

9

janeiro a junho 2025

Revista

do Tribunal de Contas



TRIBUNAL DE
CONTAS





Os artigos publicados na “Revista do Tribunal de Contas”, em quaisquer matérias, são única e exclusivamente da responsabilidade dos seus autores

A reprodução desta publicação é permitida, sem alteração do seu conteúdo, desde que citada na fonte e sem fins comerciais.

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

“Isenta de registo na ERC, nos termos da alínea a) do nº 1 do art.º 12º do Decreto-Regulamentar nº 8/99, de 9 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Regulamentar nº 2/2009, de 27 de janeiro.”

FICHA TÉCNICA

Diretora: *Presidente do Tribunal de Contas*

Filipa Urbano Calvão

Coordenador Editorial: *Vice-Presidente do Tribunal de Contas*

António Francisco Martins

Conselho de Redação

José Manuel Quelhas – Conselheiro da 2ª Secção

José Mouraz Lopes – Conselheiro da 3ª Secção

Paulo Pereira Gouveia – Conselheiro da Secção Regional da Madeira

Coordenação Executiva

Diretora-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas

Conceição Ventura

Apoio Técnico, Composição Gráfica e Paginação

Conceição Poiares / Silvina Pena / Lúcia Gaspar

Apoio Informático

João Carlos Cardoso / João Paulo Amado

Conceção Gráfica da Capa

Susana Barriga

Propriedade: *Tribunal de Contas* (www.tcontas.pt)

Administração: *Conselho Administrativo do Cofre do Tribunal de Contas*

Direção, Redação e Administração:

Sede do Tribunal de Contas

Av. da República, nº 65 – 1050-189 LISBOA

Nº 9 – janeiro a junho de 2025

Na presente edição da Revista do Tribunal de Contas apresentamos três estudos de grande importância que abordam temas de evidente atualidade.

Com efeito, no espaço dedicado a artigos científicos e técnicos, o n.º 9 da Revista divulga um estudo que se debruça sobre a legitimidade democrática do Banco Central Europeu (BCE). Com o título “Breves considerações sobre a Independência e Legitimidade do Banco Central Europeu” o estudo analisa o papel do BCE no âmbito da União Económica e Monetária, com foco no seu mandato, independência e legitimação democrática. Inicia-se com uma contextualização histórica e institucional do Banco, explorando-se, em seguida, a sua independência política como elemento central do seu desenho institucional, comparando modelos de bancos centrais, especialmente o anglo-francês e o alemão, sendo este último o mais influente na configuração do BCE. Por fim, o estudo examina a legitimidade democrática da instituição, destacando a importância da transparência e da prestação de contas como mecanismos essenciais de responsabilização.

No artigo “O papel inovador das Instituições Superiores de Controle (ISC) na prevenção da fraude e da corrupção: onde estava o auditor?” a autora aborda o papel das Instituições Superiores de Controlo financeiro externo na promoção da integridade e na prevenção da fraude e da corrupção no setor público. Inicialmente, destaca-se a importância das ISC no reforço da confiança nas instituições públicas, enfatizando a sua função fiscalizadora e preventiva. Analisa-se o contributo destas instituições para promover uma cultura de integridade, bem como a sua cooperação com entidades especializadas no combate à corrupção.

O estudo também explora a especificidade das ISC com competências jurisdicionais e o seu papel na auditoria de sistemas de integridade, estratégias e medidas anticorrupção. Abordam-se ainda aspetos metodológicos relevantes para a auditoria e o controlo externo, bem como a importância da utilização de ferramentas digitais, incluindo de inteligência artificial, quer para potenciar o papel das ICS no cumprimento das suas atribuições, quer para avaliar os riscos criados pelo uso destes sistemas pelas entidades públicas.

No terceiro estudo, “Controlo financeiro, jurisdição e responsabilidade nos países de língua oficial portuguesa”, efetua-se uma análise do papel dos Tribunais de Contas nos países de língua oficial portuguesa na fiscalização das contas públicas e no apuramento de responsabilidades financeiras. O trabalho faz uma análise comparada dos quadros legais que regulam a dimensão jurisdicional desses Tribunais, com foco no apuramento e julgamento das responsabilidades financeiras, conforme os enquadramentos constitucionais e supraconstitucionais vigentes.

Na presente edição da Revista do Tribunal de Contas procede-se ainda à divulgação de parte da atividade do Tribunal no 1.º semestre de 2025, nas diversas Secções da Sede e nas Secções Regionais dos Açores e da Madeira. Dada a sua dimensão e diversidade, foi feita uma seleção da que se considerou mais relevante, convidando-se o leitor para pesquisar outros atos do Tribunal em matérias que despertem o seu interesse.

De seguida, divulgam-se dois documentos do Tribunal de Contas Europeu: o Relatório Especial n.º 9/2025, sobre os sistemas destinados a assegurar a conformidade das despesas do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) com as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, e o Documento de Análise n.º 2/2025, no qual se sintetizam as principais observações sobre o MRR realizadas pelo TCE.

Ainda no capítulo “Jurisprudência e Relatórios de Outros Tribunais e Pareceres da Procuradoria-Geral da República” difunde-se o Parecer n.º 31/2024 da Procuradoria-Geral da República, sobre a inadmissibilidade de suspensão retroativa das funções anteriormente exercidas por ex-membros do Governo.

Procede-se, ainda, à publicação de várias notícias da atualidade sobre temáticas relevantes no domínio dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres, com destaque para o Relatório de Atividades do Tribunal de Contas relativo ao ano 2024.

Encerra-se esta edição com a apresentação de um artigo sobre a transformação do Campo Grande como espaço de parque público, começado a executar na sequência do decreto do príncipe regente D. João, futuro D. João VI, escrito com base na documentação do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas.

Concluo com o apelo aos nossos leitores para que submetam artigos com vista à sua publicação nesta Revista.

A Diretora da Revista

Filipa Urbano Calvão

SUMÁRIO

ESTUDOS.....	9
Breves considerações sobre a Independência e Legitimidade do Banco Central Europeu.....	11
<i>Ricardo Luís Rodrigues de Freitas da Cunha Leal</i>	<i>11</i>
O papel inovador das Instituições Superiores de Controle (ISCs) na prevenção da fraude e da corrupção: onde estava o auditor?.....	47
<i>Helena Abreu Lopes</i>	<i>47</i>
Controlo financeiro, jurisdição e responsabilidade nos países de língua oficial portuguesa	77
<i>José Mouraz Lopes</i>	<i>77</i>
ATIVIDADE DO TRIBUNAL.....	101
Controlo Prévio e Concomitante	103
Controlo Sucessivo	119
Responsabilidades Financeiras	144
Secção Regional dos Açores.....	151
Secção Regional da Madeira	161
JURISPRUDÊNCIA E RELATÓRIOS DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA	175
Tribunal de Contas Europeu.....	177
Procuradoria-Geral da República	185
ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL.....	189
Atualidade Nacional.....	191
Atualidade Internacional	199
ARQUIVO HISTÓRICO	205

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A INDEPENDÊNCIA E LEGITIMIDADE DO BANCO CENTRAL EUROPEU

Ricardo Luís Rodrigues de Freitas da Cunha Leal¹

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO

II. HISTÓRIA E ORGANIZAÇÃO DO BCE

A. A HISTÓRIA

B. ORGANIZAÇÃO

III. A INDEPENDÊNCIA (POLÍTICA) COMO TRAVE-MESTRA DO DESENHO INSTITUCIONAL DO BCE

IV. A LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DO BCE

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

¹ Doutorando em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (ramo de especialização em ciências jurídico-económicas); Assessor do Gabinete de Juízes do Tribunal Constitucional.

RESUMO

Com o presente estudo pretende-se analisar retrospectivamente o papel do Banco Central Europeu (“BCE”) no contexto da União Económica e Monetária, observando a sua evolução e as implicações correlacionadas para o triângulo fundamental que conforma a sua atuação: o mandato, a independência e a legitimação democrática.

Inicia-se com uma necessária contextualização da evolução histórica e da estrutura institucional do BCE. Seguidamente, no capítulo intitulado “A independência (política) como trave-mestra do desenho institucional do BCE”, desenvolve-se a discussão doutrinal de índole jurídico-económica sobre o modelo ideal de banco central, analisando-se os principais contrastes entre o modelo anglo-francês e o modelo alemão, os respetivos fundamentos teóricos e a influência determinante deste último na configuração institucional do BCE.

Por fim, o estudo debruça-se sobre a legitimidade democrática do BCE. Neste ponto, que antecede breves considerações finais, procura-se compreender e analisar os parâmetros que permitem aferir a efetiva legitimidade democrática da instituição, com especial enfoque na transparência e na prestação de contas (accountability, na formulação inglesa), enquanto principais mecanismos de responsabilização.

Palavras-chave: BCE; Mandato; Independência; Legitimação Democrática

BRIEF CONSIDERATIONS ON THE INDEPENDENCE AND LEGITIMACY OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK

Ricardo Luís Rodrigues de Freitas da Cunha Leal

TABLE OF CONTENTS

- I. INTRODUCTION
- II. THE HISTORY AND INSTITUTIONAL STRUCTURE OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK
 - A. *HISTORICAL BACKGROUND*
 - B. *INSTITUTIONAL FRAMEWORK*
- III. POLITICAL INDEPENDENCE AS THE KEYSTONE OF THE ECB'S INSTITUTIONAL DESIGN
- IV. THE DEMOCRATIC LEGITIMACY OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK
- V. FINAL REMARKS

ABSTRACT

With the present study, we aim to retrospectively analyse the role of the European Central Bank (“ECB”) within the context of the Economic and Monetary Union, observing its evolution and the related implications for the fundamental triangle shaping its action: *mandate, independence, and democratic legitimacy*.

The study begins with a necessary contextualisation of the ECB’s historical evolution and institutional structure, and subsequently, in the chapter entitled “*Political Independence as the Keystone of the ECB’s Institutional Design*”, develops a doctrinal discussion of a legal-economic nature concerning the ideal model of a central bank. It examines the key contrasts between the Anglo-French and German models, their theoretical underpinnings, and the decisive influence of the German model on the institutional architecture of the ECB.

The study then turns, finally, to the democratic legitimacy of the ECB. At this stage, which precedes brief final considerations, we seek to understand and analyse the parameters that allow for the assessment of the ECB’s actual democratic legitimacy, with particular attention given to the study of transparency and accountability as the main mechanisms of responsibility.

Keywords: ECB; Mandate; Independence; Legitimacy

I. INTRODUÇÃO¹

Estávamos no ano de 1996, dois anos antes da instituição formal do BCE, e já AVELÃS NUNES² observava que a querela doutrinal concernente à independência dos bancos centrais ganha especial importância quando estes, investidos de poderes de autoridade pública, exercem funções consideradas de interesse público, como é o caso da condução da política monetária.

Nos dias de hoje, quando refletimos sobre o desenho institucional do BCE, particularmente sobre a sua configuração institucional enquanto banco central independente, desde logo verificamos que as circunstâncias que conformam o nosso estudo são totalmente distintas daquelas sombrearam as preocupações de AVELÃS NUNES em 1996.

Contudo, se por um lado se revela inegável que as circunstâncias macro e microeconómicas conformadoras do nosso dia a dia se alteraram quase por completo, tendo sido o texto de AVELÃS NUNES produzido num momento anterior à adesão de Portugal ao euro, a verdade é que os pilares centrais da discussão que nos propomos a desenvolver permanecem intactos. Neste sentido, as dúvidas, as certezas, e, no essencial, as questões que têm merecido propostas de respostas pela doutrina colocam-se hoje de forma tão evidente como há 25 anos, pelo que a relevância do tema se pode com segurança afirmar intemporal.

Por outro lado, o momento em que nos debruçamos sobre o tema da independência e legitimação democrática do BCE – que afirmamos desde já corresponder ao centro gravitacional do nosso estudo – é, também ele, curioso. Curioso, desde logo, porque enquanto vivermos, não nos esqueceremos dos novos “loucos anos 20”, que são profundamente marcados por uma sucessão de crises económicas – a crise financeira deflagrada em 2007, a crise das dívidas soberanas da área euro, a pandemia Covid-19 e, mais recentemente, o ressurgimento de uma tendência inflacionista crescente e considerada preocupante.

¹ Abreviaturas utilizadas: BCE – Banco Central Europeu; BCN – Banco Central Nacional ou Bancos Centrais Nacionais; IME – Instituto Monetário Europeu; SEBC – Sistema Europeu de Bancos Centrais; TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia; TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; TUE – Tratado da União Europeia; UE – União Europeia; UEM – União Económica Monetária;

² Cf. NUNES, António José Avelãs - A Moeda, Serviços de Ação Social da U.C. Serviços de Textos, 2005, Coimbra, p.1.

Todas estas crises, que na expressão de QUELHAS³ evidenciaram “*a fragilidade genésica da União Económica e Monetária*”, exigiram da UE e, naturalmente, do BCE, uma enorme capacidade de adaptação às novas circunstâncias, materializada numa reinterpretação do seu mandato e numa ampliação das suas funções no quadro da UEM, em especial no âmbito União Bancária Europeia.

Assim, sem entrarmos em detalhes mais específicos, para os quais teremos melhores oportunidades, avançamos, desde já, que, com o nosso estudo, pretendemos retrospectivamente compreender as alterações que estas mudanças implicaram para o triângulo fundamental conformador da atuação do BCE, e cujos vértices são o *mandato*, a *independência* e a *legitimação democrática*.

Por outro lado, cumpre-nos igualmente delimitar o objeto da nossa análise, excluindo da mesma o estudo dos vários instrumentos convencionais e não convencionais de política monetária, bem como as funções do BCE no contexto da União Bancária Europeia. Não obstante, quando circunstancialmente se revele pertinente para efeitos de compreensão, faremos referências específicas sobre as matérias *supra* excluídas do nosso estudo central.

O nosso trabalho principiará com um capítulo dedicado à compreensão da inserção histórico-funcional do BCE na UEM. Com este capítulo, dividido em duas partes, uma primeira dedicada à evolução histórica da UEM e uma segunda dedicada à sua estrutura orgânica, na qual o BCE ocupa um papel nuclear, pretendemos, essencialmente, contextualizar factualmente o leitor para uma melhor compreensão da discussão que abordaremos no Capítulo III.

Com efeito, no Capítulo III, intitulado “*A independência (política) como Trave-mestra do desenho institucional do BCE*”, abordaremos, finalmente, um dos pontos nucleares do nosso estudo. Destarte, recuperaremos neste capítulo a discussão doutrinal de índole jurídico-económica desenvolvida no decorrer do Séc. XX sobre o modelo ideal de banco central, analisando os principais contrastes entre o *modelo anglo-francês* e o *modelo alemão* de banco central, que, como veremos, foi determinante para o desenho institucional do BCE.

³ Cf. QUELHAS, José Manuel - “Dos objetivos da União Bancária Europeia”. *In* Boletim de Ciências Económicas, 55, 2012, p. 237.

Ainda neste capítulo, num segundo momento, procuraremos dar resposta à questão “*Quais as dimensões da independência do BCE?*”.

Posteriormente, no Capítulo IV, procuraremos compreender a pluridimensionalidade das exigências e respetivas soluções conducentes à “*Legitimação Democrática do BCE*”.

Por fim, despretensiosamente, tentaremos tecer algumas considerações sobre a forma como entendemos que a discussão abordada no presente estudo – e que representa, no fundo, um juízo de ponderação dos fatores que influenciam o equilíbrio estabelecido entre independência política atribuída a um banco central (aqui, principalmente aplicada ao BCE) e a necessária legitimação democrática do mesmo – deve ser perspectivada e argumentativamente orientada.

II. HISTÓRIA E ORGANIZAÇÃO DO BCE

A. A HISTÓRIA

Conforme referimos aquando do capítulo introdutório, neste primeiro momento do nosso estudo teremos como preocupação fundamental localizar histórica e funcionalmente o BCE no desenvolvimento da UEM e, bem assim, da própria UE.

Como observa SCHELLER⁴, alguns autores apontam como marco inicial da história da UEM a publicação, no ano de 1962, do intitulado “*Memorandum Majorlin*” que, no seu entender, não obstante as imperfeições próprias de qualquer “início”, terá sido responsável pela apresentação das primeiras medidas concernentes à cooperação monetária na então CEE.

Contudo, e ainda que não se possa afirmar que tenha existido um verdadeiro interregno, a verdade é que a consagração legal da UEM aconteceu apenas em 1993, no dia 1 de novembro, com a entrada em vigor do TUE, também conhecido como Tratado de Maastricht. No essencial, como esclarece GOMES⁵, no TUE foram acolhidas as propostas que resultaram do “*Relatório Delors*”, aprovado em junho de 1989, e que previa a construção de uma UEM em três etapas distintas de realização subsequente.

⁴ Cf. SCHELLER, Hanspeter K. -O Banco Central Europeu – História, Papel e Funções, 2.ª Edição, 2006, p. 15.

⁵ Cf. GOMES, José Caramelo - Lições de Direito da União Europeia, Almedina, 2009, Coimbra, p. 583.

Assim, para uma fase inicial, com início a 1 de junho de 1990, estipulou-se a criação de um mercado comum, caracterizado pela liberalização da circulação de pessoas, de capitais, de mercadorias e de serviços entre os Estados-Membros da UE.

Subsequentemente, a 1 de janeiro de 1994, dois meses depois do início da vigência do TUE, iniciou-se a segunda fase deste projeto. Neste momento, com a já efetivada liberdade de circulação de capitais, os objetivos passavam então pela construção de uma racionalidade monetária comum entre os vários Estados-Membros, caracterizada pela convergência⁶ ao nível das respetivas políticas monetárias, algo que era reconhecido como necessário para que os Estados-Membros possam adotar o *euro* como sua moeda. Para efeitos de controlo deste processo, ainda em janeiro de 1994, foi criado o IME⁷, que posteriormente veio a ser substituído pelo BCE.

Por último, a 1 de janeiro de 1999, deu-se início à terceira fase da construção da UEM, marcada pela consagração do euro e, bem assim, pelo estabelecimento do BCE, que formalmente já se encontrava instituído desde 1 de junho de 1998.

B. ORGANIZAÇÃO

De forma semelhante àquilo que observámos por referência ao enquadramento histórico do BCE, compreender a sua organização interna requer igualmente uma perspetivação integrada desta “pessoa jurídica” no quadro do sistema orgânico-institucional da UEM que, como observa GORJÃO-HENRIQUES⁸, “*constitui um verdadeiro «sub-sistema» no quadro da União Europeia*”⁹. Note-se, acompanhando o autor, que, na verdade, as

⁶ Os critérios económicos e jurídicos que permitem avaliar esta convergência encontram-se hoje previstos no artigo 140.º do TFUE. Assim, no que concerne aos critérios de natureza económica destacam-se a i) *Estabilidade dos preços*, ii) *Finanças públicas sólidas e sustentáveis*, iii) *Estabilidade das taxas de câmbio*, iv) *Taxas de juro a longo prazo devem ser baixas e estáveis*. Por seu turno, quanto ao critério jurídico, os países candidatos à integração na área do euro devem igualmente *assegurar a compatibilidade da legislação nacional* com o TFUE e com os Estatutos do SEBC/BCE.

⁷ No essencial, como nota SCHELLER, Hanspeter K. -O Banco Central Europeu – História, Papel e Funções, 2.ª Edição, 2006, p. 22, competia ao IME reforçar cooperação entre os bancos centrais nacionais, promovendo uma condução coordenada das respetivas políticas monetárias e, bem assim, desenvolver uma estratégia comum de política monetária idónea à criação de um mercado monetário único, culminando com a implementação do euro.

⁸ Cf. GORJÃO-HENRIQUES, Miguel - Direito da União, 6.ª Edição, Almedina, 2010, Coimbra, p.246.

⁹ Cf. GORJÃO-HENRIQUES, Miguel - Direito da União, 6.ª Edição, Almedina, 2010, Coimbra, p.245.

disposições relativas à UEM constantes do TFUE, representam um “*tratado dentro de outro tratado*”, estando neste sentido dotadas de autonomia constituinte, institucional (na medida em que têm uma estrutura pessoal e organizacional própria), normativa e material¹⁰.

Com efeito, por referência à vertente institucional, que é porventura a forma de autonomia da UEM que acarreta maior significado para o nosso estudo, digamos que, à partida, neste “subsistema” são reconhecíveis duas entidades merecedoras de diferenciação: o SEBC e o BCE.

Pleonasticamente à sua sigla, SEBC consubstancia, na verdade, um sistema formado pelo BCE e pelos BCN de todos os Estados-Membros da UE¹¹. Por não lhe ser reconhecida personalidade jurídica, enquanto entidade, o SEBC está privado da possibilidade de ser dotado de órgãos de decisão próprios, pelo que, nos termos do artigo 129.º do TFUE, fica determinado que os seus órgãos de decisão são partilhados com os do BCE, a saber: o Conselho do BCE e a Comissão Executiva do BCE.

Destarte, no que concerne ao respetivo objetivo, cumpre ao SEBC, nos termos do artigo 127.º do TFUE, primordialmente, a “*manutenção da estabilidade dos preços*”. Subordinadamente a este objetivo – isto é, “*sem prejuízo do objetivo*” primordial, a manutenção da estabilidade dos preços – cumpre ainda ao SEBC apoiar, nos termos do artigo 127.º do TFUE, as “*políticas económicas gerais na União*” com vista à realização dos seus objetivos gerais definidos no artigo 3.º do TUE.

A este propósito, pela singular importância que tem para entendimento das questões que neste estudo abordamos, reiteramos que o apoio às “*políticas económicas gerais da União*” é, em todo e qualquer caso, subordinado ao cumprimento do objetivo principal “*manutenção da estabilidade dos preços*”, que não pode, em caso algum, ser preterido no âmbito de um juízo de oportunidade entre dois objetivos de concretização conflituante.

Ademais, importa destacar que, se é verdade que podemos nesta fase afirmar que o objetivo primordial do SEBC é a manutenção da estabilidade dos preços, também é que,

¹⁰ Cf. GORJÃO-HENRIQUES, Miguel - Direito da União, 6.ª Edição, Almedina, 2010, Coimbra, p.245.

¹¹ Cumpre-nos, neste momento, dar nota da diferença material que existe entre o SEBC e o Eurosistema. Enquanto SEBC corresponde (conforme a sigla indica) ao grupo formado pelo BCE e os BCN de todos os Estados-Membros da UE, o Eurosistema é o grupo formado pelo BCE e os BCN de todos os Estados-Membros que adotam o euro como moeda (também designada “área euro”). Cf. SCHELLER (2006:11).

enquanto conceito indeterminado, este conceito carece de concretização. Como denota GOMES¹², esta concretização provém do próprio Conselho do BCE, que determinou que, por manutenção da estabilidade dos preços, se deve entender um aumento em termos homólogos do Índice de Preços no Consumidor inferior, mas próximo, de 2% na área euro, o que permite, assim se entende, acautelar situações prolongadas quer de deflação, quer de inflação¹³.

Por sua vez, como atribuições fundamentais, estabelece o n.º 2, do já mencionado artigo 127.º, do TFUE, que ao SEBC cumpre a definição e execução da política monetária da União, a realização de operações cambiais, a detenção e gestão das reservas cambiais oficiais dos Estados-Membros¹⁴, e, por fim, a promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamento. Ainda sobre a gestão da prossecução das suas atribuições, dispõe o n.º 4 do artigo 127.º do TFUE, que o BCE deverá ser consultado sobre qualquer proposta de ato da União nos domínios das suas atribuições e, bem assim, pelas autoridades dos Estados-Membros sobre quaisquer projetos de disposição legal cujo alcance se sobreponha às atribuições do BCE. Neste contexto, o n.º 4 acrescenta ainda que o BCE *“pode apresentar pareceres sobre questões do âmbito das suas atribuições às competentes instituições, órgãos ou organismos da União ou às autoridades nacionais”*.

Por último, o artigo 127.º, do TFUE, dedica ainda os respetivos n.ºs 5 e 6 a duas questões – interdependentes entre si, mas cuja relação com a condução da política monetária já levanta mais questões ideológicas, designadamente sobre o modelo ideal de banco central¹⁵ – que são a supervisão prudencial das instituições de crédito e a estabilidade do sistema financeiro¹⁶. Assim, nos termos do n.º 5, o SEBC deve contribuir *“para a boa condução das*

¹² Cf. GOMES, António Ferreira- “Artigo 127.º”. In Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado, Almedina, 2012, Coimbra, p. 585.

¹³ No mesmo sentido, ver GOMES, José Caramelo - Lições de Direito da União Europeia, Almedina, 2009, Coimbra, p. 136.

¹⁴ Nos termos do artigo 127.º, n.º 3, do TFUE, detenção e gestão das reservas cambiais oficiais dos Estados-Membros não obsta “à detenção e gestão, pelos Governos dos Estados-Membros, de saldos de tesouraria em divisas”.

¹⁵ A discussão sobre o modelo ideal de banco central será abordada no Capítulo III do nosso estudo.

¹⁶ Sobre a potencial existência de um *trade-off* entre os objetivos de manutenção da estabilidade dos preços e a estabilidade financeira, ver GRAUWE, Paul de – Economia da União Monetária, 2.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra, p. 284. Na sua análise, o autor conclui pela existência de potenciais incompatibilidades, designadamente quando a economia se confronta com situações de choques tecnológicos, muitas vezes

políticas desenvolvidas pelas autoridades competentes no que se refere à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro". Por outro lado, fica determinado, no n.º 6, que o *"Conselho [Europeu], por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade, e após consulta ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu..."* pode conferir ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros¹⁷.

Em suma, como observa SCHELLER¹⁸ a propósito da função do SEBC no quadro da UEM, o *"termo SEBC denota um enquadramento institucional que estabelece um «elo orgânico» entre o BCE e os BCN¹⁹"*, o que assegura, por um lado, um processo de decisão descentralizado²⁰ e, por outro, que as atribuições do SEBC sejam desempenhadas de forma concordante e integrada com os seus objetivos.

Por seu turno, no que concerne ao BCE, note-se que este representa, no fundo, o núcleo do SEBC, assumindo-se como uma pessoa jurídica, independente e especializada, cuja função principal é a condução da política monetária caucionada à manutenção da estabilidade. Adicionalmente, enquanto pessoa jurídica, o BCE é reconhecido como Instituição da UE e, por isso, é dotado de personalidade e capacidade jurídica, nos termos conjugados do artigo 13º, n.º 1, do TUE, e do artigo 282.º, n.º 3, do TFUE.

No concernente à sua organização interna, organicamente, o BCE conta com os já mencionados órgãos de decisão: o Conselho do BCE e a Comissão Executiva. Em especial, os

responsáveis pela redução do nível agregado dos preços. Assim, o autor conclui afirmando que *"os objetivos estritos de inflação não podem ser mantidos porque entram em conflito com a estabilidade financeira e também porque podem cegar o banco central, levando-o a crer que tudo está a correr bem"*.

¹⁷ Este expediente jurídico permitiu ampliar as funções do BCE no contexto da criação da União Bancária Europeia.

¹⁸ Cf. SCHELLER, Hanspeter K. – O Banco Central Europeu – História, Papel e Funções, 2.ª Edição, 2006, p. 42.

¹⁹ Semelhantemente ao que acontece no nosso estudo, a abreviatura "BCN", no texto de SCHELLER, Hanspeter K. -O Banco Central Europeu – História, Papel e Funções, 2.ª Edição, 2006, tem por significado "Bancos Centrais Nacionais".

²⁰ Sobre a descentralização na operacionalização das atribuições do SEBC, note-se, desde logo, que a mesma se efetiva pela envolvimento no processo de decisão e subsequente implementação de três entidades distintas: o Conselho do BCE, a Comissão Executiva e os Bancos Centrais Nacionais. Conforme refere MACHADO, Pedro - "Artigo 129.º". In Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado, Almedina, 2012, Coimbra, 593, o *"...princípio da descentralização é uma das traves-mestras da arquitetura institucional do Eurosistema e tem sido interpretado pela doutrina (...) como o modus «preferencial» de execução das atribuições do Eurosistema, daí resultando que a execução deve, em princípio, ser cometida aos BCNs excepto se tal se revelar, no juízo discricionário do Conselho do BCE, desadequado ou impossível..."*.

poderes conferidos a estes órgãos encontram-se regulados no *Protocolo Relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu*, anexo ao TFUE (“Estatutos do SEBC/BCE”).

O Conselho do BCE, composto pelos membros da Comissão Executiva e pelos governadores dos BCN, apresenta-se como o principal órgão de decisão no SEBC. Neste sentido, compete-lhe, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Estatuto do SEBC/BCE, adotar as orientações e tomar as decisões necessárias ao desempenho das atribuições do SEBC, nomeadamente definir “*a política monetária da União incluindo, quando for caso disso, as decisões respeitantes a objetivos monetários intermédios, taxas de juro básicas e aprovisionamento de reservas no SEBC, estabelecendo as orientações necessárias à respetiva execução*”.

Por seu turno, a Comissão Executiva, constituída por um Presidente, um Vice-Presidente e por quatro Vogais nomeados pelo Conselho Europeu para um mandato de oito anos não renovável é, *lato sensu*, o órgão responsável pela implementação das decisões de política monetária, estabelecendo a ponte entre o Conselho do BCE e os BCN. Neste sentido, estabelece o artigo 12.º, n.º 2, do Estatuto SEBC/BCE, que à Comissão Executiva compete a execução da “*política monetária de acordo com as orientações e decisões estabelecidas pelo Conselho do BCE*”, devendo, neste exercício, “*dar as instruções necessárias aos bancos centrais nacionais*”.

No âmbito das funções que ocupa no SEBC, o BCE, nos termos do artigo 128.º, n.ºs 1 e 2, do TFUE, “*tem o direito exclusivo de autorizar a emissão de notas de banco em euros na União*”, podendo as mesmas ser concorrentemente emitidas pelo próprio ou pelos BCN, sendo estas as únicas com curso legal na UE. Por outro lado, nos termos do n.º 2 do artigo 128.º do TFUE, também no que concerne às moedas metálicas em euros cabe ao BCE o direito exclusivo autorizar o volume de emissão a ser realizada pelos Estados-Membros.

Em jeito de síntese, servindo-nos das palavras de SILVA (ainda que escritas em 2013 e, portanto, numa fase anterior à criação da União Bancária Europeia, na qual o BCE viu as suas atribuições ampliadas, acumulando a função de supervisor bancário no âmbito de

Mecanismo Único de Supervisão²¹) , “O BCE é, na verdade, a peça institucional nevrálgica no coração do sistema monetário: goza de personalidade jurídica e de total independência face às instituições europeias e nacionais, define, em rigor, a política monetária da zona euro caucionada à manutenção da estabilidade dos preços; e administra o funcionamento do SEBC, cooperando com os bancos nacionais com regras que ele próprio estabelece (no que respeita, nomeadamente, à emissão de notas e moedas, a operações de crédito, aos sistemas de pagamentos, às relações internacionais com os bancos centrais de países terceiros, entre outras matérias de cooperação)”²².

III. A INDEPENDÊNCIA (POLÍTICA) COMO TRAVE-MESTRA DO DESENHO INSTITUCIONAL DO BCE

Como qualquer outro exercício de criação, a génese do BCE não foi indiferente à inarredável necessidade de realização de opções concretas que, *ab initio*, terão procurado conformar o curso evolutivo e margens de atuação desta instituição. A opção sobre a qual, em concreto, dedicaremos os próximos parágrafos e que constitui, conforme afirmado aquando do introito ao nosso estudo, o centro gravitacional da nossa análise, é aquela determinou o desenho institucional do BCE como *banco central independente*.

Com vista à compreensão do significado e justificação jurídico-económica da independência do BCE, procuraremos nesta fase do nosso percurso realizar uma observação retrospectiva desta característica institucional, confrontando as motivações e circunstâncias que presidiram à decisão de configuração do BCE como banco central independente aquando da sua instituição, com aquelas que se verificam aos dias de hoje e desafiam a *ratio legis* do seu quadro normativo. Como veremos melhor no decorrer do nosso estudo, a alteração gradual, mas fundamental, das circunstâncias económicas globais, fruto especialmente da emergência das várias crises, resultaram também numa gradual complexificação da execução (e interpretação) do seu mandato.

²¹ Para uma análise detalhada das funções do BCE no quadro da União Bancária Europeia ver MARTINS, Felipe Figueiredo – “A União Bancária Europeia: subsídios para a sua compreensão”. In Boletim de Ciências Económicas, 2016, p. 265-300.

²² Cf. SILVA, António Martins da - Sistema Político da União Europeia, Almedina, 2013, Coimbra, p. 269.

Esta realidade, que tem impactado fortemente a relação trilateral estabelecida entre o *mandato*, a *independência* e a *legitimação* (esta última indispensável em contexto democrático) tem vindo a colocar à doutrina e aos próprios tribunais, em especial ao TJUE enquanto órgão competente para fiscalizar a ações e omissões do BCE, diversas interrogações, num contexto no qual a simples “dúvida” é suficiente para abalar a confiança dos cidadãos da área euro sobre a idoneidade da instituição.

Nesta fase do estudo, como referimos, o nosso foco recairá essencialmente sobre a relação estabelecida entre o mandato e a independência, ficando o confronto o terceiro vértice – a legitimação democrática – por explorar no próximo capítulo.

Ora, a cabal compreensão da posição adotada na conceção do BCE implica recordar, ainda que sucintamente, as diferentes perspetivas de índole jurídico-económica que se pronunciaram sobre o papel da política monetária (e seus desígnios) e, conseqüentemente, procuraram desenvolver um modelo de banco central idóneo à sua prossecução. Em síntese, contrapunham-se ideias sobre, por um lado, os objetivos – o *mandato* – a prosseguir pelo banco central e, por outro – na verdade, conseqüentemente –, ideias sobre sua idónea configuração institucional. Acompanhando GRAUWE,²³ em análise estão o *modelo anglo-francês* e o *modelo alemão* de banco central.

