uma total concordância com este princípio.

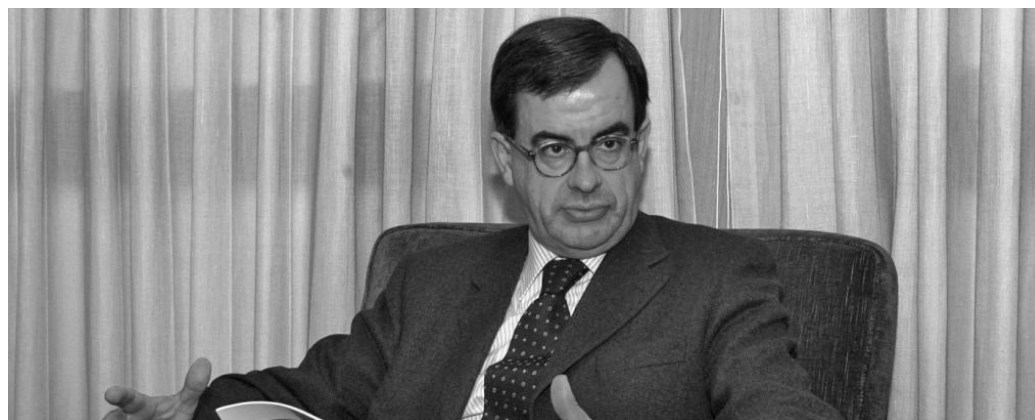
A fase de maturidade do Tribunal de Contas

TOC – É comum existirem desvios, por vezes de muitos milhões de euros, entre o que está orçamentado e a factura final. Imagine que num caso destes está identificado o responsável mas sabe-se que não terá qualquer hipótese para repor o dinheiro face aos montantes envolvidos. O que é que o Tribunal de Contas pode fazer num caso destes?

G. O. M. – Vamos distinguir três situações. A primeira é a de não existir infracção. Pode haver uma utilização incorrecta de dinheiro público e não haver infracção. Nesse caso, o Tribunal fará uma recomendação que deverá ser cumprida pelo responsável. Segundo caso: há uma infracção grave. É evidente que haverá a propositura de uma sanção que o tribunal terá que decidir na 3.ª Secção. Aí o Tribunal terá de ser inexorável. Não vamos criar novas sanções, vamos aplicar com muito mais rigor as sanções que existem. Havendo uma infracção grave e provas disso, o Tribunal vai condenar. Nesse sentido há aqui um dissuasor importante. Todos os responsáveis que estiveram naquela situação pensarão duas vezes relativamente às decisões que tomam.

TOC – E quanto à terceira situação?

G. O. M. – Temos uma infracção não grave. Neste caso, o Tribunal será essencialmente pedagógico e fará uma recomendação clara e





precisa. Esse responsável e esse serviço ficarão sob observação. A partir dessa situação veremos como agirão em casos subsequentes. Nós não existimos para aplicar sanções mas para fazer funcionar o Estado e a Administração. As sanções existem para garantir mecanismos de coercibilidade que favoreçam a melhor utilização do dinheiro público.

TOC – Perante o seu discurso fica-se com a ideia que o Tribunal de Contas era muito brando...

G. O. M. – Não estou a dizer isso. O Tribunal de Contas está a chegar a uma fase de maturidade na sua existência como instituição. Teve um percurso importante, sendo de salientar as presidências de António Sousa Franco e de Alfredo José de Sousa ao longo das quais se foi afirmando como um verdadeiro tribunal. Atingida esta fase de maturidade, é indispensável que se aperfeiçoem os mecanismos da 3.^a Secção, ou seja, os mecanismos de responsabilidade financeira. É nesse sentido que digo que o Tribunal de Contas mantém o seu percurso, tanto que não precisamos de criar novas sanções. Precisamos de apetrechar melhor os instrumentos processuais e substantivos para que o Tribunal de Contas possa ser mais efectivo no apuramento de responsabilidade e mais oportuno, porque muitas vezes põe-se a questão de saber se os relatórios de auditoria não são proferidos num momento demasiado distante do facto a que se reportam. É esse esforço que estamos a fazer, correspondendo a essa maturidade do Tribunal.

TOC – O TC tem aplicado sanções com frequência?

G. O. M. – O Tribunal aplica sanções. Estamos a falar de todas as sanções. Correspondendo à tal fase de maturidade, é indispensável que a 3.^a Secção assuma de forma clara a face jurisdiccional e da concretização das responsabilidades.

