

Intervenção na sessão de encerramento do Seminário Novas Perspectivas da Contratação Pública

Senhor Presidente do Tribunal de Contas,

Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações,

Excelências,

.....

Minhas senhoras e meus senhores,

Gostaria em primeiro lugar de me congratular com o êxito que constituiu este seminário sobre novas perspectivas na contratação pública, organizado pelo Tribunal de Contas, em parceria com o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado e com o INA.

A grande adesão que teve e a vivacidade dos debates evidenciam eloquentemente que esta iniciativa respondeu a uma necessidade sentida de reflexão e partilha de conhecimento numa área de interesse para um largo espectro de pessoas e organizações. Ocorreu adicionalmente num tempo muito oportuno pela colocação na agenda de uma nova geração de directivas comunitárias, pela discussão pública do anteprojecto de Código dos Contratos Públicos e pelo contexto da reforma da Administração Pública.

A dinâmica do processo comunitário tem sido uma poderosa alavanca de transformação e modernização nas estruturas jurídicas e políticas nos Estados-membros e Portugal não constitui excepção.

A adopção em 2004 pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu de novas directivas em matéria de mercados públicos implicou a necessidade de, na sua transposição, se ponderar globalmente a problemática subjacente, tendo em vista encontrar as soluções mais adequadas às especificidades portuguesas, nas margens de liberdade de conformação consistentes com aquelas directivas.

A opção do Governo, nesta oportunidade, foi a de não se limitar ao mero exercício de transposição e avançar para a codificação, o que comporta significativas e evidentes vantagens na coerência da regulação normativa e na amigabilidade para as empresas e os organismos públicos.

Por outro lado, o paradigma da Administração Pública encontra-se em acelerada transformação, deixando para trás uma administração essencialmente prestadora para se aproximar do de uma administração provisora e reguladora.

Este movimento envolve uma acrescida participação do sector privado (e também do social) na concreta prestação de serviços aos cidadãos, o que tem como corolário o recurso mais acentuado a mecanismos de contratualização pelo Estado.

Nesta linha se insere ainda a superação de um modelo de administração baseada num exercício unilateral do poder administrativo - um administrativista português refere mesmo no título de uma sua obra científica a "busca do acto administrativo perdido" insinuando tratar-se de um desiderato falhado - substituído pelo exercício consensual do poder administrativo que não traduz apenas uma influência legítima dos administrados no processo de decisão, numa dimensão metajurídica, mas implica um exercício pactuado daquele poder.

Neste contexto, a contratualização assume uma relevância enorme e o desenho contratual, desde a escolha do outro contratante até à definição do objecto e conteúdo do contrato e à respectiva execução, bem como os reforçados mecanismos de tutela judicial efectiva, ganham um peso sensível nas condições de actividade dos organismos públicos.

É assim plenamente compreensível a manifestação de interesse de tantas pessoas em participar num fórum de conhecimento, trazido por participantes tão variados como os autores do anteprojecto, os organismos públicos envolvidos, a Comissão Europeia e um organismo público de um parceiro comunitário.

Estou convicto, pelo que pude constatar directamente nestes dois dias de trabalhos, que este seminário pode converter-se num arranque valioso da preparação para o desenvolvimento futuro da acção que de nós é requerida nesta matéria.

O modelo de administração que se perspectiva para responder aos imperativos do novo paradigma é um modelo muito exigente e que exige acrescida qualificação e profissionalismo dos agentes públicos, fazendo apelo a uma multiplicidade de competências, nem todas residentes na Administração Pública.

É necessário dispor em toda a rede pública de intervenção de massa crítica que permita corresponder do lado do contraente público às capacidades que o outro parceiro pode congrega e congrega, mantendo o equilíbrio saudável entre os dois e impedindo um movimento agora em sentido desfavorável ao interesse público.

São chamados a essa intervenção qualificada e profissional, desde logo os gestores a quem está cometida a gestão pública mas também os órgãos de controlo "embedded" e os órgãos de controlo interno e externo, para além da Comissão Europeia cuja participação decorre do recurso ao financiamento pelo orçamento comunitário por muitos projectos públicos.

A intervenção de todos estes actores é indispensável, sendo certo que ninguém pode fazer tudo sozinho, nem ninguém isoladamente consegue fazer a diferença.

A acção do controlo ganha naturalmente em ser articulada - pretende-se sinergia e não entropia.