Quanto ao primeiro ponto – os objetivos – o modelo anglo-francês e o modelo alemão divergiam, no essencial, quanto à *amplitude* e *hierarquia* dos objetivos a prosseguir pelo banco central. Com efeito, se por um lado no *modelo anglo-francês* são reconhecidos ao banco central uma *pluralidade de objetivos* a prosseguir – isto é, não apenas a manutenção da estabilidade de preços, como também, exemplificativamente, níveis de emprego e estabilidade financeira –, por outro lado, no *modelo alemão*, o objetivo de *manutenção da estabilidade de preços* ocupa um papel primacial relativamente aos demais, que lhe estão subordinados. Por outras palavras, enquanto no modelo anglo-francês ao banco central cumpre um exercício, em razão das circunstâncias, de concordância prática dos vários objetivos a prosseguir pelo banco central, que estão, à partida, em pé de igualdade, no modelo alemão existe uma inequívoca relação de subordinação à manutenção da estabilidade dos preços de todos os objetivos remanescentes.

²³ Cf. GRAUWE, Paul de - Economia da União Monetária, 2.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra, p. 232.

Quanto ao segundo ponto, que respeita ao desenho institucional do banco central, as diferenças entre aqueles dois modelos surgem como consequência direta da opção relativa aos objetivos a prosseguir pelo banco. Neste sentido, atenta a pluralidade de objetivos que caracteriza o *modelo anglo-francês*, facilmente se compreende que, neste modelo, se opte por uma configuração institucional *dependente do poder político*, que, idealmente, interpretará de forma isenta as circunstâncias e necessidades económicas do momento e, concordantemente, orientará o banco central no concernente aos objetivos concretos e imediatos a privilegiar na sua ação de condução da política monetária. Estes objetivos – que, claro está, dependem de uma pré-compreensão do papel e habilidades da própria política monetária – podem ser, designadamente, o controlo da inflação (manutenção da estabilidade dos preços) ou a promoção da redução dos níveis de desemprego²⁴. Neste modelo, – o modelo anglo-francês de banco central – reiteramos, as decisões de política monetária são sempre sujeitas à aprovação do órgão executivo, (a nível interno tipicamente o governo) não sendo, por isso, o banco central dotado de independência política.

Por seu turno, de acordo com o *modelo alemão*, a configuração institucional de banco central entendida como ideal deve refletir um elevado nível de *independência* face ao poder político. Desta forma, de acordo com este (pré)conceito, a independência do banco central é entendida como trave-mesta de uma estruturação idónea à prossecução de uma política monetária caucionada ao objetivo principal (se não único) de manutenção da estabilidade dos preços. Neste contexto, extremando as posições para fins explicativos, as decisões em matéria de política monetária são sempre tomadas sem qualquer interferência do poder político e, potencialmente, de forma hermética às demais variáveis caracterizadoras da economia, como o nível de emprego e a estabilidade do sistema financeiro.

²⁴ O exemplo utilizado surge por referência à conhecida Curva de Philips, entendida nos anos sessenta do Século XX como “*menu for a policy choice*”. Como explica NUNES, António José Avelãs - A Moeda, Serviços de Ação Social da U.C. Serviços de Textos, 2005, Coimbra, p. 211-216, a Curva de Philips propunha-se, inicialmente, a explicar a “*existência de uma relação negativa mais ou menos estável entre a taxa de desemprego (variável explicativa), por um lado, e a taxa de variação dos salários nominais (variável explicada)*”. Contudo, na sua versão mais atual, a Curva de Philips procura estabelecer uma relação causal direta entre a taxa de desemprego e a taxa de inflação, o que, tomando a Curva de Philips por verdadeira, permitiu aos responsáveis pela política económica nos anos sessenta adequarem a sua atuação à crença da existência de “*um trade-off inflação/desemprego mais ou menos estável*”. Nestas páginas, NUNES analisa ainda os traços essenciais desenvolvidos na crítica formulada por MILTON FRIEDMAN à Curva de Philips.

Desta forma, e atento o exposto no capítulo precedente, no qual procurámos compreender a estrutura, função e objetivos do SEBC e do BCE, facilmente compreendemos que *a idealização BCE terá sido fortemente marcada pelo modelo alemão de banco central*, na medida em que, por um lado, identificámos como *mandato* principal e, tendencialmente, único do SEBC (encabeçado pelo BCE) a *manutenção da estabilidade dos preços* (artigo 127.º, n.º 1, do TFUE) e, por outro, caracterizámos o BCE como instituição da UE, dotada de personalidade e capacidade jurídica, e, consequentemente, *estatutariamente independente* de qualquer outro órgão da UE ou dos Estados-Membros que a integram²⁵.

Apresentada esta preliminar conclusão, no remanescente do presente capítulo, propomo-nos, por um lado, a explorar as *razões que terão determinado a construção do BCE seguindo o modelo alemão de banco central*, fase na qual procuraremos compreender o debate jurídico-político e económico que, em abstrato, deve presidir, informar e conformar a ponderação do elemento independência na estruturação de qualquer instituição com natureza e funções de banco central e, subsequentemente, procuraremos evidenciar os vários *afloramentos* daquela mesma *independência* no quadro jurídico do BCE.

Quanto à primeira questão – *a adoção do modelo alemão de banco central* – acompanhando o raciocínio de GRAUWE²⁶, destacamos que esta opção terá resultado de duas ordens de razões: *i) a contrarrevolução monetarista*, encabeçada por MILTON FRIEDMAN e *ii) a posição alemã* nas negociações que presidiram à instituição do BCE.

No que concerne ao primeiro fator – a contrarrevolução monetarista – GRAUWE observa e destaca a importância que os anos setenta tiveram na inversão do paradigma que até então vigorava: o *Keynesianismo*. Ora, o *Keynesianismo*, que nas décadas compreendidas entre 1950 e 1960 estava difundido por quase toda a Europa, e que propugnava políticas monetárias expansionistas, focadas nos objetivos de crescimento económico e redução dos níveis de desemprego no curto prazo, foi considerado responsável por uma tendência inflacionista

²⁵ Inequivocamente assumindo seguir o modelo alemão de banco central, em 2011, escrevia o próprio BCE o seguinte: “*The institutional framework of the single monetary policy is based on two fundamental principles that are indispensable for sound monetary policy-making. First, the central bank’s mandate shall focus clearly and unambiguously on maintaining the price stability. Second, the central bank should be independent*”. Cf. BCE, *apud* FERNANDES, Abel L. Costa / MOTA, Paulo R. Tavares - A Teoria e a Política Monetárias na Atualidade, 5.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra, p.111.

²⁶ Cf. GRAUWE, Paul de - Economia da União Monetária, 2.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra, p. 238.

crescente e considerada preocupante. Neste contexto, a corrente monetarista de FRIEDMAN, tendo por base o entendimento de que a política monetária não deve ser percecionada como um instrumento político idóneo à redução, no longo prazo, da taxa de desemprego abaixo do seu nível (considerado) natural²⁷ – o que apenas poderia acontecer com reformas políticas estruturais, como, por exemplo, através de medidas de flexibilização do mercado de trabalho – propõe, desde logo, que as autoridades monetárias concentrem os seus esforços naquilo que têm de facto controlo: a manutenção do nível geral dos preços através do controlo da oferta de moeda.

Ademais, encontravam-se já empiricamente evidenciados os efeitos positivos da relação estabelecida entre o controlo da inflação e a independência política dos bancos centrais. Neste sentido, para a corrente monetarista, os bancos centrais, isolados das “comuns” ingerências do poder político, encontram condições ideais para uma condução da política monetária focada no objetivo primordial que deve ser, assim entendem, vocacionada para a manutenção da estabilidade dos preços, como variável sobre a qual as autoridades monetárias exercem de facto controlo.

A este propósito, como observa NUNES (ainda que a sua posição não seja absolutamente coincidente com a da corrente económica sob observação), as decisões em matéria de política monetária tomadas por um banco central desenhado à imagem do modelo anglo-francês – segundo o qual, conforme vimos, a política monetária deve servir uma pluralidade de objetivos e, nas suas decisões, é dependente do poder executivo – serviriam, com grande probabilidade, a popularidade dos governos, colocando hipoteticamente em causa a adequação das referidas decisões à prossecução de objetivos sustentáveis no longo prazo.. Nas palavras de NUNES, *“na proximidade de eleições, desenvolver-se-iam políticas expansionistas, com baixas taxas de juro, menor desemprego e mais inflação. Após as eleições, viriam os sacrifícios, dada a necessidade de combater a inflação, com uma política contracionista, recessão e desemprego (o “preço” das políticas executadas ao ritmo do ciclo político)”*.

²⁷ Cf. NUNES, António José Avelãs - A Moeda, Serviços de Ação Social da U.C. Serviços de Textos, 2005, Coimbra, p. 6.

Por outro lado, na mesma linha de argumentação, diga-se, acompanhando ainda NUNES, que a autonomia e independência do banco central face ao órgão executivo é o modo mais eficiente de evitar as inflações crónicas, já que, desta forma, fica vedado aos governos o recurso ao financiamento dos seus défices por intermédio do aumento da oferta de moeda. Esta observação, apresentada pelo autor tendo por referência os BCN numa fase anterior à implementação do euro, continua, por analogia, a ser absolutamente aplicável ao contexto europeu. Em suma, “*quanto maior a independência, mais baixa a taxa média de inflação*”.²⁸²⁹

Recuperando o raciocínio de GRAUWE³⁰, no que concerne à segunda fundamental razão que terá determinado a configuração do BCE segundo o modelo alemão de banco central – em detrimento do modelo anglo-francês que, aliás, era o modelo que à data vigorava maioritariamente na Europa – foi, no entender do autor, a *posição alemã*, que condicionou a sua adesão à UEM à instituição de um banco central (o futuro BCE) à imagem do *Bundesbank* (banco central alemão) que, conforme referido, era marcado por uma *forte independência* do órgão executivo alemão e tinha como objetivo (tendencialmente) único a *manutenção da estabilidade dos preços*.³¹

Contudo, não obstante a argumentação monetarista e o enquadramento histórico que terão motivado o desenho institucional do BCE à imagem do *Bundesbank*, cumpre-nos, de igual modo, dar nota de algumas questões com conteúdo adversativo a esta opção que, pela pertinência no contexto de uma Europa democrática, não devem ser negligenciadas na apreciação do elemento independência.

²⁸ Cf. NUNES, António José Avelãs - A Moeda, Serviços de Ação Social da U.C. Serviços de Textos, 2005, Coimbra, p. 4.

²⁹ Note-se, com NUNES, António José Avelãs - A Moeda, Serviços de Ação Social da U.C. Serviços de Textos, 2005, Coimbra, p. 4., que decisões de política monetária, independentemente da sua preponderância prática (que aqui não discutimos), devem ser tomadas, atendendo à sua complexidade, com base em critérios técnicos e objetivos que não se coadunam com dependências dos órgãos executivos.

³⁰ Cf. GRAUWE, Paul de - Economia da União Monetária, 2.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra, p. 238.

³¹ Como nota GRAUWE, Paul de - Economia da União Monetária, 2.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra, p. 238, esta posição das autoridades alemãs terá sido fortemente motivada pela experiência vivida na Alemanha no período de hiperinflação que ocorreu entre 1921 e 1923, durante a República de Weimar, período esse que marcou significativamente o pensamento jurídico-político e económico conformador das décadas que lhe foram subsequentes.

Entre as principais questões (críticas, diga-se) apontadas à configuração de um banco central seguindo o modelo alemão no concernente à independência do poder executivo destaca-se, em especial, aquela que enfatiza a inarredável necessidade de *legitimar democraticamente* o BCE, na medida em que este exerce poderes de autoridade monetária³². Como nota NUNES (1996), não é aceitável à luz do princípio democrático que um “*pequeno grupo não eleito de “técnicos” possa tomar, liberto de controlo político democrático e da responsabilização política pela via eleitoral, decisões que afetam o interesse e bem-estar de milhões de pessoas*”.

Uma segunda questão, acrescenta ainda o autor, prende-se com o facto do “*estatuto de independência dos bancos centrais afasta[r] os seus responsáveis do contacto com as populações, divorciando-os da realidade económica e social, acentuando, consequentemente, o risco da adopção de políticas que não tenham em conta as necessidades e as legítimas aspirações dos agentes económicos e das pessoas em geral*”³³. Contudo, como adverte NUNES, é imprescindível reconhecer que qualquer decisão em matéria de política monetária – independentemente da sua preponderância prática, isto é, da habilidade da política monetária para produzir efeitos relevantes na economia real, que aqui não discutimos – deve ser tomada, atendendo à sua complexidade, com base em critérios técnicos e objetivos que não se coadunam com dependências dos órgãos executivos.

Uma vez compreendidas as circunstâncias e o debate jurídico-económico que levou à decisão no sentido da configuração do BCE de acordo com o modelo alemão de banco central, cumpre-nos, no remanescente do presente capítulo, analisar os vários afloramentos concretos de independência reconhecíveis no quadro jurídico-estatutário do BCE. Este exercício, se bem-sucedido, permitir-nos-á identificar os principais pontos de fricção que hoje se observam entre, por um lado, o quadro legal regulador da atuação do BCE e a progressiva complexificação do seu mandato.

³² Dedicaremos o último capítulo do nosso estudo à análise dos meios e mecanismos de legitimação da atuação do BCE.

³³ Cf. NUNES, António José Avelãs - A Moeda, Serviços de Ação Social da U.C. Serviços de Textos, 2005, Coimbra, p. 5.

Quais os principais *afloramentos da independência* do BCE?

Sobre esta questão, a doutrina e o próprio BCE têm vindo a reconhecer cinco dimensões essenciais de independência: a *institucional*, a *pessoal*, a *funcional e operacional*, a *legal* e, por fim, a *financeira*.³⁴

A independência institucional encontra-se genericamente consagrada no artigo 130.º do TFUE e desdobra-se em duas dimensões concretas que lhe dão significado material. A primeira das dimensões, endógena, consubstancia-se na proibição de “*no exercício dos poderes e no cumprimento das atribuições e deveres que lhes são conferidos pelos Tratados e pelos Estatutos do SEBC e do BCE, o Banco Central Europeu, os bancos centrais nacionais, ou qualquer membro dos respetivos órgãos de decisão (...) solicitar[em] ou receber[em] instruções das instituições, órgãos ou organismos da União, dos Governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade*”³⁵. Complementarmente, a segunda parte deste mesmo artigo 130.º do TFUE estabelece uma dimensão exógena, simétrica, que obriga as “*...instituições, órgãos ou organismos da União, bem como os Governos dos Estados-Membros a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros dos órgãos de decisão do Banco Central Europeu ou dos bancos centrais nacionais no exercício das suas funções*”.

Neste sentido, como concretiza MAÇÃS³⁶ a propósito desta dimensão institucional da independência, enquanto “*instituição dotada da personalidade jurídica própria e independente, o BCE actua, no exercício da sua atividade específica, com total autonomia, apenas subordinado à lei /Tratados, Estatutos do SEBC e do BCE), e sujeito ao controlo jurisdicional do TJUE*”.

Um segundo afloramento da independência do BCE é a *independência pessoal*. Esta dimensão manifesta-se essencialmente por intermédio da consagração no TFUE e nos Estatutos SEBC/BCE de um regime de mandatos que promova a sua estabilidade, quer quanto à duração, quer quanto à determinação das circunstâncias que podem resultar numa

³⁴ Cf. SCHELLER, Hanspeter K. – O Banco Central Europeu – História, Papel e Funções, 2.ª Edição, 2006. Consultado em: 2 de janeiro de 2025, p. 124.

³⁵ Cf. Artigo 130.º do TFUE.

³⁶ Cf. MAÇÃS, Fernanda – “Artigo 130.º”. In Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado, Almedina, 2012, Coimbra, p. 598.

antecipação do seu termo por via de demissão. Neste sentido, nos termos dos artigos 11.º, n.º 2, e 14.º, n.º 2, dos Estatutos SEBC/BCE, respetivamente, os membros da Comissão Executiva são nomeados para mandatos com um prazo de oito anos não renováveis, sendo os governadores dos BCN mandatados para exercícios de cinco anos, com possibilidade de renovação. Por outro lado, como referimos, o regime de demissão dos membros da Comissão Executiva e, bem assim, dos governadores dos BCN não consubstancia um poder discricionário.

No caso dos membros da Comissão Executiva, nos termos do artigo 11.º, n.º 4, dos Estatutos SEBC/BCE, a demissão apenas é possível nos casos em que o membro “*deixe de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções*” ou “*tenha cometido falta grave*”. Em ambos os casos, esta demissão efetiva-se mediante pedido do Conselho do BCE ou da Comissão Executiva ao TJUE que, por sua vez, será responsável pela decisão final.

Por seu turno, nos termos do artigo 14.º, n.º 2, dos Estatutos SEBC/BCE, a demissão dos governadores dos BCN apenas pode ocorrer se verificadas as mesmas circunstâncias, isto é, caso este “*deixe de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções*” ou “*tenha cometido falta grave*”. Contudo, na eventual ocorrência de uma demissão de um governador de um BCN, nos termos do artigo 14.º, n.º 2, dos Estatutos SEBC/BCE, o “*governador em causa ou o Conselho do BCE podem interpor recurso da decisão de demissão para o Tribunal de Justiça com fundamento em violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação*”.

A terceira dimensão da independência, que identificámos como *independência funcional e operacional* – na doutrina também designada como *independência instrumental*³⁷ – efetiva-se, no essencial, por intermédio da transversalidade de competências e poderes conferidos ao BCE pelo TFUE e pelos Estatutos do SEBC/BCE, que lhe permitem uma prossecução autónoma dos seus objetivos, sem necessidade de qualquer autorização política, particularmente no que concerne à prática dos atos e, bem assim, à utilização dos instrumentos legais que entender idóneos para prossecução da manutenção da estabilidade

³⁷ Cf. Cf. MAÇÃS, Fernanda – “Artigo 130.º”. In Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado, Almedina, 2012, Coimbra, p. 598.

dos preços, excecionando-se desta discricionariedade a proibição do financiamento monetário.³⁸³⁹⁴⁰

Sobre a quarta dimensão – a *independência legal* – remetemos para aquilo que escrevemos a propósito da personalidade e capacidade jurídica do BCE que, conforme vimos, é, nos termos conjugados do artigo 282, n.º 3 do TFUE e do artigo 13.º, n.º 1 do TUE, reconhecido como Instituição da UE.

Por último, sobra-nos a quinta forma de independência: a *independência financeira*. No essencial, esta dimensão concretiza-se na autonomia organizativa, possibilitada pelo facto de esta instituição gozar de rendimentos e recursos financeiros próprios lhe conferem total autonomia na definição da sua organização interna. Por outro lado, note-se, ainda, que o BCE tem orçamento próprio e independente do da UE, ficando obrigado nos termos do Artigo 26.º, n.º 2, dos Estatutos SEBC/BCE, a apresentar as suas contas anuais “*que são elaboradas pela Comissão Executiva e de acordo com os princípios fixados pelo Conselho do BCE*” e, bem assim, auditadas por auditores externos independentes nos termos do artigo 27.º do referido Estatuto.

³⁸ Sem prejuízo de regressarmos a este ponto quando nos pronunciarmos sobre a importância do controlo jurisdicional do BCE enquanto mecanismo fundamental de legitimação, cumpre-nos, no presente momento, dar nota da principal restrição à discricionariedade instrumental do BCE, que consiste na proibição do financiamento monetário, consubstanciado impedimento absoluto para a “...*concessão de créditos sob a forma de descoberto ou sob qualquer outra forma pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros (...) em benefício de instituições, órgãos ou organismos da União, governos centrais, autoridades regionais, locais ou outras autoridades públicas, outros organismos do setor público ou empresas públicas dos Estados-Membros, bem como a compra direta de títulos de dívida a essas entidades, pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais*”.

³⁹ Para uma análise aprofundada sobre a atuação do BCE no contexto da crise económica resultante da pandemia Covid-19, em especial sobre a conformidade das medidas concretas adotadas com o seu mandato, ver CLAEYS, Grégory - “The ECB in the COVID-19 Crisis: Whatever it Takes, Within its Mandate”. In Monetary Dialogue Papers, setembro de 2020, p. 19.

⁴⁰ Cf. MACHADO, Pedro - “Artigo 124.º”. In Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado, Almedina, 2012, Coimbra, p. 245.

IV. A LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DO BCE

Conforme mencionado no capítulo precedente, como contrapeso ao facto do desenho institucional do BCE lhe reconhecer, estatutariamente⁴¹, um elevado grau de independência do poder político, é necessário, em contexto democrático, acautelar mecanismos que, por um lado, garantam a sua legitimidade e, por outro, que permitam analisar e sancionar o BCE pelo eventual não cumprimento dos seus objetivos. Dito de outro, torna-se necessário aplicar um princípio democrático geral^{42 43}.

Neste contexto, quanto à sistematização da nossa análise, procuraremos, num primeiro momento, compreender e analisar os *parâmetros* que permitem aferir a *legitimidade democrática* do BCE e, subseqüentemente, dedicaremos a nossa atenção ao estudo da importância da *transparência* e da *prestação de contas* (“*accountability*”, na formulação inglesa) enquanto principais *mecanismos de responsabilização*.

Conforme observam GOODHART /LASTRA, quanto ao primeiro ponto em análise, – os parâmetros da legitimidade democrática – a plena legitimação de um qualquer banco com natureza e funções de banco central, como é o caso do BCE, decorre, concorrentemente, de uma *validação formal* e de uma *validação social*⁴⁴.

Amplamente, sobre a *vertente formal*, é exigível que o processo de instituição do banco central resulte de um ato democrático, como uma decisão constitucional, legal⁴⁵ ou, como é o caso do BCE, a respetiva instituição resulte de um tratado⁴⁶. Por seu turno, no que respeita à *vertente social* da legitimação democrática, cuja verificação é mais complexa de avaliar, esta está dependente do sentimento de aceitação dos cidadãos sobre os quais o banco

⁴¹ Cf. Artigo 130.º do TFUE

⁴² Cf. GRAUWE, Paul de - Economia da União Monetária, 2.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra, p. 245245.

⁴³ Neste mesmo sentido, leia-se também em DALL’ORTO MAS, Rodolfo / VONESSEN, Benjamin / FEHLKER, Christian / ARNOLD, Katrin - “The case for central bank independence”, 2020, p. 18, o seguinte: “*In democratic jurisdictions, central bank independence is typically accompanied by accountability, which in turn is underpinned by transparency, and both can increase the effectiveness of monetary policy*”.

⁴⁴ Cf. GOODHART, Charles; LASTRA, Rosa - “Populism and Central Bank Independence.” In Open Economies Review, 2018, vol. 29.º, 1, N.º 3, pp. 49-68.

⁴⁵ Do qual é exemplo o Banco de Inglaterra (em inglês, “The Bank of England”), que exerce funções de banco central.

⁴⁶ Ver artigo 13.º do TUE.

central exerce poderes de autoridade pública. No caso do BCE, às dificuldades inerentes a um qualquer processo de validação social acrescem as dificuldades resultantes da grande heterogeneidade política e económica dos Estados que compõem área euro. Claro está que, as duas formas de legitimação se apresentam como indissociáveis e, neste sentido, como refere GOODHART / LASTRA, “*When societal legitimacy weakens or is no longer present, the law is bound to change*”⁴⁷.

Não existindo particulares dúvidas quanto à componente formal, em sentido estrito, da legitimidade democrática do BCE (é uma instituição da União Europeia e a sua legitimidade decorre diretamente do artigo 13.º, do TUE, e do TFUE), certo é que a vertente social desta legitimação implica processo constante de reavaliação e revalidação. Neste sentido, como facilmente se compreenderá, não se pode afirmar “verificada” ou “não verificada” sem se atender às concretas circunstâncias do momento no qual se coloca a questão.

Com efeito, tomar posição sobre o estado de “legitimação social” implica necessariamente conhecer e analisar os meios e mecanismos existentes que permitem escrutinar a atuação do BCE e, bem assim, aferir e avaliar a sua suficiência face aos extensos poderes delegados nesta instituição. Neste sentido, importa, pelo que nos parece, que esta análise seja subdividida em três etapas distintas. A primeira etapa, com carácter fundamentalmente acessório, será vocacionada para a compreensão das *exigências democráticas do próprio ato de delegação* de poderes numa entidade independente, como é o caso do BCE. A segunda etapa, dedicada à *transparência da atuação*, é orientada para aquilo que podemos identificar como uma “auditoria permanente do público”, materializada na suscetibilidade de, em cada momento, a atuação e decisões do BCE poderem ser conhecidas e compreendidas pelos cidadãos dos Estados que adotam o euro como moeda. Por último, na terceira fase da análise, dedicaremos a nossos esforços aos *mecanismos de prestação de contas*, ponderando sobre a sua suficiência face ao observado nas etapas precedentes e, bem assim, identificando os potenciais desafios que dos mesmos podem resultar para a manutenção da efetiva independência do BCE.

⁴⁷ Cf. GOODHART, Charles; LASTRA, Rosa - “Populism and Central Bank Independence”. In *Open Economies Review*, 2018, vol. 29.º, 1, N.º 3, pp. 49-68.

Começando pela compreensão macroscópica do processo de delegação de poderes no BCE, acompanhando GRAUWE, note-se que, em democracia, os cidadãos delegam poder nos representantes políticos eleitos que o exercem continuamente até que tenham de se confrontar novamente com o eleitorado que, sob a forma de voto, se pronuncia sobre o sucesso (subjetivamente percecionado) dos atos políticos praticados durante o mandato retrospectivamente analisado. Desta forma, são observáveis dois estádios nos *mecanismos de delegação*: um *ex ante*, no qual se *delega* o poder e a independência para o futuro, e um *ex post*, que *julga* a atuação dos políticos eleitos no decurso do seu mandato.

Analogamente, quando os representantes da vontade do povo decidem, no exercício das suas funções, delegar poderes em instituições com competências especializadas, por ato de delegação secundária, é exigível que existam os mesmos dois estádios que se verificam aquando da delegação primária: primeiramente, a referida delegação de poder, que dará independência de atuação à instituição com competências especializadas (*ex ante*); e, posteriormente, uma avaliação (*ex post*) da atuação dessa instituição. Em suma, o “...*político que tem de prestar contas perante o eleitorado não se pode permitir delegar poderes a uma instituição (torná-la independente) sem ser capaz de exercer controlo sobre essa instituição*”⁴⁸, variando a intensidade desse controlo e escrutínio de forma diretamente proporcional à quantidade e importância dos poderes delegados.

Por tudo isto, fica assim evidente que a dotação de uma instituição de poderes e funções de autoridade monetária requer, indiscutivelmente, a previsão de reais e eficazes mecanismos de controlo, bem como uma definição concreta dos objetivos aos quais esta instituição está conformada⁴⁹.

⁴⁸ Cf. GRAUWE, Paul de - Economia da União Monetária, 2.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra, p. 245.

⁴⁹ Sobre a mesma problemática, leia-se em GOODHART, Charles; LASTRA, Rosa - “Populism and Central Bank Independence”. In Open Economies Review, 2018, vol. 29.º, 1, N.º 3, p. 56.: “*Central banks are not majoritarian, democratic institutions. Central banks are, instead, technocratic bureaucracies, staffed by career employees and, typically, a few leaders elected by the political authorities. It might be said that any bureaucratic agency is non-majoritarian...But the problem is greatly exacerbated in the case of central banks as compared with typical bureaucracies. Central banks do not simply administer a technical regulatory scheme affecting discrete industries or interests. They regulate price levels, which is one of the most fundamental powers of government, and one of the most important practical concerns of the public at large*”

Vejamos se tal acontece no caso do BCE.

O primeiro ponto em análise deve, pelo que nos parece, materializar-se num juízo de verificação do cumprimento das exigências relativas à *transparência* na atuação do BCE – entendida como o fornecimento ao público em geral e aos mercados de toda a informação relevante sobre estratégia, análises, decisões de política monetária e procedimentos, de forma aberta, clara e em tempo oportuno⁵⁰. Para o efeito, propomos uma dupla perspetivação: uma primeira, que reconhece na transparência um elemento fundamental a um idóneo e efetivo exercício de controlo e, bem assim, uma segunda que procure estabelecer uma relação entre a o elemento transparência na atuação e a prossecução do objetivo primordial do BCE, a manutenção da estabilidade dos preços.

Ora, como elemento fundamental ao controlo, quer pelos cidadãos quer pelos tribunais, a transparência, como reconhecem GOODHART /LASTRA, é imprescindível à auditoria da atuação do BCE, revelando-se mesmo como *conditio sine qua non* à idónea execução da mesma. Em abstrato, e transpondo para o nosso texto as palavras do autor: “*Accountability is an obligation to give account of, explain and justify one’s action, while transparency is the degree to which the information on such action is available. The provision of information is clearly an element of accountability*”⁵¹⁵².

Adicionalmente, e ainda perspetivada como elemento auxiliar à prestação de contas, a transparência na atuação revela-se um fator igualmente importante como forma de *responsabilização informal*, promovendo a mencionada legitimidade democrática social⁵³, particularmente relevante no caso especial do BCE, atentas as escassas formas de responsabilização formais que veremos existirem no TFUE e, bem assim, nos Estatutos do SEBC/BCE.

⁵⁰ Cf. [Transparência \(europa.eu\)](https://www.europa.eu)

⁵¹ Cf. LASTRA, Rosa - “Accountability Mechanisms of the Bank of England and of the European Central Bank. In Monetary Dialogue Papers, setembro de 2020, p. 15.

⁵² Complementarmente, para uma análise aprofundada sobre a relação estabelecida entre a “prestação de contas” e a “transparência na atuação” e, em especial, sobre o conceito “Accountable Independence”, ver CURTIN, Deirdre - “«Accountable Independence» of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency”. In European Law Journal, 23, 2016, n. °s 1 e 2, p. 32.

⁵³ Cf. GOODHART, Charles; LASTRA, Rosa - “Populism and Central Bank Independence”. In Open Economies Review, 2018, vol. 29.º, 1, N.º 3, p. 56-68.

Complementarmente, e desta feita analisando a relação estabelecida entre a transparência da atuação do BCE e a prossecução do seu objetivo primordial – a manutenção da estabilidade dos preços – a verdade é que, como aliás é já reconhecido pelo próprio BCE e também pela doutrina que se dedica ao seu estudo, também neste aspeto o elemento transparência se revela crucial. Note-se, exemplificativamente, que, tal como observam DALL’ORTO MAS / VONESSEN / FEHLKER / ARNOLD⁵⁴, a incerteza do público sobre as preferências imediatas do BCE relativas ao controlo e objetivos de inflação podem, por si, resultar numa tendência de aumento percentual da mesma no curto prazo. Por oposição, uma execução transparente da política monetária pode, como afirmam os autores, consubstanciar uma ferramenta de política monetária bastante eficaz no próprio controlo da inflação.

Por seu turno, no que respeita aos mecanismos previstos para prestação de contas, reiteramos, com QUINTAL⁵⁵⁶, que os mesmos “...sendo sempre necessários, tornam-se progressivamente mais importantes conforme se transferem mais competências dos governos para esses bancos” e, bem assim, maior é a sua independência na atuação. Por outras palavras, ainda que por vezes a concordância prática não seja, em concreto, de fácil realização, a independência, o poder e legitimidade (esta última perspetivada através dos mecanismos de prestação de contas) devem cuidadosamente ser ponderadas aquando do desenho institucional de um banco central. Face a estas considerações, atento o elevado nível de independência que caracteriza o BCE, seria expectável um elevado nível de escrutínio da sua atuação e resultados. Contudo, como veremos, tal não se verifica.

⁵⁴ Cf. DALL’ORTO MAS, Rodolfo / VONESSEN, Benjamin / FEHLKER, Christian / ARNOLD, Katrin - “The case for central bank independence”, 2020, p. 18.

⁵⁵ Cf. QUINTAL, Carlota - “Banco Central Europeu: Independência e Responsabilidade Política”, 1996, p. 137.

⁵⁶ No mesmo sentido, lê-se em GRAUWE, Paul de - Economia da União Monetária, 2.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra, p.245, o seguinte: “*Quanto mais o poder político delegar, mais bem organizado terá de estar o controlo da forma como esse poder é usado. Se houver pouca transferência de poder, não há grande necessidade de controlo. Assim (aplicando estes princípios ao banco central), se o governo tomar as decisões em matéria de taxas de juro, não há razão para que o banco central tenha explicitamente de prestar contas. Contudo, se o governo delegar muito poder ao banco central, existe a necessidade correspondente de que este último tenha maiores responsabilidades em matéria de prestação de contas. E isto porque o governo mantém total responsabilização perante os eleitores e, por isso, não se pode permitir transferir poder sem manter o controlo sobre o uso desse mesmo poder. Assim, independência e prestação de contas são parte do mesmo processo de transferência*” (sublinhado nosso).

Os mecanismos de responsabilização⁵⁷ do BCE estão previstos no TFUE e no Estatuto do SEBC/BCE, que, nos respetivos artigos 284.º e 15.º, estabelecem obrigações de reporte. Assim, nos termos do artigo 284.º do TFUE, o BCE fica obrigado a enviar *“anualmente ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ainda ao Conselho Europeu um relatório sobre as atividades do SEBC e sobre a política monetária do ano anterior e do ano em curso”*. Por outro lado, com periodicidade semanal e trimestral, respetivamente, são publicados nos termos do artigo 15.º dos Estatutos do SEBC/BCE informações e relatórios que reflitam a situação financeira consolidada do Eurosistema⁵⁸.

Contudo, e não obstante os esforços do próprio BCE em cumprir e até exceder as obrigações de reporte previstas no TFUE e nos Estatutos do SEBC/BCE⁵⁹, o certo é que comparando com outros bancos centrais⁶⁰, dos quais a FED pode, porventura, ser o melhor exemplo, o BCE apresenta-se como um banco central dotado de maior independência política e, paradoxalmente, com menor exigência de prestação de contas. Neste sentido, como nota GRAUWE, *“quando o (ou a) Presidente da Reserva Federal comparece perante o Congresso, encara uma instituição que pode mudar os Estatutos da Reserva Federal através de uma maioria simples...”*, ao passo que *“quando o (ou a) Presidente do BCE comparece perante o Parlamento Europeu, encara uma instituição que não tem poder para mudar os estatutos do BCE”*, que só podem ser alterados com uma eventual revisão do TFUE o que, por sua vez, dependeria de um consentimento de todos os Estados-Membros da UE, integrantes ou não da UEM, o que expõe, pelo que nos parece, inequívocas lacunas no âmbito da responsabilização do BCE.

