

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. A boa gestão financeira pública: conceito indeterminado e princípio jurídico;
3. O dever de boa gestão financeira pública; 3.1. Âmbito subjetivo: sobre quem recai o dever de
boa gestão financeira pública; 3.2. Conteúdo do dever de boa gestão financeira pública; 3.2.1.
Dimensões objetivas: prossecução do interesse público, ponderação da equidade intergeracional e
adoção de boas práticas de gestão. O papel das recomendações do TdC e do TCE; 3.2.2. Dimensões
subjetivas: ética de serviço público, integridade e responsabilização; 3.2.3. Deveres acessórios do
dever de boa gestão financeira pública: especiais deveres de diligência e prudência; 3.3. Objeto:
realidade sobre a qual incide o dever de boa gestão financeira pública; 3.4. Finalidade: um dever de
boa gestão financeira pública vocacionado para a obtenção de resultados; 4. Evolução das
finalidades do controlo financeiro externo que incide sobre a gestão financeira pública; 4.1.
Primeira fase: o *controlo de conformidade*, dividido entre o cumprimento da legalidade e da
regularidade orçamental, contabilística e financeira; 4.2. Segunda fase: o *controlo do impacto*,
dividido na economia, eficácia e eficiência, sobretudo da despesa pública; 5. Perspetivas futuras em
relação ao controlo financeiro externo que incide sobre a boa gestão financeira pública; 5.1.
Fiscalização do respeito dos fatores *ESG* – governança corporativa, sustentabilidade ambiental e
responsabilidade social – pela boa gestão financeira pública; 5.2. Alargamento dos clássicos três E
para cinco E como terceira fase do controlo financeiro externo que incide sobre a gestão financeira
pública e segunda dimensão do inerente dever de boa gestão; 5.3. O papel da “lei” na investidura das
ISC no controlo do respeito dos fatores *ESG*; 5.4. Modalidades de auditorias que controlam o
cumprimento dos fatores *ESG*; 6. Conclusão.

¹ Licenciado, Mestre e Doutor (*PhD*) em Direito; Professor Adjunto do ISCAL-IPL; Professor Auxiliar da UAL; Jurista no Tribunal de Contas.

COURT OF AUDITORS OF PORTUGAL AND EUROPEAN COURT OF AUDITORS IN THE HOLISTIC CONTROL OF GOOD PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Carlos C. Proença

SUMMARY

1. Introduction; 2. Good public financial management: indeterminate concept and legal principle; 3. The duty of good public financial management; 3.1. Subjective scope: who is responsible for the duty of good public financial management; **3.2.** Content of the duty of good public financial management; 3.2.1. Objective dimensions: pursuing public interest, considering intergenerational equity, and adopting best management practices. The role of recommendations from the Court of Auditors of Portugal and the European Court of Auditors; 3.2.2. Subjective dimensions: public service ethics, integrity, and accountability; 3.2.3. Ancillary duties related to the duty of good public financial management: special duties of diligence and prudence; **3.3.** Object: the reality addressed by the duty of good public financial management; **3.4.** Purpose: a duty oriented towards achieving results; **4. Evolution of the aims of external financial control over public financial management; 4.1.** First phase: compliance control, split between compliance with legal, budgetary, accounting, and financial regularity; **4.2.** Second phase: impact control, focused on economy, effectiveness, and efficiency, primarily of public expenditure; **5. Future perspectives on external financial control over good public financial management; 5.1.** Monitoring compliance with ESG factors - corporate governance, environmental sustainability, and social responsibility - by good public financial management; **5.2.** Expanding the classic three E's to five E's as the third phase of external financial control over public financial management and the second dimension of the inherent duty of good management; **5.3.** The role of “law” in empowering Supreme Audit Institutions (SAIs) to monitor compliance with ESG factors; **5.4.** Types of audits that monitor compliance with ESG factors; **6. Conclusion.**

1. Introdução

Os principais regimes jurídicos reguladores da composição, competências e funcionamento do Tribunal de Contas de Portugal (doravante abreviado por TdC) e do Tribunal de Contas Europeu (adiante TCE) convergem na atribuição, a ambos, de funções especificamente relacionadas com a *boa gestão financeira pública*, no âmbito da mais abrangente atividade de controlo financeiro externo que os mesmos levam a cabo. Vejamos:

- i) Se, por um lado, n.º 1 do artigo 1.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (seguidamente LOPTC)¹ estabelece que o TdC fiscaliza a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, “(...) *aprecia a boa gestão financeira*” e efetiva responsabilidades por infrações financeiras;
- ii) Por outro lado², a 1.ª parte do 1.º parágrafo do n.º 2 do artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante TFUE) determina que o TCE examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas e “(...) *garante a boa gestão financeira*”³.

Evidentemente, não é apenas no domínio público que se espera que a gestão financeira seja boa; também a gestão privada deverá caracterizar-se por idêntico critério e grau de exigência, devendo reconhecer-se que a boa gestão pública com muita frequência surge inspirada pelos elevados padrões de rigor gestor que pautam a gestão financeira privada. No entanto, por estar em causa a utilização de dinheiros e outros valores (v.g. património) públicos, tanto na perspetiva da arrecadação da receita, como no prisma da alocação de despesa, particularmente escassos, tendo em conta a panóplia de necessidades coletivas públicas que importa satisfazer, bem assim os diversos pontos de vista no que tange à respetiva priorização, é na esfera pública que mais se espera e aguarda uma boa gestão financeira, porquanto dela depende uma melhor prossecução do interesse público.

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 6 de agosto, entretanto revista por várias ocasiões, a última das quais pela Lei n.º 56/2023, de 9 de março.

² Ressalvado o aspeto de estarmos diante da Instituição Superior de Controlo da União Europeia, ou seja, de uma organização internacional de integração supranacional, e não de um Estado-nação.

³ O TCE também examina as contas da totalidade das receitas e despesas da União (excetuado o Banco Central Europeu, cujas contas são fiscalizadas por auditores externos e independentes, incluem-se as contas das demais instituições) e, pressupondo que os respetivos atos constitutivos não excluíram tal exame, dos órgãos e organismos europeus (*vide* n.º 1 da mencionada disposição).

Naturalmente, é ao poder político, devidamente legitimado através do voto popular, que compete estabelecer aquelas prioridades, o que faz através da lei⁴, conferindo, depois, à Administração Pública os instrumentos adequados para a respetiva prossecução.

O papel das duas Instituições Superiores de Controlo (doravante ISC) *sub judice* centra-se na fiscalização da utilização conferida aos recursos financeiros (dinheiros e outros valores, como o património) na perspetiva da *boa gestão financeira pública (good governance)*, domínio de indesmentível relevância, o qual, se por um lado, pressupõe o cumprimento da conformidade legal aplicável, por outro, tem-se desdobrado em três critérios tradicionais que se relacionam com o respetivo impacto e condicionam o seu mérito:

- i) O cumprimento da conformidade legal aplicável prende-se, evidentemente, com os aspetos de *legalidade e regularidade orçamental, contabilística e financeira* das contas públicas.
- ii) Já os critérios em que o mérito da gestão financeira pública, tradicionalmente, se tem dividido, e que condicionam a sua avaliação como boa, concernem à *economia, eficácia e eficiência* alcançadas na arrecadação de receita e, sobretudo, com a realização de despesa públicas.

Sem embargo, vislumbra-se no horizonte um novo desígnio que poderá contribuir (se é que não contribui já) para a apreciação (pelo TdC) e garantia (pelo TCE) da boa gestão financeira pública:

- iii) O decorrente dos fatores da chamada governança ambiental, social e corporativa, a que, abreviadamente, se tem chamado fatores *ESG (environmental, social and governance)*.

No presente ensaio propomo-nos analisar o sentido e o alcance do que é, pretensamente, a *boa gestão financeira pública*, mas também a evolução, verificada e em perspetiva, quer do conceito, quer da competência de controlo financeiro externo, comum ao TdC [bem assim às ISC nacionais dos demais Estados membros da União Europeia (adiante UE)] e ao TCE, que deverá recair sobre a mesma.

⁴ Relembrem-se os artigos 1.º, ao referir: “*Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular...*”; 2.º, quando menciona: “*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular...*”; 3.º, n.º 1, ao estabelecer: “*A soberania, una e indivisível reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição*”; e 80.º, alínea a), quando determina: “*A organização económico-social assenta nos seguintes princípios: a) Subordinação do poder económico ao poder político democrático*”; todos da Constituição da República Portuguesa (CRP).

2. A boa gestão financeira pública: conceito indeterminado e princípio jurídico

Sob o ponto de vista concetual, a boa gestão financeira pública poderá ser encarada como um conceito indeterminado ou como um princípio jurídico.

Num outro ensaio⁵, aliás, identificámos a “*boa gestão financeira*”, constante da letra do n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC, como um exemplo de *conceito indeterminado*⁶ existente no ordenamento jurídico português. Quer dizer: a boa gestão financeira surge como um conceito cujo conteúdo e alcance é impreciso e maleável, insuscetível de determinação *a priori*, resultante do reconhecimento pelo legislador da sua incapacidade para prever todas as situações sociais juridicamente relevantes, competindo ao intérprete e aplicador da lei um papel decisivo no preenchimento da indeterminação concetual, o qual tem lugar somente depois de verificada uma situação concreta e real da vida suscetível de se subsumir à mesma, portanto *a posteriori*. No contexto do presente escrito, tal intérprete e aplicador será, num primeiro nível (o da atuação administrativa), qualquer órgão ou funcionário público cuja competência, ou função, implique lidar com dinheiros ou outros valores públicos e, em última instância (a do controlo jurisdicional), o TdC.

Sem embargo, o n.º 6 do artigo 61.º do mesmo diploma legal, por sua vez, refere-se aos “*princípios de boa gestão*” como critério de atuação dos autores de comportamentos suscetíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória⁷, traduzida na obrigação de reposição de quantias monetárias desaparecidas, ilegalmente pagas ou em falta, na qual o TdC poderá condenar o agente público nas situações de alcance, desvio de dinheiro e pagamentos indevidos (artigo 59.º) ou, ainda, na situação de não arrecadação de receitas (artigo 60.º).

Assim também sucede no contexto da UE e do seu quadro institucional, no qual a boa gestão financeira é qualificada como um *princípio jurídico*⁸. É o que decorre do direito primário, como seja

⁵ Cfr. Carlos C. PROENÇA, *Conceitos Indeterminados e Figuras Afins*, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 6, julho a dezembro de 2023, p. 39.

⁶ Epigrafada de “*Definição e jurisdição*” e inserida no Capítulo I, relativo às “*Funções, jurisdição e competência*”, da referida lei, aquela disposição identifica e atribui ao TdC três principais competências: (i) a fiscalização da legalidade e da regularidade das receitas e das despesas públicas, (ii) a apreciação da boa gestão financeira e (iii) a efetivação de responsabilidade por infrações financeiras.

⁷ Como sejam: membros do Governo, titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (n.º 2), gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exactores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do TdC (n.º 3), funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei (n.º 4).

⁸ Cfr. Vítor CALDEIRA, *O Controlo das Finanças Públicas Europeias*, in João Ricardo CATARINO e José F. F. TAVARES (Coords.), *Finanças Públicas da União Europeia*, Coimbra, 2012, p. 188; Helena Abreu LOPES, *As*

o n.º 5 do artigo 310.^{o9} e o 1.º parágrafo do artigo 317.^{o10} do TFUE, mas também do direito secundário, como o Regulamento Financeiro da UE (doravante RFUE)¹¹, que, antes do mais, na alínea 59) do seu artigo 2.º, referente às “*definições*”, opera ao preenchimento do conceito de “*boa gestão financeira*”¹², mas, igualmente, do seu artigo 6.º, no qual o princípio da boa gestão financeira é identificado como um princípio orçamental.

Consistindo numa tipologia de norma jurídica pautada por um grau de abstração superior comparativamente ao das regras de direito, os princípios jurídicos são compatíveis com vários níveis de otimização, admitindo diferentes níveis de concretização¹³.

Independentemente da opção que se faça por uma daquelas possíveis qualificações, é inquestionável que a boa gestão financeira se apresenta imprescindível na governação das organizações públicas ou privadas.

Nas organizações públicas cujas atribuições têm em vista a prossecução do interesse público, a boa gestão financeira é essencial nos processos de desenvolvimento dos respetivos países (v.g. Portugal e demais Estados membros da União), ou outras comunidades políticas (v.g. da própria UE), e faz parte da boa governança (*good governance*) pública. Na verdade, a boa gestão financeira é um elemento de ponderação inevitável no tocante ao financiamento das políticas públicas e inerentes programas de desenvolvimento, garantindo o respeito do enquadramento jurídico e orçamental, e acautelando uma económica, eficaz e eficiente arrecadação de receita e alocação de despesa. Mais: a boa gestão financeira assegura ainda que a cobrança das receitas públicas e a realização da despesa pública se caracterizam pela sustentabilidade e responsabilidade financeira.

Responsabilidades Inerentes à Atividade Financeira, in João Ricardo CATARINO e José F. F. TAVARES (Coords.), *op. cit.*, p. 224; Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu. Instituição Superior de Controlo Financeiro Externo da União Europeia*, Coimbra, 2024, p. 112.

⁹ O qual determina: “*O orçamento é executado de acordo com o princípio da boa gestão financeira. Os Estados membros cooperam com a União a fim de assegurar que as dotações inscritas no orçamento sejam utilizadas de acordo com esse princípio*”.

¹⁰ O mesmo prescreve: “*A Comissão executa o orçamento em cooperação com os Estados membros nos termos da regulamentação adotada em execução do artigo 322.º, sob sua própria responsabilidade e até ao limite das dotações aprovadas, de acordo com os princípios da boa gestão financeira. Os Estados membros cooperarão com a Comissão a fim de assegurar que as dotações sejam utilizadas de acordo com os princípios da boa gestão financeira*”.

¹¹ Corresponde ao Regulamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao Orçamento Geral da União, o qual alterou os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revogou o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

¹² Ela consiste na “*execução do orçamento de acordo com os princípios de economia, de eficiência e de eficácia*”.