Nós não existimos para aplicar sanções mas para fazer funcionar o Estado e a Administração. As sanções existem para garantir mecanismos de coercibilidade que favoreçam a melhor utilização do dinheiro público

TOC – Falou num desfazamento temporal significativo entre a ocorrência dos factos e a análise por parte do Tribunal de Contas. Há alguma forma deste lapso de tempo poder ser abreviado?

G. O. M. – A 1.^a Secção tem estado ocupada a dar o visto, a fazer a fiscalização prévia. As alterações que pretendemos introduzir reforçam drasticamente a fiscalização concomitante. Esta é exercida durante a vida do contrato, reporta-se ao acompanhamento dos vários actos e contratos e, ao mesmo tempo, da respectiva execução ao longo desse período. O grande desafio que se coloca à 1.^a Secção é reforçar os seus meios afectos à fiscalização concomitante. É importante que esta fiscalização funcione como complemento da fiscalização prévia do que estarmos apenas centrados nesta última.

TOC – E o Tribunal de Contas tem os meios necessários?

G. O. M. – Temos os meios adequados, tanto no plano técnico como na sua dimensão. Vamos lançar um conjunto de protocolos de cooperação com as principais universidades portuguesas para poder contar com o apoio técnico e científico dos melhores centros de investigação e estudo nos domínios em que o tribunal se move. Queremos partir dos bons quadros que temos para uma maximização da sua acção, designadamente pela cooperação com as nossas universidades.

Reforçar cooperação com a Assembleia da República

TOC – O seu antecessor, Alfredo José de Sousa, queixou-se da pouca colaboração da Assembleia da República. Entrou pelo mesmo caminho e já criticou também os deputados. Há laxismo ou falta de interesse pelas actividades do Tribunal de Contas na Assembleia da República?

G. O. M. – Não, de forma alguma. Aliás, aproveito para esclarecer algo que não corresponde minimamente à verdade. Não fiz críticas aos deputados. Referi-me apenas ao que ficou demonstrado quando fui à Comissão de Orçamento e Finanças. Houve uma confusão entre o relatório de auditoria

e o parecer sobre a Conta Geral do Estado. Esse problema está esclarecido e houve quem interpretasse isso incorrectamente. Não respondo a títulos de jornais ou a interpretações, apenas assinalo que houve confusão entre o relatório de auditoria e o parecer sobre a Conta Geral do Estado. São duas coisas completamente diferentes.

TOC – A sua experiência como ministro e deputado pode trazer vantagens no relacionamento com a Assembleia da República?

G. O. M. – A grande vantagem de ter 20 anos de Parlamento é conhecer muito bem a instituição parlamentar e de estar em condições para reforçar significativamente a cooperação entre o Tribunal de Contas e a Assembleia da República. Esta cooperação tem que partir de um pressuposto: a Assembleia da República e o Tribunal de Contas não têm zonas de confusão nas suas competências. Nesse sentido é indispensável garantir que a cooperação se faça em permanência. O primeiro passo será o debate para breve das alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas. Estou certo que o Parlamento será o primeiro, e de forma bastante alargada, a reconhecer a importância da responsabilização na acção do Tribunal.

TOC – Com o parecer da Conta Geral do Estado de 2004 foram emitidas 97 recomendações. Tem esperança que sejam lidas em conta?

G. O. M. – Não tenho esperança, tenho a certeza. Elas vão significar, para já, uma nova forma de abordagem da discussão. Não pode haver indiferença relativamente às preocupações fundamentais que ali estão expostas. No debate que tivemos na Comissão de Orçamento e Finanças não houve uma crítica ou um reparo à substância do trabalho do Tribunal. Ou seja, ficou demonstrado que o Tribunal fez bem o seu trabalho, o que me deixou satisfeito. As contas e as apreciações técnicas são rigorosas pelo que o Tribunal saiu prestigiado. Esse primeiro passo terá agora continuidade. O Parlamento será o primeiro a discutir a Conta Geral do Estado a partir das preocupações fundamentais e rigorosas que o Tribunal for-

mulou. Estou certo de que as 97 recomendações terão um papel importante.

TOC – Mas acha que essas 97 recomendações serão acolhidas positivamente?

G. O. M. – Temos de ser realistas. Se pudermos contribuir para o melhor funcionamento, quer da Administração quer dos mecanismos de responsabilidade financeira, já estamos a ganhar.

TOC – Quais as que lhe merecem especial atenção?