⁵⁷ Conforme nota MAÇÃS, não existe no TFUE nenhum acolhimento específico ou tradução expressa do Princípio da Responsabilização, resultando o referido princípio da análise dos diversos mecanismos previstos no TFUE. Cf. MAÇÃS, Fernanda – “Artigo 130.º”. In Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado, Almedina, 2012, Coimbra, 599.

⁵⁸ Cf. MAÇÃS, Fernanda – “Artigo 130.º”. In Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado, Almedina, 2012, Coimbra, p. 599.

⁵⁹ Paralelamente às obrigações de reporte consagradas no TFUE e nos Estatutos do SEBC/BCE, o BCE promove ainda uma série de iniciativas que contribuem para uma maior e mais transparente responsabilização perante os cidadãos da UE, designadamente: a i) publicação do boletim económico do BCE; a ii) realização de conferências de imprensa; iii) a publicação de relatos referentes às reuniões do Conselho do BCE sobre matérias de política monetária; e, por fim, iv) mediante a publicação de artigos, entrevistas e discursos no seu site.

⁶⁰ Cf. GRAUWE, Paul de - Economia da União Monetária, 2.ª Edição, , Almedina, 2020, Coimbra, p. 247.

Por outro lado, note-se, igualmente, que um efetivo controlo da atuação do BCE deve, impreterivelmente, ser parametrizado pelo cumprimento do seu mandato que, como vimos, é primordialmente a manutenção da estabilidade dos preços e, subordinadamente, o apoio às políticas económicas gerais da UE. Por analogia àquilo que se verifica nas relações contratuais jurídico-privadas em que ocorre a transferência de poderes entre partes, como nota GRAUWE (2020)⁶¹, também nas relações de direito público o ato de delegação de poderes implica a redação de um contrato que especifica objetivos, meios, e prevê regimes sancionatórios para efeitos de incumprimento, estes últimos tanto mais eficientes quanto mais concretos e claros forem os objetivos e os meios disponíveis. Ora, no caso do BCE, o ato de delegação materializa-se na atribuição genérica dos poderes e funções de autoridade monetária ao serviço do objetivo genérico e indeterminado de manutenção da estabilidade dos preços, delegando-se no próprio BCE respetiva concretização do conceito. Acompanhando o autor, o remanescente do mandato – apoiar a políticas económicas gerais da União – é tão genérico que não permite sequer ajuizar se a sua atuação foi ou não adequada. Assim, como evidencia GRAUWE, “... de certa forma o BCE redigiu, por si mesmo, as letras pequenas do contrato que celebrou com o poder político”.

Ademais, atenta a grande discricionariedade de meios suscetíveis de utilização por parte do BCE na prossecução do seu mandato – a mencionada independência instrumental – foi necessário estabelecer, no artigo 35.º, dos Estatutos do SEBC/BCE, um mecanismo de fiscalização jurisdicional dos seus atos e omissões, tendo o TJUE sido designado como tribunal competente.

Este mecanismo, cuja utilização foi bastante reduzida até a emergência da grande crise financeira, deflagrada no decurso do ano de 2007, tem vindo progressivamente a ganhar relevância concreta no contexto das crises económicas sucessivas que temos vindo a assistir e que têm servido de justificação para a complexificação do mandato do BCE. Ora, esta complexificação, que se iniciou como resposta da UE à crise financeira e se materializou na criação da União Bancária Europeia (acrescentando às atribuições do BCE já mencionadas atribuições específicas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito) e na necessidade (reconhecida pelo próprio BCE) de adoção de instrumentos de política monetária

⁶¹ Cf. GRAUWE, Paul de - Economia da União Monetária, 2.ª Edição, , Almedina, 2020, Coimbra, p. 245.

não convencionais, especificamente a aquisição de títulos de dívida pública no mercado secundário, tem vindo a testar os quadros regulatórios do BCE e, bem assim, os limites da sua discricionariedade instrumental e respetiva legitimidade.

Esta realidade, que tem servido para, desde 2014, fundamentalmente, o TJUE ser chamado a pronunciar-se sobre a legalidade das ações do BCE, coloca questões com enorme importância prática relativas à manutenção da efetiva independência do BCE. A este propósito, como observa THIELE⁶², o controlo jurisdicional da atuação do BCE, se confinado à mera apreciação da sua conformidade legal, não representa qualquer tipo de ingerência preocupante do poder judicial na condução da política monetária. Pelo contrário, pode mesmo ser visto como um espaço fundamental para o BCE justificar publicamente a sua atuação e, nesse sentido, incrementar a sua transparência. Contudo, a intervenção do TJUE deve restringir-se à função de controlo de legalidade, sob pena de condicionar excessivamente a atuação do BCE e prejudicar a eficiente condução da política monetária. Nas palavras do autor, *“if a central bank wants to pursue its monetary goals effectively, it needs sufficient room for manoeuvre — especially in such a complex and inhomogeneous monetary area as the Economic and Monetary Union”*.

No mesmo sentido, GOODHART / LASTRA, realçam que a discricionariedade na atuação do BCE é a componente essencial da sua independência e materializa-se na liberdade de agir dentro dos limites do quadro jurídico pré-estabelecido. Neste sentido, os poderes de revisão do TJUE não se estendem ao conteúdo da decisão de política monetária ponderada e aplicada pelo BCE, mas única e exclusivamente à apreciação de se esta ação tem cabimento no quadro jurídico conformador da sua atuação. Nas palavras dos autores, *“the aim of the Court is not to supplant or replace the decision taken or to second guess what central banks should have done”*⁶³.

Complementarmente, GOODHART / LASTRA observam ainda que, a fim de melhorar a qualidade dos processos de fiscalização do TJUE (o único tribunal competente para julgar a

⁶² Cf. THIELE, Alexander - “The independence of the ECB: Justification, Challenges, and Possible Treats.” In *The New European Central Bank: Taking Stock and Looking Ahead*, 2023, Oxford University Press, p.

⁶³ Leia-se, adicionalmente, em GOODHART, Charles; LASTRA, Rosa - “Populism and Central Bank Independence”. In *Open Economies Review*, 2018, vol. 29.º, 1, N.º 3, p. 66, o seguinte: *“The risk of ‘supplanting the Bank’ justifies the ‘degree of caution’ that should characterize the intensity of judicial review. «Judges should not overstep the limits of their competences in order to enforce the limits of other actors’ competences».*”

ações e omissões do BCE), atendendo à especificidade e complexidade das matérias e decisões de política monetária, bem como das outras “novas” funções do BCE no contexto da União Bancária Europeia, deveria ser criada uma secção especializada dentro do TJUE, composta por juízes com experiência em questões financeiras e monetárias. Esta medida, teria ainda o predicado de reforçar significativamente a legitimação democrática do BCE que, como vimos, tem tido o seu mandato não só mais complexo como ampliado.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegados, por fim, à última etapa do nosso estudo, pretendemos, despretensiosamente, tecer algumas considerações gerais que entendemos relevantes sobre o tema da independência e legitimação democrática do BCE.

Em primeiro lugar, parece-nos oportuno enfatizar a ideia de que refletir sobre o tema objeto da nossa análise não é, pelo que nos parece, um exercício que deva culminar com uma tomada de posição absoluta sobre o modelo ideal de desenho institucional do BCE, optando alternativamente pelo modelo alemão ou anglo-francês. Cremos, aliás, que, em abstrato, tal exercício não é sequer de possível execução, já que, como observava o filósofo grego Heraclito, “*nada é permanente exceto a mudança*”. Contudo, tal não desresponsabiliza, antes pelo contrário, a doutrina, a UE e até o próprio BCE, de realizarem em cada momento uma avaliação da adequação das suas estruturas e quadros normativos às exigências impostas pela realidade económica vivida em cada momento e em cada lugar, que efetiva ou potencialmente possa impactar o funcionamento da UEM e, em especial, a própria moeda euro e seus utilizadores.

Por outro lado, esta reflexão não deve também ser entendida no sentido de não reconhecermos capacidade de adaptação do BCE ao longo dos tempos. Aliás, é dessa mesma adaptação que nasce o interesse renovado da nossa reflexão, que procurou tocar nalguns dos pontos fundamentais que conformam o debate jurídico-económico que se pronuncia sobre a independência e legitimação dos bancos centrais.

Assim, ao longo do nosso estudo – no qual não desenvolvemos uma abordagem econométrica que permita estabelecer uma relação inequívoca entre o grau de independência

do BCE e o objetivo de controlo da inflação, antes assumindo esta relação como um dado adquirido – focámo-nos fundamentalmente em compreender o funcionamento e equilíbrio da balança que coloca, por um lado, o elemento *independência política* e, por outro, a *legitimidade democrática* do BCE.

Não será propriamente uma novidade afirmar que, como se intui, quanto maior o grau de independência conferido maior a necessidade de desenvolver mecanismos eficientes de escrutínio da atuação. Contudo, quando o objeto de análise é o BCE, a pluralidade de realidades económicas e sociais existentes na área euro reforça a importância de enfatizar esta verdade que, não obstante ser percecionada como absoluta, vem sendo progressivamente agredida fruto da reinterpretação e ampliação do mandato do BCE.

Por outro lado, perspetivando a ação do BCE pela lente da legitimidade democrática social, parece-nos oportuno destacar que, paralelamente ao imprescindível reforço dos mecanismos de responsabilização (destacando o aperfeiçoamento dos processos de fiscalização do TJUE), é fundamental não perder de vista a importância transparência da sua atuação. Note-se que, atenta a heterogeneidade dos países integrantes da área euro e das suas políticas financeiras internas, cada crise económica é percecionada e vivida de múltiplas formas distintas. Neste contexto, e admitindo que, apesar de testada, a independência do BCE deve ser mantida e que o seu desígnio fundamental deve permanecer a manutenção da estabilidade dos preços, o reforço da efetiva transparência, através de uma comunicação eficiente com os cidadãos da área euro, deve ser sempre uma prioridade na agenda do BCE. Assim, e não obstante louváveis esforços, a eficácia real da transparência da atuação do BCE, tanto quanto nos parece, ainda é pouco expressiva, por não só a informação disponibilizada não “*chegar ao público em geral*”, como igualmente pelo facto de, atenta a complexidade da informação, a mesma correr reais riscos de não ser corretamente interpretada por uma grande percentagem dos cidadãos que à mesma tem acesso, condicionando negativamente a sua gestão financeira privada.

Por último, em jeito de conclusão, cumpre-nos enfatizar que, não obstante os inúmeros desafios jurídicos e económicos que têm colocado em causa a manutenção da independência do BCE e têm justificado a complexificação do seu mandato, não perspetivamos que seja possível (ou mesmo até razoável) alterar o TFUE e Estatutos do SEBC/BCE no sentido de

aproximar o BCE do modelo anglo-francês de banco central. Tal não se afigura possível, a nosso ver, desde logo porque no contexto de uma UEM marcadamente heterogénea, a condução da política monetária tornar-se-ia num exercício não apenas caótico como, provavelmente, contraproducente, por intensificar exponencialmente o problema já existente relativo à assimetria (na área euro) dos efeitos da política monetária. Dito isto, consequentemente, não vislumbramos outro caminho que não o reforço constante e proporcional dos meios e mecanismos promotores de legitimação democrática do BCE, especialmente, como já afirmámos, ao nível da transparência da atuação e aperfeiçoamento do controlo jurisdicional.

REFERÊNCIAS

- AMTENBRINK, Fabian; MARKAKIS, Menelaos- “The Legitimacy and Accountability of the ECB at the Age of Twenty”. *In* The New European Central Bank: Taking Stock and Looking Ahead, Oxford University Press, 2023.
- CLAEYS, Grégory - “The ECB in the COVID-19 Crisis: Whatever it Takes, Within its Mandate”. *In* Monetary Dialogue Papers, Setembro de 2020. Consultado em: 2 de janeiro de 2025. Disponível em: [The ECB in the COVID-19 Crisis: Whatever it Takes, Within its Mandate \(europa.eu\)](#).
- CURTIN, Deirdre - “«Accountable Independence» of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency”. *In* European Law Journal, 23, 2016, n. ºs 1 e 2, p. 28-44.
- DALL’ORTO MAS, Rodolfo / VONESSEN, Benjamin / FEHLKER, Christian / ARNOLD, Katrin - “The case for central bank independence”, 2020. Consultado em: 2 de janeiro de 2025. Disponível em: [The case for central bank independence: a review of key issues in the international debate \(europa.eu\)](#);
- FERNANDES, Abel L. Costa / MOTA, Paulo R. Tavares - A Teoria e a Política Monetárias na Actualidade, 5.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra.
- GOMES, António Ferreira- “Artigo 127.º”. *In* Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado, Almedina, 2012, Coimbra.
- GOMES, José Caramelo - Lições de Direito da União Europeia, Almedina, 2009, Coimbra.
- GOODHART, Charles; LASTRA, Rosa - “Populism and Central Bank Independence”. *In* Open Economies Review, 2018, vol. 29.º, 1, N.º 3, pp. 49-68.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel - Direito da União, 6.ª Edição, Almedina, 2010, Coimbra.
- GRAUWE, Paul de - Economia da União Monetária, 2.ª Edição, Almedina, 2020, Coimbra.
- LASTRA, Rosa - “Accountability Mechanisms of the Bank of England and of the European Central Bank. *In* Monetary Dialogue Papers, setembro de 2020. Consultado em: 2 de janeiro de 2025. Disponível em: [Accountability Mechanisms of the Bank of England and of the European Central Bank \(europa.eu\)](#).
- MAÇÃS, Fernanda – “Artigo 130.º”. *In* Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado, Almedina, 2012, Coimbra.

- MACHADO, Pedro - “Artigo 124.º”. In *Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado*, Almedina, 2012, Coimbra.
- MACHADO, Pedro - “Artigo 129.º”. In *Tratado de Lisboa – Anotado e Comentado*, Almedina, 2012, Coimbra.
- MARTINS, Felipe Figueiredo - “A União Bancária Europeia: subsídios para a sua compreensão”. In *Boletim de Ciências Económicas*, 2016, p. 265-327.
- MERSCH, Yves (2018) “*Central Bank independence revisited*”, ERA Forum. Disponível em: [Yves Mersch: Central bank independence revisited \(bis.org\)](https://www.bis.org/yves-mersch-central-bank-independence-revisited);
- NUNES, António José Avelãs (1996: 405-423): “*Notas Sobre a Independência dos Bancos Centrais*”, Ensaio de Homenagem Manuel Jacinto Nunes, Lisboa, ISEG/UTL. Disponível em: [Microsoft Word - HOMENAGEM JACINTO NUNES.docx \(uc.pt\)](#).
- NUNES, António José Avelãs - *A Moeda*, Serviços de Ação Social da U.C. Serviços de Textos, 2005, Coimbra.
- QUELHAS, José Manuel - “Dos objetivos da União Bancária Europeia”. In *Boletim de Ciências Económicas*, 55, 2012, p. 235-298.
- QUINTAL, Carlota - “Banco Central Europeu: Independência e Responsabilidade Política”, 1996. Consultado em: 2 de janeiro de 2025. Disponível em: [NotasEconomicas10_artigo15.pdf \(uc.pt\)](#);
- SCHELLER, Hanspeter K. - *O Banco Central Europeu – História, Papel e Funções*, 2.ª Edição, 2006. Consultado em: 2 de janeiro de 2025. Disponível em: [O Banco Central Europeu - História, papel e funções \(segunda edição revista 2006\) \(bportugal.pt\)](#);
- SILVA, António Martins da - *Sistema Político da União Europeia*, Almedina, 2013, Coimbra.
- THIELE, Alexander - “The independence of the ECB: Justification, Challenges, and Possible Treats”. In *The New European Central Bank: Taking Stock and Looking Ahead*, 2023, Oxford University Press, p. 237-264.

O PAPEL INOVADOR DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE (ISCs) NA PREVENÇÃO DA FRAUDE E DA CORRUPÇÃO: ONDE ESTAVA O AUDITOR?¹

Helena Abreu Lopes²

SUMÁRIO

1. As instituições superiores de controlo financeiro externo como instrumento de reforço da confiança nas instituições públicas. 2. O papel das instituições superiores de controlo financeiro externo na prevenção da fraude e da corrupção. 3. A promoção da integridade no setor público. 4. A cooperação entre as instituições superiores de controlo e entidades com incumbências específicas de prevenir ou combater a corrupção. 5. A especificidade das instituições superiores de controlo com competência jurisdicional. 6. A auditoria pelas instituições superiores de controlo da integridade na gestão pública e dos sistemas, estratégias e medidas contra a fraude e corrupção. 7. Considerações metodológicas. 8. As ferramentas digitais e o combate à fraude e corrupção. 9. Conclusões.

¹ Apresentação feita inicialmente no *Fórum Internacional de Auditoria Governamental*, em novembro de 2022, no Rio de Janeiro, o qual foi organizado por iniciativa do Tribunal de Contas da União, Brasil, por ocasião do XXIV Congresso Internacional da INTOSAI (INCOSAI 2022).

² Juíza Conselheira, Tribunal de Contas de Portugal.

THE INNOVATIVE ROLE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (SAIs) IN PREVENTING FRAUD AND CORRUPTION: WHERE WAS THE AUDITOR?

Helena Abreu Lopes

SUMMARY

1. The supreme audit institutions as an instrument for reinforcing trust in public institutions. 2. The role of supreme audit institutions in the prevention of fraud and corruption. 3. Promoting integrity in the public sector. 4. Cooperation between supreme audit institutions and entities with specific responsibilities for preventing or combating corruption. 5. The specific nature of supreme audit institutions with jurisdictional authority. 6. The audit by supreme audit institutions of integrity in public management and of systems, strategies and measures against fraud and corruption. 7. Methodological considerations. 8. Digital tools and the fight against fraud and corruption. 9. Conclusions

1. As Instituições Superiores de Controlo Financeiro Externo como instrumento de reforço da confiança nas instituições públicas

A confiança dos cidadãos relativamente às instituições continua a decrescer.

Os resultados do Barómetro *Edelman* sobre confiança¹ são preocupantes. Em 2022, este Barómetro chama a atenção para um ciclo vicioso de desconfiança, em que apenas 4 em 10 pessoas acreditam nos seus governos, com tendência para piorar, e em que 76% dos cidadãos consideram que a informação divulgada é falsa ou tendenciosa. Muitos hoje desconfiam das notícias que são veiculadas pelos *media*, do que é escrito nas redes sociais, do que as instituições e empresas divulgam e temos exemplos recentes em que, em grandes democracias, uma boa parte dos cidadãos não acredita sequer nos resultados de processos eleitorais altamente escrutinados. Esta falta de confiança fragiliza fortemente as instituições públicas e o próprio Estado.

A utilização de algoritmos sofisticados, apresentados como um importante instrumento de defesa contra a corrupção, por reduzirem a intervenção humana nos processos de decisão, assim eliminando a influência de interesses próprios ou alheios nessa decisão, é ela própria posta em causa. E se esses algoritmos tiverem sido elaborados de modo a provocar ou propiciar fraudes, que as pessoas não são capazes de reconhecer?

Refira-se que as situações de fraude e corrupção podem ser bastante díspares entre si e, numa aceção estrita e jurídica, ter especificidades relativamente a outras ilegalidades e crimes. Neste texto, utilizamos estas expressões em sentido amplo, abrangendo todas as tipologias de ilícitos e crimes que implicam a utilização desviante de recursos públicos.

A corrupção e a fraude na gestão pública distorcem o acesso aos serviços e aos mercados públicos, desviam recursos públicos significativos e, consequentemente, prejudicam a satisfação das necessidades públicas. Embora não existam dados que permitam quantificar o seu custo, designadamente a nível nacional, estima-se que cerca de metade das situações de corrupção ocorra nos contratos públicos. Os mercados públicos representam 14% do PIB da

¹ Vide <https://www.edelman.com/trust/2022-trust-barometer>

União Europeia² e estima-se que, só nesse domínio, a corrupção possa envolver custos adicionais de 10 a 25%³.

Em face de grandes escândalos financeiros, perguntava-se *onde estava o auditor* que devia ter detetado e revelado os esquemas fraudulentos. Hoje, em muitas situações escandalosas, já nem se pergunta isso. A auditoria é por vezes vista, ela própria, apenas como mais um instrumento de legitimação de interesses.

Num primeiro momento, a crise associada à pandemia de Covid-19 reforçou a confiança dos cidadãos nos seus governos e administrações para a gerir e combater, mas cedo se revelaram casos de utilização fraudulenta ou abusiva das medidas e dos apoios aplicados. É globalmente reconhecido o aumento do risco de irregularidades, fraude e corrupção na gestão dos recursos públicos afetos a essas medidas, associados, designadamente, à aplicação de programas dispendiosos através de processos simplificados e acelerados⁴. A continuação de medidas de apoio público para fazer face agora às dificuldades resultantes da guerra e da inflação mantém estes riscos na agenda.

Neste contexto, o papel das instituições superiores de controlo financeiro público (ISCs) é desafiante.

As ISCs são as entidades que, em cada país, asseguram a prestação de contas por parte de quem gere fundos públicos, a fiscalização ao mais alto nível da gestão desses fundos e da

² Vide COM (2017) 572, 3.10.2017 e https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy_en.

³ Vide, entre outros, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/integrity/>, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf> e <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/integrity/>

⁴ Vide, por exemplo, Institute of Internal Auditors, *Lingering Fraud Risks of the COVID-19 Pandemic*, in <https://www.theiia.org/en/content/articles/tone-at-the-top/2023/tone-at-the-top-lingering-fraud-risks-of-the-covid-19-pandemic/>, Brenton Steenkamp, *Why COVID-19 made fraud and compliance a bigger issue*, in https://www.ey.com/en_gl/assurance/why-covid-19-made-fraud-and-compliance-a-bigger-issue, OECD, Policy Brief, *Public Integrity for an Effective COVID-19 Response and Recovery in the MENA region*, in <https://www.oecd.org/mena/governance/OECD-Policy-Brief-Public-Integrity-COVID19-2020.pdf> ou Ed Olowo-Okere, *Collaboration between Supreme Audit Institutions and Citizens is Critical in Ensuring Accountability and Transparency of Government's Response to COVID-19*, in <https://blogs.worldbank.org/governance/collaboration-between-supreme-audit-institutions-and-citizens-critical-ensuring>

execução dos orçamentos públicos e, quando detenham poderes de natureza jurisdicional, o apuramento de responsabilidades e o sancionamento pela prática de infrações na sua utilização. O trabalho que desenvolvem traduz-se, assim, no assegurar da transparência e da fundamentação da atividade administrativa e financeira pública, obrigando à prestação de contas e reduzindo as oportunidades para a atuação pública arbitrária e para os desvios relativamente às normas, objetivos e interesses que conformam essa atuação.

Os princípios, *standards* e guias de auditoria pública frisam que as instituições superiores de controlo verificam se o desempenho das responsabilidades públicas decorre de acordo com princípios de boa governação, entre os quais se contam o respeito por valores e princípios éticos. Assim, ao exercerem as suas missões, estas entidades promovem a integridade, a transparência e a responsabilidade nas finanças públicas e contribuem para a prevenção da corrupção. Isto é claramente referido, designadamente, nas declarações de princípios INTOSAI P-1, 10 e 12, na ISSAI 100 e nos guias GUID 5260 e 5270⁵.

Este seu papel leva a que as ISCs sejam reconhecidas como parte integrante dos *sistemas nacionais de integridade*. Os quadros definidos pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁶, pela Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública⁷, pelo Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO)⁸ ou pela Transparência Internacional⁹ atribuem todos eles importância crucial à sua intervenção.

Por exemplo, em vários documentos das Nações Unidas refere-se como as instituições superiores de controlo são importantes guardiãs da «*accountability*» e entidades chave nos sistemas nacionais de integridade, por, designadamente, através do seu trabalho rotineiro de fiscalização, prevenirem desvios às regras e princípios estabelecidos¹⁰.

⁵ Vide <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>

⁶ Vide Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

⁷ Vide Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>,

⁸ Vide <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco>

⁹ Vide <https://www.transparency.org/en/national-integrity-system-assessments>

¹⁰ Vide <https://publicadministration.un.org/en/Research/World-Public-Sector-Reports>

A OCDE, por seu turno, referiu já que as instituições superiores de controlo têm uma especial perspetiva sobre a globalidade da ação governativa e de administração e são das entidades públicas que mais confiança inspiram aos cidadãos¹¹.

2. O papel das Instituições Superiores de Controlo Financeiro Externo na prevenção da fraude e da corrupção

Assim, para terem um papel relevante na prevenção da fraude e corrupção e promoverem a confiança dos cidadãos nas instituições que os governam, bastaria às ISCs fazer bem o seu trabalho de fiscalização, auditoria e controlo, forçando a uma adequada *accountability* e a um bom funcionamento dos sistemas de controlo interno.

O exercício das suas missões típicas envolve o desenvolvimento de auditorias financeiras, de regularidade ou de desempenho, com vista a uma maior transparência e responsabilização na gestão pública. Nos casos em que, como em Portugal, as instituições tenham poderes jurisdicionais de sancionar os responsáveis por infrações financeiras ou falhas na prestação de contas, os processos de responsabilização e o sancionamento funcionam também como um estímulo e uma garantia de cumprimento das regras e princípios aplicáveis aos gestores públicos.

Os principais *standards* de auditoria da INTOSAI, em especial a base constituída pelas ISA¹², não eram muito assertivos na matéria do combate à fraude e corrupção. As normas de auditoria frisam que os responsáveis por evitar e resolver a ocorrência de fraudes e corrupção são primordialmente os gestores das entidades auditadas. Por outro lado, as instituições de auditoria pública nem sempre dispõem de mandato ou instrumentos para analisar algumas das dimensões da governança ou para identificar responsabilidades concretas.

Mas, em geral, as expetativas cidadãs e a relevância que estas instituições devem e querem manter já não se bastam com isso. As ISCs estão, hoje, conscientes de que as expetativas dos

¹¹ “Despite a general decline in confidence in government and legislature, SAIs have a unique birds-eye view of government and remain one of the most trusted public institutions”, em OCDE, *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, 2016.

¹² ISA: *International Standards on Auditing*.

seus *stakeholders* exigem mais e por *stakeholders* referimo-nos a cidadãos, parlamentos, gestores, empresas, *media* e instâncias internacionais. Todos querem que as instituições de controlo financeiro lhes deem mais informação e mais garantias de uma sã gestão pública, livre de práticas fraudulentas ou corruptas, e todos esperam que as ISC's evidenciem os eventuais desvios.

Ainda que, em termos de deteção e evidenciação pública de fraudes ou práticas corruptas no exercício de funções públicas, a atuação das ISC's seja muito diversa, elas estão mais despertas para esta temática e trilham novas direções. A atuação das ISC's neste domínio é muito assimétrica, há uma grande margem para o aprofundamento da sua intervenção, mas há iniciativas muito interessantes e muito relevantes, que referiremos adiante.

Mesmo no quadro do exercício estrito da sua função típica, uma dimensão muito diferenciadora é a capacidade de as ISC's perceberem em que matérias podem contribuir para uma oportuna credibilização das operações ou para a evidenciação de desvios, atuando muito rapidamente relativamente a matérias que preocupam os cidadãos e outros *stakeholders*. Trata-se de um caminho que estas instituições trilharam, designadamente durante a crise da covid-19, produzindo relatórios rápidos sobre a forma como os governos controlavam os riscos de fraude e corrupção. Refira-se também, como exemplo de atitude muito responsiva quanto às preocupações cidadãos, a auditoria desenvolvida pelo TCU (Brasil) para avaliação do sistema eletrónico de votação nas eleições presidenciais, no que diz respeito à sua segurança, confiabilidade e auditabilidade¹³.

3. A promoção da integridade no setor público

Socorrendo-nos novamente do barómetro *Edelman* sobre confiança¹⁴, o mesmo tem vindo a evidenciar ao longo dos anos que a corrupção é uma das questões que mais preocupa os cidadãos, a maioria dos quais tem a perceção de que a atividade governativa prossegue

¹³ Vide <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/2-turno-das-eleicoes-tribunal-volta-a-analisar-boletins-de-urna.htm>

¹⁴ Vide <https://www.edelman.com/trustbarometer>

frequentemente interesses de natureza privada¹⁵. No seu relatório de 2020, este barómetro assinala, de forma impressionante, que a confiança nas instituições assenta na competência e na ética que lhes são reconhecidas, referindo que, de acordo com os dados recolhidos, as entidades governamentais não são, em geral, vistas nem como competentes nem como éticas.

Para contrariar a falta de confiança dos cidadãos nas decisões e na gestão das entidades do setor público e no seu alinhamento com princípios de interesse público, torna-se necessário lançar mão de mecanismos que possam fortalecer a integridade e credibilidade dessas organizações. E, como refere o Conselho da OCDE, *“abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada. Uma resposta estratégica e sustentável à corrupção é a integridade pública”*¹⁶.

Na sua Recomendação sobre Integridade Pública¹⁷, emitida em 2017, o Conselho da OCDE define a integridade pública como *“o alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”* e faz um conjunto de recomendações sobre como agir sobre os vários elementos que contribuem para a sua salvaguarda, elementos esses que se agrupam em torno de três grandes *clusters*: um sistema de integridade coerente e abrangente, uma cultura de integridade pública e um modelo de efetiva prestação de contas.

As recomendações da INTOSAI, organização mundial das instituições superiores de controlo financeiro¹⁸, e as de outras organizações internacionais, como as Nações Unidas e a OCDE, chamam a atenção para o papel relevante que as instituições de controlo financeiro têm na promoção de uma gestão financeira pública que obedeça a critérios de transparência e integridade.

Nesta linha, há um crescente número de ISCs a explorar como podem intensificar o seu papel na prevenção da fraude e da corrupção através da promoção de uma boa governação pública assente no princípio da integridade.

¹⁵ Vide <https://www.edelman.com/trust2017>

¹⁶ Vide <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-pt.pdf>

¹⁷ Idem.

¹⁸ Vide <https://www.intosai.org/>

Neste domínio, assumiu um especial relevo a iniciativa da organização europeia das instituições superiores de controlo, EUROSAI¹⁹, a qual, durante a presidência portuguesa da organização e sob sua proposta, estabeleceu uma equipa de trabalho sobre auditoria e ética.

Esta equipa, denominada *Task Force on Audit and Ethics*, TFA&E²⁰, foi instituída em 2011 e, sob a liderança do Tribunal de Contas de Portugal, desenvolveu, até 2021, um conjunto largo de iniciativas para enquadrar um trabalho mais consistente de promoção da integridade, tanto no seio das próprias instituições de controlo como nas entidades fiscalizadas. Esta equipa foi, entretanto, substituída pela *EUROSAI Network for Ethics*, N.ET, presidida pela ISC da Croácia, com o especial objetivo de manter a troca de informações e experiências entre as ISCs no domínio da promoção da integridade²¹.

Do trabalho desenvolvido, destacam-se os documentos *Auditing Ethics in the Public Sector* (2014)²² e *Audit of Ethics in Public Sector Organisations* (2017)²³, incluindo neste segundo caso orientações sobre a forma de desenvolver auditorias com foco em temas de natureza ética.

Esses documentos evidenciam que as ISCs podem orientar o seu trabalho para a promoção da integridade na governação pública de várias formas, dependendo dos seus mandatos e das suas opções estratégicas de programação.

Desde logo, quando desenvolvem auditorias, designadamente financeiras ou de regularidade, o plano das mesmas inclui, por regra, a análise dos sistemas de controlo interno das organizações auditadas.

Um sistema de controlo interno inclui todos os procedimentos de controlo desenhados pela entidade para assegurar que ela atinge os seus objetivos com respeito pelas regras e princípios aplicáveis, salvaguardando a regularidade das operações, os seus ativos, a veracidade, fiabilidade, integridade e oportunidade dos registos e informação financeira, a prevenção de

¹⁹ EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions), vide <https://www.eurosai.org/>

²⁰ Vide <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/>

²¹ Vide <https://eurosai.revizija.hr/default.aspx?aspxerrorpath=/>

²² Vide [http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Auditing%20Ethics/TFAE_paper%20Auditing%20Ethics%20in%20Public%20Sector%20\(EN\).pdf](http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Auditing%20Ethics/TFAE_paper%20Auditing%20Ethics%20in%20Public%20Sector%20(EN).pdf)

²³ Vide <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/g-english-TFAEGuidelines%20to%20audit%20ethics.pdf>

fraudes, erros e atos ilegais e o cumprimento das suas atribuições, das políticas de gestão adotadas e dos planos e procedimentos da organização. Como se descreve no modelo de controlo interno COSO²⁴, o primeiro elemento do ambiente de controlo refere-se à integridade e valores éticos²⁵.

Se aprofundarem a análise deste elemento do ambiente de controlo na generalidade das suas auditorias, as instituições de controlo estarão a dar um contributo reforçado para a integridade da gestão pública. Nesta linha, podem, por exemplo, desenvolver módulos de integridade para serem aplicados nas auditorias correntes que conduzem, como sucede, por exemplo, na Auditoria Geral da Hungria. Esta abordagem é adotada no Tribunal de Contas de Portugal, tendo em conta que, por exemplo, está já rotinada a verificação de que as entidades observam as recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção²⁶, designadamente a adoção de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e a respetiva implementação.

A Controladoria Geral da Costa Rica é um caso interessante neste domínio, já que, sem necessitar de reforçar o seu trabalho de controlo, instituiu uma colaboração ativa com os auditores internos, orientando e encorajando o seu trabalho na auditoria da ética. Para o efeito, emitiu um guia técnico completo sobre o desenvolvimento de auditorias de ética²⁷ e contratualizou com os auditores internos o seu desenvolvimento em etapas, procedendo ao acompanhamento da respetiva realização.

Outra das possibilidades de as instituições superiores de controlo financeiro promoverem a integridade no setor público é desenvolverem ou participarem em atividades de divulgação e encorajamento com vista à adoção pelas próprias entidades de instrumentos que reforcem a sua gestão ética. Incluem-se, neste plano, seminários, publicações ou outras atividades de disseminação dos valores, princípios e instrumentos éticos e a articulação de ações com outras entidades.