¹³ Cfr. José Joaquim Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra, 2005, p. 1144; Carlos C. PROENÇA, *Conceitos Indeterminados...*, *cit.*, p. 46.

Independentemente da mencionada opção, entre conceito indeterminado e princípio jurídico, a boa gestão financeira pública assume-se como um dever, na medida efetiva o interesse público.

3. O dever de boa gestão financeira pública

Os recursos públicos visam a satisfação de necessidades coletivas públicas, cujo conjunto pode ser agregado pelo chamado *interesse público*, por vezes coincidente com o designado *interesse geral*¹⁴. Naturalmente, aquelas necessidades são múltiplas e infindáveis, em resultado da evolução das sociedades e de um permanente devir que, a cada novo ciclo geracional, é revelador de novas carências coletivas¹⁵. Já os recursos públicos (sobretudo os dinheiros, mas também os demais valores) apresentam-se sempre escassos e finitos.

Quem gere recursos públicos, além de vislumbrar na satisfação das necessidades coletivas públicas o seu móbil, constitui um exemplo no universo dos gestores, incluindo na atividade gestonária privada. É através de uma boa gestão financeira pública que se alcançam finanças públicas sãs no seio das entidades públicas e, conseqüentemente, se perspetiva o desenvolvimento económico e social das nações e de outras comunidades políticas. De igual forma, uma boa gestão financeira pública é um fator gerador de confiança dos cidadãos nas entidades públicas. É também indesmentível que a gestão financeira pública só logrará ser boa se for regida por elevados padrões de rigor, exigência e transparência.

¹⁴ Os conceitos de interesse público e interesse geral nem sempre coincidem. No ordenamento jurídico português é visível a utilização de ambos, designadamente, no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que aprovou o novo regime jurídico do setor público empresarial (NRJSPE), o qual emprega o primeiro nos artigos 19.º, 21.º, 22.º e 69.º; e o segundo nos artigos 48.º e 55.º. O artigo 48.º prevê empresas públicas “às quais tenha sido confiada a prestação de serviço público ou serviço de interesse geral”; o artigo 55.º, tendo por base as mesmas, refere-se-lhes como “empresas públicas prestadoras de serviço público ou de interesse económico geral”. Outro diploma legal que emprega os dois conceitos é o Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, correspondente ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF). Não sendo esta a sede própria para discorrermos sobre eles, parece-nos legítimo concluir que o interesse geral tem subjacente o interesse público; já este nem sempre tem subjacente aquele, na medida em que o interesse público também pode ser específico. Por outro lado, o interesse geral parece ter subjacente um fundamento económico e de prossecução empresarial (*maxime* por empresas públicas, mas também por empresas privadas, v.g. instituições de crédito), o que não se verifica necessariamente no interesse público, que pode ser satisfeito por outro tipo de entidades públicas.

¹⁵ Para tal muito contribuiu a evolução daquelas que são as finalidades da Administração Pública, a qual começou por ser ablativa, passando mais tarde a ser prestadora e posteriormente conformadora; evoluiu-se de uma Administração rudimentar para uma Administração tentacular, de um Estado liberal, marcado pelo abstencionismo económico, para um Estado Social, caracterizado pelo intervencionismo. Cfr. Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª edição, Coimbra, 2007, pp. 49 e ss.; João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 9.ª edição, Lisboa, 2007, pp. 38 e 39.

Posto isto, importa agora conhecer quem está sujeito e qual o conteúdo do dever de boa gestão financeira pública.

3.1. Âmbito subjetivo: sobre quem recai o dever de boa gestão financeira pública

Genericamente, quem administra dinheiros ou outros valores públicos é um agente adstrito ao dever de boa gestão financeira pública. Ainda assim, poder-se-á distinguir entre duas categorias de pessoas sujeitas aquele dever:

- i) o gestor público em sentido técnico, ou propriamente dito, a quem se aplica o Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que aprovou o Novo Estatuto do Gestor Público (adiante NEGP) e revogou o Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de dezembro; e
- ii) o gestor de recursos públicos, figura mais abrangente que, compreendendo aquele, contempla qualquer funcionário ou agente que administre dinheiros ou outros valores públicos¹⁶.

Os exemplos de pessoas sobre as quais recai o dever de boa gestão financeira pública começam no mais anónimo funcionário, passam pelos membros dos órgãos executivos de natureza local (freguesias, circunscrições equiparadas ou municípios num qualquer Estado membro da UE, *v.g.* Portugal) ou regional (regiões autónomas de Portugal, comunidades autónomas da Espanha, Estados federados da República Federal da Alemanha, etc.), gestores públicos em sentido técnico, e culminam nos membros dos Governos estaduais (ministros e secretários de Estado) e da instituição europeia cujas competências mais se aproximam às de um Executivo (comissários europeus).

Relativamente a sobre quem incide o mencionado dever, no quadro legal português avultam algumas disposições da LOPTC, designadamente o artigo 2.º, na medida em que elenca as entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC¹⁷; releva também o artigo 51.º,

¹⁶ Tendo em conta o n.º 3 do artigo 2.º da LOPTC, incluem-se aqui os gestores e os trabalhadores de entidades privadas que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias de dinheiros públicos e cujo conteúdo funcional implique a respetiva gestão.

¹⁷ São elas: o Estado e os seus serviços; as Regiões Autónomas e os seus serviços; as autarquias locais, as suas associações ou federações e os seus serviços, bem como as áreas metropolitanas; os institutos públicos; e as instituições de segurança social (*vide* as alíneas do n.º 1); mas também as associações públicas, associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão; as empresas públicas, incluindo as entidades públicas empresariais; as empresas municipais, intermunicipais e regionais; as empresas concessionárias da gestão de empresas públicas, de sociedades de capitais públicos ou de sociedades de economia mista controladas, as empresas concessionárias ou gestoras de serviços públicos e as empresas concessionárias de obras públicas; as fundações de

parcialmente coincidente com os n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, por prever as entidades sobre as quais recai o dever de elaborar e prestar contas ao TdC¹⁸. Evidentemente, os funcionários destas entidades encontram-se sujeitos ao dever de boa gestão financeira pública no tocante aos dinheiros e demais valores públicos que, por causa das suas funções, administrem.

Destaca-se, igualmente, o NEGP, na medida em que sujeita os gestores públicos em sentido técnico ao dever de boa gestão financeira pública, o qual se encontra subjacente aos deveres profissionais relacionados com o modo de exercício da gestão, previstos nas alíneas a) a e) e g) do respetivo artigo 5.º¹⁹. Aquele diploma legal (i) aplica-se a quem tenha sido designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas que integram o setor empresarial do Estado (n.º 1 do artigo 1.º), com exceção dos membros de órgãos de administração de instituições de crédito integradas no setor empresarial do Estado (n.º 2 do artigo 1.º)²⁰; (ii) também se aplica, ainda que parcialmente, aos titulares de órgãos de gestão de empresas participadas pelo Estado, quando designados por este (n.º 1 do artigo 2.º); (iii) subsidiariamente, aplica-se aos titulares dos órgãos de gestão das empresas públicas que integram os setores empresariais regionais e locais (n.º 2 do artigo 2.º); (iv) com as devidas adaptações, aplica-se ainda aos membros de órgãos diretivos das autoridades reguladoras independentes e dos institutos públicos de regime especial que expressamente o prevejam (n.º 3 do artigo 2.º).

Relacionado com o NEGP vislumbra-se o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que aprovou o novo regime jurídico do setor público empresarial (doravante NRJSPE)²¹, o qual, no seu

direito privado que recebam anualmente, com carácter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento do Estado ou das autarquias locais, relativamente à utilização desses fundos (*vide* as alíneas do n.º 2); e ainda as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos (*vide* o n.º 3).

¹⁸ As contas, em regra, deverão ser remetidas ao TdC até ao dia 30 de abril do ano a que respeitam.

¹⁹ São eles: cumprir os objetivos da empresa definidos em assembleia geral ou, quando existam, em contratos de gestão [alínea a)]; assegurar a concretização das orientações definidas nos termos da lei, designadamente as previstas no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (corresponde ao artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, revogado por aquele e para o qual aquela alínea do artigo 5.º do NEGP remete), e no contrato de gestão, e a realização da estratégia da empresa [alínea b)]; acompanhar, verificar e controlar a evolução das atividades e dos negócios da empresa em todas as suas componentes [alínea c)]; avaliar e gerir os riscos inerentes à atividade da empresa [alínea d)]; assegurar a suficiência, a veracidade e a fiabilidade das informações relativas à empresa bem como a sua confidencialidade [alínea e)]; e assegurar o tratamento equitativo dos acionistas [alínea g)].

²⁰ Estes estão sujeitos ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, designadamente aos seus artigos 30.º e ss. Em várias disposições, este diploma exige aos gestores das instituições de crédito que assegurem “*uma gestão sã e prudente*”, o equivalente a uma boa gestão.

²¹ Revogou o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, que estabeleceu o anterior regime jurídico do sector empresarial do Estado e as bases gerais do estatuto das empresas públicas. Aliás, o n.º 1 do artigo 1.º do NEGP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, remete para as “*empresas públicas abrangidas pelo Decreto-*

preâmbulo, qualifica como aspeto nuclear da gestão no quadro da atividade empresarial prosseguida por entidades públicas, para além do controlo da legalidade subjacente, a “*boa gestão pública na alocação de recursos públicos*”. Outrossim, promove “*a boa gestão dos recursos públicos alocados ao exercício da atividade empresarial [pública]*”.

Já no quadro jurídico da UE sobressaem algumas disposições do TFUE, designadamente o artigo 287.º, que, no seu n.º 1, refere quem está sujeito aos poderes de controlo financeiro externo do TCE: as instituições da União, incluindo os órgãos ou organismos criados por ela, exceto se os respetivos atos constitutivos excluíram tal controlo, acrescentando a 1.ª parte do n.º 3 que “*A fiscalização é feita com base em documentos e, se necessário, nas próprias instalações das outras instituições da União, nas instalações de qualquer órgão ou organismo que efetue a gestão de receitas ou despesas em nome da União, e nos Estados membros, inclusivamente nas instalações de qualquer pessoa singular ou coletiva beneficiária de pagamentos provenientes do orçamento*”.

A relação entre sobre quem recai o dever de boa gestão financeira pública e a atividade de controlo financeiro externo levada a cabo pelo TdC e pelo TCE afigura-se simples: se o primeiro aprecia a boa gestão financeira pública, tal como se o segundo garante a boa gestão financeira pública, é natural que se encontre sujeito ao dever de boa gestão financeira pública quem é controlado pelo TdC e/ou pelo TCE, o que, genericamente, significa quem administra dinheiros e outros valores públicos.

3.2. Conteúdo do dever de boa gestão financeira pública

O dever de boa gestão financeira pública desdobra-se em dimensões objetivas e subjetivas: o gestor de recursos públicos deverá assumir, permanentemente, uma conduta direcionada para a prossecução do bem comum, correspondente ao interesse geral da comunidade, e ser detentor de uma consciência pautada pela ética de serviço público e pela integridade. Por outro lado, subjazem-lhe outros deveres acessórios: tal gestor deverá manifestar especiais cuidados na adoção de decisões geradoras de despesa pública, sobretudo tratando-se de valores avultados e com repercussões nas gerações futuras. Vejamos, portanto, as dimensões e os (sub)deveres em que se desdobra o conteúdo do dever de boa gestão financeira pública, cada vez mais direcionado também para a obtenção de resultados.

Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro”, remissão que se deve considerar feita, sob pena de desatualização, para as empresas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

3.2.1. Dimensões objetivas: prossecução do interesse público, ponderação da equidade intergeracional e adoção de boas práticas de gestão. O papel das recomendações do TdC e do TCE

§1. A) O interesse público corresponde ao interesse geral da coletividade e contrapõe-se aos interesses egoístas e pessoais. Naquele avulta a satisfação das necessidades coletivas públicas; nos segundos estão em causa interesses particulares ou lobistas²². Assumindo a dignidade de princípio²³, a prossecução do interesse público é a razão de ser da existência e o primordial objetivo da administração pública. Nesse sentido, que visa tal e nobre fim, apresenta-se o n.º 1 do artigo 266.º da CRP: “*A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”. Nessa perspetiva, quem gere dinheiros públicos deverá ter naquela motivação o seu *móbil*.

Refira-se, aliás, que relativamente a quem poderá ser admitido a prestar funções como titular de órgão de administração de empresas públicas, o artigo 21.º do NRJSPE, epigrafado de “*Gestor público*” (quer dizer: referindo-se ao gestor público em sentido técnico), exige, além da comprovada idoneidade, do mérito profissional, da competência e experiência, o sentido de interesse público.

B) Por outro lado, a equidade intergeracional obriga a que, previamente à assunção de obrigações geradoras de despesa pública (sobretudo avultada), designadamente com infraestruturas públicas, se valore a oneração que daí decorre para as gerações futuras. Não adentrando na discussão política sobre a necessidade, ou não, de determinadas infraestruturas²⁴, em causa está a necessária ponderação entre os encargos financeiros públicos assumidos a longo prazo pelas gerações atuais, os

²² No seu Relatório Especial 5/2024, o TCE não deixou de referir, também, a importância dos “grupos de interesses” para a democracia, o que fez nos seguintes termos: “*O lóbi [também designado por grupos de pressão ou representação de interesses] é amplamente reconhecido como um instrumento essencial nas sociedades democráticas. Permite que as organizações e os indivíduos deem algum contributo para a elaboração de políticas e a tomada de decisões, apresentando as suas preocupações e ideias*”. Ainda assim, alertou para a importância da existência de mecanismos de transparência, sem os quais “*o lóbi pode dar origem a influências indevidas, concorrência desleal ou mesmo corrupção*”. O mencionado relatório encontra-se disponível in https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-05/SR-2024-05_PT.pdf / [Relatório Especial 05/2024: Registo de transparência da UE \(europa.eu\)](#).

²³ Vide o artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) ou o artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP). Cfr. Jorge Andrade da SILVA, *Código dos Contratos Públicos. Comentado e Anotado*, 12.ª edição, Coimbra, 2024, p. 56.

