

A Responsabilidade Financeira dos Gestores Públicos

HÉLDER BEJI

Introdução

A crise financeira e os seus efeitos obrigam-nos a tirar lições do passado e a pensar nas questões da legitimidade democrática e na exigência de uma fiscalização cada vez mais rigorosa e transparente para que não sejamos surpreendidos com as vicissitudes do défice, do endividamento e da falta de disciplina financeira.

O Tribunal de Contas (TC) de Angola, deve continuar a preparar-se para estes desafios, para que em tempo útil, possa ter uma maior consequência nas suas ações de fiscalização, perseguindo o dinheiro público onde quer que se encontre, fazendo da prestação de contas uma regra de ouro e essencial, tornando a responsabilidade financeira factor de disciplina, contribuindo para o respeito das regras da concorrência, assegurando a defesa dos legítimos direitos e interesses dos contribuintes, combatendo ativamente a fraude e a corrupção, prevenindo-as e criando uma malha apertada que as desfavoreça, salvaguardando a equidade entre gerações, combatendo o mau uso do dinheiro e dos valores públicos, evitando o desperdício e incentivando a poupança e o investimento reprodutivo, favorecendo a confiança cívica através do primado do rigor e das boas contas, e reduzindo a despesa pública e o peso do Estado na economia como factores de racionalidade e de estabilização conjuntural.

Daí que seja imprescindível adotar uma melhor utilização de recursos, uma adequação efetiva entre meios e fins, entre recursos e necessidades, entre objetivos e responsabilidades. Somos, assim, colocados perante o desafio de investir no futuro, mobilizando vontades e favorecendo as boas práticas. É tempo de usar, cada vez melhor, os talentos que são postos à nossa disposição.

A boa prestação de contas corresponde a um dever social e cívico, mas a boa prestação de contas implica o recurso aos meios que nos ajudam a respeitar mais o que é de todos, favorecendo o respeito pela verdade contabilística. Acreditamos que este será mais um passo para a credibilização da Administração Pública e de reforço da confiança para os cidadãos. É assumir, com todas as consequências, o dever de utilizar bem os recursos públicos e o dinheiro dos contribuintes na defesa do Estado democrático.

Fundamento e Sentido da Responsabilidade

Do conceito de responsabilidade resulta que o seu fundamento primeiro assenta na liberdade, esclarecida pela razão. Na verdade, se um ato não foi livre, derivando de uma força superior, é a esta força superior que tem de se imputar a responsabilidade. Nunca pode, em suma, por exemplo suprimir-se a liberdade e conservar a responsabilidade. Ou seja, em princípio, o homem só é responsável pelos seus atos quando lhes der causa livremente.

Liberdade e responsabilidade são, pois, indissociáveis. Nestes termos em princípio, só pode considerar-se imputável quem possuir discernimento e vontade, ou seja, liberdade de determinar-se. Ao referirmos em princípio, queremos, pois, salvaguardar a hipótese da responsabilidade objetiva (sem culpa).

Diferentes Modalidades de Responsabilidade

Se nos detivermos apenas aos artigos 29.º, 30.º, 31.º e 32.º do LOPTC, constatamos que, em vez de uma, parecem merecer consagração na nossa lei duas espécies de responsabilidade financeira, a responsabilidade reintegratória e a responsabilidade sancionatória. Trata-se apenas de duas situações que o regime especial declaradamente contemplou, mas não obstante, existem outros tipos de responsabilidades a par da responsabilidade financeira, são a responsabilidade política, criminal, civil e disciplinar. O artigo 67.º da lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei do Orçamento do Estado, consagra que os titulares das unidades orçamentais respondem política, financeira, civil, e criminalmente pelos atos e omissões que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental, nos termos da Constituição e demais legislação aplicável. Mas adiante, o mesmo artigo, diz que, os funcionários e agentes são responsáveis disciplinar, financeira, civil e criminalmente pelos seus atos e omissões que resultem da violação das normas de execução orçamental.

**Liberdade e responsabilidade
são, pois, indissociáveis.
Nestes termos em princípio,
só pode considerar-se
imputável quem possuir
discernimento e vontade,
ou seja, liberdade de
determinar-se. Ao referirmos
em princípio, queremos, pois,
salvaguardar a hipótese
da responsabilidade objetiva
(sem culpa)**

A responsabilidade política

Apreciada por órgãos políticos, por exemplo, o parlamento, e segundo critérios essencialmente políticos, trata-se da expressão de uma relação entre duas entidades com competência política, respondendo uma perante a outra pela execução de uma determinada orientação política, sob pena de haver uma sanção política (por exemplo uma demissão).

A CRA consagra o princípio constitucional da responsabilidade de titulares de cargos políticos nos termos dos artigos 129.º e 139.º, o dever de prestar contas pelos resultados das suas decisões, ações e omissões. Quanto a natureza da responsabilidade depende do objeto da sua atividade, a natureza das sanções pode passar pela destituição, exoneração, veto ou censura pública ou política, que pode ser efetivada por um órgão de natureza política.

Entre nós a responsabilidade política recai sobre todos aqueles aos quais estão confiadas funções políticas (de direção política), como sejam: O Presidente

da República perante a Assembleia Nacional; O Vice-Presidente é responsável perante o Presidente da República; Os Ministros de Estado são responsáveis politicamente perante o Presidente da República; os Ministros são responsáveis perante o Presidente da República, entre outros.

A responsabilidade criminal

A apreciação pelos tribunais competentes, quando determinado ato inserido na gestão pública constitua crime à luz da ordem jurídica, violando o mínimo ético. São os crimes praticados por titulares de cargos políticos no exercício das respetivas funções ou fora delas, nos termos dos artigos 129.º e 140.º da CRA. Resulta da infração de bens ou valores particularmente relevantes da ordem constitucional, cuja promoção e defesa constituem dever funcional dos titulares de cargos políticos.