²⁴ Vide *COSO Internal Control- Integrated Framework*, em <https://www.coso.org/Documents/990025P-Executive-Summary-final-may20.pdf>

²⁵ O ambiente de controlo é o conjunto de *standards*, processos e estruturas que constituem a base do controlo interno. Entre outros elementos, compreende os valores éticos e de integridade a observar na organização e o tom que a gestão de topo estabelece quanto às normas de conduta que devem ser observadas e que gestores reforçam aos vários níveis da organização.

²⁶ Vide <http://www.cpc.tcontas.pt/recomendacoes.html>

²⁷ Vide <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/auditoria-etica.html>

4. A cooperação entre as instituições superiores de controlo financeiro externo e entidades com incumbências específicas de prevenir ou combater a corrupção

No quadro da articulação das ISCs com outras entidades, assume um especial relevo a sua cooperação com as denominadas agências anticorrupção. Embora sob formatos muito diversos, estas agências têm sido criadas em muitos países, em grande parte para dar cumprimento às orientações derivadas da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

A INTOSAI assinou um Memorando de Entendimento com as Nações Unidas, tendo em vista a intensificação do papel das ISCs na implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Para o implementar, criou um Grupo, designado como IGET, *INTOSAI Global Experts Team*, presidido pela ISC dos Emiratos Árabes Unidos.

Na sequência da cooperação empreendida, designadamente com a UNODC, *United Nations Office on Drugs and Crime*, a Conferência dos Estados Parte da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, na sua sessão de dezembro de 2019, aprovou a Resolução 8/13 sobre a melhoria da colaboração entre as instituições superiores de controlo financeiro e as entidades anticorrupção²⁸.

Ao abrigo dessa resolução, o trabalho conjunto resultou num guia com orientações práticas para reforçar a cooperação entre as ISCs e as agências anticorrupção: *Enhancing collaboration between Supreme Audit Institutions and Anti-Corruption Bodies in preventing and fighting corruption: A Practical Guide*²⁹, o qual foi lançado no XXIV INCOSAI³⁰, realizado no Rio de Janeiro em novembro de 2022 e vai ser objeto de iniciativas de disseminação.

Esse guia aborda:

- O envolvimento que as ISCs podem ter na definição de estratégias de prevenção e combate à corrupção, através de contributos para o seu desenho e da utilização dos

²⁸ Vide https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/COSP8_resolutions.pdf

²⁹ Vide https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2022/Enhancing_collaboration_between_Supreme_Audit_Institutions_and_Anti-Corruption_Bodies_EN.pdf

³⁰ O INCOSAI é o Congresso mundial das ISCs que pertencem à INTOSAI, o qual se realiza a cada 3 anos. Vide <https://incosai2022.rio.br/pt/home/>

resultados das suas auditorias para identificar as áreas de risco sobre que essas estratégias devem agir;

- A forma como podem participar nas ações de execução das referidas estratégias e, designadamente, a auditoria que podem efetuar sobre o grau de implementação das medidas constantes das estratégias anticorrupção;
- A possível integração mútua da avaliação e gestão do risco nos processos de auditoria das ISCs e nos processos de gestão de riscos de corrupção, por parte das agências anticorrupção e das próprias entidades gestoras;
- A relevância dos trabalhos das ISCs na deteção de situações de corrupção, através da utilização dos resultados de auditoria como fonte de informação para as agências anticorrupção ou como *input* de outros canais de reporte e/ou através da utilização dos resultados do trabalho das agências na preparação dos planos e programas de auditoria da ISC;
- As possibilidades de as ISCs conduzirem, participarem ou contribuírem para a investigação de casos de corrupção;
- O reforço da cooperação internacional, da capacitação e da troca de informação entre as ISCs e as agências;
- O uso das tecnologias de informação e comunicação, em especial o papel das ISCs na garantia da qualidade da informação e o grande potencial da utilização de ferramentas de análise de dados e de modelos para identificar e prever riscos de irregularidade e corrupção;
- O papel das ISCs na implementação dos vários artigos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

O guia inclui vários exemplos de iniciativas e práticas de ISCs.

No caso do Tribunal de Contas português, regista-se a organização e participação em diversas ações de disseminação dos valores, princípios e instrumentos éticos e a articulação de ações com outras entidades. Refira-se que o Presidente do Tribunal de Contas presidiu, por inerência, ao Conselho de Prevenção da Corrupção, sendo seu Secretário-Geral o Diretor Geral do Tribunal de Contas, o que assegurou um sem número de situações de cooperação

entre as várias entidades aí representadas junto de inúmeras organizações públicas e destinatários da sociedade civil, designadamente escolas e seus alunos³¹.

Em termos de cooperação internacional, para além dos grupos de trabalho já referidos, nos quais o Tribunal de Contas português tem participado ativamente, existem outros grupos relevantes, como o *Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering* da INTOSAI e a *Comissão Técnica de Luta contra a Corrupção Transnacional*, da OLACEFS³² (organização das ISCs da América Latina e Caraíbas).

5. A especificidade das instituições superiores de controlo com competência jurisdicional

As ISCs com competência jurisdicional têm a capacidade para ter um papel reforçado no domínio da prevenção e combate à corrupção.

Estas ISCs são competentes para sancionar a prática de infrações à legalidade financeira, e, nessa medida, sempre tiveram a função de determinar a responsabilidade dos contáveis ou gestores (consoante a sua competência) e identificar eventuais ilegalidades e infratores.

O carácter jurisdicional destas instituições é também, frequentemente, acompanhado de uma obrigação de comunicação das fraudes e crimes detetados às autoridades judiciais para a devida investigação e punição e de uma prática de cooperação entre jurisdições.

Esta vertente de *enforcement* tem também um importante potencial de dissuasão e eficácia.

O Tribunal de Contas português, através da sua 3.^a Secção ou das Secções Regionais, procede ao julgamento dos responsáveis indiciados por infrações financeiras, podendo sancioná-los com multas ou ordens para a reposição de valores em que o erário público tenha sido lesado.

O Tribunal de Contas de Portugal identifica também, no curso dos seus trabalhos, potenciais infrações criminais e comunica-as ao Ministério Público. Estão em permanência no Tribunal

³¹ O Conselho de Prevenção da Corrupção foi, entretanto, substituído, por outra entidade. O Decreto-Lei n.º 109-E/2021 criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e aprovou o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC). Vide <https://dre.pt/dre/lexionario/termo/mecanismo-nacional-anticorrupcao-menac?ts=1677542400034>

³² Vide <https://olacefs.com/ctct/pt/>

vários Procuradores-Gerais Adjuntos, que detêm a iniciativa das ações para responsabilização financeira e a possibilidade de comunicar aos seus pares na jurisdição criminal eventuais indícios de crime³³.

Na identificação das situações de eventual infração, importa referir que o Tribunal de Contas dispõe de mecanismos que lhe permitem agir com base na comunicação de situações identificadas pelos serviços de controlo interno da administração financeira do Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, em que se incluem os serviços de inspeção e auditoria.

A prática do Tribunal admite também a receção de comunicações e denúncias de condutas fraudulentas ou corruptas por parte de qualquer cidadão. Quer as situações concretas reportadas quer os problemas sistémicos evidenciados são considerados para efeitos de planeamento de ações de fiscalização do Tribunal de Contas.

6. A auditoria pelas instituições superiores de controlo da integridade na gestão pública e dos sistemas, estratégias e medidas contra a fraude e corrupção

Em termos de reforço do papel das ISCs no domínio que analisamos, um campo relevante é o desenvolvimento de ações de controlo especificamente dirigidas a matérias relativas à gestão ética, a sistemas de integridade e à implementação de estratégias, medidas ou políticas de combate à fraude e corrupção.

Existe ainda uma margem significativa para inclusão e intensificação desta temática na atuação fiscalizadora das ISCs, mas encontram-se exemplos inovadores e de impacto reconhecido e assiste-se ao seu incremento, à medida que as instituições percecionam as crescentes preocupações e expetativas da sociedade.

Algumas das ISCs têm abordado a temática realizando ações de controlo em matérias muito precisas, seja em relação a entidades concretas seja procedendo a uma análise do tema de

³³ Em especial, crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, corrupção, peculato, participação económica em negócio, fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, administração danosa, tráfico de influência, abuso de poder e branqueamento.

forma horizontal, avaliando e comparando a abordagem dele feita em várias entidades. Neste domínio, pode, por exemplo, citar-se a realização de auditorias focadas em:

- Apurar o grau de aprovação e cumprimento de códigos de conduta (e.g. Auditoria Geral da Islândia e Tribunal de Contas de Portugal);
- Analisar a prevenção e gestão de conflitos de interesses (e.g. Auditoria Geral do Reino Unido, Tribunal de Contas Europeu e Tribunal de Contas de França);
- Escrutinar os procedimentos de aceitação de ofertas e hospitalidade (e.g. Auditorias Gerais do Reino Unido e de Israel);
- Identificar e avaliar políticas e práticas de tratamento de denúncias (e.g. Auditoria Geral do Reino Unido);
- Analisar os procedimentos de *lobbying* (e.g. Tribunal de Contas da Áustria);
- Apurar a integridade observada na contratação pública na área da Defesa (e.g. Departamento Federal de Auditoria dos Estados Unidos da América).

O Tribunal de Contas de Portugal integrou no seu Plano Estratégico de 2020-2022³⁴ um eixo prioritário de ação com vista a “*assegurar o controlo às quebras do sistema de integridade e avaliar os impactos na administração financeira pública*”, tendo o Plano Estratégico de 2023-2025 dado continuidade a essa prioridade.

Esta matéria teve uma especial relevância no período da crise associada à pandemia de Covid-19, em que, tal como em muitos outros países, foram adotadas medidas céleres para a enfrentar, que passaram frequentemente pela dispensa de procedimentos e controlos normalmente exigidos nos processos de gestão pública e respetiva despesa. Os mecanismos que devem ser usados para reforçar a integridade num contexto de maior debilidade da *compliance* passam, designadamente, pela maior difusão das expetativas quanto ao cumprimento de princípios de ação ética e interesse público, pela identificação das funções e pessoas que possam estar mais expostas aos riscos de influência externa ou desvio ético, pela aplicação das medidas que melhor possam mitigar essa exposição (e.g. segregação, rotação, revisão do trabalho e das decisões, colegialidade, verificações), pela documentação

³⁴ Vide

https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/PlanosTrienais/Documents/plano_estrategico_2020-2022.pdf

e transparência dos processos e pela facilitação de procedimentos de denúncia³⁵. Estes aspetos refletiram-se naturalmente nas matérias analisadas nas auditorias aos processos desprocedimentalizados.

Refira-se, ainda, que o Tribunal de Contas português completou duas auditorias com uma importante componente relativa a sistemas de gestão da integridade, quanto aos apoios às vítimas de grandes incêndios³⁶. Considerando que estavam a decorrer investigações criminais relativamente a alegações de fraude na utilização desses fundos, o Tribunal entendeu que a sua abordagem devia focar-se em avaliar se um dos fundos em causa funcionou como um instrumento adequado para aplicar ajuda humanitária e se os controlos instituídos nos vários foram eficazes para salvaguardar a integridade, regularidade e responsabilidade na utilização dos meios financeiros. A auditoria avaliou, em especial, os pontos fortes e as debilidades da componente ética do ambiente de controlo, apreciando se a mesma permitiu identificar e mitigar os riscos éticos. Das observações, conclusões e recomendações formuladas, salienta-se:

- A recomendação para a elaboração de um quadro legislativo global que regule a ajuda humanitária e solidária, contendo, designadamente, princípios éticos aplicáveis, regras sobre a definição de critérios da ajuda, procedimentos de coordenação e controlo e normas sobre transparência, prestação de contas e controlo financeiro;
- A ineficácia dos controlos instituídos para prevenir os riscos de fraude, corrupção e comportamento não ético. Os critérios não eram suficientemente claros, os riscos de quebras de integridade não foram antecipados, os intervenientes não receberam orientações a esse respeito, não foram identificados potenciais conflitos de interesses, não foram conduzidas verificações físicas e os procedimentos e decisões estiveram demasiado concentrados em funcionários e políticos locais. O Tribunal recomendou que fosse dada maior atenção a estes aspetos em futuras situações;

³⁵ Vide relatório sobre “Riscos na Utilização de Recursos Públicos na Gestão de Emergências (Covid-19)”, em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-oac-2020-01.pdf>

³⁶ Vide <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel020-2019-2s.pdf> e <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2022/rel004-2022-2s.pdf>

- A insuficiência dos mecanismos de participação e transparência, sendo desejável que as populações afetadas sejam consultadas durante os processos de ajuda e que uma lista da assistência providenciada e dos correspondentes beneficiários seja sempre publicitada.

Uma outra vertente importante é a eficácia dos sistemas nacionais de prevenção da fraude, corrupção e conflitos de interesses na utilização de verbas provenientes de programas de financiamento europeu. O mecanismo mais recente de financiamento excecional da União Europeia, associado a planos nacionais de recuperação e resiliência, reforça a responsabilidade dos Estados Membros pela eficácia e verificação desses sistemas, estando o Tribunal de Contas português a desenvolver trabalhos de auditoria nesse sentido.

Em matéria de auditoria ética, é possível também abordar o sistema de integridade numa perspetiva mais geral, em termos setoriais ou nacionais, avaliando, por exemplo, a adequação e eficácia dos sistemas, estratégias ou programas de prevenção e combate da corrupção. Por exemplo, as instituições superiores de controlo do Brasil, Estados Unidos, Canadá, México e Croácia fizeram já análises desse tipo mais abrangente. Pode citar-se também o caso do Tribunal de Contas Europeu, que completou, em 2019, uma auditoria sobre o quadro deontológico nas instituições da União Europeia³⁷, bem como o Tribunal de Contas de Espanha, que desenvolveu uma auditoria sobre o grau de implementação dos modelos de prevenção de delitos e de comportamentos contrários à ética nas empresas públicas³⁸.

7. Considerações metodológicas

As auditorias referidas no ponto anterior serão, com frequência, auditorias de desempenho, cujo desenvolvimento deverá ter em conta os respetivos *standards* e manuais procedimentais. A INTOSAI e cada ISC dispõem de normas metodológicas para o efeito. As auditorias sobre temas éticos têm, no entanto, de considerar desafios específicos.

³⁷ Vide https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_PT.pdf

³⁸ Vide <https://www.tcu.es/repositorio/ebb28a45-7bff-4bd2-b6d7-3ad1bcabda15/l1398.pdf>

Os comportamentos humanos nas organizações são determinados, mais do que pelas regras instituídas, pelos estímulos e exemplos e pela cultura que se vive nas entidades. Com frequência, uma coisa é o que está regulamentado, outra o que efetivamente se pratica. É também reconhecido, designadamente nas avaliações feitas pela OCDE, pelo GRECO e pela Transparência Internacional, que a introdução de regulamentação não é, em si, sinónimo de que a mesma seja aplicada, considerando-se que o verdadeiro desafio é o da efetiva implementação das regras, procedimentos e controlos desenhados e o da construção de uma verdadeira cultura de integridade.

Na Recomendação já acima citada, o Conselho da OCDE procura pôr o foco na vertente da cultura ética, desde logo ao definir a integridade pública como *”o alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”*. Fá-lo também ao incluir no sistema de integridade pública vários elementos de natureza comportamental e cultural como o compromisso, a liderança, a meritocracia, a abertura e a participação.

As ISCs e os seus auditores estão treinados e vocacionados para, nas auditorias, recolher evidência indiscutível sobre as matérias que analisam e avaliam, dada quase sempre pelos designados *hard controls* (regras, processos, políticas definidas, autorizações, reconciliações, registos, etc.). Os *soft controls*, como valores, comportamentos, conhecimentos, competências ou atitudes, não podem ser medidos objetivamente. Ora, em matéria ética, estes *soft controls* são imprescindíveis e não podem deixar de ser considerados. Uma auditoria de integridade tem de ser holística, não pode resumir-se a uma constatação da conformidade ou desconformidade com regras, impondo-se que abranja também aspetos culturais.

A avaliação sobre a cultura de uma organização implica aspetos subjetivos e de perceção, que não apenas fogem a uma perspetiva clássica de auditoria como podem ser de difícil aceitação por parte do auditado. Nessa medida, implicam, por um lado, a utilização de métodos que permitam a avaliação dessas componentes e, por outro, um diálogo e uma consensualização com as entidades fiscalizadas que acomode a sensibilidade dos juízos envolvidos. A utilização de avaliações do clima social, questionários de perceção, *focus groups*, modelos de

maturidade, cruzamento de informação e uma forma especial de formular e comunicar as conclusões de auditoria são especificidades a ter em conta.

Por outro lado, a avaliação e o juízo formulado numa auditoria necessita de se basear num padrão, o qual, em termos de cultura ética, não está em regra plasmado em legislação ou regulamentação. Os auditores podem enfrentar dificuldades na definição dos critérios de auditoria a adotar.

No entanto, pode dizer-se que tem havido um desenvolvimento metodológico que permite ao auditor de hoje munir-se dos instrumentos necessários para desenvolver estas auditorias de forma robusta.

Existem, por um lado, orientações técnicas sobre como as desenvolver, de que são exemplos a *guideline* da TFA&E (*Audit of Ethics in Public Sector Organisations*), a INTOSAI GUID 5270 (*Guideline for the Audit of Corruption Prevention*)³⁹, a *Guidance on Audit of Institutional Framework for Fighting Corruption*, da INTOSAI Development Initiative (IDI), o guia *Evaluating Ethics-Related Programs and Activities*, do Instituto dos Auditores Internos (IIA), as orientações técnicas para auditoria da ética da *Contraloria Geral da Costa Rica*, o *Referencial de Combate a Fraude e Corrupção*, do Tribunal de Contas da União do Brasil⁴⁰ e a *Guideline for Auditing Corruption Prevention Systems*, do Tribunal de Contas da Áustria⁴¹.

A INTOSAI adotou também uma ferramenta desenvolvida nos Países Baixos, conhecida por IntoSAINT. Trata-se de um instrumento de auto-avaliação para avaliar riscos de integridade e o nível de maturidade ética dos sistemas de gestão das ISCs. A metodologia implica uma workshop de auto-avaliação, na sequência da qual são produzidas recomendações para robustecer a integridade na organização e desenhada uma política dedicada para o efeito. Esta ferramenta tem uma versão adaptada à avaliação da integridade noutras organizações

³⁹ Vide <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5270-Guideline-for-the-Audit-of-Corruption-Prevention.pdf>

⁴⁰ Vide https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraud_e_corrupcao_2_edicao.pdf

⁴¹ Vide [http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/Other%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/SAI%20Austria-Guideline%20for%20auditing%20corruption%20prevention%20systems%20\(english\).pdf](http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/Other%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/SAI%20Austria-Guideline%20for%20auditing%20corruption%20prevention%20systems%20(english).pdf)

públicas, que pode ser utilizada como um dos métodos de uma iniciativa ou auditoria da ISC dirigida à prevenção da corrupção⁴².

No que respeita a critérios de auditoria, nos quais os auditores se baseiam para proceder às apreciações que sustentam o seu juízo, existem hoje vários quadros de referência, recomendações internacionais e modelos de maturidade que permitem definir critérios objetivos de auditoria.

Nesse domínio, vários documentos e recomendações internacionais se referem aos componentes de um sistema nacional de integridade⁴³. Enquanto a Transparência Internacional, por exemplo, avalia os sistemas nacionais de integridade em função do regime jurídico e da prática institucional de instituições-chave, o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa definiu um conjunto de 20 princípios para a luta contra a corrupção⁴⁴, em que se incluem, designadamente, atividades de promoção do comportamento ético, medidas de criminalização, a independência, eficácia e especialização das entidades que investigam e acusam as práticas corruptivas, a coordenação das medidas de combate ou o âmbito das atividades de auditoria. Esta estrutura avalia a implementação desses princípios pelos Estados. Por seu turno, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁴⁵ define um largo conjunto de elementos que os Estados devem assegurar para lutar eficazmente contra a corrupção, em que se incluem, designadamente, medidas preventivas, de penalização e de aplicação da lei.

Tendo nomeadamente em atenção essa Convenção, o GUID 5270 da INTOSAI define 7 componentes para um sistema de prevenção da corrupção, que é simultaneamente um sistema de promoção da integridade no setor público:

⁴² Vide <https://www.intosaicbc.org/intosaint/>

⁴³ Vide, por exemplo, a já referida Recomendação da OCDE sobre Integridade no Setor Público, a *Guidance on Audit of Institutional Framework for Fighting Corruption*, da INTOSAI Development Initiative (IDI), o Referencial de Combate a Fraude e Corrupção, do Tribunal de Contas da União do Brasil https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraud_e_corrupcao_2_edicao.pdf, a *Guideline for Auditing Corruption Prevention Systems*, do Tribunal de Contas da Áustria, [http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/Other%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/SAI%20Austria-Guideline%20for%20auditing%20corruption%20prevention%20systems%20\(english\).pdf](http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/Other%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/SAI%20Austria-Guideline%20for%20auditing%20corruption%20prevention%20systems%20(english).pdf), e a metodologia de avaliação da Transparência Internacional, https://images.transparencycdn.org/images/NIS_Background_Methodology_EN.pdf

⁴⁴ Vide <https://rm.coe.int/0900001680534ea6>

⁴⁵ Vide https://wrfww.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf

- Uma cultura organizacional anticorrupção;
- Uma estratégia com objetivos específicos;
- A atribuição de responsabilidades;
- A análise, avaliação e gestão de riscos de desvios;
- Um programa anticorrupção, abrangendo regulamentação, códigos de ética, gestão de recursos humanos, controlos internos, ferramentas de governo eletrónico, mecanismos de deteção de práticas corruptivas (incluindo denúncias e auditoria interna) e de reação às mesmas;
- Rotinas de comunicação e transparência; e
- Processos de monitorização e aprendizagem.

De todos estes elementos suscetíveis de avaliação, os aspetos culturais, a especificidade dos objetivos, a cooperação institucional e os processos de monitorização e aprendizagem são frequentemente identificados como pouco desenvolvidos e implementados.

Um dos aspetos nem sempre suficientemente cuidado é a adequada proteção dos denunciantes, cuja importância foi reconhecida no artigo 33.º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. A Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, pode ser um interessante *benchmark* neste domínio.

Um dos importantes desenvolvimentos é a identificação de indicadores e parâmetros que permitem medir os progressos de um país ou de uma organização na forma como lidam com a fraude e a corrupção. Os níveis detetados destes desvios ou as meras perceções são medidas pouco precisas, porquanto sabemos que o número de casos identificados são a mera ponta do icebergue e o seu incremento pode significar uma maior e não uma menor eficácia do sistema e os índices de perceção têm um viés subjetivo e cultural. Indicadores e medidas mais objetivos são um precioso instrumento para auditores e há progresso neste domínio, com base, designadamente, em trabalho da OCDE, que a TFA&E acompanhou e apoiou⁴⁶.

⁴⁶ Vide <https://oecd-public-integrity-indicators.org/>

O *OECD Public Integrity Handbook*, os complementares modelos de maturidade (*OECD Public Integrity Maturity Models*⁴⁷), o sistema de indicadores para avaliar a implementação da Recomendação, a ISO 37001:2016 (Certificação do Sistema de Gestão Anticorrupção) e a *Global Ethics and Integrity Benchmarks*, de Joan Elise Dubinski e Alan Richter⁴⁸ são elementos muito relevantes a ter em conta.

Se o foco for na gestão da ética ao nível das organizações, um instrumento que pode igualmente ser útil é o modelo de maturidade para a gestão da ética nas ISCs, desenvolvido pela TFA&E⁴⁹, o qual, embora desenvolvido especificamente para as ISCs, com base na ISSAI 130 (Código de Ética da INTOSAI)⁵⁰, é facilmente transponível para outras organizações públicas.

Refira-se ainda o capítulo “*Do’s and Don’ts in the Audit of Ethics*” constante da *Guideline* da TFA&E, que evidencia os principais aspetos a observar e a evitar nas auditorias de integridade, em função das respetivas especificidades, onde se incluem, por exemplo, recomendações no sentido de que estas auditorias se foquem na identificação de áreas de melhoria em vez de na identificação de comportamentos desviantes concretos, de que se evitem surpresas para os auditados, de que se evitem critérios não reconhecidos e de que se dê a devida atenção a problemas de confidencialidade e riscos reputacionais.

8. As ferramentas digitais e o combate à fraude e corrupção

A utilização de tecnologias de informação e comunicação e, com a transformação digital, de ferramentas mais avançadas de análise de dados e de inteligência artificial, tem sido sempre considerada fundamental na luta contra a fraude e a corrupção.

⁴⁷ Vide <https://www.oecd.org/governance/ethics/public-integrity-maturity-models.htm>

⁴⁸ Vide https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/policy_innovations/innovations/000088

⁴⁹ Vide [http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/TFAE%20Guidelines%20to%20implement%20ISSAI%20130-%20Part%20III/2021TFAE_Maturity%20Model-EthicalSAIs%20\(fs\)%20PART-III.pdf](http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/TFAE%20Guidelines%20to%20implement%20ISSAI%20130-%20Part%20III/2021TFAE_Maturity%20Model-EthicalSAIs%20(fs)%20PART-III.pdf)

⁵⁰ Vide <https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics/>

Não há dúvida de que a utilização de tecnologias de informação e comunicação tem um elevado potencial para aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos prestados e para facilitar o acesso dos cidadãos aos mesmos e à correspondente informação.

A governação e administração digitais podem também contribuir para a redução das oportunidades de favoritismo e práticas corruptivas. A digitalização elimina os contactos pessoais e introduz procedimentos automáticos harmonizados, com base em critérios estritamente objetivos. Por outro lado, incrementa a transparência dos processos de decisão, através da divulgação pública de informação sobre a atividade dos governos e da administração pública, desse modo abrindo espaço a um maior escrutínio e controlo social das decisões e dos titulares de cargos públicos, tanto por parte dos meios de comunicação social como dos próprios cidadãos.

A crescente informatização e interoperabilidade dos sistemas de informação, associados à prestação de serviços públicos e à inovação tecnológica, permitem, cada vez mais, a aplicação de ferramentas avançadas de registo e rastreamento (como é o caso do *blockchain*, que impede a manipulação de processos e registos) e a criação de sistemas inteligentes de recolha, processamento e análise de dados, que, com base em algoritmos⁵¹, podem analisar rapidamente informação, confirmar requisitos, identificar padrões e anomalias, elaborar prioridades e mesmo tomar decisões. Designadamente, a criação de sistemas inteligentes de identificação de padrões de comportamentos suspeitos (sistemas de alerta) nos mais variados domínios, como a administração fiscal ou a segurança social, pode ser uma grande mais-valia para promover uma cultura de maior integridade.

A INTOSAI tem desenvolvido fortemente a análise da matéria e emitido recomendações para uma crescente utilização das tecnologias a fim de potenciar a eficiência, a qualidade e o impacto do trabalho de controlo das ISCs⁵². Refere-se na Declaração de Moscovo: “*The constantly accelerating accumulation of data and rapidly changing developments in technology and communication serve both as challenges and opportunities to improve the*

⁵¹ Um algoritmo é um conjunto de regras que um computador aplica automaticamente para realizar cálculos que podem resolver problemas ou responder a perguntas.

⁵² Vide, designadamente, Declaração de Moscovo, no XXIII INCOSAI, em [https://intosairussia.org/images/docs/moscowdeclaration/Moscow-declaration\(EN\).pdf](https://intosairussia.org/images/docs/moscowdeclaration/Moscow-declaration(EN).pdf)

quality of public audit, develop its efficiency, foster its strategic direction, and thus increase the value of SAIs to their stakeholders and enhancing trust in public institutions worldwide”.

No quadro da cooperação entre as Nações Unidas e a INTOSAI para implementação da Convenção contra a Corrupção, foi adotada a Resolução n.º 9/3 da Conferência de Partes, que trata a matéria da utilização de ferramentas digitais⁵³. Nessa Resolução preconiza-se a intensificação do uso de tecnologias por parte das ISCs para reforçar a implementação da Convenção, promovendo uma maior transparência e um reporte mais efetivo nas áreas da contratação pública, da gestão financeira e das declarações de bens e interesses dos agentes públicos, de modo a facilitar a identificação de atos de corrupção e a apoiar a correspondente investigação e acusação criminal.

O Guia *Enhancing collaboration between Supreme Audit Institutions and Anti-Corruption Bodies in preventing and fighting corruption: A Practical Guide*⁵⁴, já acima referido, identifica vários exemplos de ferramentas informáticas utilizadas pelas ISCs. Algumas estão a recorrer a inteligência artificial, como sucede no Brasil e na Colômbia, onde ferramentas eletrónicas varrem elevados volumes de informação sobre contratos públicos e apoios públicos para detetar indícios de irregularidades e conflitos de interesses⁵⁵. Estas técnicas de análise de dados permitem identificar eventuais padrões de desvio a critérios de conformidade e de boa gestão, assim se facilitando a deteção de possíveis fraudes ou eventuais situações de corrupção. O Tribunal de Contas português encontra-se também a desenvolver uma ferramenta deste tipo.

De resto, à medida que a utilização dos algoritmos e da inteligência artificial avança nos processos de gestão pública, o trabalho de auditoria das ISCs tenderá a ter de evoluir para uma avaliação dos sistemas informáticos e dos próprios algoritmos que suportam esses processos de gestão. Com a crescente sofisticação dos programas informáticos utilizados pelas entidades para prestar serviços públicos, as ISCs não poderão analisar a conformidade da

⁵³ Vide <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session9-resolutions.html#Res.9-3>

⁵⁴ Vide https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2022/Enhancing_collaboration_between_Supreme_Audit_Institutions_and_Anti-Corruption_Bodies_EN.pdf

⁵⁵ Vide <https://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumPageld=8A95A98A4137862F014137B4580C0ED9&lumItemId=8A81881F73726BE9017402B8894B5898> e <https://www.youtube.com/watch?v=pf0JUiDV6Gg>

execução dos programas de apoio com os respectivos requisitos e condicionalidades ou os respectivos resultados sem compreender e avaliar a validade dos algoritmos que suportaram as decisões e os *outputs* dos mesmos.

No entanto, o uso da tecnologia digital e, em particular, da inteligência artificial, dá origem a novos riscos, designadamente de natureza ética e relativos à responsabilidade, que importa identificar e gerir.

Sabendo que as preocupações éticas na gestão pública são norteadas pelo objetivo de salvaguardar o interesse público, a integridade dos decisores, a fundamentação e transparência das decisões e o respeito pela justiça, equidade e direitos dos cidadãos, surgem no horizonte novas preocupações:

- Os dados, a informação divulgada e as interpretações deles feitas são fiáveis?
- Os sistemas que recolhem, tratam e produzem a informação que suporta as decisões são confiáveis, seguros e garantem a respetiva autenticidade?
- Esses sistemas asseguram, de forma suficiente e autêntica, as pistas de auditoria que permitem verificá-los?
- Qual a transparência e escrutínio das opções realizadas por algoritmos de *machine learning* e de inteligência artificial?
- Assegura-se o respeito por princípios de privacidade na gestão, uso, acesso, tráfico e divulgação de dados (e.g. rastreamento dos movimentos das pessoas, aplicações de reconhecimento facial, análise de informação contida em correio eletrónico)?

Deve estar-se vigilante sobre se as opções efetuadas pelos sistemas inteligentes e pelo trabalho tecnológico que os sustenta são legítimas e consistentes com as leis e os regulamentos, com os princípios de ética pública e com o querido pela sociedade (que pode variar com o tempo e com as circunstâncias).

Mesmo quando não malicioso, o processo de transformação digital baseado em inteligência artificial acarreta o risco de, ao transferir competências e responsabilidades do ser humano para algoritmos, substituir pessoas que discriminam ou viciam decisões por uma tecnologia

que, por seu turno, pode priorizar e escolher com enviesamentos não perceptíveis e não aceitáveis⁵⁶.

Um trabalho elaborado pelas ISCs do Reino Unido, Noruega, Holanda, Finlândia e Alemanha resultou na elaboração de um livro branco e de orientações sobre como auditar modelos de *machine learning*⁵⁷. Um dos problemas aí identificados foi o de que o desenvolvimento dos modelos privilegia, em regra, a otimização de métricas de desempenho, podendo negligenciar requisitos de conformidade, transparência e justiça.

Os riscos de os sistemas de inteligência artificial serem, designadamente, intrusivos, causarem danos a direitos fundamentais das pessoas, refletirem ou amplificarem enviesamentos discriminatórios e prejudicarem a transparência e compreensão dos fundamentos das decisões têm levado à formulação de princípios éticos para o seu desenvolvimento e utilização por parte das organizações⁵⁸. No âmbito da União Europeia, foi, aliás, aprovado o primeiro quadro legislativo vinculante para os sistemas de inteligência artificial⁵⁹, com o objetivo de garantir a segurança, os direitos fundamentais e uma utilização responsável desses sistemas.

De referir que a transparência e explicabilidade dos algoritmos, preconizada em todos os instrumentos referenciados, comportam, em si próprias, novos riscos de favorecer a fraude e corrupção. De facto, se os beneficiários conhecerem as fórmulas de cálculo, priorização e decisão, poderão fornecer informação deturpada aos algoritmos, de modo a favorecer decisões com determinado resultado.

E, em última análise, porque se trata de um elemento fundamental do sistema de integridade, há que acautelar que os sistemas algorítmicos e as suas escolhas não diluam, transfiram ou exonem a responsabilidade dos políticos e gestores públicos pelas decisões, colocando-a

⁵⁶ Vide Enrico Bracci, *The loopholes of algorithmic public services: an “intelligent” accountability research agenda*, in Accounting, Auditing & Accountability Journal, September 2022.

⁵⁷ Vide <https://auditingalgorithms.net/>

⁵⁸ Vide recomendações da UNESCO <https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/recommendation-ethics>, da OCDE <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449> e Conselho da Europa <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence>

⁵⁹ Regulamento (UE) 2024/1689, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

na esfera de anónimos programadores ou esfumando-a nos meandros de modificações automáticas do próprio sistema.