²⁴ A título de exemplo, no contexto português é sobejamente conhecida a longa querela em torno da exigência de construção de um novo aeroporto em Lisboa, bem assim de uma terceira travessia sobre o rio Tejo ou ainda de linhas ferroviárias de alta velocidade, obras que requerem elevados investimentos, os quais demorarão largos anos a ser pagos, assim se repercutindo, também, nas gerações vindouras.

quais têm em vista a construção (ou requalificação) de infraestruturas públicas que no imediato servirão aquelas gerações, mas que serão pagos também pelas futuras gerações, ainda que estas também venham a beneficiar de tais infraestruturas, porventura sem grande proveito. No fundo, discute-se se as gerações atuais terão legitimidade para onerar, financeiramente, as gerações futuras com dívidas que estas, inelutavelmente, suportarão, quando as inerentes decisões públicas, sobre a necessidade de determinadas infraestruturas e correspondente assunção de despesa, foram tomadas por decisores públicos escolhidos pelas primeiras. É necessário ter a consciência de que tais propósitos, de certo modo, limitam o poder e a liberdade às visadas gerações vindouras.

Neste sentido veja-se o n.º 1 do artigo 13.º da Lei de Enquadramento Orçamental (doravante LEO)²⁵: *“A atividade financeira do setor das administrações públicas está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual”*.

É, portanto, indesmentível que quem gere recursos públicos, sobretudo os decisores políticos a nível nacional por lhes competir a adoção de decisões sobre a construção das infraestruturas que requerem maior esforço financeiro, encontra-se adstrito ao princípio da equidade intergeracional.

C) Enfim, a conduta do gestor de recursos públicos também deverá ir ao encontro das boas práticas em matéria de gestão, designadamente as adotadas a nível internacional, por serem universalmente reconhecidas e por se apresentarem empiricamente consolidadas.

No tocante aos gestores públicos em sentido técnico, o artigo 38.º do NEGP sujeita-os *“às boas práticas decorrentes dos usos internacionais, designadamente em matéria de transparência, respeito pela concorrência e pelos agentes do mercado e prestação de informação sobre a sua organização e as actividades envolvidas”*. Da mesma forma, o artigo 54.º do NRJSPE, epigrafado de *“Relatórios de boas práticas de governo societário”*, vincula as empresas públicas a apresentar, com periodicidade anual, um *“relatório de boas práticas de governo societário”*, do qual deverá constar informação, atual e completa, sobre *“Princípios de governo societário”*, entre eles práticas de bom governo, regulados no capítulo II (artigos 40.º a 54.º) daquele diploma legal.

²⁵ Aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada por várias ocasiões, a última das quais pela Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril.

§2. Em matéria de adoção de boas práticas gestonárias (mas, indissociavelmente, também no que tange à prossecução do interesse público e à ponderação da equidade intergeracional²⁶) avultam as recomendações que, na sequência de operações de auditoria levadas a efeito e nas quais aquele aspeto seja objeto de controlo, o TdC e/ou o TCE podem apresentar às entidades auditadas e, naturalmente, sobretudo aos seus gestores. As recomendações contêm sugestões de atuação com vista ao suprimento, ou correção, de deficiências detetadas na gestão pública e à prevenção da sua repetição, assim como sugestões de melhoria de procedimentos e práticas gestonárias²⁷. As mesmas visam, portanto, a adoção de bons comportamentos de gestão financeira pública²⁸.

Para terem efetividade, ressalvadas determinadas situações devidamente justificadas, as recomendações devem ser acatadas, sob pena de responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos de gestão das entidades auditadas, sem embargo da eventual cumulação com outras sanções no âmbito de distintas modalidades de responsabilidades (v.g. disciplinar, criminal²⁹). Neste particular, a alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC prevê, como fonte de responsabilidade financeira sancionatória, traduzida na aplicação de multas, os casos de “*não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal*”³⁰. Já o TCE, enquanto tribunal de auditoria, desprovido de competências jurisdicionais ou sequer poder decisório, não dispõe de competência para aplicar sanções por idêntico comportamento aos gestores das entidades que audita, isto é, que não tenham acatado as suas recomendações³¹. Ainda assim, ambas as ISC, e sobretudo o TCE por se encontrar desprovido de poderes sancionatórios, têm nas chamadas auditorias de seguimento (*performance audit follow-up*) um importante instrumento para assinalar o cumprimento das suas recomendações, no que se pode relevar uma fonte de *responsabilidade perante os cidadãos* (“responsabilidade social”) das entidades auditadas, sobretudo nas situações de incumprimento das recomendações apresentadas.

²⁶ Com efeito, no quadro da gestão pública, a adoção de boas práticas obriga à prossecução do interesse público e à ponderação da equidade intergeracional, sem embargo de outros fatores a sopesar.

²⁷ Também no âmbito do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado o TdC pode formular recomendações à Assembleia da República ou ao Governo, com vista à eliminação das deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços (cfr. n.º 3 do artigo 41.º da LOPTC).

²⁸ Cfr. José F. F. TAVARES, *Recomendações do Tribunal de Contas. Conceito, natureza e regime*, in Revista de Administração Local, n.º 214; julho-agosto, 2006, pp. 441 e 448.

²⁹ Pense-se, por exemplo, no peculato, previsto no artigo 375.º do Código Penal, o qual se trata de um crime contra o Estado e cometido no exercício de funções públicas.

³⁰ Cfr. José F. F. TAVARES, *Recomendações do Tribunal de Contas...*, cit., p. 452; Paulo Nogueira da COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança. Contributo para uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal*, Coimbra, 2014, pp. 473 e 474.

³¹ Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu...*, cit., p. 115.

3.2.2. Dimensões subjetivas: ética de serviço público, integridade e responsabilização

A) À semelhança do Direito (tal como da moral, do trato social ou de outros sistemas que estabelecem padrões de comportamentos em sociedade), a ética é um sistema de ordenação social, definindo modelos, ou standards, de condutas que devem ser adotados em comunidade. Regulando, portanto, relações intersubjetivas, ou relações entre pessoas, e extravasando o “mero” cumprimento da lei, a ética é marcada por valores e princípios construídos e comumente aceites, devendo, como tal, ser observados³².

No âmbito da boa gestão financeira pública está em causa a relação entre quem deve arrecadar e/ou alocar dinheiro público (qualquer gestor de recursos públicos, designadamente governante, autarca, funcionário, etc.) e o cidadão-contribuinte, o titular daqueles valores. A gestão pública tem inerente uma *ética de serviço público*, a qual consiste num subsetor da mais vasta ética republicana e do neorrepublicanismo cívico.

Nomeadamente, o artigo 37.º do NEGP sujeita os gestores públicos em sentido técnico, ou propriamente ditos, “às normas de ética aceites no sector de actividade em que se situem as respectivas empresas”. Por outro lado, dever-se-á ter presente, também, a deontologia como a ética das profissões; ora, a alínea f) do artigo 5.º do NEGP sujeita os referidos gestores públicos a deveres deontológicos: o dever de sigilo sobre os factos e documentos cujo conhecimento resulte do exercício das suas funções e o dever de não divulgar ou utilizar o conhecimento que advenha de tais factos ou documentos.

A ética enfatiza a importância dos *códigos de conduta*, das *cartas éticas* e instrumentos afins, os quais poderão obrigar os gestores de recursos públicos a, entre outros comportamentos, reportar o recebimento de oferendas, impor valores máximos às mesmas acima dos quais deverão ser recusadas. Daí que, sem embargo de outras disposições de outros regimes jurídicos, o n.º 1 do artigo 47.º do NRJSPE estabeleça que “Cada empresa [pública] adota ou adere a um código de ética que contemple exigentes comportamentos éticos e deontológicos, procedendo à sua divulgação por todos os seus colaboradores, clientes, fornecedores e pelo público em geral”.

³² Cfr. Luís MOITA, Convicção e responsabilidade na ética da globalidade, in Maria do Céu Patrão NEVES e Nuno Severiano TEIXEIRA, *Ética Aplicada. Relações Internacionais*, Lisboa 2018, p. 165; *Ética e política: uma relação problemática*, Lisboa, 2009, p. 2, disponível in <https://luismoita.com/images/Textos/tica%20e%20politica%20-%20uni.lusfona.pdf>.

B) Por outro lado, a integridade apresenta-se um aspeto enformador do carácter de determinada pessoa, isto é, consiste num traço da personalidade, revelador, ou exteriorizador, de comportamentos que pugnam pela honestidade ou retidão intelectual. Dito de outro modo, a integridade consiste num aspeto intrínseco, ou íntimo, orientador da conduta de uma concreta pessoa com vista à prossecução da seriedade ou probidade.

Apesar de se tratar de um elemento com um cunho, essencialmente, subjetivo ou do carácter de certa pessoa, porquanto determinado gestor de recursos públicos identifica-se e atua (ou não!) de acordo com a integridade, esta revela-se, também e evidentemente, um instrumento de prevenção e combate da corrupção e da fraude.

Designadamente, o artigo 51.º (epigrafado de “*Independência*”) do NRJSPE, que inicia a Subsecção III, relativa à “*Prevenção de conflitos de interesse*”, da Secção II, referente às “*Práticas de bom governo*”, do Capítulo II, alusivo aos “*Princípios de governo societário*” que enformam a gestão das empresas públicas, vincula “*os membros dos órgãos de administração das empresas públicas*” a absterem-se “*de intervir nas decisões que envolvam os seus próprios interesses*”.

A integridade evidencia a importância dos *planos de prevenção de riscos* e dos *canais de denúncias*, os quais devem existir também nas organizações públicas. A montante, os planos de prevenção de riscos³³ permitem acautelar situações de risco, identificando-as (v.g. conflitos de interesse; desvio ou perda de dinheiros ou de outros valores públicos) e fornecendo indicações, ou orientações, que permitam, preferentemente, evitá-las, ou, não sendo possível a prevenção, mitigá-las, bem assim como lidar com elas (v.g. nos conflitos de interesse, sensibilizando para a necessidade de deles se dar conhecimento, devendo os decisores públicos, sempre que com eles se deparem, escusar-se de participar nos inerentes procedimentos decisórios – pré-contratuais ou adjudicatórios – de escolha dos cocontratantes privados no âmbito da celebração de contratos públicos). A jusante, os canais de denúncias permitem a participação cidadã e o envolvimento da sociedade civil no reporte, e acompanhamento, de situações suspeitas, ou duvidosas, no plano legal ou ético.

³³ Eles consistem num “*instrumento de planeamento no qual se prevê e pondera os riscos que poderão ocorrer numa determinada entidade ou organização, indicando-se, em conformidade, as medidas adotadas para eliminar ou, pelo menos, reduzir a sua ocorrência*”. Assim José F. F. TAVARES, O Plano de Prevenção de Riscos – Um Instrumento de Gestão Indispensável no Setor Público, in *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, 2014, 2.ª Edição, Coimbra, 2014, p. 532.

C) Outra dimensão de natureza subjetiva à qual a boa gestão financeira pública é sensível tem a ver com a responsabilização, reconduzível à ideia de *accountability* e desdobrada em duas vertentes: a prestação de contas e a responsabilidade pela má gestão financeira pública efetuada³⁴.

Quem gere dinheiros ou outros valores públicos deverá estar consciente de que sobre si incide o dever de prestar contas pela gestão levada a cabo. Quer dizer: os gestores de dinheiros públicos devem justificar a utilização que fazem desses dinheiros, seja na perspetiva objetiva, ou estrita, de cumprimento da legalidade e regularidade das normas legais e das regras contabilísticas aplicáveis à cobrança de receita e à realização de despesa, seja na perspetiva subjetiva de boa gestão financeira pública, a qual advirá do mérito, oportunidade ou conveniência resultante das opções gestionárias tomadas³⁵.

Quem administra recursos públicos deverá, outrossim, estar consciente de que poderá ser responsabilizado pela má gestão, ou gestão descuidada, levada a efeito.

3.2.3. Deveres acessórios do dever de boa gestão financeira pública: especiais deveres de diligência e prudência

Sobre quem administra dinheiros ou outros valores públicos também incidem deveres acessórios e conexos com o dever de boa gestão financeira pública, concretamente especiais – por se manifestarem com maior intensidade comparativamente ao que acontece na boa gestão financeira privada – deveres de diligência e prudência³⁶.

O dever de *diligência* implica que quem gere recursos públicos permaneça disponível, e revele competências e conhecimentos técnico-gestionários adequados às funções que desempenha, atuando como um gestor zeloso e ordenado.

³⁴ A INTOSAI, organização mundial de ISC, na sua *ISSAI 1003 – Glossary of Terms to the INTOSAI Financial Audit Guidelines*, definiu a *accountability* nos seguintes termos: “*The principle that individuals, organizations and the community are responsible for their use of public resources and may be required to explain the use of public resources to others*” (cfr. p. 54), ou seja, o princípio segundo o qual os indivíduos, as organizações e a comunidade são responsáveis pelas utilizações que façam de recursos públicos, podendo ser demandados para explicar, aos outros, essas mesmas utilizações. Cfr. Manuel LOURENÇO, *A Prestação de Contas na União Europeia*, in João Ricardo CATARINO e José F. F. TAVARES (Coords.), *op. cit.*, pp. 167 e ss; Helena Abreu LOPES, *op. cit.*, p. 225.

³⁵ No quadro do TCE, vide Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu...*, *cit.*, pp. 67 e 104.

³⁶ Veja-se o artigo 64.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro, relativo aos deveres fundamentais (de cuidado e de lealdade) dos administradores e gerentes das sociedades comerciais.

O dever de *prudência* vincula quem administra valores públicos a ponderar, com base na experiência de que é portador, o interesse público e os interesses dos cidadãos, tendo em vista a sustentabilidade das finanças públicas, atuando criteriosa e cuidadosamente no tocante à adoção de decisões geradoras de despesa ou outros encargos públicos.

A este título, e no que concerne à escolha dos gestores públicos em sentido técnico, o n.º 1 do artigo 12.º do NEGP estabelece os seguintes requisitos: comprovada idoneidade, comprovado mérito profissional, comprovadas competências e experiência de gestão; sentido de interesse público e habilitação, no mínimo, com o grau académico de licenciatura. Contudo, é igualmente sabido que ao nível de outras entidades públicas, diferentes das empresas que integram o setor empresarial do Estado, como seja o próprio Estado, as Regiões Autónomas ou as autarquias locais, embora seja desejável o cumprimento das boas práticas, tal já não é exigível, até porque a legitimidade dos titulares dos órgãos executivos destas entidades é política (e não técnica), adveniente do voto popular, com o que isso pode implicar ao nível da sustentabilidade das finanças públicas, algo que, por sua vez, exalta, particularmente, os deveres acessórios atrás enunciados.