A conexão entre esta responsabilidade criminal e a responsabilidade política, transforma a censura criminal necessariamente numa censura política, com conseqüente demissão ou destituição como pena ou efeito necessário da pena. Faz-se a qualificação desta responsabilidade criminal, face à responsabilidade criminal comum, pelo facto de o agente dispor de uma certa liberdade de conformação e gozar de uma relação de confiança pública, e a existência de especificidades quanto ao processo criminal, quanto ao tipo de penas, seus efeitos e também, eventualmente, quanto à competência judicial para o julgamento, mas goza das garantias do processo-crime nos termos do artigo 67.º da CRA, que é o princípio da presunção da inocência, o direito a defesa (contraditório), a patrocínio judiciário, o direito ao duplo grau de jurisdição etc.

Responsabilidade civil

Traduzida na obrigação de indemnização pelos danos provocados pelo determinado ato, sendo apreciada pelos Tribunais competentes.

Naturalmente a responsabilidade civil representa um aspeto fundamental no relacionamento de quem exerce a gestão pública e os particulares, podendo também considerar-se um elemento caracterizador de cada ordenamento jurídico-administrativo. Distingue-se em responsabilidade civil contratual e extracontratual, sendo que a CRA consagra a responsabilidade civil extracontratual no Artigo 75.º, nestes casos, o Estado tem direito à reparação por danos que lhe são causados, bem como, os danos por este causados a terceiros pelos seus agentes no exercício das suas funções.

Responsabilidade disciplinar

Aquela que é apreciada pelos órgãos da administração competentes, quando determinado ato represente infração disciplinar.

Responsabilidade social

Aquela que é apreciada pela sociedade, segundo critérios sociais ligados, naturalmente, à cidadania e aos valores que envolve. Quem gere o que é de outrem, presta contas.

Responsabilidade sancionatória

O tipo de responsabilidade financeira que procura prevenir e disciplinar as condutas financeiras dos que gerem e usam os dinheiros públicos, impondo-lhes o cumprimento de normas financeiras que, desde logo, pretendem evitar riscos de prejuízos ou aproveitamentos indevidos desses mesmos valores.

A responsabilidade financeira sancionatória ou responsabilidade por multa, resulta da prática culposa de uma infração financeira, e é, em princípio punida com multa. Em muitos casos, as normas do Artigo 29.º da LOPTC que as preveem não definem diretamente a ação ilegal, a conduta que se pretende punir, antes se socorrem do conteúdo de outras normas substantivas que impõem deveres e condutas a quem gere e usa dinheiros públicos e cuja violação pode integrar o tipo das infrações indicadas em qualquer uma das alíneas daquele preceito.

Encontramos o âmbito da sua ação tipificado nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 29.º da LOPTC, ao dispor que o Tribunal de Contas pode aplicar multas, nos seguintes casos:

- a) pela falta de apresentação de contas nos prazos legalmente estabelecidos;
- b) pela falta de efetivação dos descontos obrigatórios por lei;
- c) pela retenção indevida dos descontos obrigatórios por lei;
- d) pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos;
- e) pela violação do dever de cooperação a que se refere o artigo 18.º;
- f) pela falta de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para prestação de declarações;
- g) pela falta de apresentação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter;

- h) pela introdução, nos processos ou nas contas, de elementos suscetíveis de induzir o Tribunal em erro;
- i) pela execução de ato ou contrato que devia ter sido previamente submetido a visto do Tribunal;
- j) por outros casos previstos na lei.

Perante o artigo 29.º da LOPTC, quando se configura uma verdadeira infração financeira, ou uma verdadeira responsabilidade financeira sancionatória?

Por um lado, aquilo que pode ser considerado um simples erro, portanto uma ocorrência não voluntária e imponderável.

Na verdade, face às dificuldades resultantes da técnica de definição legal dos tipos infracionais, importa, primeiro, entender se se está, apenas, perante meros erros, ou já perante irregularidades com relevância financeira efetiva, imputáveis a título de culpa aos seus autores.

A Culpa no âmbito da Responsabilidade Financeira Sancionatória

No âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, como no âmbito da responsabilidade administrativa por ato ilícito dos agentes públicos, de cujo regime a responsabilidade reintegratória financeira historicamente decorre em parte, e não pode, por isso, deixar de se considerar uma especialidade, a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente.

O n.º 2 do artigo 30.º da LOPTC afirma-o claramente, implica responsabilidade a violação, com culpa grave, das regras de gestão racional dos bens e dos fundos públicos. Assim, demandar alguém por atos que impliquem responsabilidade sancionatória (e portanto, também, reintegratória) obriga à prova dessa mesma culpabilidade.

É certo que o conceito de culpa que se exige no campo do direito financeiro sancionador e, a responsabilidade financeira reintegratória, necessariamente decorre, também ela, da prática de uma infração financeira tipificada na LOPTC não alcança a mesma densidade da culpa exigível em direito penal.

Abordando o tema numa outra perspetiva, o jurista espanhol ALEJANDRO NIETO, em Direito Administrativo Sancionador, indica como elementos essenciais “culpa” a “diligência exigível”, a “boa fé” e o “risco”.

Boa fé na relação entre o agente e administração Pública ou, no caso do direito da responsabilidade financeira, de quem hoje use e gira dinheiros públicos, na salvaguarda do interesse que lhe incumbe proteger.

Risco contido no tipo da norma, porque o legislador entende que determinada conduta provoca, por si mesma, um risco ou pode produzi-lo.