Recorde-se que a delegação de tarefas ou decisões numa tecnologia pode envolver, por exemplo, a elaboração de uma lista priorizada de elegíveis para um apoio público ou para uma cirurgia ou consulta. Nessas situações, deixa de saber-se exatamente quem decidiu e porquê e os indivíduos investidos nas posições de decisores e de gestores deixam de ter o controlo completo das decisões e dos seus fundamentos. Muitas vezes poderemos ser levados a concluir que quem fez as verdadeiras escolhas foi o programador do modelo, de acordo com o seu critério próprio, que ninguém controlou ou validou. E seremos confrontados com a argumentação do gestor de que não tinha a mínima noção de como o algoritmo funcionava, o qual era técnico, intrincado, difícil de perceber e fora da sua especialização. Algoritmos muito avançados, que aprendem e se modificam, podem ser difíceis de controlar e criar situações em que ninguém pode responder por eles.

As recomendações acima referidas afirmam claramente que a delegação de tarefas ou decisões na tecnologia não pode afastar a responsabilidade do delegante por essas tarefas ou decisões. Declaram que só os indivíduos ou pessoas legais podem ser responsabilizados por decisões e estabelecem que todos os algoritmos têm de ter uma supervisão humana, que têm de ser bem descritas as várias responsabilidades no desenho e implementação de um sistema algorítmico, que o seu desempenho e resultados têm de ser monitorizados, que os componentes têm de ser documentados e poder ser explicados, que devem ser implementados procedimentos de auditoria, etc. Diz-se claramente na recomendação da UNESCO que um sistema de inteligência artificial jamais poderá substituir a responsabilidade e a prestação de contas por parte dos humanos que seriam normalmente responsáveis pelas decisões.

É óbvio que os gestores não terão problemas em responder por algoritmos bem-sucedidos. Mas e quando houver problemas de conformidade e de maus resultados? Quem será responsabilizável pelas más decisões e pelos danos que elas poderão provocar, em especial em termos jurídicos? Os sistemas de responsabilização jurídica, sancionamento e indemnização por prejuízos pressupõem, em regra, a culpa, o que significa que o responsável tem de, pelo menos, realizar o possível resultado e conformar-se com ele.

Para além dos vazios de responsabilidade em caso de sistemas complexos, poderá acontecer que os centros de responsabilidade por pagamentos indevidos passem dos diretores de topo ou dos diretores financeiros para os diretores dos departamentos de informática ou para fornecedores externos, não conscientes dessa possibilidade.

Bem refere a recomendação da UNESCO que os Estados poderão ter de desenvolver, rever e adaptar os seus instrumentos regulatórios sobre a responsabilização e prestação de contas pelos conteúdos e resultados dos sistemas de inteligência artificial nas diferentes fases do seu ciclo de vida. Seguramente que isso terá de acontecer em termos de responsabilização financeira.

As recomendações da OCDE, da UNESCO e da UE sobre inteligência artificial e sobre ética na inteligência artificial são detalhadas sobre um conjunto alargado de políticas que os Estados devem promover para, designadamente:

- Criar um ambiente regulatório e ético adequado;
- Definir políticas de dados e proteger devidamente a privacidade e a informação que o deva ser;
- Instituir mecanismos adequados de governação, transparência e responsabilização na inteligência artificial.

Se auditar a ética era já, para as instituições superiores de controlo financeiro, um significativo desafio, auditar a integridade num contexto de transformação digital coloca-lhes campos de ações novos. Devem, designadamente, preocupar-se com:

- Auditar a integridade e a segurança dos sistemas de informação e o respeito pela privacidade dos dados;
- Confirmar que os dados estão sujeitos a procedimentos sólidos de governação e auditoria;
- Auditar a elaboração dos algoritmos;
- Determinar as cadeias de responsabilidade;
- Auditar a cultura e os sistemas de prevenção de riscos éticos nos processos e procedimentos digitais.

Neste âmbito, podem citar-se os exemplos:

- Do Tribunal de Contas dos Países Baixos, que desenvolveu uma auditoria ao uso de algoritmos pelo Governo⁶⁰, que incidiu, designadamente, sobre o respetivo processo de governação e controlo de qualidade e privacidade;
- Do Tribunal de Contas de França, que numa auditoria sobre o acesso ao ensino superior criou, ele próprio, um algoritmo para auditar o algoritmo utilizado nesse sistema⁶¹; e
- Da ISC dos Estados Unidos, que auditou a utilização de tecnologias de inteligência artificial no diagnóstico médico e no desenvolvimento de medicamentos, na perspetiva dos seus benefícios e desafios, e elaborou um “*Accountability Framework*” para a Inteligência Artificial, no qual, baseando-se no trabalho de auditoria e supervisão próprio e de várias outras entidades, deu indicações à administração norte-americana sobre as principais preocupações que deve ter, entre as quais algumas de natureza ética⁶².

9. Conclusões

Em termos do papel inovador que as ISCs podem ter na prevenção da fraude e da corrupção, podemos concluir da seguinte forma:

- a. As instituições superiores de controlo financeiro são, por si só, um elemento muito relevante na prevenção da fraude e da corrupção no setor público, através da transparência, do escrutínio e da responsabilização que promovem no desenvolvimento da sua missão.
- b. Existe, no entanto, uma margem significativa para poderem aprofundar o seu papel, através de iniciativas mais ativas e mais focalizadas. Isso pode incluir a realização de atividades de sensibilização pública para uma maior integridade no setor público, a

⁶⁰ Vide <https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2021/01/26/understanding-algorithms>

⁶¹ Vide relatórios do Tribunal de Contas de França <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/apb-et-access-lenseignement-superieur-un-dispositif-conteste-reformer> e dos Países Baixos <https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2022/05/18/an-audit-of-9-algorithms-used-by-the-dutch-government>

⁶² Vide <https://www.gao.gov/artificial-intelligence>

cooperação com outras entidades que têm um papel nos sistemas nacionais de prevenção e combate à fraude e corrupção, uma incidência maior nas fiscalizações que realizam em matérias ligadas aos sistemas de integridade, a realização de auditorias específicas sobre a implementação de estratégias e medidas contra a fraude e a corrupção, a sinalização de casos de eventual fraude e corrupção detetados nas suas ações de controlo e a sua comunicação às autoridades competentes, a colaboração na respetiva investigação, bem como o seu sancionamento, caso sejam competentes.

- c. Quando optem por ter um papel relevante na promoção ou avaliação de sistemas de integridade, as ISCs devem ter presente que os sistemas não valem por si só e que o verdadeiro desafio é conseguir que eles interpelem os indivíduos a verdadeira e convictamente viverem valores de ética pública. Essa avaliação tem de fazer-se com base em métodos holísticos capazes de perceber a cultura e os comportamentos nas organizações.
- d. As ISCs devem utilizar as tecnologias providenciadas pela revolução digital, incluindo em termos de inteligência artificial, para potenciar o seu papel na prevenção e combate à fraude e corrupção, fomentando a transparência em áreas chave e identificando riscos com base em padrões e desvios. No entanto, devem estar cientes dos próprios riscos suscitados pelo recurso a sistemas algorítmicos por parte das entidades públicas e devem auditá-los, a fim de apurar que eles não encerram na sua complexidade fatores e enviesamentos que geram novas potenciais situações e decisões afetadas por falta de integridade e responsabilidade.

CONTROLO FINANCEIRO, JURISDIÇÃO E RESPONSABILIDADE NOS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA^{1 2}

José Mouraz Lopes³

RESUMO

No espaço jurídico e judiciário dos países de língua oficial portuguesa, nomeadamente Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, o controlo e a fiscalização das contas públicas e eventuais responsabilidades financeiras é assegurada pelos Tribunais de Contas. Ainda que dotadas de especificidades e dinâmicas próprias, desenvolvem funções em regra semelhantes obedecendo a quadros jurídicos com origem em matrizes principalistas comuns. Efetua-se uma análise comparada dos quadros legais envolvendo a dimensão jurisdicional dos Tribunais nomeadamente o apuramento e julgamento de responsabilidades financeiras de acordo com os quadros normativos constitucionais e supraconstitucionais que os vinculam.

¹ O texto agora publicado pretende assinalar o 15º aniversário da Organização das Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 29 de junho de 1995.

² Para a elaboração do texto é devido um agradecimento especial aos Senhores Conselheiros Presidentes dos Tribunais de Contas de São Tomé e Príncipe, Conselheiro Ricardino Alegre, Cabo Verde, Conselheiro João Cruz Silva, Guiné-Bissau, Conselheiro Amadu Tidjane Baldé e ao Senhor Ministro Vice-presidente do Tribunal de Contas da União, do Brasil, Ministro Jorge Oliveira. Não se inclui no artigo a análise da Guiné Equatorial.

³ Juiz Conselheiro, Tribunal de Contas de Portugal.

FINANCIAL CONTROL, JURISDICTION AND RESPONSABILITY IN PORTUGUESE SPEAKING COUNTRIES

José Mouraz Lopes

ABSTRACT

In the legal and judicial space of Portuguese-speaking countries, namely Angola, Brazil, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Portugal, Sao Tome and Principe and Timor-Leste East, control of public accounts and possible financial liabilities is ensured by the Courts of Auditors. Although endowed with specificities and dynamics as a rule, perform similar functions in accordance with legal frameworks with origin in common principles matrices. A comparative analysis of the tables is carried out involving the jurisdictional dimension of the Courts, namely the clearance and judgment of financial liabilities in accordance with regulatory frameworks constitutional and supra-constitutional that bind them.

1. No espaço jurídico e judiciário dos países de língua oficial portuguesa a atribuição de competências para assegurar o controlo e a fiscalização das contas públicas e eventuais responsabilidades financeiras envolvendo fundos públicos, ainda que com algumas especificidades relativas a cada país, é assegurada pelos Tribunais de Contas.

A matriz comum ao desenvolvimento desta função de controlo e responsabilização reflete-se, além do mais, na criação e vinculação dos órgãos de controlo de cada um dos países à Organização das Instituições Superiores de Controle (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1995¹. Trata-se de uma associação independente com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das instituições que a integram, mediante a promoção de ações de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controlo e da fiscalização do uso dos recursos públicos.

As instituições que a integram têm as suas especificidades, as suas dinâmicas próprias, mas na essência desenvolvem funções em regra semelhantes, obedecendo a quadros jurídicos com origem em matrizes principialistas comuns.

Todos os países são Estados de Direito regendo-se numa ordem jurídica sustentada em Constituições democráticas relativamente recentes.

A conformação do controlo financeiro de cada um dos Estados inicia-se assim pela sua vinculação constitucional individualizada às respetivas Constituições.

Existe alguma diferenciação, no entanto, passível de ser identificada quando se atenta no suporte constitucional que está subjacente a cada um dos países.

Em Angola, o artigo n.º 104 n.º 5 da Constituição da República de Angola (CRA) estabelece que «a execução do Orçamento Geral do Estado obedece aos princípios da transparência, da boa governação e da responsabilização e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, nos termos da Constituição e da lei» e o artigo 182º da CRA refere que «o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição».

No Brasil, ainda que o país se constitua num Estado Federal com especificidades próprias, nomeadamente no domínio do controlo financeiro, o artigo 71º da Constituição da

¹ Cfr. www.oiscclp.org

República Federativa do Brasil (CRFB) estabelece que «o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União», cujas competências estão igualmente estabelecidas no referido artigo da CRFB. As referidas competências estão assim identificadas: (I) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (II) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (III) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (IV) realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; (V) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; (VI) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (VII) prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; (VIII) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; (IX) assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; (X) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; (XI) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Uma nota referindo que na CRFB o Tribunal de Contas da União não se encontra integrado no âmbito do poder judiciário.

Em Cabo Verde o artigo 94º n.º 7 da Constituição da Republica de Cabo Verde (CRVC) estabelece que «a execução do Orçamento do Estado é fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia Nacional, que aprecia e vota a Conta do Estado, ouvido aquele Tribunal» e o artigo 219º n.º 1, integrado no Título V, referente ao poder judicial, estabelece que «o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe».

Em Moçambique, o artigo 131º da Constituição da República de Moçambique (CRM), estabelece que «a execução do Orçamento de Estado é fiscalizada pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República, a qual, tendo em conta o parecer daquele Tribunal, aprecia e delibera sobre a Conta Geral do Estado». Por sua vez, o 227º n.º 2 da CRM, estabelece que «o controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração pública bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infração financeira cabem ao Tribunal Administrativo», estando as suas competências no âmbito financeiro normatizadas no artigo 229º da CRM. Uma nota para referir que o Tribunal Administrativo de Moçambique tem uma secção específica com jurisdição específica no domínio financeiro.

Em Portugal, a Constituição da Republica Portuguesa (CRP), por sua vez, estabelece no artigo 214º, inserido no título V referente aos Tribunais, que «o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente: a) dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social; b) dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; c) efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei; d) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei». No único caso em que o sistema de justiça português comporta uma dimensão regional de jurisdição, a CRP estabelece, também, que nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira há secções do Tribunal de Contas com competência plena em razão da matéria na respetiva região, nos termos da lei.

No caso de Timor-Leste a Constituição da República do País (CRTL) nos artigos 123º n.º 1 al. b), 129º n.º 3 e 145º n.º 3 estabelece que é ao Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas a quem compete como instância única, a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado, bem como a fiscalização da execução do Orçamento de Estado.

Ou seja, nestes cinco países a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a efetivação da responsabilidade financeira são constitucionalmente estabelecidos e, por isso, conformam um imperativo constitucional.

No caso de São Tomé e Príncipe, para além da garantia constitucional do Tribunal de Contas estar inserido no âmbito do poder judicial, assegura-se a separação de poderes no exercício das suas funções [(art. 68º n.º 1 alínea b), 120º n.º 2 e 126º n.º 1 alínea b) da Constituição da República de São Tomé e Príncipe (CRSTP)], sendo as competências do Tribunal de Contas estabelecidas na Lei do Tribunal².

Quanto à Guiné-Bissau, restringe-se a garantia constitucional à existência do Tribunal de Contas integrado na secção do Poder Judicial [(art. 121º n.º 1 alínea b) da Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB)], deixando-se à Lei Orgânica do Tribunal de Contas a definição das suas competências³.

Pode assim concluir-se que em todos os Estados o princípio do controlo da despesa pública, a fiscalização da legalidade das contas públicas e as suas consequências constituem uma obrigação constitucional e não uma opção conjuntural dos Estados, sendo da competência de um Tribunal.

Essa obrigação impõe-se a todas as entidades que gerem fundos públicos nos respetivos Estados.

E, nessa medida, os Estados e os seus representantes devem ter por certo que esse controlo tem de ser concretizado através da intervenção dos Tribunais de Contas como órgãos de controlo.

² Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro.

³ Lei n.º 7/1992, de 27 de novembro.

Igualmente pode concluir-se que, conformando pelo menos em cinco dos países, a efetivação de responsabilidades financeiras um imperativo constitucional, a vinculação dos órgãos de controlo à sua concretização, através do princípio da legalidade é inequívoca.

Por outras palavras não vigora, nesta parte, um critério de oportunidade por parte das entidades que funcionalmente têm em cada país a competência de apurar e efetivar as responsabilidades financeiras.

2. Todos os países de Língua Oficial Portuguesa e muitos outros países do mundo, englobam a «família» de Tribunais de Contas de matriz jurisdicional a quem compete, em determinados domínios, efetivar a responsabilidade financeira decorrente de mau uso de dinheiro públicos, julgando as infrações e recuperando os dinheiros públicos desviados.

As instituições superiores de controlo de matriz jurisdicional, assumem a dimensão coerciva subjacente ao controlo externo, quando se evidenciam graves ilegalidades decorrente de mau uso de dinheiro públicos que devem implicar aplicação de sanções e recuperação de dinheiros públicos desviados.

Como se refere na INTOSAI-P50⁴, está em causa, nas Instituições de Auditoria Superiores (ISAs) com funções jurisdicionais, a possibilidade de efetivar a responsabilidade dos gestores de recursos públicos, quando são evidenciadas irregularidades nas auditorias levadas a termo pela Instituição ou por outros órgãos de controlo financeiro.

Ainda segundo o mesmo documento, a atividade jurisdicional visa compensar, no todo ou em parte, os prejuízos sofridos por uma entidade e /ou sancionar a responsabilidade pessoal, financeira ou disciplinar de indivíduos considerados culpados.

O modelo jurisdicional dos Tribunais de Contas acumula funções de controlo, fiscalização e auditoria, não necessariamente jurisdicionalizadas, com funções específicas de natureza jurisdicional envolvendo a efetivação de responsabilidades financeiras. Sublinhe-se que no modelo estão excluídas as competências criminais que as mesmas matérias podem comportar, atribuídas aos tribunais comuns.

⁴ INTOSAI P 50- Principles of jurisdictional activities of SAs, 2019

Os Tribunais de Contas não investigam crimes nem aplicam penas de prisão. Mas auditam, fazem recomendações, identificam patologias, sancionam por via da responsabilização financeira e, quando for o caso, recuperam os valores monetários desviados.

Fazem-no de uma forma completamente autónoma das restantes formas de responsabilidade, nomeadamente civil, disciplinar e criminal.

Sublinho o facto da existência de uma jurisdição financeira autónoma, própria para resolver de modo eficaz as patologias que afetam a gestão e o uso de dinheiro público, sem os inconvenientes da natureza invasiva e de *ultima ratio* do direito penal e, em termos adjetivos, do processo penal.

Este é um modelo que parece hoje assumir nova relevância, por via da sua eficácia e, sobretudo, pela maximização da confiança dos cidadãos no sistema de controlo por via da responsabilização de quem gere fundos públicos.

3. A estruturação de Tribunais de Contas de matriz jurisdicional, nomeadamente quando assumem competências sancionatórias e/ou de reintegração de quantias, tendo por destinatários cidadãos ou entes coletivos, impõe aos Estados a exigências de garantias na sua estrutura legal.

A dimensão de responsabilização e o processo que comporta exige das referidas instituições garantias suplementares em relação a outros modelos, nomeadamente no domínio da independência e das garantias fundamentais, tanto do ponto de vista orgânico, como material. Neste último, assegurando direitos substantivos e adjetivos nomeadamente a quem está sujeito à essa jurisdição.

Está em causa essencialmente concretizar o imperativo da responsabilização de quem gere dinheiro público, proveniente dos orçamentos nacionais ou mesmo externos, ao abrigo de acordos internacionais e não o faz de acordo com os quadros legais respetivos.

Sublinhe-se que a afirmação da responsabilidade financeira e a sua relevância efetiva para um bom governo das finanças públicas, não tem de obedecer a parâmetros iguais em todos os Estados, nomeadamente no domínio da aplicação de sanções.

Na responsabilidade financeira está em causa, apenas, a gestão e a utilização «patológica» de dinheiros públicos por aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os utilizar e gerir devidamente, sendo em regra uma responsabilidade individual.

Em regra, a responsabilidade financeira é uma responsabilidade delitual, de natureza reintegratória ou sancionatória.

Por isso e pelas suas consequências, a sua implementação deve assegurar-se através de garantias inequívocas, através de um conjunto normativo próprio.

Os pilares fundamentais dessa estrutura normativa assentam no estabelecimento de garantias orgânicas, garantias substantivas e garantias processuais.

4. Nos países de língua oficial portuguesa tais garantias exigem-se, desde logo por via da sua vinculação a quadros legislativos supraconstitucionais, ainda que diversificados, de acordo com a sua posição regional, concretamente a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) e a Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica.

Assim para Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe a vinculação decorre da Carta Africana dos Direitos Humanos dos Povos (CADHP). Recorde-se que Angola aprovou a adesão à CADHP pela Resolução n.º 1/91, de 19 de janeiro, Cabo Verde ratificou a Carta pela Lei n.º 12/III/86, de 31 de dezembro, Guiné-Bissau ratificou a Carta pela Resolução n.º 20/85 de 7 de dezembro, Moçambique, pela Resolução n.º 9/88 de 25 de agosto e São Tomé e Príncipe pela Resolução n.º 6/86 de 31 de dezembro.

No caso de Portugal essa vinculação decorre da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), tendo a Convenção sido aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78 de 15 de outubro⁵.

⁵ Para uma análise desenvolvida sobre a compatibilização do sistema português com a CEDH, cf. José Mouraz Lopes, «O processo de responsabilidade financeira diante do Tribunal de Contas, à luz da Convenção Europeia dos Direitos Humanos» in *a Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais, Volume II*, Paulo Pinto de Albuquerque (org.) Universidade Católica, 2019, pp 1228-1251

No Brasil a vinculação decorre da Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH), cuja ratificação ocorreu em 25 de setembro de 1992.

Timor-Leste não se integra em nenhum espaço regional onde vigore uma carta de direitos vinculativa. No entanto o país está vinculado à Carta dos Direitos Humanos das Nações Unidas.

Para além das normas das referidas Convenções, as garantias estruturais decorrem dos diversos e específicos quadros constitucionais, que como se referiu vinculam a jurisdição de Contas

Nesta última parte com reflexos diretos na afirmação do princípio da legalidade em todas as jurisdições financeiras.

5. No que respeita às garantias orgânicas identifica-se uma primeira dimensão que abrange a própria estrutura da instituição ou órgão com competência constitucional para a efetivação das responsabilidades.

Está em causa a compatibilização da estrutura interna dos vários Tribunais de Contas com a noção de «Tribunal», à face dos vários dispositivos das convenções internacionais já referidas, nomeadamente os artigos 7º da CADHP, 6º da CEDH e 8º da CADH bem como aos quadros de direitos fundamentais assegurados em todas as Constituições dos Estados.

Ou seja, a estrutura legal da instituição deve adequar-se à vinculação dos Estados às normas de direito internacional e nacional referidas.

Uma primeira e essencial nota para referir que o facto de instituições como os Tribunais de Contas de matriz jurisdicional acumularem competências de natureza administrativa, consultiva ou disciplinar, nomeadamente funções de auditoria e controlo com funções jurisdicionais, não as privam da sua qualidade de «tribunal». Para que essa qualidade seja inequívoca à luz dos normativos citados nas referidas Convenções, devem no entanto ser assegurados na ordem jurídica de cada Estado, os requisitos exigidos nas referidas convenções sobre a noção de «tribunal».

Em função dos quadros supraconstitucionais referidos estão identificados os requisitos que exigem que a instituição se afirme como «Tribunal». Assim a orgânica do órgão deve

assegurar que este seja (i) estruturalmente estabelecido por lei, (ii) independente e (iii) imparcial.

Sobre o primeiro requisito, consagrando uma dimensão do princípio da legalidade exigindo que os Tribunais sejam estabelecidos por Lei, em regra todos os Tribunais de Contas dos países de língua oficial portuguesa, na sua dimensão infraconstitucional, comportam legislação orgânica específica decorrente da aprovação pelos Parlamentos⁶.

Quanto à independência, o segundo requisito é verdadeiro núcleo essencial da matriz jurisdicional dos Tribunais de Contas, importa atentar em duas dimensões.

Na primeira dimensão está em causa a exigência de uma instituição cujo poder seja completamente independente dos restantes poderes constitucionais, nomeadamente legislativo e executivo.

Do ponto de vista constitucional, Angola, Cabo Verde, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste garantem constitucionalmente de forma expressa essa independência aos respetivos Tribunais de Contas.

Guiné-Bissau ainda que o não refira diretamente em norma própria, ao integrar na sua Constituição o Tribunal de Contas na secção do Poder Judicial, não pode deixar de assegurar a também a sua independência, em função do princípio da separação de poderes entre o poder judicial e os restantes poderes, consagrado no artigo 59º da sua Constituição.

A situação do Tribunal de Contas da União, no Brasil, é um pouco diversa, na medida em que o Tribunal de Contas se assume como um órgão que não está integrado no âmbito do poder judiciário.

A sua consagração no artigo 71º da CRFB assume alguma especificidade como “auxiliar” do Congresso Nacional. No entanto, não deixa, no exercício das suas competências, de ser

⁶ Assim, em **Angola** a Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, que aprova a Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas; no **Brasil** a Lei Nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União; em Cabo Verde a Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, Lei que Regula a Organização, a Composição, a Competência, o Processo e o Funcionamento do Tribunal de Contas; na **Guiné-Bissau** o Decreto Lei Nº 7/92, de 27 de novembro, que cria e aprova a Lei Orgânica do Tribunal de Contas; em **Moçambique** a Lei n.º 14/2014 de 14 de agosto, Lei de Organização, funcionamento e processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo ; em **Portugal** a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, Lei Orgânica e Processo do Tribunal de Contas; em **São Tomé e Príncipe** a Lei n.º 11/2019, Lei Orgânica e de Processos do Tribunal de Contas; e em **Timor-Leste** a Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, aprova a orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas.

independente, na medida que não há submissão entre o Congresso e o Tribunal, porquanto cada órgão detém funções, competências e prerrogativas constitucionais próprias.

Numa segunda dimensão está em causa o regime normativo (estatutário) aplicado ao quadro normativo dos juízes do Tribunal, nomeadamente a exigência do estabelecimento de garantias de independência, inamovibilidade e irresponsabilidade no exercício das suas funções. Igualmente e como tópico relevante, deve sublinhar-se a concretização de um procedimento também ele legalmente estabelecido, independente e transparente no que respeita ao recrutamento e nomeação dos juízes.

No caso de Angola os Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas são nomeados pelo Presidente da República de entre Magistrados e não Magistrados e Juízes do Tribunal de Contas, para um mandato único de sete anos, não renovável. O recrutamento dos juízes para o Tribunal de Contas deve ser efetuado mediante concurso curricular a ser apreciado pelo Plenário do Conselho Superior da Magistratura Judicial. O Plenário do Conselho Superior da Magistratura Judicial deve aprovar, previamente, as normas que regem o concurso para recrutamento de Juízes do Tribunal de Contas, publicitando-as entre os interessados e através dos órgãos de comunicação social. Os Juízes do Tribunal de Contas têm honras, direito, categoria, tratamento e demais prerrogativas iguais aos dos Juízes Conselheiros do Tribunal Supremo, aplicando-se-lhes em tudo quanto não seja incompatível com a natureza do Tribunal, o disposto no estatuto dos Magistrados Judiciais⁷.

No caso do Brasil, no TCU, os Ministros do Tribunal de Contas da União são nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: (I) mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; (II) idoneidade moral e reputação ilibada; (III) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; (IV) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. Os Ministros do Tribunal de Contas da União são nomeados pelo Presidente da República e escolhidos da seguinte forma: (I) um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; (II) dois terços pelo

⁷ Artigos 20º a 23º da Lei n.º 13/ 10, de 9 de julho

Congresso Nacional. Os Ministros do Tribunal de Contas da União são inamovíveis e têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça⁸.

No caso de Cabo Verde os juízes são nomeados de entre os indivíduos com idade superior a trinta e cinco anos que sejam: a) doutores, mestres ou licenciados em direito, economia, finanças ou administração e gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções do Tribunal; b) licenciados nas áreas referidas na alínea anterior que tenham exercido funções de direção ou coordenação ou equiparados, no Tribunal de Contas, pelo menos durante cinco anos ou c) magistrados judiciais ou do Ministério Público, com pelo menos dez anos de exercício com classificação igual ou superior a Bom. O mandato dos juízes tem a duração de cinco anos, renovável. Os juízes gozam de iguais honras, direitos, categoria, tratamento, remunerações e demais prerrogativas atribuídos por lei aos juízes Conselheiros (do Supremo Tribunal de Justiça)⁹.

Na Guiné-Bissau a nomeação dos juízes é feita nos mesmos termos dos Juízes do Supremo Tribunal de Justiça, sendo independentes e inamovíveis. São equiparados, para efeitos de remuneração, direitos, categorias, regalias, tratamento e deveres aos do Supremo Tribunal de Justiça¹⁰.

Em Moçambique a nomeação de juízes conselheiros faz-se mediante concurso publico de avaliação curricular de entre licenciados em direito ou técnicos superiores da Administração Publica, com um mínimo de dez anos de serviço. São equiparados aos juízes Conselheiros da jurisdição comum, por via da aplicação do Estatuto dos Magistrados¹¹.

Em Portugal o recrutamento dos juízes faz-se mediante concurso curricular, podendo concorrer: (a) magistrados judiciais, dos tribunais administrativos e fiscais ou do Ministério Público, colocados em tribunais superiores, com pelo menos 10 anos na respetiva magistratura e classificação superior a Bom; b) doutores em direito, economia, finanças ou organização e gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções; c) mestres ou licenciados em direito, economia, finanças ou organização e gestão ou em outras áreas

⁸ Artigo 71º da CRFB e artigo 71º da Lei Nº 8.443, de 16 de julho de 1992

⁹ Artigos 15º, 17º, 19º n.º 2 da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

¹⁰ Artigos 8º do Decreto-Lei nº 7/92, de 27 de novembro.

¹¹ Artigos 22º e 73º da Lei n.º 24/2013, de 1 de novembro

adequadas ao exercício das funções com pelo menos 10 anos de serviço na Administração Pública e classificação de Muito bom, sendo 3 daqueles anos no exercício de funções dirigentes ao nível do cargo de diretor-geral ou equiparado ou de funções docentes no ensino superior universitário em disciplinas afins da matéria do Tribunal de Contas; d) licenciados nas áreas referidas na alínea anterior que tenham exercido funções de subdiretor-geral ou auditor-coordenador ou equiparado no Tribunal de Contas pelo menos durante cinco anos; e) mestres ou licenciados em direito, economia, finanças ou organização e gestão de Empresas de reconhecido mérito com pelo menos 10 anos de serviço em cargos de direção de empresas e 3 como membro de conselhos de administração ou de gestão ou de conselhos fiscais ou de comissões de fiscalização. Os juízes conselheiros, têm honras, direitos, categoria, tratamento, remunerações e demais prerrogativas iguais aos dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, em tudo quanto não for incompatível com a natureza do Tribunal, o disposto no Estatuto dos Magistrados Judiciais¹².

Em São Tomé e Príncipe os Juízes do Tribunal de Contas são eleitos pela Assembleia Nacional de entre Magistrados e não Magistrados para um mandato de cinco anos, renovável apenas uma vez, após aprovação em concurso público realizado através de avaliação curricular¹³. A lei estabelece como garantias de independência do Tribunal o autogoverno, a inamovibilidade¹⁴ e a irresponsabilidade dos juízes do Tribunal e a sua sujeição exclusiva à lei. Estão sujeitos às mesmas incompatibilidades, impedimentos e suspeições dos Magistrados Judiciais.

Em Timor-Leste o recrutamento dos juízes para a Câmara de Contas faz-se mediante concurso, através de avaliação curricular e entrevistas e são nomeados pelo Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas. Estão asseguradas as garantias da independência, o auto-governo, a inamovibilidade e irresponsabilidade dos seus juízes e a exclusiva sujeição à lei. Os Juízes da Câmara de Contas têm honras, direitos, categoria, tratamento, remunerações e demais prerrogativas iguais aos dos Juízes do Supremo Tribunal

¹² Artigos 18, 19, 24 e 27º da Lei n. 98/87 de 26 de agosto.

¹³ Artigos 14º, 18º e 19º da Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro.

¹⁴ Pese embora esta garantia de inamovibilidade estar estabelecida no artigo 5º e 22º da Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro, a alteração ao artigo 14º por via da Lei n.º 10/2023 de 4 de novembro, veio estabelecer um mandato de cinco anos aos juízes apenas renovável por um ano.

de Justiça, aplicando-se-lhes, em tudo quanto não for incompatível com a natureza da Câmara de Contas, o disposto no Estatuto dos Magistrados Judiciais¹⁵.

Com algumas diferenciações entre os países, e excetuando o Brasil por via do seu regime próprio, em função da própria natureza do Tribunal, as garantias de independência dos juízes em todos os Tribunais estão asseguradas nos quadros normativos referidos.

Uma nota quanto à garantia da inamovibilidade. Cabo Verde¹⁶ assegura expressamente aos juízes nomeados a inamovibilidade, durante o período de exercício. O caso de São Tomé assume algumas particularidades, como se referiu na nota 16. Em Angola, sendo o mandato único de sete anos, nada se refere sobre a sua garantia no período em causa.

No que respeita ao processo de nomeação dos juízes deve referir-se que sendo os critérios normativos, em regra, dotados de transparência, mesmo no caso em que como em Angola e no Brasil sejam nomeados diretamente por um órgão político, não se omite, nestes casos, uma nota envolvendo eventuais refrações políticas do sistema de nomeações.

Em relação à independência do Tribunal e às suas garantias importa igualmente atentar no modo ou processo de nomeação de quem exerce as funções da Presidência do Tribunal, em regra diferenciadas das regras de nomeação dos juízes que o compõem.

Existem nos sete países diferentes formas de nomeação dos Presidentes.

Em Angola, o Presidente é nomeado pelo Presidente da República de entre magistrados e não magistrados, para 1 mandato único de sete anos, nos termos da Constituição da República.

No Brasil, o presidente do TCU é eleito pelos pares.

Em Cabo Verde, o Presidente do Tribunal de Contas é, por determinação constitucional (artigo 134º n.º 1 alínea e) da CRCV) nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo.

Na Guiné-Bissau o presidente é nomeado pelo Presidente da República.

¹⁵ Artigos 15º, 16, 17º e 19º da Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto.

¹⁶ Artigo 17º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

Em Moçambique, o Presidente do Tribunal Administrativo é nomeado pelo Chefe de Estado, ouvido o Conselho Superior da Magistratura Administrativa e ratificado pela Assembleia da República, por um período de 5 anos, sendo permitida a recondução.

Em Portugal o presidente do Tribunal de Contas é nomeado nos termos da Constituição, pelo Presidente da República sob proposta do Governo. O mandato tem a duração de quatro anos, nada se referindo sobre a sua renovabilidade¹⁷.

Em São Tomé e Príncipe o Presidente é eleito pelos seus pares para um mandato de cinco anos.

Em Timor-Leste o Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas é eleito para um mandato de 4 anos de entre e pelos respetivos Juízes e empossado pelo Presidente da República.

A presidência do Tribunal tem em todos os países diferenças substanciais no âmbito das suas competências, sendo de sublinhar a relevante função de representação do órgão que o presidente assume, em regra, por via de atribuições constitucionais.