3.3. Objeto: realidade sobre a qual incide o dever de boa gestão financeira pública

Naturalmente, o dever de boa gestão financeira pública encontra nos recursos públicos, cuja titularidade radica nos cidadãos, sobretudo contribuintes, o seu objeto material.

No vasto leque de tais recursos deparamo-nos, antes do mais, com os dinheiros públicos, mas também com outros valores públicos, como o património (imobiliário, designadamente infraestruturas e monumentos, entre outros³⁷).

No tocante aos dinheiros públicos, vislumbram-se duas dimensões sobre as quais recai o dever de boa gestão financeira, as quais decorrem das atribuições das entidades públicas e das competências dos respetivos órgãos, bem assim do conteúdo funcional do concreto agente público que lida com eles: a arrecadação da receita e a alocação da despesa.

Nessa medida, a LOPTC prevê, como causas de responsabilidade financeira reintegratória, efetivada através da condenação na reposição, por um lado, as situações de alcances, desvios de dinheiros ou valores públicos e pagamentos indevidos (artigo 59.º), as quais relacionam-se com a

³⁷ Pense-se na imensidão de bens imóveis (edifícios e terrenos) e móveis (automóveis, mobiliário, equipamento informático e de escritório, etc., etc.) de que as entidades públicas (Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais, institutos públicos, empresas públicas, etc.) são titulares.

realização da despesa, por outro, casos de prática, autorização ou sancionamento, com dolo ou culpa grave, que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis (artigo 60.º), conexos com a cobrança de receita³⁸.

O artigo 287.º do TFUE determina que o TCE examina “*as contas da totalidade das receitas e despesas da União*” (1.ª parte do n.º 1), “*as contas da totalidade das receitas e despesas de qualquer órgão ou organismo criado pela União, na medida em que o respetivo ato constitutivo não exclua esse exame*” (2.ª parte do n.º 1), “*a legalidade e a regularidade das receitas e despesas*” (1.ª parte do 1.º parágrafo do n.º 2), bem assim, que, no âmbito daqueles exames, “*A fiscalização das receitas efetua-se com base na verificação dos créditos e dos pagamentos feitos à União*” e que “*A fiscalização das despesas efetua-se com base na autorizações e nos pagamentos*”.

Em execução da previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 322.º do TFUE, o Estatuto dos Funcionários e Agentes da UE³⁹ (artigo 22.º) e o RFUE (artigos 90.º e seguintes) preveem a responsabilidade disciplinar e pecuniária dos intervenientes financeiros (v.g. gestores orçamentais, contabilistas, gestores de fundos para adiantamento)⁴⁰, decorrente de más utilizações dos dinheiros públicos europeus a que os mesmos têm acesso, e que gerem, em virtude dos respetivos exercícios funcionais. Garantindo aos funcionários europeus o direito de impugnação contenciosa de decisões administrativas aplicativas de sanções disciplinares, é ao Tribunal de Justiça da UE – e não ao TCE, que se apresenta desprovido de funções jurisdicionais – que compete a apreciação jurisdicional da legalidade dessas decisões (*vide* artigo 270.º do TFUE)⁴¹. De igual forma, os artigos 94.º e 95.º, do RFUE, preveem como factos suscetíveis de implicar a responsabilidade disciplinar e pecuniária⁴² do contabilista, e dos gestores de fundos para adiantamento, a perda ou deterioração de fundos, valores ou documentos à sua guarda [alínea a)]; a efetuação de cobranças ou pagamentos em

³⁸ A exclusão dos responsáveis das entidades que integram o setor público empresarial (realidade mais vasta e que abrange o setor empresarial do Estado), não apenas desta modalidade de responsabilidade financeira (a reintegratória, prevista nos artigos 59.º a 64.º), como também da modalidade sancionatória (tanto por infrações financeiras, constante do artigo 65.º, como por infrações não financeiras, prevista no artigo 66.º), que se verificou na vigência da versão originária do artigo 2.º da LOPTC, mereceu a crítica, justíssima do nosso ponto de vista, de José F. F. Tavares, sendo de aplaudir a alteração introduzida, pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, à mencionada disposição, por ter suprimido tal exclusão, passando a sujeitar aquelas entidades e os seus gestores, também (além da submissão aos poderes de controlo financeiro, que já se verificava), à jurisdição do TdC. Cfr. José F. F. TAVARES, O Tribunal de Contas e o Controlo do Setor Público Empresarial, *in Estudos...*, *cit.*, pp. 302 e 303.

³⁹ Corresponde ao Regulamento n.º 31.º (CEE) 11.º (CEE), do Conselho, de 14 de junho de 1962, que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da CEE e da CEEA. Com o Tratado de Maastricht a Comunidade Económica Europeia (CEE) viu a sua designação alterada para Comunidade Europeia (CE); esta, por sua vez, com o Tratado de Lisboa, foi absorvida pela UE.

⁴⁰ Os artigos 117.º e ss. do RFUE sujeitam o auditor interno ao mesmo regime jurídico de responsabilidades.

⁴¹ Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu...*, *cit.*, pp. 119 e ss.

⁴² Cfr. Helena Abreu LOPES, *op. cit.*, p. 238 e ss.

desconformidade com as ordens de cobrança ou de pagamento correspondentes [alínea b)]; e a não cobrança de receitas devidas [alínea d)].

Evidentemente, tanto a cobrança de receita como a realização de despesa deverão ter em conta o dever de boa gestão financeira pública, o que pressupõe, a montante, o respeito da objetiva, ou estrita, legalidade e regularidade financeira e, a jusante, sobretudo no tocante à realização de despesa, o impacto da mesma na salvaguarda do interesse público, isto é, na melhor satisfação possível de necessidades coletivas e de interesse geral.

3.4. Finalidade: um dever de boa gestão financeira pública vocacionado para a obtenção de resultados

Enfim, tal como sucede na gestão privada, o dever de boa gestão financeira pública não é indiferente em relação à obtenção de resultados, o que, aliás, é próprio da atividade administrativa, a qual pode ser definida como “*agir ao serviço de determinados fins e com vista a atingir certos resultados*”⁴³.

No âmbito da gestão financeira pública, esses resultados, genericamente, consistem na melhor prossecução possível do interesse público, por sua vez obtida através da melhor satisfação possível das necessidades coletivas públicas nas suas várias latitudes (educação, saúde, defesa, segurança, saneamento básico, iluminação pública, construção e manutenção de infraestruturas, cultura, etc., etc.).

Daí que a alínea c) do n.º 1 do artigo 68.º da LEO refira que a execução do Orçamento do Estado tem por objetivo, entre outros, “*A verificação do cumprimento dos objetivos pelos gestores e responsáveis a quem foram atribuídos recursos*”.

A alínea a) do artigo 5.º do NEGP orienta a gestão das empresas públicas para a obtenção de resultados ao sujeitar os gestores públicos em sentido técnico, ou propriamente ditos, ao cumprimento dos objetivos empresariais definidos em assembleia geral ou nos contratos de gestão existentes. Da mesma forma, a primeira parte do artigo 43.º do NRJSPE prescreve que “*As empresas públicas estão obrigadas a cumprir a missão e os objetivos que lhes tenham sido fixados*”.

⁴³ Assim José F. F. TAVARES, A Administração Pública na atual sociedade em mudança, in *Revista da Administração e Emprego Público*, n.º 9, dezembro de 2023, pp. 76.

No âmbito da UE, o n.º 2 do artigo 33.º do RFUE relaciona o princípio da boa gestão financeira com o desempenho da gestão relativamente à utilização das dotações, exigindo a definição *a priori* dos objetivos dos programas e das atividades [alínea a)], bem como que os progressos alcançados no cumprimento dos objetivos sejam acompanhados por indicadores de desempenho [alínea b)] e que os mencionados progressos e as dificuldades no cumprimento dos objetivos sejam comunicados ao Parlamento Europeu e ao Conselho [alínea c)].

Naturalmente, a escassez e o caráter finito dos recursos financeiros públicos requerem uma administração pública cada vez mais profissional e orientada para a obtenção de resultados, medidos através do designado *value for money*, isto é, da relação entre a qualidade dos serviços públicos prestados e o preço pago pelos contribuintes. No fundo, trata-se da avaliação do impacto da gestão pública, algo que, indesmentivelmente, é uma (a segunda) das finalidades do controlo financeiro externo que incide sobre a gestão financeira pública, a qual passou a avaliá-la (preferentemente como boa).

4. Evolução das finalidades do controlo financeiro externo que incide sobre a gestão financeira pública

O que se deva entender por controlo financeiro externo da gestão financeira pública não permanece estanque, antes evoluindo.

Aliás, num primeiro momento não se valorava a gestão financeira pública como boa, relevando “somente” a sua legalidade e regularidade. Na verdade, identificam-se, ao longo dos tempos, duas fases perfeitamente consolidadas: num primeiro momento controlou-se “apenas” a *legalidade orçamental contábil e financeira da gestão* (não estava em causa o seu mérito), evoluindo-se, numa segunda etapa, para o controlo também do *impacto da gestão* (passou a indagar-se o mérito).

Não obstante, desde o início deste século vislumbra-se uma nova tendência, que o tempo (ou melhor, no caso português, a lei enquanto expressão da soberania; na UE, a vontade política dos seus Estados membros) dirá se irá, ou não, culminar num terceiro período: a do controlo da *sustentabilidade ambiental e da responsabilidade social da gestão pública*, delimitada pelos chamados fatores *ESG* (*environmental, social and governance*).

4.1. Primeira fase: o *controlo de conformidade*, dividido entre o cumprimento da legalidade e da regularidade orçamental, contabilística e financeira

No chamado *Estado administrador tradicional*, que surgiu no final do século XIX e início do século XX, os órgãos de gestão da Administração Pública deveriam obedecer “apenas” às normas jurídicas (orçamentais, contabilísticas e financeiras) em vigor⁴⁴, pelo que no cumprimento da conformidade legal residia a “única” finalidade do controlo financeiro externo, não se questionando o mérito da gestão financeira pública. Atualmente, não sendo a única, o respeito da conformidade legal corresponde à primeira finalidade daquele controlo.

Na verdade, a gestão financeira pública começa, a montante, pelo robusto respeito das regras orçamentais aquando da elaboração do Orçamento do Estado no tocante a Portugal e do Orçamento Geral da UE pelas autoridades orçamentais: respetivamente, Assembleia da República, e Parlamento Europeu e Conselho. A jusante, aquando do controlo da execução daqueles orçamentos, os respetivos órgãos inseridos nos sistemas de controlo interno e as competentes ISC controlarão tal respeito. Na primeira finalidade, que corresponde também ao primeiro momento do controlo financeiro que incide sobre a gestão financeira pública, órgãos de controlo interno e órgãos ou instituições de controlo externo, concretamente o TdC e o TCE, fiscalizam o cumprimento da legalidade e da regularidade orçamental, contabilística e financeira pelos gestores de recursos públicos.

Importará, antes do mais, verificar se as contas públicas se apresentam *verdadeiras*, refletindo a gestão efetivamente prosseguida, condição da sua transparência e previsibilidade; de seguida, apurar-se-á se as mesmas se apresentam *certas*, ou seja, elaboradas de acordo com as regras orçamentais, contabilísticas e financeiras aplicáveis. Estas preocupações encontram-se, naturalmente, refletidas no quadro normativo vigente.

Em Portugal, o artigo 62.º da LEO estabelece o *princípio da verdade* como princípio geral da contabilidade orçamental do Estado e do seu sistema contabilístico; a alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º determina que são objetivos da execução do Orçamento do Estado “*A confirmação do registo contabilístico adequado, e o reflexo verdadeiro e apropriado das operações realizadas por cada entidade*”. Acresce o *princípio da transparência*, previsto nos artigos 73.º e seguintes, também da LEO, o qual implica que as contas, apresentadas pela Administração Pública, devam “*pautar-se por serem tempestivas, certas, verdadeiras e completas, sob pena de responsabilidade financeira*”⁴⁵.

⁴⁴ Cfr. Paulo Nogueira da COSTA, *op. cit.*, p. 166.

⁴⁵ Assim, José F. F. TAVARES, *A Administração Pública...*, *cit.*, p. 77.

O artigo 16.º do NRJSPE, epigrafado “*Transparência financeira*”, também estabelece um *princípio de transparência financeira* aplicável às empresas públicas, cuja contabilidade deve “*ser organizada nos termos legais, e de forma que permita identificar claramente todos os fluxos financeiros, operacionais e económicos existentes entre elas e as entidades públicas titulares do respetivo capital social ou estatutário*” (n.º 1), sendo-lhes “*expressamente vedada (...) a realização de quaisquer despesas não documentadas*” (n.º 2).

No âmbito da UE, os artigos 6.º a 9.º do RFUE preveem, entre outros princípios orçamentais, o *princípio da verdade*, ao qual obedecem a elaboração e a execução do orçamento. Em decorrência, o n.º 4 do artigo 80.º estabelece que “*os relatórios de execução orçamental a que se refere o artigo 241.º respeitam os princípios orçamentais estabelecidos no presente regulamento*”, entre eles o princípio da verdade orçamental; tal como o artigo 243.º do mesmo Regulamento, alusivo às demonstrações financeiras que integram as contas anuais da União, exige ao contabilista a efetuação das correções que, sem provocar saídas ou entradas de tesouraria imputáveis ao exercício em análise, sejam necessárias para dar uma imagem verdadeira e fiel das contas. O n.º 2 do artigo 82.º do RFUE determina que “*Os contabilistas recebem dos gestores orçamentais todas as informações necessárias à elaboração das contas, que apresentam uma imagem fiel da situação financeira das instituições da União e da execução do orçamento*” e que “*Os gestores orçamentais garantem a fiabilidade dessas informações*”; da mesma forma que, previamente à adoção das contas pela instituição ou organismo da União, o contabilista assina-as, certificando que as mesmas têm uma garantia razoável de que “*apresentam uma imagem fiel da situação financeira dessa instituição ou organismo*” (n.º 3).