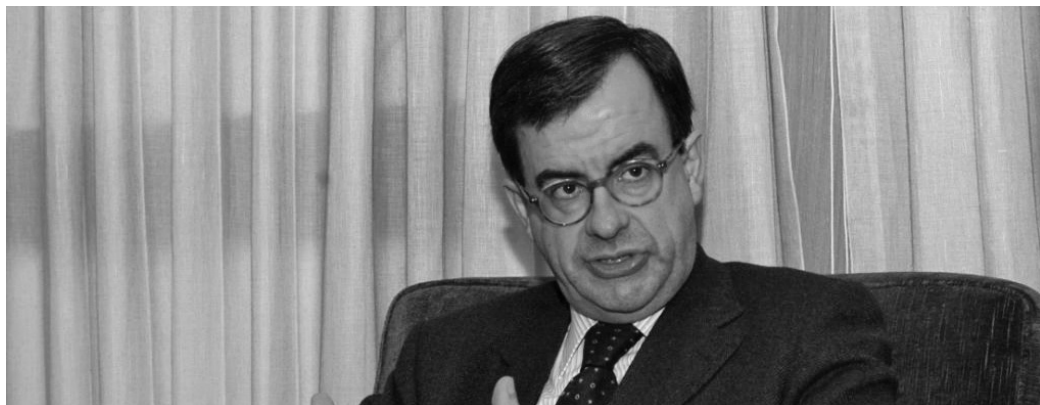
G. O. M. – Há quatro preocupações fundamentais. Primeiro, uma mais rigorosa disciplina na despesa corrente primária. Segundo, a salvaguarda, no caso do investimento, da reprodutividade das despesas. Em terceiro lugar, a necessidade de haver permanentemente uma ponderação de custo/benefício. Por fim, a necessidade de uma simplificação do nosso sistema fiscal, traduzindo-se em maior eficiência e, ao mesmo tempo, em melhores condições para aliviar o sacrifício dos contribuintes cumpridores. Tudo isto tem subjacente a necessidade de reduzir o peso do Estado na economia. Mas atenção: reduzir a partir de uma preocupação de salvaguarda dos mecanismos de coesão de justiça social e solidariedade.

Intervenção dos TOC facilitará vida ao Tribunal de Contas

TOC – O facto de defender a introdução de mecanismos de disciplina na despesa corrente primária implicará, por exemplo, a aposta em Técnicos Oficiais de Contas?

G. O. M. – Não tenho dúvidas quanto a isso. Tive oportunidade de o dizer recentemente numa conferência organizada pela CTOC. Disse o mesmo num encontro com a OROC. Entendo que há uma complementaridade muito grande relativamente a estes técnicos qualificados. Assim como há pouco dizia que a burocracia é algo que favorece a fraude e a infracção, entendo que a boa intervenção de técnicos especializados como os Técnicos Oficiais de Contas constitui, certamente, um factor positivo e facilitará a vida do próprio Tribunal de Contas.





A introdução dos planos oficiais de contabilidade pública obriga a um esforço grande que não pode deixar de ser intensificado. A introdução desses planos é essencial. Temos que ter uma articulação efectiva e uma chave de correspondências entre a contabilidade pública e nacional

TOC - A CTOC tem-se batido, de há vários anos a esta parte, pela obrigatoriedade dos TOC na Administração Pública. Vê isso como uma forma de garantir mais rigor e disciplina?

G. O. M. - Esse é um domínio técnico de extrema importância. Na qualidade de pessoa que tem estudado estas matérias já afirmei várias vezes que é bom que haja mecanismos de acompanhamento que credibilizem as contas. O Tribunal entende ser essencial haver uma credibilização máxima das contas que são apresentadas.

As inércias da Administração Pública

TOC - Que balanço faz da progressiva introdução dos vários planos sectoriais na contabilidade pública?

G. O. M. - Infelizmente ainda estamos aquém do que seria desejável. A introdução dos planos oficiais de contabilidade pública obriga a um esforço grande que não pode deixar de ser intensificado. A introdução desses planos é essencial. Temos que ter uma articulação efectiva e uma chave de correspondências entre a contabilidade pública e nacional. Infelizmente ainda notamos a prevalência da contabilidade de caixa, o que põe uma série de problemas quanto ao cumprimento do SEC95 no que toca aos regulamentos da União Europeia relativamente

te aos défices excessivos. Só temos a ganhar em avançar neste domínio. É indispensável que o façamos com o maior rigor.

TOC - Que justificações encontra para esta introdução lenta?