O sistema conta ainda, naturalmente, com a direcção e superintendência dos decisores políticos, cuja presença particularmente qualificada, corporizada nos Senhores Ministro de Estado e das Finanças, ontem, e do Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, hoje, enriqueceu este evento e constitui um sinal sensível do seu interesse e apoio neste empreendimento que os move e que nos move.

O que disse um estrategista da estratégia - decisiva é a aplicação - também vale para a lei. Não nos podemos ficar pela "law in the books" ou ficar satisfeitos apenas com a qualidade técnica da produção normativa. Há que garantir que os objectivos presentes no desenho da nova lei da contratação pública vão alcançar plena realização e que a lei vai assim ser eficaz.

O difícil equilíbrio entre a segurança na boa utilização dos dinheiros públicos, preocupação subjacente às vinculações jurídico-públicas, a abertura à concorrência no mercado relevante, presente nas vinculações jurídico-comunitárias e a simplificação e flexibilidade procedimental, exigência da desburocratização, tem de ser encontrado também no momento da aplicação e com o envolvimento activo de todos os agentes.

Importa, neste contexto, sublinhar que nunca podemos perder de vista que o primordial objectivo da administração pública tem de ser o de criar valor para os cidadãos. A boa gestão financeira é, no essencial, isso mesmo.

A optimização da gestão dos dinheiros públicos é servida pela simplificação de regras, retendo-se os constrangimentos formais e procedimentais na medida do necessário à salvaguarda do interesse público e dos interesses legítimos dos agentes económicos e é também servida pela transparência, pela concorrência e pela desburocratização.

Compreender-se-á que, sendo presidente do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, por inerência das funções de inspector-geral de Finanças que exerço, com muita honra, enfatize o papel dos respectivos órgãos nesta área de intervenção.

Se criar valor para os cidadãos constitui o objectivo central da actividade da Administração Pública, o objectivo central dos órgãos de controlo na relação com as entidades objecto da respectiva acção deverá ser o de acrescentar valor à gestão pública - aliás assumido expressamente como moto pela IGF.

A actividade do controlo implica necessariamente alguma perturbação na actividade da gestão mas estou convicto de que essa é uma perturbação virtuosa e a função é incontornável nos modelos contemporâneos de governação.

O controlo faz pedagogia, o controlo credibiliza, o controlo acrescenta valor.

Acrescentar valor implica detectar e assinalar, para além das violações da legalidade (e note-se que neste conceito se compreende a qualidade da despesa), também desperdícios, redundâncias e drenos nos recursos alocados aos organismos públicos, com o dinheiro dos contribuintes e tendo em vista o desenvolvimento das políticas públicas definidas pelo Governo e, identificados os problemas, formular recomendações para as soluções.

Não se trata, e agora menos do que nunca, de ter como critério gastar o envelope financeiro confiado ou de procurar ampliá-lo mas de maximizar as utilidades públicas obtidas - mais valor criado com os mesmos recursos ou, até desejavelmente, com menos recursos.

Da acção dos órgãos de controlo interno espera-se que contribua para impedir ou minimizar a destruição de valor por uma gestão inapropriada.

Por se tratar de dinheiro dos contribuintes, joga aqui uma exigência de "accountability", para cuja efectivação o escrutínio dos órgãos de controlo interno e do Tribunal de Contas são, cada um na respectiva esfera e complementarmente, insubstituíveis.

Dispor de um quadro normativo modernizado, consolidado, flexível, com maior confiança recíproca e com segurança adequada vai constituir uma mais-valia para o desenvolvimento do controlo financeiro, num domínio de grande materialidade e de risco, como é o dos mercados públicos.

De facto, como aqui já ouvimos, o valor do sector está estimado a nível comunitário próximo de 1/6 do PIB e quanto a grau de risco, a realidade é conhecida - "it goes without saying"

O futuro Código dos Contratos Públicos deverá, em si mesmo, constituir um instrumento da criação de valor, sabendo-se do significado nuclear dos mercados públicos no contexto da despesa pública.

Para tal resultado, todos temos de dar o nosso contributo empenhado.

Os órgãos do controlo interno, estou certo, empenhar-se-ão em fazer a sua parte, com qualidade, espírito de serviço, sensibilidade e equilíbrio, no quadro de um padrão ético muito exigente.

De nós todos se espera que façamos bem o nosso trabalho e não sucumbamos à velha tentação portuguesa de pretender fazer melhor o trabalho dos outros, descurando o que nos está atribuído.

Muito obrigado

José Maria Leite Martins
IGF

21 Novembro 2006