Ainda no âmbito orçamental europeu, os artigos 37.º e seguintes do RFUE preveem o *princípio da transparência*, cujo objetivo é “*fornecer uma informação clara, completa e detalhada sobre a elaboração e execução do orçamento e respetiva prestação de contas*”⁴⁶.

Por outro lado, sendo a execução do orçamento da UE *descentralizada*⁴⁷, sobretudo em matéria de fundos europeus, o n.º 1 do artigo 63.º do RFUE, epigrafado de “*Gestão partilhada com os Estados membros*”, prevê a delegação, pela Comissão, nos Estados membros das tarefas de execução do Orçamento, devendo ambos respeitar, entre outros, o *princípio da transparência*. O n.º 7 exige, relativamente às contas referentes às despesas efetuadas e resumos anuais dos relatórios finais de auditoria e dos controlos realizados, apresentados pelos organismos nacionais responsáveis pela gestão e controlo dos fundos da União, a emissão de um parecer de um organismo de auditoria

⁴⁶ Assim Vítor CALDEIRA, *op. cit.*, p. 189.

⁴⁷ Cfr. Vítor CALDEIRA, *op. cit.*, p. 211; Helena Abreu LOPES, *op. cit.*, p. 227.

independente, elaborado de acordo com as normas de auditoria aceites internacionalmente, o qual *“estabelece se as contas apresentadas dão uma imagem verdadeira e fiel, e se as despesas cujo reembolso foi pedido à Comissão são legais e regulares”*, bem como se os sistemas de controlo estabelecidos funcionam adequadamente.

Retomando o panorama português, agora centrados na atividade de controlo financeiro externo, comecemos por recordar o n.º 1 do artigo 214.º da CRP ao qualificar o TdC como *“o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”*.

Ora, a propósito do controlo da execução orçamental, para além do controlo *administrativo* (realizado pelos órgãos ou serviços de controlo interno e pela Inspeção-Geral de Finanças), o qual se reveste uma modalidade de autocontrolo, o n.º 1 do artigo 68.º da LEO também prevê duas espécies de fiscalização externa a que a execução do Orçamento do Estado (incluindo o orçamento da Segurança Social) se encontra sujeita: o **controlo jurisdicional** e o controlo *político*. As três modalidades de controlo comungam dos objetivos: entre outros, *“a confirmação do registo contabilístico adequado, e o reflexo verdadeiro e apropriado das operações realizadas por cada entidade”* [alínea a)]; e a *“A verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade [e boa gestão], relativamente a programas e ações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e da União Europeia, bem como de outros interesses financeiros públicos”* [alínea b)].

Das três modalidades de fiscalização, ao TdC compete, naturalmente, o controlo jurisdicional, nos termos do n.º 4 do artigo 68.º da LEO, segundo o qual *“O controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado compete ao Tribunal de Contas e é efetuado nos termos da respetiva legislação, sem prejuízo dos atos que cabem aos demais tribunais, designadamente aos tribunais administrativos e fiscais e aos tribunais judiciais, no âmbito das respetivas competências”*. Nessa medida, o n.º 1 do artigo 36.º da LOPTC também determina que o *“Tribunal de Contas fiscaliza a execução do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social, podendo para tal solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações necessárias”*. Evidentemente, esse controlo começa pelos aspetos de legalidade e regularidade orçamental, contabilística e financeira.

Um importante instrumento de controlo dos aspetos de conformidade legal da execução do Orçamento do Estado é a *Conta Geral do Estado*, prevista no artigo 66.º da LEO, devendo o Governo submeter à Assembleia da República, até 15 de maio do ano seguinte ao ano económico a que as

mesmas respeitam, as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas dos subsectores da administração central e da Segurança Social que integram aquela Conta (n.º 1), a qual é, no mesmo prazo, submetida a *parecer* do TdC (n.º 4).

Sucessivamente adiada tem vindo a ser a *certificação*, também pelo TdC, da *Conta Geral do Estado*⁴⁸, a submeter no mesmo prazo e a ocorrer até ao dia 30 de setembro (n.º 6).

O artigo 41.º da LOPTC acrescenta que o TdC, no *relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado*, aprecia a atividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património (n.º 1), designadamente no aspeto do cumprimento da LEO, bem como da demais legislação complementar relativa à administração financeira [alínea a)] e emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas [podendo pronunciar-se sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão, ou seja, os três critérios em que se divide a boa gestão financeira pública, e sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno (n.º 2)].

Ainda no tocante ao controlo financeiro externo (ou hétero-controlo) realizado pelo TdC, a alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC aduz que “*compete, em especial, ao Tribunal de Contas: (...) Apreciar a legalidade, (...) da gestão financeira das entidades referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno*”.

Particularmente relevante apresenta-se a fiscalização prévia, prevista nos artigos 44.º e seguintes da LOPTC, por tutelar a legalidade financeira de atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas (delimitados no artigo 46.º, sem embargo das isenções previstas no artigo 47.º, bem como da dispensa de fiscalização prévia constante do artigo 48.º), além da verificação do cabimento orçamental dos respetivos encargos. No quadro dos inerentes processos, o TdC fiscaliza, a montante, isto é, previamente à assunção de despesa pública, a legalidade da mesma (além de verificar o respetivo cabimento orçamental), concedendo, ou recusando, o visto aos atos, contratos e demais instrumentos sujeitos a fiscalização prévia⁴⁹.

⁴⁸ Por razões que se prendem com a “*inexistência de condições imprescindíveis à preparação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas a integrar a CGE*”, previstas na LEO, as quais surgem elencadas no documento do TdC intitulado “*No início de uma nova legislatura Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas*”, de 1 de março de 2024, pp. 8 e 9, no qual também se prevê para 2027 a apresentação da primeira Conta Geral do Estado (portanto, referente ao exercício económico de 2026) que deverá ser certificada (disponível in https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Documents/contributo_2024.pdf).

⁴⁹ Cfr. José F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas. Do visto, em especial. Conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração*, Coimbra, 1998, pp. 64 e ss.

No âmbito da fiscalização sucessiva, constante dos artigos 50.º e seguintes da LOPTC, o TdC “*verifica as contas das entidades previstas no artigo 2.º, avalia os respetivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade (...) da sua gestão financeira*”, além de assegurar a fiscalização da comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da UE.

No quadro da UE e no âmbito da atividade da respetiva ISC, o 1.º parágrafo do artigo 285.º do TFUE identifica a competência *genérica* do TCE: *assegurar a fiscalização das contas da União*. Quer dizer: enquanto instituição máxima (ou suprema) de *controlo financeiro externo*, é papel do TCE controlar, em último grau, a *legalidade* e a *regularidade* das finanças públicas da UE⁵⁰. Por um lado, o TCE fiscaliza a execução do Orçamento Geral da União (4.º parágrafo do n.º 4 do artigo 287.º do TFUE); por outro, também controla a alocação dos Fundos Europeus de Desenvolvimento⁵¹, distribuídos através dos Quadros Financeiros Plurianuais, matéria que tem subjacente a acima mencionada descentralização da gestão orçamental europeia⁵², responsável pela deslocação do controlo dos fundos comunitários para as autoridades nacionais dos Estados membros⁵³. Em complemento, a 1.ª parte do 1.º parágrafo do n.º 2 do artigo 287.º do TFUE acrescenta que o TCE examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas da União⁵⁴.

Acresce o 2.º parágrafo do n.º 1 do artigo 287.º do TFUE, o qual prevê que o TCE emita, e envie, ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma *declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem*. Nessa declaração reside uma competência distintiva do TCE, certificadora das contas públicas europeias. A mesma é elaborada de acordo com as normas internacionais (v.g. da *INTOSAI*) sobre a matéria, tem periodicidade anual e consiste na opinião do Tribunal sobre as contas da UE, sendo fundamentada em elementos de auditoria, e visa garantir a credibilidade das contas da União, bem assim a legalidade e a regularidade dos cálculos aritméticos inerentes, afigurando-se, portanto, um documento nuclear da *boa governança pública* e da *transparência das contas europeias*. A chamada *Déclaration d’assurance* implica ainda, nos domínios das contas e inerentes operações aritméticas, a *corresponsabilização* do

⁵⁰ Cfr. María Luisa SÁNCHEZ BARRUECO, *El Tribunal de Cuentas Europeo. La superación de sus limitaciones mediante la colaboración institucional*, Madrid, 2008, p. 73.

⁵¹ Estes Fundos desdobram-se entre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER); o Fundo Social Europeu (FSE); o Fundo de Coesão (FC); o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER); e os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

⁵² Vítor CALDEIRA, *op. cit.*, p. 196, observa que quase 100% dos recursos próprios da UE são arrecadados pelos Estados membros e cerca de 80% das despesas são realizadas também por eles.

⁵³ Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu...*, cit., p. 66.

⁵⁴ Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu...*, cit., p. 79.

TCE relativamente ao Orçamento Geral da União, partilhada com as demais instituições que nele intervêm (Parlamento Europeu e Conselho quanto à sua elaboração; Comissão na respetiva execução)⁵⁵.

Enfim, o controlo do cumprimento da legalidade e regularidade das regras orçamentais, contabilistas e financeiras pelas contas públicas, designadamente pelos Orçamentos do Estado e da UE, encontra nas operações de *auditoria financeira* e de *auditoria de conformidade* os instrumentos de efetivação desse controlo. Através delas escrutina-se a fiabilidade das contas anuais, e das inerentes operações financeiras, face às normas contabilísticas (auditorias financeiras); bem assim verifica-se se a gestão financeira e a conduta dos gestores de recursos públicos respeitaram as normas jurídicas, constantes de atos legislativos e/ou de regulamentos, e as regras de conduta aplicáveis (auditorias de conformidade).

4.2. Segunda fase: o controlo do impacto, dividido na economia, eficácia e eficiência, sobretudo da despesa pública

O designado *Estado garantidor*, que surgiu a meio do século XX, implicou uma reconfiguração da Administração Pública e da respetiva gestão. Pressupondo o respeito da estrita e objetiva legalidade e regularidade orçamental, contabilística e financeira, exige-se que a gestão pública, focada no fornecimento de prestações sociais às populações, seja boa⁵⁶, o que é aferido pela *economia*, *eficácia* e *eficiência* alcançadas com a alocação de dinheiros públicos. Consequentemente, o controlo financeiro externo passou a avaliar, também, o mérito da gestão.

Com efeito, a boa gestão financeira pública pressupõe e exige à pessoa que administra dinheiros (ou outros recursos) públicos que pondere o impacto, isto é, o valor acrescentado, alcançado pela alocação dos referidos valores, sobretudo no que tange à realização de despesa pública. Tal ponderação desdobra-se no triplo domínio composto pelos três E referentes à *economia*, *eficácia* e *eficiência* obtidas com os gastos públicos.

Na verdade, a boa gestão financeira contribui, decisivamente, para a salvaguarda do chamado *value for money* e da boa governança pública (*good governance*), aspetos que se focam na *performance*, ou na utilidade, obtida através da alocação dos dinheiros públicos. Em causa está uma

⁵⁵ Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu...*, cit., pp. 77 e ss. 95 e ss.

⁵⁶ Cfr. Paulo Nogueira da COSTA, *op. cit.*, p. 167.

análise do custo-benefício (custo para o erário público; benefício para o interesse público) ou da relação qualidade-preço (qualidade do serviço público prestado; preço pago pelo cidadão-contribuinte através dos impostos que paga) da gestão financeira dos recursos públicos, imprescindível para que as finanças públicas europeias se apresentem financeiramente *sustentáveis*.

A referida ponderação deverá ocorrer em dois momentos distintos:

- i) previamente à realização da despesa pública ou, mais amplamente, *ex ante* à alocação de recursos públicos. Mediante essa avaliação é possível prevenir gastos públicos em relação aos quais se sabe, de antemão, que não trarão benefícios ou, trazendo, são degressivamente desproporcionais, não justificando o investimento;
- ii) posteriormente à realização da despesa pública, confirmando, ou infirmando, o impacto, positivo ou negativo, no erário público, mediante determinado investimento, através das mencionadas avaliações custo-benefício ou preço-qualidade.

O n.º 1 do artigo 18.º da LEO, epigrafado de “*Economia, eficiência e eficácia*”, estabelece, justamente, que “*A assunção de compromissos e a realização de despesa pelos serviços e pelas entidades pertencentes aos subsectores que constituem o setor das administrações públicas estão sujeitas ao princípio da economia, eficiência e eficácia*”.

Em relação ao que se deva entender por aqueles três E vislumbram-se várias definições em diferentes fontes documentais que dizem particularmente respeito ao TdC e ao TCE, algumas das quais são atos legislativos – a LEO e o RFUE – sem embargo das que são propostas pela doutrina⁵⁷.

Designadamente, no Glossário de Termos Comuns das ISC da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa)⁵⁸, a *economia* corresponde à “*Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma (...) atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade*”; a *eficácia* consiste no “*grau com que os (...) objetivos são alcançados e a relação entre os resultados pretendidos e os resultados reais de determinada (...) atividade*”; e a *eficiência* é a “*Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos recursos empregados em um determinado período de tempo*”.

⁵⁷ No quadro da UE, em anotação ao artigo 287.º do TFUE, refere Fernando Xarepe SILVEIRO que o económico é obtido “*se os meios escolhidos tiverem sido os menos onerosos na prossecução do objectivo*”; a eficácia é alcançada “*se o objectivo tiver sido atingido*”; e a eficiência é conseguida “*se os meios empregues o tiverem sido da maneira mais adequada*”. Cfr. Manuel LOPES PORTO e Gonçalo ANASTÁCIO (coordenadores), *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*, Coimbra, 2012, p. 1023.

⁵⁸ Disponível in <https://www.oisccplp.org/glossario-intosai/#d>.