A nomeação do Presidente pelos pares assume uma legitimação direta do próprio órgão, situação que ocorre no Brasil, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

O facto de poder ser nomeado diretamente pelos restantes órgãos de soberania, por um período limitado, nos termos fixados nas Constituições, não beliscará a independência do Tribunal, à luz dos poderes que em regra assume, desde que, uma vez nomeado, não lhe seja permitido receber quaisquer instruções ou pressões de quem o nomeia que influencie os procedimentos funcionais levados a termos no órgão.

6. Do ponto de vista da organização, os Tribunais de Contas de matriz jurisdicional assumem-se como órgãos híbridos nas suas competências, nomeadamente pelas funções de auditoria e controlo e mesmo em alguns casos com funções de consultoria de outros órgãos

¹⁷ Houve interpretações divergentes pelos órgãos de soberania Presidente da República e Governo no momento da nomeação dos dois últimos presidentes do Tribunal de Contas, não se renovando os mandatos, em relação a nomeações anteriores em que foram renovadas as presidências.

de soberania e funções jurisdicionais, nomeadamente funções que comportam a aplicação de sanções após apreciação de imputações envolvendo a ocorrência de ilegalidades.

Por via disso, na sua organização interna há que consagrar diferentes estruturas, nomeadamente secções ou câmaras, atribuindo a cada uma delas competências próprias, ainda que de natureza diferenciada.

As funções estritamente jurisdicionais que decorrem das competências envolvendo o julgamento de responsabilidades financeiras impõem um conjunto de garantias internas nomeadamente na estrutura das organizações de modo a assegurar princípios estruturantes do Estado de Direito, nomeadamente do processo justo.

Como se viu, a noção de Tribunal é naturalmente, por via dessa função, o facto de ter que se assegurar procedimentos que conformam a aplicação de sanções ou decisões que envolvem reintegrações monetárias, impõe o estabelecimento de mecanismos orgânicos que assegurem aquelas garantias.

Assim e desde logo e com muita relevância em toda a organização, com vista a assegurar a exigência do princípio da imparcialidade, como característica essencial da noção de «Tribunal», nenhum juiz que interveio nas funções de auditoria, máxime na identificação e elaboração de relatórios originados em auditorias que dão origem a ações de responsabilidade financeira e consequente procedimento, pode intervir em alguma das fases subsequentes do processo. Quem audita não deve julgar e condenar.

Em Angola, existindo duas câmaras com competências próprias, não podem intervir nos processos de efetivação de responsabilidade financeira os juízes que exerceram as funções de relator nos processos de fiscalização preventiva ou sucessiva em que foram reveladas aquelas responsabilidades¹⁸.

No Brasil o TCU, no exercício das suas competências, está dividido pelas duas Câmaras e o Plenário. No entanto não existe divisão formal entre a função jurisdicional e a função de auditoria no exercício das várias funções¹⁹.

¹⁸ Artigos 4º-A, 14º, 15º e especialmente, 54º n.º 3 da Lei n.º 19/19 de 14 de agosto.

¹⁹ Artigo 67º, 69º §2 e 202º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Em Cabo Verde as competências do Tribunal de Contas e dos juízes estão repartidas por três secções (1.^a, 2.^a e 3.^a). As competências jurisdicionais financeiras, no âmbito da efetivação da responsabilidade financeira e da apreciação dos recursos, são exclusivas da 3.^a secção do Tribunal, por contraposição às competências que envolvem às competências do visto e à realização de auditorias, assegurando assim a separação entre «câmaras», ainda que funcionando no mesmo órgão²⁰.

Na Guiné-Bissau o Tribunal é composto por três juízes não existindo secções ou câmaras autónomas para as competências estabelecidas na Lei e, com exceção das competências no âmbito da fiscalização prévia, as restantes são exercidas pelo Plenário do Tribunal²¹.

Em Moçambique, a terceira secção do Tribunal Administrativo, está estruturada em duas Subsecções, constituídas por dozes juízes com competências diferenciadas, existindo, no entanto, competências jurisdicionais em matérias de responsabilidade financeira distribuídas aos Tribunais Administrativos Provinciais e Tribunal Administrativo da cidade de Maputo²².

Em Portugal as competências estão divididas em matéria de fiscalização prévia pela 1.^a secção e fiscalização sucessiva ou concomitante e apuramento de responsabilidades pelas 1.^a e 2.^a secção. Quanto ao julgamento e sancionamento por infrações financeiras são da exclusiva competência da 3.^a secção. Todas as secções são integradas por juízes diferenciados. O Plenário Geral tem apenas competências próprias, no domínio jurisdicional, para os recursos de fixação de jurisprudência²³.

Em São Tomé e Príncipe as competências do Tribunal de Contas estão estabelecidas na Lei e repartidas por duas secções (1.^a e 2.^a)²⁴. Aqui, as competências jurisdicionais financeiras, no âmbito da efetivação da responsabilidade financeira e da apreciação dos recursos, são exclusivas da segunda secção do Tribunal, por contraposição às competências que envolvem a realização de auditorias, assegurando assim a separação entre «câmaras», ainda que funcionando no mesmo órgão.

²⁰ Artigos 5.º, 77.º e 79.º da Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro

²¹ Artigos 15.º e 16.º do Decreto-Lei N.º 7/92, de 27 de novembro

²² Artigos 4.º, 33.º, 34.º e 39.º da Lei n.º 24/2013, de 1 de novembro.

²³ Artigo 75.º alínea f) da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto.

²⁴ Artigos 5.º, 28.º e 29.º da n.º Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro.,

Em Timor-Leste a Câmara de Contas, no exercício das suas competências de auditoria e de julgamento, funciona em plenário com todos os seus juizes em número não inferior a três ou com um único juiz, podendo, para preencher o quorum do plenário, ser convocados juizes de outras Secções do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas.²⁵ A divisão orgânica por secções ou câmaras não existe.

Com exceção do Brasil, Guiné-Bissau e Timor-Leste, nos restantes Tribunais de Contas está assegurada uma divisão orgânica interna, separando claramente a função e organização respetiva que envolve a realização de auditorias e a função estritamente jurisdicionalizada, a quem compete realizar o julgamento e consequente aplicação de sanções financeiras. Seja através de secções ou câmaras, tanto de auditoria como de julgamento, em regra essa diferenciação orgânica está legalmente estabelecida.

Esta estruturação orgânica nos tribunais da Guiné-Bissau e Timor-Leste, por via do seu reduzido número, é, no entanto, assegurada através de mecanismos de impedimento dos juizes.

7. Quanto à segunda dimensão de garantias, ou seja, do ponto de vista substantivo abrangendo a tipologia de sanções, a afirmação do princípio da legalidade tem aqui uma expressão extremamente significativa.

Está em causa, no domínio de todos os Tribunais de matriz jurisdicional efetivar a responsabilização de sujeitos por via de ações ilícitas cometidas no exercício das suas funções publicas.

Assim e para essa concretização devem ser definidos previamente e de forma inequívoca nas legislações correspondentes os quadros normativos sancionatórios, ainda que de natureza administrativa, tendo em conta a salvaguarda do interesse público preordenado à tutela dos interesses financeiros públicos.

A tipologia de infrações e sanções deve estar tipificada de um modo concretizável (princípio da tipicidade) e as sanções, ainda que tenham de cumprir o seu objetivo de dissuasão, devem obedecer igualmente aos princípios da legalidade e proporcionalidade.

²⁵ Artigos 56º e 58º da Lei n.º 9/2011 de 17 de agosto.

Em Angola, o quadro normativo infracional está regulado na Lei Orgânica sendo a dimensão substantiva dividida em ilícitos que envolvem responsabilidade financeira reintegratória, caso de alcance ou desvio de dinheiro ou valores do Estado ou de outras entidades e na aplicação de multas por outras infrações financeiras, devidamente tipificadas na lei.²⁶.

No Brasil as sanções financeiras estão descritas e tipificadas na lei nos casos de: (I) contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; (II) ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (III) ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário; (IV) não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal; (V) obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; (VI) - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; (VII) reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal²⁷. O Tribunal quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda aplicar-lhe multa²⁸.

Em Cabo Verde²⁹, Portugal³⁰, Moçambique³¹, São Tomé e Príncipe³² e Timor-Leste³³ o quadro normativo essencial que envolve as sanções é muito semelhante nas referidas ordens jurídicas e está regulado nas Leis Orgânicas dos respetivos tribunais, ainda que algumas normas de carácter substantivo decorram de outras leis de matriz financeira que densificam os elementos típicos objeto do ilícito.

A dimensão substantiva divide-se em infrações que envolvem a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória. No primeiro caso estão em causa os casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e de pagamentos indevidos e a prática, autorização ou sancionamento de atos que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega

²⁶ Artigos 29º, 30º, 31º da Lei n.º 19/19 de 14 de agosto.

²⁷ Artigo 58º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

²⁸ Artigo 267º do Regimento interno do TCU, aprovado pela Resolução -TCU- 246 de 30 de novembro de 2011.

²⁹ Artigos 60º n.º 1 e 61º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro

³⁰ Artigos 59º n.º 1, 60º e 65º da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto.

³¹ Artigos 4º, 33º, 34º e 39º da Lei n.º 24/2013, de 1 de novembro.

³² Artigos 50º, 51º e 56º da Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro.,

³³ Artigos 44º e 50º da Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto

de receita. Igualmente, no caso português, situações em que ocorrendo violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resulte para a entidade pública obrigação de indemnizar³⁴.

A responsabilidade sancionatória comporta a existência de uma infração tipificada nas referidas leis, referente ao não cumprimento de normas relativas à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e à boa gestão financeira, também semelhantes nos vários países, mas com algumas diferenciações de acordo com os quadros jurídicos respetivos³⁵.

Na Guiné-Bissau a dimensão ilícita envolvendo responsabilidades financeiras está dividida pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas³⁶ e pela Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado³⁷. Estão em causa, na primeira, desvios de fundos da sua afetação legal ou utilização dos mesmos em violação de normas aplicáveis, regras de gestão racional de bens públicos, falta de prestação de contas ou prestação de forma irregular que inviabilizem o conhecimento do modo como foram utilizados os fundos ou o seu destino. Tipificadas rigorosamente na Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado estão igualmente em causa um conjunto de infrações tipicamente descritas e denominadas como «faltas de gestão».

Nos quadros legislativos dos países em apreciação a tipificação do regime substantivo das infrações conforma de forma clara, em todos eles, o princípio da legalidade e tipicidade, não se vislumbrando qualquer «irritação» perante o quadro constitucional ou supra constitucional que os vincula.

8. Finalmente no que respeita à última garantia, mas não menos importante, a dimensão processual subjacente ao processo de apuramento e julgamento de responsabilidades financeiras está em causa o conjunto normativo que consubstancia a procedimento de aplicação de sanções ou medidas reintegratórias.

³⁴ Artigo 59º n.º 5 da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto

³⁵ Artigo 65º da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto

³⁶ Artigos 43º e 44º da Decreto-Lei Nº 7/92, de 27 de novembro

³⁷ Artigos 79º, 80º alíneas a) a i) da Lei n.º 2/2015 de 5 de março.

Neste âmbito o processo de apuramento e eventual julgamento de responsabilidades financeiras deve estruturar-se de forma a salvaguardar o quadro normativo institucional que obriga os Estados a assegurar todas as garantias decorrentes de um procedimento sob o manto da *rule of law*, ao qual todos os Estados estão vinculados, quer pelos documentos internacionais vinculativos quer pelas Constituições respetivas.

Ainda que diferenciado em termos jurídicos, de país para país, o processo a seguir pelos Tribunais de Contas deve permitir concretizar as finalidades estabelecidas de assegurar um julgamento justo de quem a ele está sujeito.

Assim, e numa primeira fase, importa assegurar a concretização do princípio do acusatório, ou seja, assumir que quem audita e identifica as infrações não as vai julgar.

Por outro lado, na fase de julgamento, assegurar os princípios da defesa, do contraditório, da audiência pública e do recurso.

Finalmente deve assegurar-se que nenhum juiz que interveio em decisão de primeira instância ou tenha tomado de outro modo posição sobre questões suscitadas em recurso que venha a ser interposto, possa intervir em decisão de recurso.

Tudo isto naturalmente de forma célere, assegurando o princípio da duração do processo um prazo razoável e igualmente que qualquer condenação seja efetiva nas suas consequências.

Em Angola³⁸, Cabo Verde³⁹, Portugal⁴⁰, São Tomé e Príncipe⁴¹ e Timor-Leste⁴² o quadro normativo essencial é relativamente semelhante e está regulado nas Leis Orgânicas dos respetivos tribunais. Ainda que se identifiquem algumas diferenciações do ponto de vista processual, o regime estrutural assenta na identificação das infrações em auditorias levadas a cabo pelas secções/câmaras respetivas ou por órgãos de controlo interno diferenciados do Tribunal sendo o impulso processual efetivado pelo Ministério Público e o julgamento efetuado por um juiz diferenciado. Nesta fase é assegurado sempre o contraditório, ainda que

³⁸ Artigos 82º a 99º da Lei n.º 19/19 de 14 de agosto.

³⁹ Artigos 60º n.º 1 e 61º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

⁴⁰ Artigos 79º n. 2, 89º, 91º, 93º e 96º da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto.

⁴¹ Artigos 78º a 83 e 95º da Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro.

⁴² Artigos 67º a 72º da Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto

em alguns países não ocorra uma audiência pública⁴³. A decisão proferida é em regra passível de recurso conhecido por câmara ou juízes diferenciados.

No Brasil no TCU relator ou o Tribunal, no exercício no exercício de suas atribuições e no âmbito das auditorias, inspeções ou monitoramentos⁴⁴, define a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado e se houver débito, ordena-se a citação do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida, ou ainda, a seu critério, adote ambas as providências. Se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa⁴⁵. Não há divisão formal entre a entidade que audita e quem aplica as sanções⁴⁶. No que respeita a recursos existem no sistema vários tipos de recursos (reconsideração, reexame, embargos de declaração, revisão e agravo)⁴⁷ sendo o recurso de Revisão conhecido pelo Plenário do Tribunal⁴⁸.

No caso da Guiné-Bissau⁴⁹ e Moçambique⁵⁰ o regime processual assenta na identificação das infrações em auditorias levadas a cabo pelas secções/câmaras respetivas (no caso de Moçambique) ou por órgãos de controlo interno diferenciados do Tribunal, sendo o impulso processual efetivado por um juiz relator tendo o Ministério Público apenas a possibilidade de se pronunciar antes da decisão, que será efetuada por um juiz diferenciado. Não existe uma audiência pública. A decisão é passível de recurso conhecido por juízes diferenciados.

9. O espaço judicial dos países de língua oficial portuguesa, nomeadamente no âmbito dos Tribunais de Contas tem uma história consolidada e assume características próprias no âmbito das instituições de controlo financeiro de matriz jurisdicional.

⁴³ Caso de Cabo Verde.

⁴⁴ Artigos 239º, 240º e 241 do Regimento do Tribunal de Contas

⁴⁵ Artigos 202º e 230 do Regimento do Tribunal de Contas.

⁴⁶ Artigo 202º do Regimento do Tribunal de Contas

⁴⁷ Artigo 277º e seguintes do Regimento do Tribunal.

⁴⁸ Artigo 288º do Regimento do Tribunal.

⁴⁹ Artigos 51º e 54º do Decreto-Lei Nº 7/92, de 27 de novembro

⁵⁰ Artigos 102º e seguintes da Lei n.º 14/2014 de 4 de agosto

O papel que os Tribunais de Contas vêm sendo assumido em todos os países comporta uma relevância inequívoca como órgãos dotados de independência no seu exercício funcional para a boa governação dos Estados, nomeadamente no domínio das contas públicas e na gestão criteriosa dos dinheiros públicos.

A dimensão jurisdicional dos Tribunais de Contas atribui-lhes um relevo notório nomeadamente na eficácia e efetividade dos poderes de controlo que assumem em todos os Estados.

Densificar o papel de um órgão com as funções híbridas de um Tribunal de Contas de matriz jurisdicional é por isso um fator de confiança dos cidadãos nos sistemas de governação pública.

ATIVIDADE DO TRIBUNAL

CONTROLO PRÉVIO E CONCOMITANTE

ACÓRDÃO N.º 4/2024 – 1ªS/SS

12/02/2024

Processo n.º 2456/2023

**Relator: Conselheiro Miguel
Pestana de Vasconcelos**

AJUSTE DIRETO / CONSULTORIA / CONTRATO DE
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / NORMA FINANCEIRA /
NULIDADE / RECUSA DE VISTO / RESOLUÇÃO
BANCÁRIA / SUBCONTRATAÇÃO

SUMÁRIO

1. As entidades que demandam os Estado Português estão domiciliadas nas ilhas Maurícias (que são uma *offshore*). Não fosse este acordo bilateral, não o teriam podido fazer, tendo de recorrer, somente, às autoridades e aos tribunais nacionais (e, sendo o caso, da União Europeia), como sucede com todas as entidades que tenham sede noutras jurisdições.
2. Como se refere no [Acórdão n.º 15/2013, 1.ª S/SS](#), de 15.05, os serviços jurídicos não estão excluídos do CCP e não há nenhuma norma que “declare a aquisição de serviços jurídicos insuscetível de se subordinar a uma escolha concorrencial.”
3. O recurso a especificações contratuais suficientemente precisas que permitam uma comparação e seleção de propostas é possível no âmbito dos serviços jurídicos, como o é para outras prestações de carácter intelectual. Assim, começando a entidade adjudicante por definir as características do serviço (p. ex., consultadoria, exercício do patrocínio jurídico numa ação ou em diversas ações de que a entidade adjudicante seja parte, elaboração e análise de contratos), será possível estabelecer critérios de adjudicação, recorrendo a fatores e, eventualmente, a subfactores, como seja a

especialização na área científica pretendida (assim, p. ex., direito administrativo, contratação pública).

4. A existência de uma relação de confiança, decorrente de uma relação prévia ou em curso, não é critério suficiente. Decisivas são as “capacidades técnicas e pessoais do proponente, únicas que poderiam gerar confiança à entidade adjudicante.”¹
5. Por isso, o fundamento do artigo 27.º, n.º 1, al. b) [CCP](#) invocado pela entidade para fundamentar recurso ao ajuste direto não se verifica.
6. Desta forma, o fundamento invocado só poderia ter sido o do artigo 24.º, n.º 1, al. c) [CCP](#). Contudo, mesmo o ajuste direto com base no artigo 24.º, n.º 1, al. c) [CCP](#) tem que ter critérios. A decisão de contratar do ente público, embora de forma mais ampla, nunca é arbitrária. Tem de haver critérios para se recorrer a uma entidade e não a outras.
7. O fundamento previsto na subalínea ii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do [CCP](#) reconduz-se à total ausência de mais de um prestador em condições de realizar o serviço ou obra pretendidos o que, logicamente, torna inútil a adoção de um procedimento concorrencial. É o que decorre também da extensa jurisprudência do Tribunal de Contas sobre esta matéria.
8. A entidade alega que a cocontratante é a única sociedade de advogados portuguesa com aptidão técnica para cumprir as prestações decorrentes deste tipo de atividade que não está em conflito de interesses. Esse aspeto em si não impedia a realização de um concurso, eventualmente com prévia qualificação. Seriam excluídas as sociedades em conflitos de interesses, ou mesmo, nem sequer se candidatariam. Seria a forma adequada para avaliar a eventual existência desse impedimento.
9. A afirmação nos termos em que é feita é pouco verosímil à luz de um critério de experiência é desmentida pelas próprias ata do GT onde está demonstrado que havia outras sociedades de advogados nacionais que já tinham manifestado o seu interesse e o mesmo tinha sucedido com diversas sociedades internacionais especialistas nestas matérias.
10. A lei impede em termos gerais a cessão da posição contratual e subcontratação, quando a escolha do “cocontratante tenha sido determinada por ajuste direto, nos casos em que

¹ [Acórdão do TdC n.º 15/2013, 1.ª S/SS](#), de 15.05 (n.º 28), cit., p. 21.

só possa ser convidada uma entidade” (artigo 317.º, n.º 1, al. a) [CCP](#)). Admite-se, porém, a subcontratação, desde que não diga respeito às prestações objeto do contrato que “tiverem sido determinantes para a escolha do ajuste direto” (artigo 317.º, n.º 2 [CCP](#)). Ou seja, as prestações que o caracterizam e conduziram a um ajuste direto por razões de exclusividade técnica.

11. Para essa finalidade haverá que determinar as prestações caracterizadoras do contrato e, nessa medida, decisivas para o recurso ao ajuste direto, e verificar depois se aquelas objeto do subcontrato coincidem no todo ou em parte com as primeiras. Se houver essa coincidência, a subcontratação viola a lei.
12. É patente que as prestações a executar pelo *co-counsel* no seu conjunto fazem parte dos elementos decisivos do contrato.
13. A entidade concluiu desta forma um contrato nulo, e violou de forma direta normas de natureza financeira. Recorreu também a uma subcontratação que viola claramente o artigo 317.º, n.º 1, al. a) e n.º 2 [CCP](#), praticando uma - outra – ilegalidade.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR
ILEGALIDADE / MODIFICAÇÃO OBEJTIVA DO
CONTRATO / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE
VISTO / REMUNERAÇÕES / REVISÃO DE PREÇOS

ACÓRDÃO N.º 52/2024 – 1ªS/SS

18/12/2024

Processo n.º 2256/2024

**Relator: Conselheiro Miguel
Pestana de Vasconcelos**

SUMÁRIO

1. O direito à modificação do contrato com este fundamento no art. 312.º, alínea b) [CCP](#), implica que se verifiquem um conjunto de requisitos, que, sendo já de si exigentes, configuram na sua soma uma *factispecies* que só em casos muito limitados estará

preenchida. De facto, trata-se da exceção a um princípio central do direito dos contratos. Concluído o negócio, ele terá de ser pontualmente cumprido nos precisos termos aí previstos.

2. A atualização anual do salário mínimo nacional não representa uma alteração anormal e imprevisível. É uma modificação de política económico-social do governo, perfeitamente previsível ou expectável para qualquer contraente médio colocado na posição do cocontratante.
3. A modificação dos custos decorrentes do aumento da retribuição mínima mensal garantida é um risco, que além de ser próprio do contrato, está expressamente regulada no contrato.
4. Estando a alteração verificada coberta pelos riscos próprios do contrato, fica excluída da previsão da norma do art. 312.º, alínea b) do [CCP](#), devendo o custo adicional decorrente do risco ser suportada pelo cocontratante, e não pelo contraente público.
5. Ainda que se pudesse considerar a valorização do salário mínimo um ato modificativo das circunstâncias, ele não configura um ato do príncipe nos termos e para os efeitos do art. 314.º, alínea a) [CCP](#), uma vez que não é da iniciativa ou responsabilidade do contraente público, mas uma medida geral de carácter económico-social, por parte do governo, que afeta transversalmente todos os agentes económicos.
6. Não se verificando nenhum dos requisitos da disciplina da alteração subsequente de circunstâncias, que fundamente um direito à modificação do contrato, nos termos do art. 312.º, alínea b) [CCP](#), e não constituindo o aumento do valor da remuneração mínima mensal garantida um facto do príncipe nos termos e para os efeitos do art. 314.º, alínea a) [CCP](#), a adenda submetida a fiscalização prévia é ilegal por ausência de fundamento e por violar, diretamente, os termos contratuais.
7. As ilegalidades verificadas têm incidência direta e alteram o resultado financeiro do contrato, na medida em que determinam um acréscimo de despesa pública, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos do art. 44.º, n.º 3, alínea c) da [LOPTC](#).

ACÓRDÃO N.º 3/2025 – 1ªS/SS

28/01/2025

Processo n.º 2650/2024

**Relator: Conselheiro Paulo
Nogueira da Costa**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO /
MODELO DE AVALIAÇÃO; PRINCÍPIO DA
CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE / PROPOSTA
ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA

SUMÁRIO

1. Na construção do modelo de avaliação das propostas, cabe à entidade adjudicante definir os critérios de adjudicação que se mostrem mais adequados à finalidade do contrato a celebrar no termo do procedimento, devendo para isso assegurar a conformidade do mesmo com os princípios da contratação pública e princípios gerais da atividade administrativa, nomeadamente, os princípios da transparência, igualdade e concorrência.
2. Concatenadas as normas contidas nos artigos 75.º, 132.º, n.º 1, al. n) e 139.º do CCP, o modelo de avaliação definido para o procedimento compreenderá fatores e, eventualmente, subfactores de avaliação tidos como indispensáveis à otimização do critério de adjudicação, devendo os mesmos reportar-se aos aspetos do contrato a celebrar submetidos à concorrência, de acordo com o caderno de encargos.
3. Não obstante o artigo 139.º, n.º 3 do CCP permitir a utilização de escalas de pontuação na avaliação das propostas, na construção das mesmas deverá procurar utilizar-se uma grelha o mais ampla possível, de modo a mitigar ou alavancar as diferenças entre as propostas, consoante o caso, o que não é passível de ser logrado, mediante o recurso a escalas como as que foram utilizadas no concurso em causa nestes autos (de 1 a 3), que

não cumpre com o princípio da proporcionalidade no processo avaliativo, consagrado no artigo 7.º do [CPA](#).

4. A escala de pontuação adotada condicionou a concorrência, contribuindo ativamente para que a adjudicação fosse feita a uma proposta com preço elevado, cerca de 12% a mais do que o preço da proposta mais baixa, contrária aos interesses financeiros públicos, tal como o próprio município os definiu, ao estabelecer o critério de adjudicação e os fatores de avaliação.
5. A atuação da entidade adjudicante, ao desconsiderar diferenças de preços no modelo de avaliação das propostas, mediante o recurso a uma escala reduzida e um arredondamento das classificações decorrentes da tarefa avaliativa, é incompatível com o objetivo legal do critério de adjudicação, tal como definido no artigo 74º n.º 1 alínea a) do [CCP](#), obstando à sua realização, pelo que o modelo em causa mostrou-se inadequado ao fim para que estava desenhado, concretamente para permitir que a proposta escolhida fosse a economicamente mais vantajosa, ponderados todos os fatores que estariam na sua génese.
6. Acresce que a própria fórmula com base na qual é construído o modelo de avaliação de um dos fatores – fator A – é, ela própria, ilegal, ao contrariar a previsão do artigo 139.º, n.º 4 do [CCP](#), na medida em que a entidade adjudicante se serve do atributo da proposta de mais baixo valor para avaliar idêntico atributo das outras propostas, definindo a pontuação destas em função da pontuação da primeira.
7. A entidade adjudicante, para além de construir um modelo de avaliação das propostas que não permite a efetiva diferenciação e avaliação das propostas, adotou critérios de desempate que, no que se refere ao primeiro critério subsidiário – fator “Preço” –, não permitiram, eles mesmos, uma efetiva diferenciação das propostas.
8. No caso *sub judice* foi, pois, violado o disposto na lei em matéria de consagração do modelo de avaliação, nos termos dos artigos 74.º, 75.º, 132.º, n.º 1, al. n) e artigo 139º do [CCP](#), desrespeitando-se igualmente os princípios da proporcionalidade e concorrência, previstos no artigo 1º-A do [CCP](#).
9. As ilegalidades identificadas implicaram uma alteração do resultado financeiro, situação que se subsume na previsão da alínea c), do n.º 3, do Art.º 44.º da [Lei de Organização e](#)

Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), constituindo, assim, fundamento para recusa do visto.

10. Face ao elevado montante envolvido e aos contornos do caso concreto, acrescido do facto de, especificamente no que se refere à utilização de uma fórmula em desrespeito pelo artigo 139.º, n.º 4 do CCP, e à utilização de escalas com intervalos reduzidos, ter já este Tribunal expressamente recomendado ao Município para se abster de recorrer às mesmas, entende-se não dever ser concedido o visto acompanhado de recomendações – artigo 44.º, n.º 3, alínea c), e n.º 4 (*a contrario*) da LOPTC.

EXECUÇÃO DE SENTENÇA / EXECUÇÃO DO
CONTRATO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA ESPECIAL /
FUNDOS EUROPEUS / NULIDADE / PRODUÇÃO DE
EFEITOS

ACÓRDÃO N.º 4/2025 – 1ªS/SS

04/02/2025

Processo n.º 33/2024

**Relator: Conselheiro Nuno
Miguel P. R. Coelho**

***“com declaração de voto”**

SUMÁRIO

1. Estando o contrato cuja adjudicação foi anulada por decisão judicial já completamente executado, não pode a entidade adjudicante celebrar com a concorrente preterida um novo contrato fundado no título judicial daquela decisão judicial anulatória.
2. Isto por se encontrar verificada uma impossibilidade objetiva de execução da sentença anulatória, pois perante a anulação judicial de um ato administrativo, a regra geral é a da obrigação de reconstituir a situação que existiria se o ato anulado não tivesse sido praticado, sem prejuízo do poder de praticar novo ato, tudo nos termos do disposto no Art.º 173.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA – aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro).

3. O postulado geral que se pode extrair do Art.º 45.º-A, n.º 1, alínea a) do [CPTA](#) (aditado pelo [Decreto-Lei n.º 214-G/2015](#), de 2 de outubro) é o de que, estando executado o contrato celebrado na sequência de um ato de adjudicação posteriormente anulado por sentença, se verifica uma causa legítima de inexecução da sentença por impossibilidade objetiva, tal como tem considerado a jurisprudência administrativa.
4. Destarte, já não se mostra possível atuar como se o ato de adjudicação anulado nunca tivesse sido praticado, pois este produziu todos os efeitos a que se destinava – o contrato não só foi celebrado como foi integralmente executado, encontrando-se exaurido nos seus efeitos.
5. Por outro lado, tratando-se de um contrato novo e não da formalização do contrato que foi o culminar do procedimento pré-contratual anterior, forçosamente se tem de concluir que o mesmo contrato não se mostra precedido de qualquer procedimento prévio de formação (mesmo o do ajuste direto por total ausência dos respetivos pressupostos, trâmites preparatórios e decisões).
6. A preterição total do procedimento legalmente exigido é causa de nulidade, nos termos do disposto nos Art.ºs 161.º, n.º 2, alínea l), e 284.º, n.º 2, ambos do [Código de Procedimento Administrativo](#) (CPA).
7. Tratando-se aqui de um contrato financiado por fundos europeus, é-lhe aplicável o regime de fiscalização prévia especial, nos termos do disposto no Art.º 17.º-A da [Lei n.º 30/2021](#), de 21 de maio (na redação introduzida pela [Lei n.º 43/2024](#), de 2 de dezembro), que se rege pela Leis de Organização e Processo do Tribunal de Contas, com as especificidades previstas nessa mesma norma.
8. A nulidade contratual verificada, condizente com uma preterição total de procedimento, seria em fiscalização prévia (comum) fundamento absoluto de recusa de visto, que não permitia a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da [LOPTC](#).
9. Nos termos do disposto no n.º 5 do citado Art.º 17.º-A da [Lei n.º 30/2021](#), de 21 de maio, em fiscalização prévia especial, nos casos em que se verifique a preterição total de procedimento de formação do contrato, deve ser proferida decisão de improcedência, da qual resulta a imediata cessação dos efeitos dos atos ou contratos objeto da decisão.

ACÓRDÃO N.º 8/2025 – 1ªS/SS

03/03/2025

Processo n.º 2567/2024

**Relator: Conselheiro Miguel
Pestana de Vasconcelos**

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO / MUNICÍPIO /
NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE
VISTO / SUSTENTABILIDADE ECONÓMICO-
FINANCEIRA

SUMÁRIO

1. A constituição de uma associação de direito privado por parte de um município apenas com outra entidade pública, constitui uma violação direta de norma legal imperativa (o artigo 59.º, n.º 1 da [Lei n.º 50/2012](#), de 31 de agosto – Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais – RJAEL), pelo que enferma de nulidade, nos termos do disposto no artigo 294.º do [Código Civil](#).
2. Sendo a celebração do negócio pretendido nulo, a deliberação da assembleia municipal que aprova a participação do município na constituição da associação de direito privado, reportando-se a um objeto juridicamente impossível, a constituição de uma associação com substrato pessoal exclusivamente de natureza pública, também se apresenta juridicamente afetada por violação de normas legais imperativas, sendo também sancionada com a nulidade estabelecida no artigo 161.º, n.º 2, al. c), do [Código de Procedimento Administrativo](#).
3. Não apresentando o estudo prévio que sustenta a constituição da associação, a indicação, em concreto, da proveniência dos fundos necessários ao investimento da sua criação, mas apenas indicações vagas sobre a angariação dos mesmos (*fundraising* e *crowdfunding*), bem como qual o impacto real nas contas e na estrutura do município, não se encontra demonstrada e garantida a viabilidade e sustentabilidade económico-

financeira do projeto de constituição da nova entidade, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 32.º do [RJAEL](#).

4. As nulidades apuradas e a violação da norma financeira constituem fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, als. a) e b) da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#) (LOPTC).

ADJUDICAÇÃO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO
FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / BEM MÓVEL /
CADUCIDADE / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE
BENS / CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS
PÚBLICAS / ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA /
HABILITAÇÃO A CONCURSO / INTERESSE
PÚBLICO / NULIDADE / OBJETO DO CONTRATO /
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA
IGUALDADE / RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO DE
CONCORRÊNCIA

ACÓRDÃO N.º 47/2024 – 1ªS/PL

10/12/2024

Recurso Ordinário n.º 5/2024

Processo n.º 126/2024

**Relator: Conselheiro Nuno Miguel
P. R. Coelho**

SUMÁRIO

1. O regime de recursos estabelecido na [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#) (LOPTC), designadamente no âmbito da fiscalização prévia, contém determinadas especificidades que o diferenciam do modelo de apelação restrita estabelecido no processo civil, o qual, ainda assim, possui, ele próprio, algumas relevantes exceções como é inerente à simplificação inerente a um modelo e que aqui se estabelece como regime normativo supletivo nos termos do Art.º 80.º da mesma [LOPTC](#).
2. Segundo esse modelo os recursos constituem-se, à partida, como meios processuais de impugnação de anteriores decisões judiciais e não ocasião para julgar questões novas. Em princípio, não pode alegar-se matéria nova nas instâncias superiores, em recurso, não obstante o tribunal ad quem dever apreciar as questões de conhecimento oficioso ou

apreciar a matéria de facto de forma crítica, ativa e ponderada, se necessário com a determinação da sua modificabilidade – assim, conjugadamente, os Art.ºs 608.º, n.º 2, parte final, 635.º e 662.º, todos do [Código de Processo Civil](#) (CPCivil). Esta mesma razão dita a proibição de princípio de apresentação e junção de documentos novos na fase de recurso, salvo nas situações a que se refere o n.º 1 do Art.º 651.º do [CPCivil](#).