G. O. M. - São inércias muito fortes da Administração, são hábitos adquiridos que têm que ser ultrapassados rapidamente. A modernização da Administração Pública não se fará sem a introdução destes instrumentos.

TOC - O mesmo será dizer que a presença dos TOC seria indispensável para garantir a boa aplicação desses instrumentos...

G. O. M. - Para nós tudo será bom se significar modernização nos instrumentos contabilísticos e credibilização na apresentação desses instrumentos.

Os biombos e a utilização do dinheiro público

TOC - Quais as zonas mais problemáticas da Administração Pública, mais sujeitas a anomalias e incorrecções?

G. O. M. - Todas têm as suas especificidades, mas centrar-me-ia em três. Relativamente à administração directa, pela sua natureza própria, existe um maior controlo já a partir

dos próprios órgãos de controlo interno. No que se refere à zona dos fundos e serviços autónomos existem fortes motivos de atenção. É aí que temos tido derrapagens, infracções financeiras e má utilização do dinheiro público.

Por fim, a Administração Regional e a Administração Local. São áreas cada vez mais importantes, uma vez que a descentralização é essencial num Estado moderno mas é indispensável que percebamos que a utilização do dinheiro nestas zonas tem que ser perfeitamente transparente. Isto leva-nos para cinco grandes áreas nas quais o Tribunal deve aperfeiçoar a sua acção.

Primeiro: o visto a partir do reforço da fiscalização concomitante, em segundo lugar a responsabilização dos gestores. Todos quantos utilizam dinheiro público devem ser responsabilizáveis perante o Tribunal. Em terceiro lugar, a necessidade uma melhor articulação com os órgãos de controlo interno. Em quarto lugar, a necessidade de tornar claro o processo de julgamento e prestação de contas. É ao responsável que caberá a prestação de contas e a justificação do que fez e do que deixou de fazer, de acordo, aliás, com os mecanismos que já existem hoje em Direito Civil para o fiel depositário ou na administração financeira para todos os que têm a seu cargo dinheiro público. Por último, a necessidade de salvaguardar o princípio segundo o qual não basta para que haja correcção na aplicação do dinheiro público a existência de uma contrapartida. O pagamento indevido reporta-se a situações em que uma contrapartida não é idónea. Se, por exemplo, um director-geral para reter os meios orçamentais em anos subsequentes põe a funcionar as suas caldeiras de aquecimento em condições desproporcionais face à satisfação das necessidades, obviamente que deve ser responsabilizado.

TOC – Nas três zonas que referiu anteriormente, pode afirmar-se que a gestão autárquica é a grande dor de cabeça para o Tribunal de Contas?

G. O. M. – Não diria dor de cabeça. Entendo que o Tribunal de Contas deve ser um

factor de afirmação e credibilização do poder local. Mas está na mão do poder local o reforço da sua credibilidade. É indispensável perceber que tem que haver um esforço adicional no que se refere à salvaguarda da boa utilização do dinheiro público. Não pode haver zonas reservadas. Não pode haver biombos que tapem a utilização do dinheiro público. Não pode haver entidades que são geradas para criar benefícios ilegítimos ou subtrair à fiscalização, quer dos órgãos de controlo interno quer dos órgãos jurisdicionais, a utilização do dinheiro público.

TOC – Teremos, então, um Tribunal de Contas a agir sem contemplações perante as infracções?

G. O. M. – Concerteza. Isso é certo e essencial nesta fase de maturidade do Tribunal de Contas. E quando digo que não há contemplações, é válido para todos. Não distinguimos ninguém. Para nós, o dinheiro dos contribuintes é todo igual, independentemente dos responsáveis pela sua aplicação.

TOC – Numa altura em que mais do que nunca é necessário rigor financeiro, o Governo e a Assembleia da República têm solicitado alguma colaboração do Tribunal de Contas quanto à elaboração de pareceres sobre projectos e propostas de lei de natureza financeira?

G. O. M. – A lei de enquadramento orçamental prevê que a própria Assembleia da República proponha ao Tribunal de Contas acções da esfera da sua competência. Este ano o Tribunal de Contas, por proposta da Assembleia da República irá realizar duas auditorias. Uma no âmbito do sistema de Segurança Social e outra no âmbito do Ministério da Ciência e Ensino Superior.

TOC – Que grandes obstáculos e desafios esperam o TC nos tempos mais próximos?

G. O. M. – O grande desafio é o da oportunidade. Ou seja, é indispensável que a acção do Tribunal de Contas seja mais próxima dos actos a que se reporta. ★