Desmultiplicado em três alíneas, o n.º 2 do já referido artigo 18.º da LEO estabelece que a “*A economia, a eficiência e a eficácia consistem [respetivamente] na: a) Utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público; b) Promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa; c) Utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar*”. Quer dizer: a economia consiste em alcançar padrões de qualidade idóneos dos serviços públicos prestados, mediante menos despesa; a eficiência reside no aumento da produtividade, com resultados semelhantes ou melhores e também com menor despesa; a eficácia consiste na utilização dos recursos mais apropriados com vista à obtenção dos resultados visados.

Por outro lado, a par do n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC, ao referir que o TdC “*aprecia a boa gestão financeira*”, a alínea b) do n.º 1 do artigo 68.º da LEO também determina que a execução do Orçamento do Estado, sendo objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político, tem como objetivos, entre outros, a verificação, acompanhamento, avaliação e informação (para além da legalidade e regularidade, como visto no ponto anterior) da boa gestão. De igual forma, recordemos o n.º 2 do artigo 41.º da LOPTC, também já mencionado, ao aduzir que o relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, *devendo* emitir um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, também *pode* pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão.

No quadro do controlo financeiro externo efetuado pelo TdC, o aludido n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC estabelece, também, que “*competem, em especial, ao Tribunal de Contas: (...) f) Apreciar (...) a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º ...*”⁵⁹.

Referentes à fiscalização sucessiva, o n.º 1 do artigo 50.º acrescenta que o TdC, além de verificar as contas das entidades previstas no artigo 2.º, de avaliar os respetivos sistemas de controlo interno, “*aprecia [além da legalidade] a economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira*”, assegurando ainda a fiscalização da comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da UE; da mesma forma, a alínea h) do n.º 3 do artigo 54.º, alusivo à verificação externa das contas, aduz que o inerente processo conclui pela elaboração,

⁵⁹ Ouçamos José F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas..., cit.*, p. 34, quando refere “*O controlo da legalidade e da regularidade financeiras, numa perspectiva formal, é incompleto, devendo ser complementado com o controlo da boa gestão financeira e a avaliação; e o controlo predominante ou exclusivo da economicidade, da eficiência e da eficácia fica também empobrecido sem o controlo da legalidade e da regularidade, do qual não deve dissociar-se*”.

e aprovação, de um relatório, do qual deverão constar, entre outros elementos e num catálogo não exaustivo, “*A apreciação da economia, eficiência e eficácia da gestão financeira, se for caso disso*”.

No âmbito da UE, a 2.^a parte do 1.º parágrafo do n.º 2 do artigo 287.º do TFUE, ao determinar que o TCE “... *garante a boa gestão financeira*”, tem em vista a correta alocação de dinheiros públicos europeus (também aqui abrangendo a cobrança de receita e a realização de despesa) traduzida no mérito da respetiva *performance*, no que também pode ser qualificado de *value for money*⁶⁰.

No RFUE proliferam as referências (mais precisamente são 55) à boa gestão financeira, algumas das quais têm por destinatários os gestores de dinheiros públicos europeus, outras, os sistemas de controlo interno e, outras ainda, o TCE enquanto instituição suprema de controlo financeiro externo. Destacamos as disposições que se seguem:

- O artigo 2.º, relativo às definições, cuja alínea 59) determina que a «boa gestão financeira», enquanto princípio orçamental, consiste “[n]a *execução do orçamento de acordo com os princípios de economia, de eficiência e de eficácia*”;

- Os artigos 6.º a 9.º preveem, entre outros princípios orçamentais, o *princípio da boa gestão financeira*, ao qual obedecem a elaboração e a execução do orçamento;

- O n.º 1 do artigo 33.º relaciona o princípio da boa gestão financeira com os *princípios da economia, eficiência e eficácia*. Os três E são elevados a subprincípios e subdimensões do princípio da boa gestão financeira. A economia é definida na alínea a) e significa que “... *os recursos utilizados pela instituição da União no exercício das suas atividades são disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas, e ao melhor preço*”; a eficiência, de acordo com a alínea b), “*visa a melhor relação entre os recursos utilizados, as atividades realizadas e o cumprimento dos objetivos*”; a eficácia, refere a alínea c), “*diz respeito à medida segundo a qual os objetivos visados são cumpridos através das atividades realizadas*”⁶¹;

- O n.º 1 do artigo 36.º, alusivo ao “*Controlo interno da execução do orçamento*”, estabelece que “*De acordo com o princípio da boa gestão financeira, o orçamento é executado com base num controlo interno eficaz e eficiente, adequado a cada modo de execução, e de acordo com as regras setoriais pertinentes*”;

⁶⁰ Cfr. María Luisa SÁNCHEZ BARRUECO, *op. cit.*, pp. 74 e 75, alertando para o especial cuidado que o TCE deve ter, no sentido de as suas apreciações sobre a boa gestão financeira pública não deverem adentrar no campo da avaliação política.

⁶¹ Cfr. Vítor CALDEIRA, *op. cit.*, p. 188.

- O n.º 1 do artigo 63.º, epígrafado de “*Gestão partilhada com os Estados membros*”, prevê a delegação, pela Comissão, nos Estados membros das tarefas de execução do Orçamento, devendo ambos respeitar (entre outros) o princípio da boa gestão financeira;

- O n.º 4 do artigo 80.º, relativo às regras contabilísticas, determina que os relatórios de execução orçamental a que se refere o artigo 241.º respeitam os princípios orçamentais estabelecidos no RFUE, entre os quais o princípio da boa gestão;

- Enfim, particularmente no tocante à atividade de controlo financeiro externo desenvolvida pelo TCE, o n.º 2 do artigo 258.º estabelece que “*O relatório anual do Tribunal de Contas inclui uma apreciação da boa gestão financeira*”.

A boa gestão financeira pública é avaliada através das *auditorias de desempenho* (também designadas auditorias de resultados, *performance* ou ainda auditorias *value for money*), as quais avaliam, precisamente, a economia, eficácia e eficiência da gestão das entidades auditadas e, normalmente, resultam na apresentação de recomendações, pelas ISC, tendo em vista o melhoramento da mesma.

Os resultados destas auditorias, caso reflitam uma má gestão, poderão dar aso, no quadro nacional português, a ações de responsabilidade financeira reintegratória, a apurar e a efetivar pelo TdC, nos termos da LOPTC (artigos 59.º e seguintes)⁶²; no quadro da UE poderemos estar diante de operações de efetivação de sanções financeiras ou de apuramento de responsabilidades pecuniárias, a apurar e a efetivar pelo Tribunal de Justiça da UE, nos termos do TFUE (artigo 270.º), do RFUE (artigos 90.º e seguintes) e do Estatuto dos Funcionários e Agentes da UE (artigo 22.º)⁶³.

5. Perspetivas futuras em relação ao controlo financeiro externo que incide sobre a boa gestão financeira pública

Assistimos, neste século, a uma nova tendência, que se encontra em fase de consolidação, de alargamento do conceito de boa gestão financeira pública, refletida no dever de as ISC controlarem, além dos tradicionais critérios da economia, eficácia e eficiência na utilização de recursos públicos (a fiscalização das dimensões da legalidade e regularidade orçamental, contabilística e financeira, também conexas com a gestão financeira pública, não tem propriamente que ver com a valoração do mérito gestor), igualmente, o cumprimento, pelas entidades públicas sujeitas às suas jurisdições

⁶² Cfr. Paulo Nogueira da COSTA, *op. cit.*, pp. 464 e ss.

⁶³ Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu...*, *cit.*, pp. 119 e ss.

e aos seus poderes de controlo, dos fatores ligados à designada *governança ambiental, social e corporativa*, introduzida no léxico da gestão e da administração através da sigla anglo-saxónica *ESG*, cujo significado é *environmental, social and (corporate) governance*.

Algumas ISC⁶⁴ já se encontram sensibilizadas para esta nova dimensão em perspetiva do controlo financeiro externo, tal como se procura generalizar essa conscientização em relação àquelas em que tal ainda não se verifica. Para este desiderato também terá contribuído a *Declaração de Abu Dhabi*, aprovada em dezembro de 2019 pela *INTOSAI* e cujo objetivo foi o fomento do papel das ISC no auxílio aos respetivos Governos nacionais no melhoramento dos resultados da gestão (*performance*), no aumento da transparência, na promoção da prestação de contas (*accountability*) e no combate à corrupção⁶⁵.

A matéria da *governança ambiental, social e corporativa* apresenta relação próxima com os *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS) proclamados pela Organização das Nações Unidas

⁶⁴ Na Áustria, o *Rechnungshof Österreich* desenvolve a sua atividade de auditoria pública em todas as áreas que envolvem recursos públicos, destacando-se, por se relacionarem com as matérias *ESG*, o ambiente, a energia, a transparência, a digitalização, o *compliance* e o combate à corrupção (*vide* https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/wer-wir-sind/RechnungshofOesterreich/Austrian_Court_of_Audit.html).

Nas cinco divisões (quatro das quais de auditoria) e nas duas unidades em que o *Austrian Court of Audit* se divide foram criados “centros de excelência” responsáveis por “domínios técnicos transversais” com vista ao desenvolvimento de competências especializadas, a robustecer a organização do conhecimento e a assegurar a partilha de informação no Tribunal de Contas. São exemplos desses domínios técnicos transversais, sensíveis aos fatores *ESG*, a gestão da qualidade, a análise de dados, a gestão e prevenção de crises, a gestão de projetos de construção e legislação em matéria de contratos públicos, os compromissos internacionais em matéria de clima e ambiente, o sistema financeiro e finanças públicas sustentáveis, a prevenção da corrupção e conformidade e gestão dos riscos (*vide* <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/pt/>).

Na Finlândia, a respetiva Auditoria Geral tem por missão assegurar a gestão sustentável das finanças públicas e uma administração central eficiente e transparente, objetivos atingidos através da eficiência, transparência e prestação de contas, da digitalização e das novas tecnologias, do profissionalismo e da motivação e bem-estar do pessoal. O *Valtiontalouden tarkastusvirasto*, além de supervisionar a política orçamental, o financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos, supervisiona o Registo da Transparência, no qual devem estar inscritas as organizações com atividade lobista. Em 2024 auditou o financiamento público de soluções energéticas para a transição verde e a base de conhecimentos para a política climática (*vide* <https://www.vtv.fi/en/>).

Dividida em três unidades, a unidade de auditoria da ISC da Finlândia realiza auditorias de resultados a políticas públicas relacionadas com os fatores *ESG*, como o ambiente e os recursos naturais. A missão estratégica da instituição, definida para o período 2024-2030, consiste em assegurar uma gestão sustentável das finanças públicas e uma administração central eficiente e transparente. A gestão da qualidade integra o plano operacional e financeiro da Auditoria Geral (*vide* <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/pt/>).

O *Supreme Audit Office* da Eslováquia também tem desenvolvido ações de controlo financeiro externo relacionadas com os fatores *ESG* (*vide* <https://www.nku.gov.sk/web/nku-en>).

Designadamente, em agosto de 2024 apresentou os resultados de uma auditoria, realizada ao longo dos últimos três anos, ao estado das infraestruturas hídricas, concluindo pela insuficiência e níveis críticos das mesmas, bem como por um baixo aproveitamento (3%) dos recursos públicos destinados à sua renovação; alertou para o facto de só as fugas nas canalizações serem responsáveis pelo desperdício de cerca um terço da água potável, o qual não deixa de ser pago pelos contribuintes; o *Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky* recomendou às entidades auditadas (quatro empresas de água) o reforço do investimento na modernização e desenvolvimento dos sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotos.

⁶⁵ Cfr. <https://intosaijournal.org/journal-entry/the-abu-dhabi-declaration/> / [The Abu Dhabi Declaration - INTOSAI Journal](#).

(ONU), em 2015, no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, designadamente com os ODS 8 (trabalho digno e crescimento económico), 10 (redução das desigualdades), 11 (cidades e comunidades sustentáveis), 12 (produção e consumo sustentáveis), 13 (ação climática) e 16 (paz, justiça e instituições eficazes).

5.1. Fiscalização do respeito dos fatores ESG – governança corporativa, sustentabilidade ambiental e responsabilidade social – pela boa gestão financeira pública

Ainda que a preocupação com a salvaguarda dos fatores ESG tenha nascido no âmbito da gestão privada⁶⁶, contribuindo para o incremento da valorização das empresas (o chamado *firm value*)⁶⁷, rapidamente se alastrou ao quadro da gestão financeira pública, com particular acuidade e maior intensidade, tendo em conta o dever de esta promover o interesse público.

A *good governance* das organizações, sobretudo públicas, deve considerar os fatores ligados, antes do mais, com a própria governança corporativa, mas também conexos com a sustentabilidade ambiental e com preocupações sociais, num horizonte latitudinário que abrangerá as ISC, os *stakeholders*, parceiros (v.g. ISC de outros países ou de organizações internacionais, como o TCE) e cidadãos. Em causa estão comportamentos de liderança pautados pela ética, pela integridade e pela responsabilização (em suma, conexos com as dimensões subjetivas do dever de boa gestão financeira pública, como supra visto), particularmente vocacionados para a assunção de um compromisso pelo respeito ou observância (*compliance*) dos fatores ESG⁶⁸.

Relativamente ao que se pode entender contemplado nas matérias ESG, nos *fatores de governança corporativa* compreendem-se as políticas que determinada organização implementa, tendo em vista a sua orientação estratégica, alinhada com os interesses dos *stakeholders* (administração, investidores, clientes, trabalhadores). Ponderam-se a política remuneratória, os

⁶⁶ Na verdade, foi em 2004 que uma parceria entre o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU), designada *Who Cares Wins* (“vence quem se importa”), culminou com a elaboração de um documento intitulado *Pacto Global da Organização das Nações Unidas*, no qual o então Secretário-Geral desta, Kofi Annan, desafiou os 50 presidentes das maiores instituições financeiras do mundo a apresentarem, até 2030, soluções que integrassem os fatores ambientais, sociais e de governança corporativa no mercado de capitais.

⁶⁷ Assim o constatam Bonnie BUCHANAN, Cathy Xuying CAO e Chongyang CHEN, *Corporate social responsibility, firm value, and influential institutional ownership*, in *Journal of Corporate Finance*, Vol. 52, October 2018, p. 75.