3. As especificações técnicas consubstanciam, no caso dos contratos de aquisição de bens móveis, o elenco de características exigidas a um produto, tais como os níveis de qualidade, desempenho, avaliação do produto, segurança, dimensões, níveis de desempenho ambiental, etc.
4. Por conseguinte, a entidade adjudicante deve reconduzir ao caderno de encargos a descrição detalhada do bem que pretende adquirir, especialmente, dos termos de desempenho e dos requisitos funcionais, por forma a permitir que os concorrentes identifiquem de modo claro e inequívoco o objeto do contrato (cfr. Art.º 49.º, n.ºs 1, 2 e 3 do [Código dos Contratos Públicos](#) [CCP]).
5. Esta identificação clara das especificações técnicas, bem como o concreto modo como estas são apresentadas, constituem ainda uma garantia de igualdade de acesso dos operadores económicos ao procedimento de contratação, e não devem criar obstáculos injustificados ao desenrolar da concorrência no mercado que é convocado a oferecer o produto que a entidade adjudicante pretende adquirir (cfr. Art.º 49.º, n.ºs 4 e 8, do [CCP](#)).
6. A definição das especificações determinado equipamento ou produto pode sempre constituir um meio de distorção da concorrência, na medida em que a entidade adjudicante possa, por exemplo, definir, sem motivo justificado, características de um produto que só um operador económico comercializa ou produz.
7. E esta regra de proibição só não se aplica, a título excecional, quando não é possível uma descrição suficientemente precisa e inteligível do objeto do contrato, caso em que se exige que a referência seja acompanhada da menção «ou equivalente». Esta proibição estabelecida pelo n.º 8 do citado Art.º 49.º da [CCP](#), visa, assim, garantir a igualdade de acesso aos procedimentos concursais.
8. A margem de discricionariedade das entidades públicas na conformação das suas relações contratuais tem como limite legal a definição do interesse público realizada pela

própria norma legal, que não conforma apenas requisitos mínimos e pode apresentar limites máximos.

9. Pelo que se terá de concluir, como no acórdão recorrido, que uma especificação técnica como a que a entidade adjudicante fez constar no Programa Preliminar, ao exigir um sistema de deteção de incêndios através de câmaras de espectrometria que está patenteado em Portugal e no estrangeiro apenas para uma entidade, não é compatível com o princípio da igualdade entre concorrentes e com o princípio da máxima abertura à concorrência.
10. Esta ilegalidade contratual – ligada com a restrição à concorrência derivada da exigência da tecnologia das câmaras espectrométricas e da marca registada -, não se consubstancia como uma nulidade, mas, sim enquanto anulabilidade, pois a violação do disposto no n.º 4 do Art.º 49.º do [CCP](#), e dos princípios da contratação pública (Art.º 1.º-A do mesmo [CCP](#)), terá sempre como vício negativo correspondente o regime regra da anulabilidade – cfr. Art.º 284.º, n.º 1, do [CCP](#) -, não estando prevista legalmente a invalidade major para esta situação.
11. A habilitação primacial ou qualificação do adjudicatário, numa empreitada de obras públicas, pode ser estabelecida como um limite qualitativo à legitimação técnica e profissional para adjudicar certos trabalhos e de recurso à habilitação de terceiros (subcontratantes), o que não deixa de constituir, nesse sentido, um limite ao recurso à subcontratação por ausência de habilitação própria.
12. Por ser assim, a possibilidade de aproveitamento da capacidade de terceiros não pode ser ilimitada, pois de outra forma estar-se-iam a pôr em causa os motivos que levaram à necessidade de demonstração da habilitação do adjudicatário.
13. Nesse sentido, é irrelevante que se conheça a identidade e habilitação do terceiro subcontratado logo desde a fase das propostas ou apenas na fase de habilitação posterior à adjudicação – em qualquer dos casos, o objetivo de evitar que se adjudiquem empreitadas de obras públicas a empresas não detentoras de habilitação para os trabalhos mais expressivos apenas se alcança através da exigência de tal habilitação à cocontratante (que, repete-se, depois será livre de recorrer à subcontratação, dentro dos limites quantitativos estabelecidos pela lei)”.

14. Este entendimento jurisprudencial, aqui sedimentado, nada tem de “criativo” e demonstra-se compatível com os valores e os interesses públicos aqui em confronto - tanto no respeitante ao interesse público da idoneidade técnica e financeira de quem se apresenta como candidato a realizar uma empreitada pública como no que concerne ao princípio do aproveitamento da habilitação de terceiras entidades como defesa da concorrência e da abertura das pequenas e médias empresas (PMEs) ao mercado da contratação pública -, sendo que a mesma posição se tem como a mais adequada não só com a natureza e a finalidade da fiscalização prévia aqui em atuação como também com a análise, no seu todo, do plano da ilicitude e das suas consequências no plano da invalidade negocial.
15. Conclusão que se escora na análise normativa-legal multi-nível que aqui é convocada (europeia e nacional), na abordagem mais aprofundada dos interesses e valores em confronto nesta vertente económica e jurídica e na verificação mais detalhada dos argumentos da jurisprudência europeia e nacional que tem sido produzida neste âmbito.
16. A falta de apresentação de documentos de habilitação no prazo fixado no programa de procedimento e de acordo com as exigências legais, todavia, não determina, só por si, a caducidade da adjudicação, como concluiu o acórdão recorrido.
17. Pelo que não se poderá concluir pela demonstração da inexistência da adjudicação, o que seria, por seu turno, fundamento da nulidade do contrato por carecer de um elemento essencial (cfr. Art.ºs 284.º, n.º 2 do [CCP](#), e 133.º, n.º 1 do [Código do Procedimento Administrativo](#)).
18. Mas a verdade é que esta invalidade, esta nulidade, não se encontra assim configurada pela lei. Ela terá de passar necessariamente por uma declaração de caducidade, após as interpelações para apresentar dos documentos de habilitação ou para justificar a sua não apresentação, tal como se consagra expressamente nos n.ºs 2 e 3, do Art.º 86.º do [CCP](#).
19. Nos termos conjugados dos Art.ºs 86.º, n.º 2 e 3 e 187.º, n.º 3 e 4, ambos do [CCP](#), a caducidade da adjudicação só ocorre após a audiência prévia do adjudicatário e após a prolação de uma decisão da entidade adjudicante que decida pela referida imputabilidade da causa da não adjudicação ao adjudicatário.

20. Ora, a previsão destes passos procedimentais diferenciados e necessários para a ocorrência da situação geradora desta invalidade, correspondente à nulidade, não deixa de conferir a esta mesma nulidade um caráter específico ou atípico, que suscita a questão do seu regime jurídico e, do mesmo modo, a sua qualificação para as finalidades de apuramento da sua legalidade para efeitos de fiscalização prévia e de concessão ou não do visto pelo Tribunal de Contas.
21. Nesta situação, tendo em conta o sentido teleológico da fiscalização prévia a cargo do Tribunal de Contas e a distinção essencial de outras situações de nulidade atípica que fundamentam do ponto de vista necessário (ou absoluto) de recusa de visto, na aplicação estrita da alínea a), do n.º 3 do Art.º 44.º da [LOPTC](#), temos por mais adequado proceder a uma degradação desta específica ilegalidade, em vista do desvalor aqui em causa e na atenção à composição dos diversos interesses aqui protegidos, fazendo-lhe corresponder o regime aplicável às demais ilegalidades que não impliquem a nulidade (no sentido estrito, aqui incluindo as anulabilidades), que alterem ou possam alterar o resultado financeiro do contrato, enquanto fundamento de recusa de visto mas com possibilidade de concessão de visto condicionado à formulação de recomendações, tal como se pode retirar da conjugação da alínea c) do n.º 3 e do n.º 4, do mesmo Art.º 44.º da [LOPTC](#).
22. Esta última posição, tem em devida conta que na presente situação a invalidade ou ilegalidade em causa só se consolida como nulidade após a sequência procedimental indicada (uma declaração de caducidade, após as interpelações para apresentar dos documentos de habilitação ou para justificar a sua não apresentação, com a análise do comportamento do adjudicatário), o que a diferencia, por exemplo, de outras situações, como a da falta de fundos disponíveis para suportar a despesa que gera a nulidade do contrato e do compromisso, em que o que se perspetiva é uma eventual sanção jurisdicional, portanto a posteriori, da nulidade verificada, o que sairia do quadro de competência jurisdicional (prévia) do próprio Tribunal de Contas.
23. Por outra via, esta solução será aquela que é melhor suportada pela ideia de uma aplicação do direito que valoriza o sistema de princípios da contratação pública e que se enquadra na linha de balanceamento desses princípios com uma forte índole de justificação procedimental.

- 24.** E que, ao mesmo tempo, não descarta a ponderação do desvalor presente na ilegalidade praticada (a falta de apresentação de documentos de habilitação no prazo fixado no programa de procedimento e de acordo com as exigências legais) de acordo com a sua própria repercussão financeira para o contrato de empreitada em questão (que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro), introduzindo a possibilidade de recusa de visto ou de concessão do visto mediante advertência da necessidade de suprir ou evitar no futuro essa omissão, em conformidade com os parâmetros normativos já salientados da alínea c) do n.º 3 e do n.º 4, ambos do Art.º 44.º da [LOPTC](#).
- 25.** De acordo com a jurisprudência constante deste Tribunal de Contas, para valorar a aptidão da ilegalidade se repercutir no resultado financeiro deve se ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa na decisão final, a adjudicação do contrato, não se exigindo a demonstração de um nexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro, daí se falar de uma aptidão ou de um perigo abstrato-concreto de impacto financeiro.

CONTROLO SUCESSIVO

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 14/2024 - 2ªS/SS

12/12/2024

Processo n.º 3/2023 – AUDIT

Relator: Conselheiro Mário
Mendes Serrano

AUTOPAGAMENTOS / ECONOMIA EFICÁCIA E
EFICIÊNCIA / GESTÃO FINANCEIRA / GESTÃO
ORÇAMENTAL / PROGRAMA PLURIANUAL /
RECEITAS/ SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA A
GESTÃO ORÇAMENTAL / TRANSIÇÃO DE SALDOS

AUDITORIA À LEI DE PROGRAMAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS E EQUIPAMENTOS DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA (LPIEFSS)

SUMÁRIO



A Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS) apresenta uma taxa de execução financeira reduzida. De acordo com a auditoria do Tribunal de Contas à implementação da LPIEFSS, a taxa situou-se em 41% em 2021, baixou para 15% no ano seguinte e ficou-se pelos 14% em 2023.

A LPIEFSS 2017-2021/DLPIEFSS 2022-2026 vem estabelecer a programação dos investimentos na modernização e operacionalidade das Forças e Serviços de Segurança (FSS), distribuída em 7 medidas: Infraestruturas, Veículos, Armamento, Equipamento para Funções Especializadas (EFE), Equipamento de Proteção Individual (EPI), Equipamento de Apoio à Atividade Operacional (EAAO) e Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação (STIC).

A programação para o período de 2022-2026 contemplou idênticas sete medidas no valor global de 607 milhões de euros (mais 33,6% do que no período de 2017-2021). Do montante global previsto, 440 M€ (72,5%) são financiados por receitas de Impostos.

A programação prevista apresenta, para as medidas Infraestruturas e STIC, uma dotação acima dos 75% do montante global anual. A medida que apresenta em 2022-2026 menor dotação é a medida EAAO, seguida de Armamento e EPI, à semelhança do previsto para o quinquénio 2017-2021. As medidas com maiores taxas de execução orçamental em 2020 e 2021 são EFE, veículos e STIC, esta última também em 2022 e 2023.

A auditoria concluiu que a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) estabeleceu normativos e orientações técnicas para uniformização de procedimentos e de prestação de informação, embora sem evidência de que incluam indicadores quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução dos projetos.

As receitas da Lei são provenientes do Orçamento do Estado – Receita de Impostos (RI); saldos orçamentais transitados de 3 medidas – Infraestruturas, Armamento e EPI; verbas obtidas pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária – coimas, infrações rodoviárias e fundo de garantia automóvel; GNR e PSP – Coimas; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Autoridade Nacional de Aviação Civil – taxa aeroportuária; Direção-Geral de Tesouro e Finanças – rendas de imóveis; Autoridade Tributária e Aduaneira – reembolso do IVA e outras receitas, designadamente as provenientes de financiamento autárquico e europeu.

A previsão estimada no orçamento em cada ano económico resulta de RI e da informação fornecida pelos organismos que transferem Receita Própria (RP) para a LPIEFSS, bem como dos saldos transitados. De referir que a receita cobrada líquida (2020-2023), com exceção de 2021, é superior (41 M€ em 2022; 71 M€ em 2023) à previsão orçamental inicial, devido fundamentalmente à integração dos saldos orçamentais (58 M€ em 2022; 93 M€ em 2023). De referir ainda que a SGMAI não dispõe de mecanismos que permitam concluir se aquelas RP contemplam as percentagens estabelecidas na Lei. Concluiu-se ainda que os imóveis afetos às FSS apresentam uma fraca taxa de rentabilização, com a transferência tardia dos valores das rendas dos imóveis, não sendo identificados, de forma clara e evidente, os imóveis registados e afetos às FSS, o que demonstra a falta de controlo, pela SGMAI, da cobrança das RP.

Para o acompanhamento da LPIEFSS é incluído nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI), a remeter à Assembleia da República, um capítulo sobre a informação da execução de cada medida e dos compromissos assumidos, elaborando ainda a SGMAI um relatório anual (RELPIEFSS) para efeitos de acompanhamento da execução orçamental, financeira e material da Lei, embora não resulte de uma obrigação legal.

No que respeita ao reporte sobre os resultados alcançados com a execução da LPIEFSS, designadamente apoiado em indicadores de economia, eficiência e eficácia, nada consta nos RASI e nos RELPIEFSS, dado que não se evidenciou a adoção de um modelo adequado de planeamento e não foram formulados objetivos concretos, nem apresentados indicadores com vista a avaliar os resultados esperados e os impactos produzidos com a implementação da LPIEFSS e do DLPIEFSS. Não se mostra realizada uma análise do cumprimento dos objetivos, nem do resultado da implementação das medidas que se pretendiam atingir pela LPIEFSS, o que não favorece a análise do seu mérito e exequibilidade, dificultando a formulação de novas leis adequadas às necessidades das FSS.

As dotações iniciais e as corrigidas e os pagamentos evidenciados pelos registos no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) não se mostram coincidentes com os RELPIEFSS e os RASI nos anos de 2020 a 2023, designadamente devido aos “*autopagamentos*” para a transição de saldos de RI, que sobrevalorizou a execução orçamental e se traduziu em distorção com implicações na fiabilidade, rigor, transparência e clareza das demonstrações orçamentais e financeiras.

Concretamente, a divergência em 2020, de 21 M€, deve-se sobretudo aos “*autopagamentos*” para a transição de saldo de RI (15,7 M€, em 2020), que representam cerca de 12% do total executado. Os “*autopagamentos*” são valores pagos à própria entidade através de um Pedido de Libertação de Crédito, no mesmo ano e por uma conta específica do IGCP da SGMAI, após validação da DGO. A SGMAI procede à integração dos saldos no ano seguinte com a emissão dos DUCs respeitantes às Reposições Não Abatidas ao Pagamento.

As observações e conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações à SGMAI, no sentido de: reforçar o controlo das receitas cobradas e a cobrar; fixar indicadores para avaliar o grau de execução da lei; promover a identificação dos imóveis e aumentar a sua

rentabilização; e criar mecanismos de cumprimento respeitantes à transferência dos equipamentos para as FSS.

Estrutura da Execução Orçamental e Financeira

Medidas	Dotação Corrigida Líquida	Execução orçamental	Estrutura (%)	Execução Financeira	Estrutura (%)
2020					
Infraestruturas	60 515	19 244	31,8	4 525	7,5
Veículos	13 728	13 715	99,9	13 712	99,9
Armamento	3 023	2 056	68,0	1 375	45,5
EPI	1 862	1 517	81,5	1 156	62,1
EAAO	875	746	85,3	289	33,1
EFE	3 262	3 262	100,0	1 651	50,6
STIC	47 651	47 315	99,3	43 603	91,5
Total	130 916	87 856	67,1	66 312	50,7
2021					
Infraestruturas	63 480	6 221	9,8	6 221	9,8
Veículos	13 827	13 827	100,0	13 827	100,0
Armamento	2 347	819	34,9	819	34,9
EPI	1 406	314	22,4	314	22,4
EAAO	875	480	54,9	480	54,9
EFE	2 030	1 919	94,6	1 919	94,6
STIC	44 911	36 190	80,6	25 190	56,1
Total	128 877	59 772	46,4	48 772	37,8
2022					
Infraestruturas	94 836	14 640	15,4	4 670	4,9
Veículos	3 636	655	18,0	655	18,0
Armamento	2 605	1 625	62,4	0	0,0
EPI	4 240	3 876	91,4	0	0,0
EAAO	1 105	175	15,9	175	15,9
EFE	2 684	1 727	64,3	1 727	64,3
STIC	48 311	39 185	81,1	13 185	27,3
Total	157 417	61 883	39,3	20 412	13,0
2023					
Infraestruturas	116 546	8 381	7,2	4 333	3,7
Veículos	5 350	138	2,6	138	2,6
Armamento	4 895	440	9,0	440	9,0
EPI	8 541	739	8,7	739	8,7
EAAO	1 260	549	43,6	549	43,6
EFE	4 761	2 331	49,0	2 331	49,0
STIC	27 533	14 936	54,2	14 936	54,2
Total	168 886	27 515	16,3	23 467	13,9

Fonte: SIGO (EO) e RASI (EF)



Autopagamentos 2020 a 2023

Unid:m€

Medidas	Ex Orç	Ex Finac	Auto pagamentos	Taxa Auto pagamentos (%)
2020				
Infraestruturas	19 244	4 525	14 719	76,5
Armamento	2 056	1 375	681	33,1
EPI	1 517	1 156	361	23,8
Total	22 818	7 057	15 761	69,1
2022				
Infraestruturas	14 640	4 670	9 970	68,1
Armamento	1 625	0	1 625	100,0
EPI	3 876	0	3 876	100,0
Total	20 141	4 670	15 471	76,8
2023				
Infraestruturas	8 381	4 333	4 049	48,3
Armamento	440	440	0	0,0
EPI	739	739	0	0,0
Total	9 561	5 513	4 049	42,3

Fonte: SIGO e RASI

AGENDA 2030 (AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL) / INDICADORES / INDÚSTRIA / INFRAESTRUTURAS / INOVAÇÃO / METAS / OBJETIVO 9: CONSTRUIR INFRAESTRUTURAS RESILIENTES, PROMOVER A INDUSTRIALIZAÇÃO INCLUSIVA E SUSTENTÁVEL E FOMENTAR A INOVAÇÃO / ODS (OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL) / RESULTADOS

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 15/2024 - 2ªS/SS**

12/12/2024

Processo n.º 17/2022 – AUDIT

**Relator: Conselheiro José
Manuel Quelhas**



**AUDITORIA AO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DE INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E
INFRAESTRUTURAS NACIONAIS**

SUMÁRIO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) foi adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 25/09/2015, e entrou em vigor a 01/01/2016 com o prazo de 15 anos para os 193 Estados Membros signatários, entre os quais Portugal, atingirem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adaptando as metas globais e aspiracionais à realidade nacional, através de medidas, ações específicas e metas a concretizar até 2030.

O ODS 9, que integra a dimensão económica do plano de ação dos ODS, abrange três grandes áreas da economia nacional: Indústria, Inovação e Infraestruturas. Para o alcançar, Portugal necessita, quer ao nível nacional, quer no âmbito da cooperação internacional,

de construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. A amplitude e complexidade das metas deste ODS impõem condições exigentes às estratégias de implementação e monitorização.

A auditoria sobre o desenvolvimento sustentável de Indústria, Inovação e Infraestruturas nacionais visa avaliar a eficácia da implementação do ODS 9, através da comparação das metas previstas para atingir esse objetivo com os resultados obtidos, e apreciar se os pertinentes sistemas de gestão e controlo são apropriados para tal implementação ser eficaz. As principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ Só após metade do prazo para implementar o ODS 9 é que o Governo identificou instrumentos de planeamento e medidas relevantes para o efeito, mas, mesmo assim, com inconsistências.
- ◆ Falta adaptar à realidade nacional as metas globais e aspiracionais da Agenda 2030 a incorporar nos processos, políticas e estratégias nacionais de planeamento. Falta vincular o ODS 9 aos processos relevantes em curso nos campos económico, social e ambiental. Anunciado, em janeiro de 2023, por RCM, o Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2030 ainda não foi publicado.
- ◆ O Governo anunciou, em 2017, o ODS 9 como um dos seis ODS prioritários, sem reportar o estado da arte, a visão estratégica e a informação técnica necessárias para sustentar tal decisão.
- ◆ Na primeira metade do prazo para implementar os ODS, optou-se, ao nível da estrutura, por sobre-valorizar o reporte internacional dos indicadores globais, com falta de clareza sobre as responsabilidades das áreas governativas envolvidas, de rigor na formalização da estrutura necessária e, por isso, de coordenação eficaz para a implementação efetiva do ODS 9.
- ◆ Subsiste o desconhecimento das fontes de financiamento e do valor financeiro para implementar o ODS 9, devido a uma orçamentação que não autonomiza os ODS de forma explícita e clara, não assumindo, nessa medida, o compromisso político para tal implementação, enfraquecendo-o.

- ◆ Os governos são os primeiros responsáveis pelo acompanhamento e revisão sistemáticos do progresso na implementação dos objetivos e metas aos níveis nacional, regional e global. Porém, Portugal tem optado por limitar-se a reportar indicadores globais, sem os ajustar à realidade nacional nem ao princípio da substância sobre a forma, quando o objetivo é o desenvolvimento sustentável de Indústria, Inovação e Infraestruturas nacionais e tais indicadores globais têm limitações e condicionantes importantes para demonstrar a implementação desse objetivo.
- ◆ O ODS 9 é, em Portugal, o ODS com pior nível de implementação das suas metas.

Em suma, Portugal ainda não realizou a necessária apropriação do ODS 9, devido à falta de visão estratégica, que o fundamente como prioridade nacional, à incapacidade em apresentar plano estratégico para o efeito, à falta de liderança efetiva e à insuficiente estrutura operacional, sem sistema de monitorização capaz de identificar e corrigir oportunamente as deficiências responsáveis pelos dececionantes resultados obtidos até 2024, face ao pretendido. A implementação do ODS 9 não está a ser eficaz e está longe de assegurar o desenvolvimento sustentável de Indústria, Inovação e Infraestruturas nacionais. As conclusões da auditoria suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações (ver 5) dirigidas às entidades responsáveis, visando a correção das deficiências reportadas.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 16/2024 - 2ªS/SS**

19/12/2024

Processo n.º 18/2022 – AUDIT

**Relator: Conselheiro Luís Filipe
Cracel Viana**

ACESSO / APOIO DOMICILIÁRIO / APOIO SOCIAL /
CONVALESCENÇA / CUIDADOS DE SAÚDE /
CUIDADOS CONTINUADOS / INTERNAMENTO /
LONG TERM CARE / MINISTÉRIO DA SAÚDE /
MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E
SEGURANÇA SOCIAL / PRR / RELATÓRIOS DE
MONITORIZAÇÃO / RNCCI / SEGURANÇA SOCIAL /
SETOR SOCIAL / SPMS / SUSTENTABILIDADE /
ULDM / UMDR

**AUDITORIA À REDE NACIONAL DE CUIDADOS
CONTINUADOS INTEGRADOS**



SUMÁRIO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria à Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI ou Rede), com o objetivo de avaliar se esta, através das suas diferentes tipologias, garantiu o acesso dos utentes a cuidados de saúde de qualidade e financeiramente comportáveis, no período de 2017 a 2023.

A RNCCI, instituída em 2006, com o propósito geral de prestar cuidados de saúde e/ou de apoio social a pessoas que se encontrem em situação de dependência, baseia-se num modelo de intervenção que integra a saúde e a segurança social, abrangendo entidades prestadoras do Estado e do setor privado e social, entre as quais se destacam as Instituições do Setor Social e Solidário que, em 2023, representavam mais de três quartos do universo total de prestadores (77,8%; 196 num total de 252), com destaque para o papel das Misericórdias (47,2%; 119 prestadores), num quadro que podemos designar como de parcerias público sociais.

Os seus objetivos de cobertura permanecem por concretizar, com as metas definidas para 2016 ainda por alcançar, com menos 4.774 lugares de internamento e menos 52 equipas de apoio domiciliário do que o previsto, correspondendo a um desvio negativo de 33,3% e 14,3%, respetivamente. Já em 2024 as metas de desenvolvimento da Rede foram revistas, remetendo a sua concretização para 2030.

Em 2023, aumentou a pressão sobre a capacidade de resposta da Rede, em resultado do crescimento de 28,5% no número de utentes referenciados (+11.328) face a 2017, observando-se assimetrias regionais nos tempos de acesso às diferentes tipologias. No final de 2023, existiam 1.804 utentes a aguardar vaga nas diferentes tipologias da Rede (+19,9% face a 2017), aos quais acresciam 2.267 utentes (+93,6% relativamente a 2017) cujos processos de referenciação ainda se encontravam em fase de validação.

A evolução da atividade assistencial entre 2017 e 2023 reflete uma estagnação da capacidade instalada, com o número de utentes assistidos na Rede a crescer a uma média anual de 2,1%, em linha com a variação média anual do número de diárias de 2,2%.

A falta de resposta da Rede é a principal causa de internamentos inapropriados nos hospitais, que têm vindo a contratar cada vez mais camas de retaguarda ao setor privado e social, cujo gasto médio por diária de internamento (111,98 €) tem sido superior ao preço das diárias de internamento na Rede, o que revela o potencial de poupança associado ao seu alargamento e à melhoria da sua capacidade de resposta.

O modelo de financiamento da Rede assenta na atividade realizada, indiferente à qualidade dos cuidados prestados e aos resultados alcançados, com preços fixados não sustentados em metodologias de custeio, determinados administrativamente e sem revisão periódica, o que constitui um risco para as finanças públicas, para a sustentabilidade das unidades e para o seu desenvolvimento, mais premente num contexto de progressivo envelhecimento populacional.

Em 2023, a despesa pública com a RNCCI registou o valor mais alto (279 milhões de euros), um aumento de 18,2% (43 milhões de euros) face a 2022. Por sua vez, a despesa das famílias (out-of-pocket) ascendeu a 45 milhões de euros, cerca de 13,9% dos encargos totais com a Rede em 2023 (324,2 milhões de euros).

O sistema de informação da RNCCI apresenta fragilidades estruturais que prejudicam a fiabilidade dos outputs não fornecendo as funcionalidades essenciais à gestão da atividade e constringendo a produção de dados confiáveis que sustentem decisões estratégicas.

O Tribunal formula um conjunto de recomendações, designadamente à Ministra da Saúde e à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, destacando-se que promovam pelo desenvolvimento estrutural da Rede, considerando o previsível aumento de necessidades e que revejam, atualizem e calendarizem os seus objetivos de expansão, tendo em conta as metas definidas e a recuperação dos atrasos verificados na sua concretização. Recomenda, ainda, que promovam pela avaliação e revisão do modelo de funcionamento e financiamento da Rede, reiterando o compromisso assumido pelos vários governos com o setor social e solidário, recomendação que também é dirigida à Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde.

BALANÇO ATUARIAL / CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES / FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL / GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO / GUIDELINES ON ACTUARIAL WORK FOR SOCIAL SECURITY / INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL / MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL / ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL / ORÇAMENTO DO ESTADO / PAY-AS-YOU-GO / PROJEÇÕES / PROTEÇÃO SOCIAL / REGIME DE PROTEÇÃO SOCIAL CONVERGENTE / SEGURANÇA SOCIAL / SISTEMAS CONTRIBUTIVOS / SISTEMA DE REPARTIÇÃO / SISTEMA PREVIDENCIAL / SUSTENTABILIDADE

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 17/2024 - 2ªS/SS

19/12/2024

Processo n.º 1/2023 – AUDIT

**Relator: Conselheiro Luís Filipe
Cracel Viana**



**AUDITORIA AO “RELATÓRIO SOBRE A
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA
SOCIAL”**

SUMÁRIO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” que acompanhou as propostas de lei do Orçamento do Estado de 2018 a 2024.

Nesta auditoria concluiu-se que esse Relatório não é completo e abrangente, prejudicando a compreensão dos riscos financeiros, económicos e demográficos que recaem sobre a sustentabilidade global com a proteção social, porque apenas se reporta à componente contributiva da segurança social, não incluindo a parte não contributiva da segurança social e o regime de proteção social convergente relativo aos trabalhadores inscritos na Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA).

Já o modelo que suporta as projeções do Relatório não projeta adequadamente a receita e a despesa do sistema previdencial da segurança social, o que diminui a sua utilidade enquanto instrumento de gestão e de informação aos contribuintes, não lhes permitindo conhecer os impactos sobre as Finanças Públicas e todas as contingências sociais para os cidadãos.

Acresce ainda a falta de fiabilidade e transparência que decorre das falhas e alterações aos pressupostos e à metodologia das projeções, ao longo dos anos, que influencia de forma significativa os resultados apresentados no Relatório.

O saldo do sistema previdencial da segurança social tem beneficiado das contribuições e quotizações respeitantes aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público - que desde 1 de janeiro de 2006 deixaram de ser inscritos na CGA, o que tem conduzido a uma melhoria dos saldos financeiros anuais do sistema previdencial, que não se traduz na melhoria da sustentabilidade financeira do conjunto dos dois sistemas contributivos.

Quando as responsabilidades de ambos os sistemas contributivos de proteção social são apresentadas conjuntamente, revela-se um agravamento do peso do saldo negativo global no PIB até 2042 (cerca de -4,4% do PIB real, correspondente a -14.788 milhões de euros), o que constitui um risco para o atual nível de benefícios garantido.

O Tribunal recomenda ao Ministro de Estado e das Finanças e à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social a elaboração e divulgação de um relatório de avaliação atuarial, contendo a projeção integrada da situação financeira a longo prazo do conjunto dos sistemas contributivos de proteção social e do sistema de proteção social e de cidadania e, ainda, de um balanço atuarial.

À Ministra, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social o Tribunal recomenda assegurar a publicitação da metodologia, dos pressupostos assumidos nas projeções, das alterações introduzidas nesses pressupostos e dos correspondentes impactos nas projeções. Recomenda, ainda, providenciar para que o Relatório incorpore métricas que permitam aferir a sensibilidade dos resultados à evolução dos principais fatores de risco demográficos, económicos e financeiros, bem como o impacto de alterações legislativas constantes da proposta de lei do Orçamento do Estado.

Ao Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento o Tribunal recomenda prosseguir o aperfeiçoamento do modelo, designadamente através da introdução de outros determinantes da receita e da despesa nas suas equações, e do “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”, com a inclusão de análises de sensibilidade, considerando cenários demográficos e económicos alternativos, bem como a implementação de mecanismos de monitorização e de avaliação do Relatório, que assegurem a sua transparência, qualidade e consistência técnica ao longo dos anos.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 1/2025 - 2ªS/SS**

27/02/2025

Processo n.º 11/2024 – AUDIT

**Relator: Conselheira Maria da
Conceição dos Santos Vaz Antunes**

E-360 / ECONOMIA DE RECURSOS / ESCOLA 360 /
ESCOLA DIGITAL / ESCOLAS / FUNDOS EUROPEUS /
GESTÃO DO PROCESSO DOS ALUNOS /
INTEROPERABILIDADE / MODERNIZAÇÃO DO
SISTEMA EDUCATIVO / ORÇAMENTO DO ESTADO /
PLANO ESTRATÉGICO DE SISTEMAS DE
INFORMAÇÃO / PLANO DE RECUPERAÇÃO E
RESILIÊNCIA / SIMPLEX / SISTEMA DE GESTÃO
ESCOLAR / SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DO
ALUNO / SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÃO DA
EDUCAÇÃO / TRANSIÇÃO DIGITAL

SISTEMA DE GESTÃO ESCOLAR E-360

SUMÁRIO



O Relatório dá conta da auditoria ao Sistema de Gestão Escolar, designado por Escola 360 (E-360), considerado como o sistema central para a gestão dos processos dos alunos na área governativa da Educação que disponibiliza numa só plataforma, em tempo real, a informação

sobre o seu percurso educativo. A auditoria teve como objetivo examinar a eficácia e a economia resultantes da utilização do E-360, incidindo no seu ciclo de vida, de 2016 a outubro de 2024.

O Tribunal constatou que o desempenho do E-360 não tem sido eficaz pelas razões seguintes:

a) continuaram a coexistir diversos sistemas, sem avanços no sentido da utilização de um sistema único com informação completa em tempo real; b) a adesão das 808 escolas foi limitada (em meados de 2024, a adesão decrescia, apenas 15% permanecia e 85% adquirira outros sistemas); c) persistiu por alcançar a interoperabilidade com os principais sistemas na área da Educação; d) as fragilidades do E-360 identificadas ao longo do tempo limitaram o seu funcionamento e era insuficiente o apoio à resolução de problemas reportados pelas escolas.

O E-360 pretendia contribuir para a redução de custos ao constituir-se como o único sistema de gestão do aluno, tendo o Orçamento do Estado e os Fundos Europeus suportado o seu desenvolvimento e a execução atingido 7,3 M€, de 2015 a outubro de 2024. Porém, a apreciação da economia de recursos por via da utilização do E-360 foi limitada, face à adoção de outros sistemas de gestão do aluno pelas escolas, cujos custos não se conhecem, impedindo a visão holística do esforço financeiro envolvido no E-360 e em sistemas alternativos.