⁶⁸ Cfr. Afzal Izzaz ZAHARI, Jamaliah SAID, Nurisyal MUHAMAD e Suhaily Mohd RAMLY, *Ethical culture and leadership for sustainability and governance in public sector organisations within the ESG framework*, in *Journal of Open Innovation, Technology, Market, and Complexity*, Volume 10, Issue 1, March 2024.

direitos dos sócios, a estratégia tributária, comportamentos de *compliance* (conformidade legal) e de prevenção da corrupção.

Na perspetiva das organizações públicas discutem-se, naquele âmbito, matérias como a transparência⁶⁹, a ética, a integridade, a qualidade do serviço público prestado, a orientação do serviço público para o cidadão-administrado cada vez mais encarado como cidadão-cliente⁷⁰, a responsabilização na adoção e execução de decisões públicas, práticas de *compliance* e anticorrupção⁷¹.

Os *fatores ambientais* englobam as políticas de gestão de riscos ambientais de determinada organização, numa perspetiva, por um lado, de fomento da sustentabilidade ambiental e, por outro, de resiliência relativamente a eventuais ou efetivos danos ambientais derivados da poluição nas suas diversas dimensões (atmosférica, das águas e dos solos)⁷².

Particularmente no domínio da governança ambiental também avulta o aspeto da responsabilidade dos poderes públicos diante das gerações futuras (tão caro ao controlo financeiro externo, como acima analisado), pelo que das organizações públicas aguardam-se medidas que visem a transição de uma economia linear para uma economia circular, promotoras da reciclagem e da eficiência energética, que substituam as energias fósseis pelas energias renováveis, mitiguem os efeitos das alterações climáticas, promovam a boa utilização dos recursos hídricos e a redução da emissão de gases com efeito de estufa, combatam a desflorestação e pugnem pela conservação da biodiversidade, em suma comportamentos amigos do ambiente.

⁶⁹ Designadamente, epigrafado de “*Transparência*”, o artigo 45.º do NRJSPE determina que cada empresa pública deve informar, anualmente, “o titular da função acionista e o público em geral do modo como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objetivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos de prestação do serviço público, e em que medida foi salvaguardada a sua competitividade, designadamente pela via da investigação, do desenvolvimento, da inovação e da integração de novas tecnologias no processo produtivo”.

⁷⁰ Cfr. José F. F. TAVARES, *A Administração Pública...*, cit., pp. 80.

⁷¹ No tocante às empresas públicas, o n.º 1 do artigo 46.º do NRJSPE, cuja epígrafe é “*Prevenção da corrupção*”, determina que as mesmas “*cumprem a legislação e a regulamentação em vigor relativas à prevenção da corrupção, devendo elaborar anualmente um relatório identificativo das ocorrências, ou risco de ocorrências, de factos mencionados na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro*”.

⁷² Ouçamos José Joaquim Gomes CANOTILHO: “*Começa a divulgar-se na literatura política a fórmula alemã Estado de direito de ambiente (Umweltrechtsstaat). Esta expressão dá guarida às exigências de os Estados e as comunidades políticas conformarem as suas políticas e estruturas organizatórias de forma ecologicamente auto-sustentada*”. Cfr. *Estado de Direito*, Lisboa, 1999, p. 43.

Por *fatores sociais* entendem-se as políticas de relacionamento da organização com os seus trabalhadores, fornecedores, clientes e com a comunidade em que está inserida⁷³, como a política salarial (v.g. níveis salariais dignos, salário igual entre homens e mulheres), medidas de inclusão (v.g. de pessoas com deficiência nos seus quadros), a criação de subsistemas de previdência que complementem o sistema geral de Segurança Social, medidas de conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar⁷⁴.

Nas organizações públicas está em causa a adoção de providências promotoras da inclusão e da equidade, da segurança no trabalho, da qualificação dos recursos humanos e da conexão das organizações com as comunidades onde atuam.

Em suma, das organizações públicas esperam-se *(i)* medidas que impactem positivamente naqueles três fatores: governança corporativa, sustentabilidade ambiental e responsabilidade social, mas também que *(ii)* exijam, e fiscalizem, o seu cumprimento às organizações privadas com quem se relacionam no âmbito da sua atividade. Em especial do Estado, enquanto principal entidade pública, aguardam-se **políticas e programas públicos** que, a montante, sensibilizem e fomentem, e, a jusante, forneçam condições às organizações privadas para que, na sua atuação, respeitem, se rejam e, também elas, auxiliem na promoção daqueles fatores.

O papel das ISC será controlar financeira e externamente, para além dos tradicionais aspetos de legalidade e regularidade orçamental, contabilística e financeira de tais políticas e programas públicos, os quais são anteriores à avaliação da boa gestão, e dos subsequentes critérios da economia, eficácia e eficiência das mesmas, que inauguraram a valoração do mérito gestor, também a sua repercussão ao nível dos fatores da governança corporativa, sustentabilidade ambiental e responsabilidade social, os quais, pretensamente pelo menos, também aspiram a contribuir para que a gestão financeira pública possa ser avaliada como boa.

Aduza-se que, nos domínios da governança corporativa, o TCE já o fez, tendo recentemente auditado o Registo da Transparência da UE, o que culminou com o Relatório Especial 5/2024⁷⁵.

⁷³ Ilustrativo da relevância destes fatores no âmbito da governação societária apresenta-se o n.º 2 do artigo 47.º do NRJSPE, o qual estabelece que “*As empresas públicas tratam com equidade todos os seus clientes e fornecedores e demais titulares de interesses legítimos, designadamente colaboradores da empresa, outros credores que não fornecedores ou, de um modo geral, qualquer entidade que estabeleça alguma relação jurídica com a empresa*”.

⁷⁴ Cfr. Yuqian ZHANG e Zhaojun YANG, *Dynamic incentive contracts for ESG investing*, in *Journal of Corporate Finance*, Vol. 87, August 2024.

⁷⁵ Disponível in https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-05/SR-2024-05_PT.pdf / [Relatório Especial 05/2024: Registo de transparência da UE \(europa.eu\)](#).

Refira-se que, em matéria de sustentabilidade ambiental⁷⁶, o TdC também já o fez, podendo mencionar-se, a título de exemplo, a recente Auditoria da Secção Regional dos Açores à “Monitorização da qualidade do ar na Região Autónoma dos Açores”, constante do Relatório n.º 05/2024-FS/SRCTC. Tratou-se de uma auditoria à Política Regional para a Qualidade do Ar na Região Autónoma dos Açores, no âmbito da qual se encontra inscrita a Estratégia Regional do Ar Açores 2030⁷⁷.

Designadamente, políticas públicas que tenham por objetivo a mitigação dos efeitos provocados pelas alterações climáticas, ou a transição das energias fósseis para as energias renováveis, exigem volumes consideráveis de dinheiros públicos e, por isso, requerem que, na sua atividade de controlo financeiro, o TdC e do TCE fiscalizem inevitavelmente, também, os aspetos relacionados com a sustentabilidade ambiental.

Outros dois exemplos: a constante promoção da coesão económica e social, com investimentos direcionados a determinados territórios, ou regiões, ou a certas camadas da população, impacta no Orçamento do Estado e/ou no Orçamento da UE, tal como as alterações demográficas e os efeitos conexos, nomeadamente o estabelecimento da idade de passagem à situação de reforma, têm impacto ao nível do orçamento da Segurança Social, e exigem, no primeiro caso, a atividade do TdC e do TCE, no segundo somente do TdC, que controlarão, necessariamente, aspetos relacionados com a responsabilidade social do Estado, da UE e dos *stakolders* (contribuintes, famílias, empresas).

5.2. Alargamento dos clássicos três E para cinco E como terceira fase do controlo financeiro externo que incide sobre a gestão financeira pública e segunda dimensão do inerente dever de boa gestão

A evolução, em perspetiva, do que se considera boa gestão financeira pública implicará que o inerente dever, além de considerar os tradicionais critérios e há muito conhecidos, abreviados pelos três E referentes à economia, eficácia e eficiência na afetação de recursos públicos (*maxime* na alocação de dinheiros públicos), passe a observar, igualmente, os fatores *ESG*, os quais, grosso modo, poderão ser abreviados através de dois novos E:

⁷⁶ Disponível *in* [rel005-2024-sratc.pdf](https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/rel005-2024-sratc.pdf) (tcontas.pt) / <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/rel005-2024-sratc.pdf>.

⁷⁷ A relevância da sustentabilidade ambiental, conexas com o objeto da mencionada auditoria, é referida nos parágrafos 27, 30 (no qual se recorda a subscrição, por Portugal, em 2015, da Agenda 2030 da ONU, a qual assenta na sustentabilidade tripartida: social, económica e ambiental) e 65.

- i) o E de *environmental* (abrangendo o fator da sustentabilidade ambiental); e
- ii) o E de *equidade* (englobando o fator da responsabilidade social).

Os quais consubstanciam as novas preocupações da boa governança (*good governance*) pelas entidades públicas e cujo respeito passará a ser objeto de escrutínio pelas ISC enquanto nova dimensão da fiscalização que incide sobre o dever de boa gestão financeira pública. Quer dizer: se a primeira dimensão reside na avaliação da economia, eficácia e eficiência obtidas com o investimento público, o controlo do respeito dos fatores *ESG* alcançado com o mesmo investimento corresponde à segunda.

Concomitantemente, no referido escrutínio, levado a cabo pelas ISC sobre o respeito pelos fatores *ESG* pelas entidades públicas sujeitas aos seus poderes, também reside a terceira fase (a primeira consiste na conformidade legal; a segunda reside no mérito) do controlo financeiro externo que incide sobre a gestão financeira pública.

5.3. O papel da “lei” na investidura das ISC no controlo do respeito dos fatores *ESG*

A “lei” – aqui entendida num sentido amplo, de forma a abranger não apenas os atos legislativos nacionais, mas também os atos legislativos europeus⁷⁸ – desempenha, nesta matéria, um protagonismo incontornável, no sentido em que os Tribunais de Contas e instituições congéneres, em geral, sendo independentes, estão “apenas” sujeitos à lei, aplicando-a. Nessa medida, vislumbrando-se na previsão das disposições constantes dos atos legislativos a necessidade de salvaguarda dos fatores *ESG* pelas entidades públicas, as ISC estarão mandatadas para, agindo *ex officio*, controlarem a atuação gestonária daquelas entidades na tutela dos mencionados fatores.

Refira-se que, em Portugal, o Código dos Contratos Públicos (CCP)⁷⁹, correspondendo à transposição de diretivas europeias sobre contratação pública⁸⁰, fá-lo.

⁷⁸ No âmbito nacional português, *vide* o n.º 1 do artigo 112.º da CRP. No quadro jurídico da UE existem regulamentos, diretivas e decisões enquanto espécies de atos legislativos (*vide* artigos 288.º e 289.º do TFUE) e não leis propriamente ditas.

⁷⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, entretanto alterado por várias ocasiões, a última das quais pelo Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho.

⁸⁰ Razão pela qual será legítimo concluir que nos demais Estados membros da União não será diferente, ainda que sem adentrar na análise das disposições homólogas constantes dos respetivos ordenamentos jurídicos.

Veja-se o n.º 1 do artigo 1.º-A, alusivo aos “Princípios” que condicionam a formação e a execução dos contratos públicos, um dos quais o *princípio da sustentabilidade*⁸¹.

Atente-se, igualmente, ao n.º 6 do artigo 42.º, segundo o qual o caderno de encargos da execução dos contratos públicos poderá conter cláusulas que, desde que relacionadas com a mencionada execução, digam respeito “a condições de natureza social, ambiental” ou destinadas a favorecer determinados aspetos, elencados nas alíneas, igualmente relacionados com os fatores ESG⁸².

O artigo 66.º-B do Código das Sociedades Comerciais (CSC)⁸³, a que se encontram sujeitas também as empresas públicas que revistam a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial⁸⁴ (normalmente, sociedade anónima)⁸⁵, *ex-vi* n.º 1 do artigo 14.º do NRJSPE^{86/87}, exige às “grandes empresas que sejam entidades de interesse público, que à data de encerramento do seu balanço excedam um número médio de 500 trabalhadores durante o exercício anual” que incluam no seu relatório de gestão “uma demonstração não financeira” (n.º 1), a qual deverá conter informação suficiente acerca da atividade da empresa relativamente aos fatores ESG⁸⁸.

⁸¹ Acrescenta o n.º 2 que “As entidades adjudicantes devem assegurar, na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor em matéria social, laboral, ambiental, de igualdade de género e de prevenção e combate à corrupção, decorrentes do direito internacional europeu, nacional ou regional”.

⁸² São eles: “a) A aplicação de medidas de promoção da igualdade de género e da igualdade salarial no trabalho; b) O aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho; c) A conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal de todos os trabalhadores afetos à execução do contrato; d) A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho; (...) f) A promoção da economia circular e dos circuitos curtos de distribuição; g) A promoção da sustentabilidade ambiental; h) A valorização de processos, produtos ou materiais inovadores; i) A contribuição para a promoção da inovação ou de emprego científico ou qualificado; j) A promoção de atividades culturais e a dinamização de património cultural; k) A valorização da contratação coletiva; l) O combate ao trabalho precário”.

⁸³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro, e alterado por diversas ocasiões, a última das quais pelo Decreto-Lei n.º 114-D/2023, de 5 de dezembro.

⁸⁴ Vide o n.º 1 do artigo 5.º e a alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (NRJSPE).

⁸⁵ Nessa medida, vide a alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC, que as sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC. Sem embargo, em relação às empresas privadas, veja-se o n.º 3 da mesma disposição, sujeitando, também, àquela jurisdição e aos mencionados poderes “as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”.

⁸⁶ A disposição remete para o direito privado em geral, no qual se destaca o Código das Sociedades Comerciais (CSC), ressaltando, por um lado, a “legislação aplicável às empresas públicas regionais e locais”, e, por outro, as especificidades decorrentes do próprio Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (NRJSPE), dos diplomas que procederam à sua criação ou constituição e dos respetivos estatutos.

⁸⁷ Por outro lado, este diploma legal também remete, expressamente [vide os artigos 31.º, 33.º, 34.º, 35.º e 36.º, e a alínea d) do n.º 1 do artigo 38.º], para determinadas disposições do CSC.

⁸⁸ Com efeito, o n.º 2 exige que a demonstração não financeira contenha “as informações bastantes para uma compreensão da evolução, do desempenho, da posição e do impacto das suas atividades, referentes, no mínimo, às

Mencionem-se, também, os artigos 49.^{o89} e 50.^{o90} do NRJSPE por instarem as empresas públicas a prosseguir objetivos relacionados com os fatores *ESG*.

No âmbito da UE cite-se a Decisão (UE) 2016/1841, do Conselho, de 5 de outubro de 2016, relativa à celebração, em nome da União, do Acordo de Paris adotado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas.

Pondere-se, ainda, o Regulamento (UE) 2020/852, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020, relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088⁹¹, o qual “*estabelece os critérios para determinar se uma atividade económica é qualificada como sustentável do ponto de vista ambiental, com vista a estabelecer em que grau um investimento é sustentável do ponto de vista ambiental*” (artigo 1.^o).

Refira-se, enfim, a Diretiva (UE) 2022/2464, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, que altera o Regulamento (UE) n.º 537/2014, a Diretiva 2004/109/CE, a Diretiva 2006/43/CE e a Diretiva 2013/34/UE, no que diz respeito ao relato de sustentabilidade das empresas, também designada de *Corporate Sustainability Reporting Directive*⁹², a qual determina a necessidade de as empresas (numa primeira fase, do setor financeiro: banca, seguros e valores mobiliários, mas também qualquer empresa cotada; posteriormente demais empresas) reportarem o impacto das suas

questões ambientais, sociais e relativas aos trabalhadores, à igualdade entre mulheres e homens, à não discriminação, ao respeito dos direitos humanos, ao combate à corrupção e às tentativas de suborno, incluindo: a) Uma breve descrição do modelo empresarial da empresa; b) Uma descrição das políticas seguidas pela empresa em relação a essas questões, incluindo os processos de diligência devida aplicados; c) Os resultados dessas políticas; d) Os principais riscos associados a essas questões, ligados às atividades da empresa, incluindo, se relevante e proporcionado, as suas relações empresariais, os seus produtos ou serviços suscetíveis de ter impactos negativos nesses domínios e a forma como esses riscos são geridos pela empresa; e) Indicadores-chave de desempenho relevantes para a sua atividade específica”.

⁸⁹ Epigrafado de “*Responsabilidade social*”, prescreve que “*As empresas públicas devem prosseguir objetivos de responsabilidade social e ambiental, a proteção dos consumidores, o investimento na valorização profissional, a promoção da igualdade e da não discriminação, a proteção do ambiente e o respeito por princípios de legalidade e ética empresarial*”.

⁹⁰ Com a epígrafe “*Política de recursos humanos e promoção da igualdade*”, determina que “*As empresas públicas implementam políticas de recursos humanos orientadas para a valorização do indivíduo, para o fortalecimento da motivação e para o estímulo do aumento da produtividade, tratando com respeito e integridade os seus trabalhadores e contribuindo ativamente para a sua valorização profissional*” (n.º 1); e que “*As empresas públicas adotam planos de igualdade tendentes a alcançar uma efetiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres, a eliminar discriminações e a permitir a conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional*” (n.º 2).

⁹¹ O seu considerando 4 refere o seguinte: “*A sustentabilidade e a transição para uma economia segura, com impacto neutro no clima, resiliente às alterações climáticas, mais eficiente na utilização de recursos e circular são essenciais para garantir a competitividade a longo prazo da economia da União. A sustentabilidade ocupa, há já muito tempo, uma posição central no projeto da União, sendo as suas vertentes social e ambiental refletidas no Tratado da União Europeia e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia...*”.

⁹² Refira-se que o respetivo prazo de transposição terminou no dia 6 de julho de 2024.

atividades no ambiente e na sociedade⁹³, matéria que suscita novos desafios à auditoria relacionados com a verificação da fiabilidade da informação não financeira reportada.

5.4. Modalidades de auditorias que controlam o cumprimento dos fatores *ESG*

A fiscalização do cumprimento dos fatores decorrentes da governança ambiental, social e corporativa, pelas entidades públicas e alcançado com a alocação de dinheiros públicos, encontra na *auditoria de desempenho* o melhor instrumento de controlo financeiro externo, cujas conclusões poderão culminar, recorde-se, com a formulação de recomendações às entidades auditadas, com vista ao melhoramento dos resultados da gestão pública e/ou a suprir problemas ou a prevenir riscos relacionados com ela.

Não obstante, as *auditorias de conformidade* permitirão sindicar, a montante, o cumprimento da legislação vigente sobre os fatores *ESG* pela gestão pública levada a cabo.

6. Conclusão

A História é rica na ilustração de situações de comunidades políticas organizadas (Portugal é disso exemplo) cujo futuro ficou, a longo prazo e em episódios distintos, comprometido devido a condutas de má gestão financeira pública, onerando gerações atuais e futuras com encargos que teriam sido evitados se a gestão levada a cabo se tivesse pautado por boa. Razão por si só suficiente para que a boa gestão financeira pública, independentemente de ser qualificada como conceito indeterminado (assim sucede no Direito português) ou como princípio (assim ocorre no Direito da UE), seja elevada a um *valor fundamental*.

A CRP, enquanto lei fundamental do Estado português, e o TFUE, enquanto Constituição em sentido material da União, já se referem à boa gestão financeira pública, ainda que indireta ou reflexamente, pelo que o mais difícil, a esse título, estará feito:

⁹³ Trata-se do chamado *relato de sustentabilidade*, o qual integrará o relatório de gestão, elaborado em formato eletrónico e do qual deverão constar informações relacionadas com a política de sustentabilidade ambiental da empresa, riscos nos fatores *ESG* (riscos não financeiros, portanto) que a empresa identifica e como a mesma se propõe lidar com esses riscos (*vide* o novo artigo 19.º-A da Diretiva 2013/34/UE).

- i) a CRP ao prever, na alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º, a competência do TdC para efetivar responsabilidades financeiras nos termos da LOPTC, as quais advirão, por um lado, de situações de alcances, desvios e pagamentos indevidos (na sua modalidade reintegratória), por outro, da inobservância injustificada e reiterada de recomendações no sentido de corrigir comportamentos, ou práticas, de má gestão (na sua espécie sancionatória);
- ii) o TFUE ao prever a competência, do TCE, de garantir a boa gestão financeira (2.ª parte do n.º 2 do artigo 287.º) e ao determinar a execução do orçamento da UE de acordo com o princípio da boa gestão financeira (n.º 5 do artigo 310.º e 1.º parágrafo do artigo 317.º).

Enquanto valor fundamental, a boa gestão financeira pública deverá pautar-se pelos valores da *verdade*, o qual abrange a transparência e a integridade; da *qualidade*, que integra a igualdade e a equidade e que, no quadro da UE, deverá ter em conta a heterogeneidade dos 27 Estados membros, e da *responsabilização*, de forma a prevenir situações de fraude e infrações conexas, como a corrupção.

Existindo também um *dever fundamental* de boa gestão financeira pública, os cidadãos contribuintes são titulares do correspondente *direito* (o direito fundamental à boa gestão financeira pública)⁹⁴, binómio que pretende tutelar o bem jurídico *erário público*.

Por outro lado, comparando os segmentos pertinentes do n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC e da 1.ª parte do 1.º parágrafo do n.º 2 do artigo 287.º da versão portuguesa do TFUE, verifica-se uma diferença em relação ao verbo que materializa o grau de concretização (preenchimento ou efetivação) de tal competência, enquanto missão do TdC e do TCE: o primeiro *aprecia* a boa gestão financeira; o segundo *garante* a boa gestão financeira.

Se é legítimo concluir que tal distinção poderá significar alguma oscilação no tocante ao grau de intensidade da vinculação daquelas ISC em relação ao controlo do cumprimento do dever de boa gestão financeira pública pelas entidades sujeitas aos seus poderes de controlo, quer dizer: os Estados membros da UE terão sido mais incisivos, do que o legislador português, em relação a um papel mais proativo no qual investiram o TCE, tendo em vista “afiançar (garantir ou assegurar) a boa gestão financeira”, o que poderá ser um *plus* comparativamente à sua “mera avaliação (apreciação)” pelo TdC; também é verdade, porém, que a mencionada divergência não se verifica nas diferentes versões

⁹⁴ O Preâmbulo do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro refere um “*dever de boa gestão*”, que encontra repercussão no respetivo artigo 5.º, o qual prevê o “*Princípio da boa administração*”, sendo esta aferida por critérios de eficiência, economicidade e celeridade (n.º 1). O artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE prevê o “*direito a uma boa administração*”, que encontra no direito a uma boa gestão financeira pública uma decorrência. Cfr. Helena Abreu LOPES, *op. cit.*, p. 224.

linguísticas do TFUE⁹⁵, pelo que a mesma tenderá a não extravasar, no mínimo em alguns domínios, o mero aspeto semântico⁹⁶, o que é visível, designadamente, no controlo da execução descentralizada do orçamento da UE, sobretudo na matéria dos fundos europeus recebidos por Portugal, em cuja fiscalização participam tanto o TCE como o TdC, e onde são levadas a cabo, também, *auditorias coordenadas* entre ambos (mais amplamente, inclusive com a participação das ISC de outros Estados membros da União), as quais constituem um bom exemplo do exercício dos deveres de colaboração e cooperação recíproca previstos no n.º 3 do artigo 287.º do TFUE⁹⁷.

Aliás, se é verdade que o 1.º parágrafo do n.º 2 do artigo 287.º do TFUE determina, *expressis verbis*, que o TCE, quando examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas, e garante a boa gestão financeira, “*assinalará, em especial, quaisquer irregularidades*”, não menos verdade é que o TdC, ao fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, e ao apreciar a boa gestão financeira, também deverá apontar, *ex officio*, as irregularidades que detete, não obstante a ausência de elemento literal nesse sentido constante do n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC.

Por outro lado, no quadro jurídico português, a boa gestão financeira, como conceito geral a indeterminado, apresenta uma melhor aptidão para englobar os fatores de governança corporativa, sustentabilidade ambiental e responsabilidade social enquanto preocupações da boa governança (*good governance*) pública, comparativamente ao quadro jurídico da UE, no qual a boa gestão financeira se apresenta como um princípio, por enquanto preenchido pelos conceitos de *economia, eficácia e eficiência* na alocação dos dinheiros públicos. Neste particular, seria útil atualizar o RFUE, necessidade que não se vislumbra em relação à LOPTC ou a outros diplomas legislativos, como a LEO ou o CCP, nos quais também se vislumbram competências do TdC⁹⁸.

⁹⁵ Com efeito, se o mesmo ocorre na versão em francês (“*La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s’assure de la bonne gestion financière*”), do TFUE, na qual o verbo *examiner* (examinar) é empregue para o controlo da legalidade e regularidade das receitas arrecadadas e das despesas realizadas, e o verbo *assurer* (assegurar ou garantir) é utilizado tendo em vista a boa gestão, já na versão em inglês (“*The Court of Auditors shall examine whether all revenue has been received and all expenditure incurred in a lawful and regular manner and whether the financial management has been sound*”) o verbo *examine* (examinar) é empregue tanto para a verificação da legalidade e regularidade das receitas e despesas, como para o controlo da boa gestão.

⁹⁶ Sobretudo a partir do momento em que o TdC passar a certificar a Conta Geral do Estado, garantia de credibilidade das contas públicas, algo próximo daquilo que o TCE desde sempre faz, ao emitir a declaração de fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes.

⁹⁷ Naturalmente, no tocante aos fundos europeus distribuídos pelos demais Estados membros da União o protagonismo é deslocado para as respetivas ISC nacionais, juntamente com o TCE.

⁹⁸ Tendo em conta a *teoria das competências implícitas* e a sua aplicação na interpretação dos tratados institutivos de organizações internacionais, como é a UE, refira-se que a ausência de norma expressa que preveja competências explícitas de atuação das instituições europeias não constitui, necessariamente, um problema (v.g. de incompetência) para que o TCE escrutine o cumprimento dos fatores *ESG* na alocação de dinheiros públicos da União (vide Ana Maria Guerra MARTINS, *O art.º 235.º do Tratado da Comunidade Europeia. Cláusula de Alargamento*

As entidades coletivas públicas e os seus órgãos que proliferam nos Estados membros da UE, tal como as instituições, órgãos e organismos desta, não devem, designadamente na promoção de políticas e programas públicos, tal como na aquisição de bens ou serviços a entidades privadas, reger-se por critérios estritamente economicistas e procurar “apenas o preço mais baixo”, bem assim demitir-se, de antemão, do controlo que podem, e devem, levar a cabo sobre aquelas entidades, no que tange à assunção e adoção, por elas, de comportamentos pautados por preocupações com os fatores de governança corporativa, sustentabilidade ambiental e responsabilidade social. Tal mais não é do que uma **perspetiva holística da gestão pública**, a qual se impõe, a montante, às próprias comunidades políticas organizadas, enquanto todo e promotoras do bem comum.

A independência, enquanto característica fundamental das ISC, presente na elaboração dos seus programas de atividades, coadjuvada da “lei”, onde as mesmas encontram “mandato” para desenvolver, também de forma independente, a sua atividade, permite que o controlo financeiro externo deva recair, por *dever de ofício*, sobre os fatores *ESG*. A História confirmará, estamos em crer, a necessidade do respeito por estes fatores, pelas entidades públicas sujeitas aos poderes de controlo do TdC (no tocante a este, também à jurisdição) e do TCE, para que a gestão financeira pública deva ser, pelo primeiro, apreciada e, pelo segundo, garantida como boa.

das Competências dos Órgãos Comunitários, Lisboa, 1995, pp. 64 e ss. e, sobretudo, pp. 95 e ss; Maria Luísa DUARTE, *A teoria dos poderes implícitos e a delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-membros*, Lisboa, 1997, pp. 155 e ss. e, sobretudo, pp. 417 e ss). De igual forma, naturalmente, nada obstará a que o legislador português passe a determinar, *expressis verbis*, que a elaboração e a execução dos orçamentos do Estado tenham em conta os fatores *ESG*, assim reforçando o papel de controlo do TdC nessa matéria.