Em meados de 2024, foi traçado o quadro das perspetivas futuras para o E-360, como a sua integração no Sistema de Informação Integrado da Educação e a previsão, no Plano Estratégico, de centralizar a informação do aluno desde o ensino pré-escolar ao superior. Tal visão, mais abrangente, evidenciava a continuidade, em geral, dos objetivos iniciais estabelecidos para o E-360.

Porém, após a aplicação de recursos públicos ao longo de cerca de uma década, o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. informou o Tribunal, em novembro de 2024, de que o E-360 seria descontinuado a partir do ano letivo de 2025/2026.

Neste contexto, surge como essencial a revisão da estratégia relativa aos sistemas de informação na área da Educação, facultando uma visão holística dos sistemas a operar no âmbito da gestão dos processos do aluno, visando garantir informação centralizada, completa e tempestiva, sem desperdiçar o investimento realizado e contribuindo para a economia de recursos.

O Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., foi instruído para transmitir ao Tribunal, no prazo de 180 dias, a informação documentada sobre os desenvolvimentos ocorridos.

AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA /
BENEFÍCIOS FISCAIS / DESPESA FISCAL /
FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO /
FUNDOS IMOBILIÁRIOS / LIBERDADE DE
CIRCULAÇÃO DE CAPITAIS / ORGANISMOS DE
INVESTIMENTO COLETIVO / ORGANISMOS DE
INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO / RECEITA QUE
DEIXA DE SER COBRADA



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2/2025 - 2ªS/PL

27/03/2025

Processo n.º 24/2023 – AUDIT

**Relator: Conselheira Ana Maria
Leal Furtado**

**AUDITORIA AOS BENEFÍCIOS FISCAIS
DIRECIONADOS AOS ORGANISMOS DE
INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO**

SUMÁRIO

Auditoria aos Benefícios fiscais direcionados aos organismos de investimento imobiliário – não está assegurado que o regime fiscal beneficie apenas os fundos que a ele têm direito

Os 265 fundos imobiliários existentes em 2023 tinham um valor sob gestão de 14.440 M€, o número mais elevado desde 2009, o que representa cerca de 5% do PIB, um peso equivalente ao registado em outros países da União Europeia. Beneficiam de um regime de tributação mais favorável, mas sem que os procedimentos de controlo instituídos pela Autoridade Tributária e

Aduaneira garantam que beneficia apenas os fundos que a ele têm direito. Esta é uma das principais conclusões do Relatório de “Auditoria aos Benefícios fiscais direcionados aos organismos de investimento imobiliário”.

Segundo o Relatório, o aumento do número de fundos para o montante mais elevado desde 2009 beneficiou da conversão de sociedades de compra e venda de imóveis e de promoção imobiliária, cujos rendimentos das suas principais atividades passaram a ser considerados abrangidos pelo regime, ou seja, excluídos de tributação em IRC. Embora a conversão destas entidades tenha contribuído para o aumento do valor dos imóveis para habitação na carteira dos fundos (64% entre 2022 e 2023), o peso destes imóveis na carteira mantém-se reduzido. São os imóveis arrendados destinados a serviços e comércio os ativos com maior peso na carteira destes fundos (69%).

Os organismos de investimento imobiliário – genericamente designados fundos imobiliários – investem em ativos imobiliários com capitais obtidos junto dos investidores, designados participantes.

O aumento do número de fundos, em 2022 e 2023, beneficiou da conversão de sociedades de compra e venda de imóveis e de promoção imobiliária, cujos rendimentos das suas principais atividades passaram a ser considerados abrangidos pelo regime, ou seja, excluídos de tributação em IRC. Embora a conversão destas entidades tenha contribuído para o aumento do valor dos imóveis para habitação na carteira dos fundos (64% entre 2022 e 2023), o peso destes imóveis na carteira mantém-se reduzido. São os imóveis arrendados destinados a serviços e comércio os ativos com maior peso na carteira destes fundos (69%).

A maioria dos fundos imobiliários são fechados e de subscrição particular o que, se do ponto de vista da estabilidade financeira sinaliza baixo risco de liquidez, traduz também um número reduzido de fundos abertos para subscrição pública, designadamente por parte dos pequenos investidores.

O regime de tributação mais favorável que os fundos imobiliários beneficiam consiste na exclusão de tributação, em sede de IRC, dos rendimentos típicos da sua atividade – rendimentos prediais, de capitais e mais-valias. Por sua vez, são tributados os rendimentos dos participantes no momento da distribuição de rendimentos ou resgate de participações.

Neste contexto, o relatório reporta uma receita fiscal de 27 M€, gerada por estes fundos entre 2020 e 2022, um montante reduzido que resulta do regime fiscal em vigor. Por outro lado, neste período, os rendimentos que foram excluídos da tributação mais do que quadruplicaram, evidenciando o impacto do regime de tributação mais favorável neste setor.

Quanto ao impacto do regime fiscal na captação de poupanças e na promoção do investimento, verificou-se que, no final de 2023, investiam nos fundos imobiliários 112 287 participantes, número que duplicou face a 2016. Apesar disso, os fundos imobiliários captaram apenas 5% (média no período de 2009-2023) da aplicação de poupanças. Os participantes são, na sua maioria, investidores não profissionais, embora a maior parte do valor sob gestão seja detida pelos investidores profissionais, como instituições de crédito, outros fundos de investimento ou fundos de pensões. A receita fiscal associada aos participantes aumentou 63% entre 2020 e 2022.

A auditoria incidiu também sobre o controlo efetuado pela Autoridade Tributária e Aduaneira e concluiu que os procedimentos instituídos não garantem que o regime fiscal beneficie apenas os fundos que a ele têm direito. Acresce que os fundos imobiliários não são objeto de procedimentos específicos de controlo, apesar da sua situação tributária ser acompanhada pela Unidade de Grandes Contribuintes. Quanto aos benefícios fiscais concedidos no âmbito dos impostos municipais sobre transações e imóveis (IMT e IMI), foram identificadas falhas no controlo do prazo para revenda, bem como em isenções concedidas ao abrigo de disposições legais que já não estavam em vigor. Os procedimentos de recuperação de valores em falta desencadeados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, na sequência da auditoria, já permitiram recuperar cerca de 1 M€ decorrente de isenções de imposto indevidamente concedidas.

O Tribunal concluiu ainda que a avaliação deste regime fiscal, mais favorável em IRC, fica comprometida por a Autoridade Tributária e Aduaneira não apurar a receita que deixa de ser cobrada. Esta quantificação também não foi efetuada no âmbito da avaliação levada a cabo pelo Governo em 2020, e que, mesmo assim, concluiu pela manutenção do regime fiscal.

Destaca-se, por último, que o Tribunal de Justiça da União Europeia concluiu que a liberdade de circulação de capitais, prevista no Tratado de Funcionamento da União Europeia, não se

encontra assegurada no regime de tributação destes fundos em IRC, por excluir os organismos não residentes.

Foram formuladas recomendações ao Ministro de Estado e das Finanças e à Autoridade Tributária e Aduaneira para que seja assegurada a quantificação da receita que deixa de ser cobrada em IRC por via do regime de tributação mais favorável, sejam corrigidas as fragilidades e lacunas detetadas ao nível dos procedimentos de controlo e eliminadas as situações discriminatórias identificadas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 5/2025 - 2ªS/SS**

15/05/2025

Processo n.º 39/2022 – AUDIT

**Relator: Conselheiro Mário
Mendes Serrano**

FUNDO PARA A MODERNIZAÇÃO DA JUSTIÇA /
GESTÃO ORÇAMENTAL / INSTITUTO DE GESTÃO
FINANCEIRA E EQUIPAMENTOS DA JUSTIÇA, I.P. /
MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE
INVESTIMENTOS / PLANEAMENTO / PLANO DE
RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

**AUDITORIA AOS INVESTIMENTOS NA ÁREA DA
JUSTIÇA**

SUMÁRIO



A auditoria combinada, de resultados e de conformidade, teve por objeto o planeamento, a execução orçamental e física, a monitorização e a avaliação das seguintes tipologias de investimento no setor da Justiça, nos anos de 2020 a 2023: 1) Remodelação/adaptação de edifícios e novas construções, abrangendo tribunais, estabelecimentos prisionais, centros

educativos, imóveis dos organismos da justiça e casas de função; 2) Tecnologias de informação e comunicação (TIC) no desenvolvimento de serviços *online*, modernização e interoperabilidade de sistemas informáticos.

Nos termos da respetiva orgânica, a entidade auditada – o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ) – centraliza a gestão de cerca de 1200 imóveis, e na área das tecnologias é o organismo responsável pelas infraestruturas e recursos tecnológicos, bem como pela conceção de projetos de informatização. Em qualquer destes domínios, a gestão depende da prévia articulação com as entidades pertencentes ao Ministério da Justiça (MJ).

Concluiu-se que o IGFEJ planeou os investimentos na área do edificado em conformidade com: 1) as Estratégias Plurianuais do MJ para a Requalificação e Modernização do Sistema de Execução de Penas e Medidas Tutelares Educativas (2017-2027), e para a Requalificação e Modernização da Rede de Tribunais (2018-2028); 2) o Sistema de Gestão de Ocorrências, reportadas pelas entidades do setor com identificação das necessidades no edificado (Plataforma *Easy Vista*); 3) a utilização da Matriz de avaliação GUT (Gravidade Urgência Tendência) para priorização das intervenções mais críticas.

De igual forma, os investimentos delineados na área TIC ajustaram-se às necessidades identificadas no Plano Justiça + Próxima (2020-2023), elaborado pelo MJ, com especificação dos investimentos de modernização de cada entidade do setor. Este plano foi posteriormente atualizado para o período 2022-2025, incluindo todos os investimentos com financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), nomeadamente os atribuídos ao IGFEJ.

Verificou-se que as receitas orçamentadas para projetos de investimento do IGFEJ não foram suficientes para concretizar as necessidades na área do edificado, designadamente as referidas nas indicadas estratégias de intervenção plurianuais (e.g.: 287,4 M€ para a construção de 5 novos estabelecimentos prisionais; 275 M€ para diversas tipologias de intervenção em tribunais de 1.ª instância). As dificuldades orçamentais registaram-se também na área das TIC até ao final do ano de 2021.

No entanto, em 2020 e 2021, o orçamento de projetos do IGFEJ previu apenas receitas de 30,4 M€ e 27,2 M€, respetivamente, e em 2022 o montante aprovado ascendeu a 77,2 M€ (+49,9 M€ face ao ano anterior), por integração das verbas PRR, destinadas em exclusivo à área TIC (componente c18.i01.01 – Justiça Económica e Ambiente de Negócios). No ano de

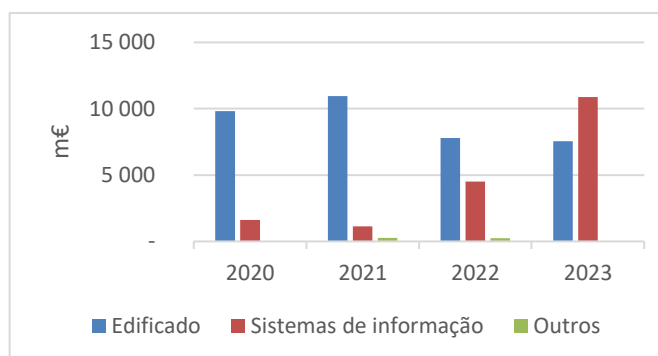
2023, esse orçamento totalizou cerca de 73 M€. Com estas verbas europeias prevê-se a concretização de 34 projetos, num montante total de 139,3 M€ na área da transição digital (e.g., modernização dos SI *core* judiciais, dos equipamentos tecnológicos e do *software* de base do MJ).

Por outro lado, o IGFEJ também não executou de forma significativa os respetivos orçamentos de investimento, face às suas dotações corrigidas.

Plano de Investimentos	2020	2021	2022	2023
Dotação Inicial	30 399 681	27 230 568	77 159 022	72 965 942
Dotação Corrigida	30 806 610	31 974 516	67 473 740	77 581 689
Execução	11 434 138	12 355 252	12 642 653	18 421 494
Taxa de Execução (%)	37,1	38,6	18,7	23,7

Ainda que entre 2022 e 2023 tenham sido aprovadas Resoluções do Conselho de Ministros (RCM), designadamente a referente à aprovação do Plano Plurianual de Investimentos na área da Justiça 2023-2027, as disponibilidades ficaram condicionadas às receitas próprias do IGFEJ, em conjunto com fontes de financiamento alternativas de difícil concretização (e.g.: alienações de imóveis; candidaturas ao Fundo Ambiental). Neste âmbito, além de todas as RCM terem previsto a possibilidade de financiamento através dos saldos de gerência do Fundo para a Modernização da Justiça (FMJ), este último foi utilizado para fim diverso para o qual havia sido constituído (financiamento de despesas de pessoal de outras entidades da Justiça, no ano de 2023, nos montantes de 16,4 M€ e 3,6 M€, transferidos para a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e a Polícia Judiciária, respetivamente).

A execução dos investimentos, entre 2020 e 2023 apresenta um total de pagamentos de 54,85 M€, dos quais 36,12 M€ (65,85%) se destinaram à área do edificado, 18,21 M€ (33,20%) às TIC e 0,52 M€ (0,95%) para a frota de veículos da DGRSP.



A execução dos investimentos foi condicionada pelas carências ao nível dos recursos humanos na área do edificado e pela falta de aprovação da maioria das portarias de extensão de encargos.

Ao nível do PRR, a taxa de execução financeira até ao fim do ano de 2023 é de 8,05% (11,2 M€), e estavam em incumprimento 8 Marcos e Metas (MM) de um total de 14 a cumprir até ao final de 2023. Foram realizados reportes adequados ao controlo físico e financeiro dos projetos TIC financiados pelo PRR e dos respetivos MM.

Nos investimentos em edificado concluiu-se pela ausência de utilização de sistemas de informação para o acompanhamento de projetos e do estabelecimento de indicadores de resultados e de impactos.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL / AUDITORIA / CONTROLO
/ CULTURA / EXECUÇÃO / FREGUESIAS /
HABITAÇÃO / INFRAESTRUTURAS / INVESTIMENTOS
/ MONITORIZAÇÃO / MUNICÍPIOS / CONCEÇÃO /
PRR / RESPOSTAS SOCIAIS / SAÚDE /
TRANSPARÊNCIA

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 6/2025 - 2ªS/SS**

05/06/2025

Processo n.º 9/2024 – AUDIT

**Relator: Conselheira Sofia
David**



AUDITORIA À EXECUÇÃO DO PRR PELA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SUMÁRIO

No ano de 2020, para dar resposta aos efeitos da pandemia COVID-19, a União Europeia (UE) criou um instrumento extraordinário de recuperação, designado por *NextGenerationEU*, que

visou impulsionar a recuperação económica e social e as transições ecológica e digital dos países da União.

O *NextGenerationEU* tem como peça central o Mecanismo para a Recuperação e Resiliência (MRR), que teve uma dotação de 675,0 mil M€. Em Portugal, o MRR deu origem ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) financiado com 22,2 mil M.

No presente Relatório reportam-se os resultados da Auditoria realizada à execução do PRR por parte das entidades que compõem a administração local.

Os objetivos da Auditoria foram: (1) avaliar o papel da administração local na preparação e planeamento do PRR; (2) identificar os investimentos aprovados e examinar a sua execução e conformidade dos procedimentos; (3) analisar a clareza, a completude, a fiabilidade e a organização da informação referente aos citados investimentos.

As observações de auditoria, constantes da Parte II do Relatório, permitiram produzir as seguintes conclusões:

- i) não foi criado um quadro regulativo que garantisse a participação e envolvimento das entidades locais na fase de *conceção* do PRR. Com efeito, os poderes locais apenas tiveram oportunidade de participar por via da consulta pública, a par com os demais atores da economia e sociedade civil, incluindo cidadãos;
- ii) não obstante, a administração local tem assumido um papel relevante na *execução* de investimentos PRR, executando, até 15 de março de 2024, projetos com um valor de financiamento aprovado de cerca de 2 140,7 M€ (13% do total aprovado no PRR, até àquela data), sobretudo nos domínios da Habitação, Respostas Sociais e Infraestruturas.
- iii) em diversos projetos analisados existem atrasos significativos na execução dos investimentos previstos e, em alguns casos, a sua conclusão já não se mostra compatível com as datas limite definidas no PRR;
- iv) na dimensão *procedimental* e de *monitorização* foram identificadas diversas falhas no que concerne à recolha de informações e de evidências relacionadas com a evolução dos investimentos;

- v) o Sistema de Gestão de Informação do PRR não reflete, de forma completa, atual e precisa, os dados financeiros dos investimentos PRR, assim como os contratos públicos associados. De facto, não foi criada uma ‘etiqueta única PRR’ para assegurar a identificação dos contratos públicos celebrados neste âmbito, nem resultam das diferentes bases de dados existentes os elementos essenciais desses contratos e as respetivas fontes de financiamento. Estas omissões dificultam a identificação precisa dos custos reais e dos impactos dos projetos;
- vi) o Sistema de Gestão de Informação do PRR, gerido pela Estrutura de Missão de Recuperar Portugal (EMRP), para a maior parte dos casos analisados, não disponibiliza documentação muito relevante para as atividades de avaliação, auditoria e controlo, como a relacionada com as candidaturas, com a execução e com os respetivos pagamentos;
- vii) no âmbito do *controlo*, assinala-se que não foi efetuada uma prévia análise dos sistemas de controlo interno das entidades pertencentes à administração local que se encontram a executar investimentos PRR. Verificaram-se situações em que não se comprovou que aquelas entidades tivessem capacidade técnica, administrativa e financeira e/ou um sistema de controlo interno adequado aos investimentos que estavam a executar;
- viii) em alguns casos, existem omissões no preenchimento da documentação relativa à prevenção, deteção e correção de situações de conflito de interesses, fraudes e corrupção.

Para mitigar ou corrigir as falhas detetadas, o presente Relatório recomenda, designadamente:

- à Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP), que faça refletir de forma completa, atual e precisa os dados financeiros dos investimentos PRR e dos respetivos contratos públicos associados no Sistema de Gestão de Informação do PRR;
- aos Beneficiários (intermediários e finais), que assegurem a apresentação dos *relatórios de progresso*, de forma regular e sistemática, permitindo uma monitorização atempada da evolução dos investimentos, e que incorporem nos

processos de contratação pública os requisitos relativos os objetivos climáticos/ambientais definidos;

- aos Beneficiários intermediários, para que se certifiquem que as entidades da administração local, designadamente as freguesias, demonstrem que possuem capacidade técnica, financeira, administrativa e de controlo, condizente com as obrigações impostas pelo Regulamento MRR.

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

ACÓRDÃO N.º 7/2025 – 3ª S/PL

02/04/2025

Recurso Ordinário n.º 1/2025

Processo n.º 27/2024-JRF

**Relator: Conselheiro Paulo Dá
Mesquita**

ATENUAÇÃO ESPECIAL DA PENA /
DESISTÊNCIA DO PEDIDO / ENTIDADE
COMPETENTE / INCONSTITUCIONALIDADE
/ MULTA / RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SUMÁRIO

1. A norma do n.º 2 do artigo 412.º do [Código de Processo Civil](#) reporta-se ao «conhecimento» do tribunal de julgamento «por virtude do exercício das suas funções», i.e., em processo de primeira instância de efetivação de responsabilidades financeiras o juiz singular enquadrado num sistema probatório em que esse órgão jurisdicional independente é inconfundível com outros órgãos do TdC.
2. O demandante tem a faculdade de redução do pedido de condenação em multa formulado no requerimento inicial (RI), o que constitui uma desistência parcial que quando exercida opera como *ato unilateral não receptício*.
3. A defesa pelo Demandante em sede de alegações orais da atenuação especial da multa e/ou fatores atendíveis para efeitos da medida concreta constitui apenas um contributo argumentativo que não condiciona a livre apreciação jurídica do tribunal dentro dos limites do pedido formulado no RI e ao abrigo do artigo 5.º, n.º 3, do [CPC](#).
4. A nomeação do coordenador municipal de proteção civil (CMPC) no respeito dos requisitos estabelecidos no artigo 14.º-A, n.º 4, da [Lei n.º 65/2007](#) integra a competência própria do presidente da câmara municipal que não carece de se socorrer de parecer

prévio sobre a questão da legalidade da nomeação da pessoa por si escolhida para aquele cargo.

5. Quando o presidente da câmara municipal não consultou previamente qualquer *estação competente* e não foi informado por *estação competente* que a conduta por ele levada a cabo era conforme a legalidade, deve ser imputada objetivamente ao autarca a responsabilidade financeira sancionatória decorrente do ato de nomeação como CMPC de pessoa que não tinha habilitações literárias exigidas para o cargo e subsequentes atos de pagamento de remunerações.
6. No quadro da fiscalização concreta da constitucionalidade, o julgamento sobre eventual inconstitucionalidade não incide sobre apreciações abstratas ou hipotéticas, mas sobre concretas normas aplicadas.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / IMPUGNAÇÃO DA
MATÉRIA DE FACTO / INFRAÇÃO CONTINUADA /
INFRAÇÃO FINANCEIRA / PRESCRIÇÃO /
PRESUNÇÃO JUDICIAL

ACÓRDÃO N.º 12/2025 – 3ª S/PL

02/04/2025

Recurso Ordinário n.º 2/2025

**Relator: Conselheiro António
Francisco Martins**

SUMÁRIO

1. O juízo de que o demandado tinha o dever de cuidar da verificação dos requisitos legais para o convite e adjudicação e que agiu sem o cuidado que lhe era exigível, não cabe na decisão da matéria de facto, pois apenas se podem/devem considerar como provados ou não provados os “factos”, ou seja os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões de direito, na medida em que o que é objeto de

prova, nos termos do art.º 341º, do [Código Civil](#), é a “demonstração da realidade dos factos”.

2. É admissível a utilização de presunções judiciais, ilações que o julgador tira de um facto conhecido e provado, para firmar um facto desconhecido, sendo este último facto suscetível de prova testemunhal e considerando ainda na utilização de presunções judiciais e valoração das provas as regras de experiência comum.
3. Sendo imputada ao demandado uma única infração financeira sancionatória, na forma continuada, para conhecer da alegada prescrição, como questão prévia e exceção, o exercício que se impõe é averiguar se decorreu o prazo de prescrição, considerando como início da contagem desse prazo a data da última conduta integrada na infração financeira continuada.
4. Não se mostrando provado que o demandado, ao subscrever várias informações de serviço propondo a abertura de procedimentos por ajuste direto, com convite a várias entidades, tinha conhecimento de quantos convites, contratação e respetivos valores já tinham sido feitos por aquelas entidades, no próprio ano de 2017 e nos anos anteriores, não é possível concluir que o demandado violou a regra do n.º 2 do artigo 113.º do [CCP](#), na redação original, aquela que se encontrava em vigor à data dos factos, não se mostrando assim preenchido o elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da [LOPTC](#).

ACÓRDÃO N.º 15/2025 – 3ª S/PL

06/05/2025

Recurso Ordinário n.º 3/2025

Processo n.º 20/2024-JRF

**Relator: Conselheiro José Mouraz
Lopes**

***“com declaração de voto”**

CAUSA DE PEDIR / CONDENAÇÃO ALÉM DO
PEDIDO / NULIDADE DA SENTENÇA /
PAGAMENTOS INDEVIDOS /
RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA

SUMÁRIO

1. A causa de pedir traduz-se no facto jurídico concreto ou no complexo de factos jurídicos concretos que envolvem a relação material controvertida invocada pelo autor na petição inicial, dos quais procede o efeito jurídico pretendido, nomeadamente a pretensão por si deduzida em juiz.
2. No «recorte» da causa de pedir há que atentar no mecanismo processual que decorre do artigo 5º n.º 2 alínea b) do [CPC](#), aplicável nos termos do artigo 80º da [LOPTC](#), conexionados com o artigo 90º n.º 1 alíneas b) e c) da [LOPTC](#), quando se permite ao juiz considerar factos complementares ou concretizadores, desde que sobre eles tenham as partes tido possibilidade de se pronunciar.
3. Não se verifica qualquer alteração da causa de pedir na situação em que no âmbito do mesmo facto jurídico concreto e complexo, houve quantias decorrentes de um procedimento que o Tribunal, com base na mesma factualidade empírica, entendeu que preenchia «quadros normativos distintos com estatuição de modos de tutela jurídica qualitativamente diversos» e, no âmbito do mesmo pedido, reduziu o pedido formulado.
4. A decisão de condenar parcialmente as demandadas, conformando uma decorrência do pedido formulado integrada na causa de pedir que o sustenta, não consubstancia

qualquer questão nova sobre a qual o Tribunal tenha tomado decisão em relação o objeto do pedido, não ocorrendo qualquer violação do princípio do contraditório ou qualquer “decisão surpresa” que impossibilitasse uma pronúncia processual sobre o que era pedido.

5. Os pagamentos de despesas originadas e decorrentes de serviços prestados à administração pública estão sujeitos ao quadro normativo das finanças públicas, máxime o quadro legal da despesa, prévia existência de lei que a autorize e concordância e ainda o quadro financeiro tributário devido na situação em causa.
6. Aquela procedimentalização, estabelecida nas várias leis financeiras, evita que a mesma seja efetuada de modo arbitrário, sendo isso que a distingue do regime da realização de despesa que envolve os contratos privados.
7. É ilegal o pagamento efetuado por uma instituição pública a uma sociedade de advogados (terceiro) de duas faturas envolvendo uma quantia decorrente de um serviço público consubstanciado numa arbitragem prestado por pessoas singulares, nomeadamente árbitros e secretária, e não pela sociedade de advogados.
8. Estando o pagamento da prestação vinculado a um regime fiscal próprio, nomeadamente a nível de IRS, diverso do regime aplicável ao terceiro a quem foi efetuado o pagamento (uma sociedade), o pagamento efetuado comportou um dano, porque foi pago mais do que o devido, na medida em que se tivesse pago tais serviços às pessoas singulares (árbitro presidente e secretária do tribunal arbitral *ad hoc*), como devia ter feito, deveria ter sido deduzido o IRS, dado que os serviços eram prestados por pessoas singulares.

INTERRUPÇÃO DO PRAZO / PRESCRIÇÃO

ACÓRDÃO N.º 17/2025 – 3ª S/PL

21/05/2025

Recurso Ordinário n.º 4/2025

Processo n.º 26/2024-JRF

**Relator: Conselheiro António
Francisco Martins**

SUMÁRIO

O regime das causas de causas de suspensão e interrupção da prescrição do procedimento por responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória, está estabelecido no artigo 70.º da [LOPTC](#), não tendo assim fundamento recorrer ao regime da interrupção da prescrição previsto no n.º 2 do artigo 323.º do [Código Civil](#).

**RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO
INTERNA DE CONTAS N.º 1/2025–
VIC/SRATC**

30/01/2025

Ação n.º SAA-DAT-VIC-134/2023

**Relator: Conselheira Maria Cristina
Flora Santos**

ANO 2023 / ASSOCIAÇÃO SEM FINS
LUCRATIVOS / PRESTAÇÃO DE CONTAS /
SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO
CONTABILÍSTICA

ASSOCIAÇÃO CULTURAL DE SÃO ROQUE DO PICO – CONTA DE 2023

SUMÁRIO

1. A ACSRP efetuou a prestação de contas de 2023 de acordo com o regime de caixa.
2. Tratando-se de uma associação de pequena dimensão, integrada no grupo público do Município de São Roque do Pico, entidade que a controla e que, por seu turno, possui a obrigação de apresentar contas consolidadas, não se encontram reunidos os requisitos para que possa ser dispensada de aplicação do referencial contabilístico SNC-ESNL. Por esse motivo, encontra-se obrigada a apresentar as suas demonstrações financeiras em conformidade com os modelos definidos para as ESNL, como definido no artigo 4.º da [Portaria n.º 220/2015](#), de 24 de julho, as quais deverão ser preparadas em conformidade com as NCRF-ESNL.
3. Tendo a entidade apresentado, em contraditório, a documentação essencial concernente ao regime contabilístico SNC-ESNL, considera-se que o processo de prestação de contas ficou adequadamente instruído, atendendo à circunstância de que se trata da primeira verificação interna efetuada às suas contas.

4. O «Modelo 3.2 – Responsáveis pelas demonstrações financeiras – SNC», não identifica os responsáveis pela sua aprovação, apresentando, apenas, o responsável pela sua elaboração e apresentação, tendo tal sido corrigido em sede de contraditório.
5. O «Modelo 5 – Ata de apreciação das contas pelo órgão competente» apresenta como órgão competente para tal, o Conselho Fiscal, quando a competência para a apreciação das contas pertence à Direção (o documento incluído foi a Ata do Conselho Fiscal), situação que foi ultrapassada com o contraditório.
6. Os documentos previsionais e de prestação de contas de 2023 não se encontram publicitados no sítio eletrónico da entidade na *internet*. Em contraditório foi explicado pela Presidente da Direção que a entidade «não possui site institucional, pelo que, e de forma a dar publicidade/transparência aos documentos em questão, foi, provisoriamente e até a ACSRP criar o seu próprio site, criado um link através da página da internet do Município de São Roque do Pico, o qual permite, a qualquer interessado, a consulta dos referidos documentos».
7. Tendo presente as observações constantes no presente Relatório, formulam-se as seguintes recomendações à Associação Cultural de São Roque do Pico:
 - o Instruir os futuros processos de prestação de contas com todos os documentos que se apliquem à entidade, indicados nos Anexos B.2.1 – «SNC - ESNL», e B.3.1 «SNC-ESNL – Documentos genéricos», da [Instrução n.º 1/2019-PG](#), do Tribunal de Contas.
 - o Promover, até 31 de março de 2025, a inserção das demonstrações financeiras, apresentadas em sede de contraditório, no Portal e-contas, incluindo também o anexo às referidas demonstrações.

ANO 2023 / ASSOCIAÇÃO SEM FINS
LUCRATIVOS / PRESTAÇÃO DE CONTAS /
SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO
CONTABILÍSTICA

**RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO
INTERNA DE CONTAS N.º 2/2025-
VIC/SRATC**

30/01/2025

Ação n.º SAA-DAT-VIC-367/2023

**Relator: Conselheira Maria Cristina
Flora Santos**

ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO RURAL – CONTA DE 2023

SUMÁRIO

A prestação de contas da ASDEPR, relativa ao exercício de 2023, foi efetuada em 01-07-2024, em incumprimento do prazo fixado no artigo 52.º, n.º 4, da [LOPTC](#) (até 30-04-2024), tendo, em consequência, sido instaurado um processo autónomo de multa.

A prestação de contas referente ao ano de 2023 foi efetuada em SNC com a adoção da Norma contabilística e de relato financeiro para as entidades do setor não lucrativo (NCRF-ESNL), quando deveria ter sido em SNC-AP. Em sede de contraditório, a entidade sustentou não ser financiada pela administração pública, porém, além de ser encontrar sujeita a poderes de controlo das entidades públicas associadas, a obrigatoriedade da aplicação do referencial contabilístico SNC-AP pela ASDEPR, decorre da sua classificação como entidade integrante do sector institucional das Administrações Públicas, no subsector da Administração Local, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, conforme dispõe o artigo 3.º, n.ºs 1, 2 e 4, do [Decreto-Lei n.º 192/2015](#), de 11 de setembro. Esta irregularidade é suscetível de determinar a recusa da homologação das contas do ano de 2023.

Os mapas da relação nominal de responsáveis pela execução financeira e/ou orçamental e dos responsáveis pelas demonstrações financeiras não se encontravam completos. A entidade remeteu os documentos corrigidos, após terem sido solicitados.

Os documentos previsionais, de prestação de contas e outros legalmente exigidos, não estavam publicitados no sítio da entidade na internet, não respeitando o disposto no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), subalínea i), da [Lei n.º 26/2016](#), de 22 de agosto. No exercício do contraditório, a entidade justificou que a não publicitação se deveu «(...) ao facto de a página necessitar de atualização, não suportando documentos muito grandes, tendo-se então optado por inserir apenas os documentos mais relevantes das Contas, após a receção do ofício do Tribunal de Contas. No decorrer do ano de 2025 a ASDEPR pretende realizar uma atualização e renovação da página». Na sequência do contraditório, foi possível confirmar que a entidade já publicitou o relatório e contas referente a 2023, não tendo divulgado a restante informação legalmente exigida.

Tendo presente as observações constantes no presente relatório, formulam-se as seguintes recomendações:

- Efetuar a prestação de contas no prazo legalmente fixado no artigo 52.º, n.º 4, da [LOPTC](#).
- Promover, em futuras prestações de contas, a aplicação do referencial contabilístico SNC-AP, de acordo com o estipulado nos artigos 3.º, n.ºs 1, 2 e 4, do [Decreto-Lei n.º 192/2015](#), de 11 de setembro, na sua redação atual.
- Efetuar a prestação de contas com todos os documentos constantes da [Instrução n.º 1/2019-PG](#), do Tribunal de Contas, aplicáveis à entidade, tendo presente a tipologia dos ficheiros nela preconizados.
- Publicitar, no sítio da entidade na internet, os documentos previsionais e outros legalmente exigidos (conforme artigo 10.º, n.º 1, alínea c), subalínea i), da [Lei n.º 26/2016](#), de 22 de agosto).

**RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO
INTERNA DE CONTAS N.º 3/2025–
VIC/SRATC**

27/02/2025

Ação n.º SAA-DAT-VIC-368/2023

**Relator: Conselheira Maria Cristina
Flora Santos**

ANO 2023 / CERTIFICAÇÃO DE CONTAS /
INOBSERVÂNCIA DE PRAZO / PRESTAÇÃO DE
CONTAS / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO
CONTABILÍSTICA / SISTEMA DE
NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS
ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP)

LACTICORVO, LACTICÍNIOS, C.I.P.R.L. – CONTA DE 2023

SUMÁRIO

A prestação de contas foi efetuada em 12-07-2024, fora do prazo legal estabelecido no artigo 52.º, n.º 4, da [LOPTC](#), tendo, no entanto, sido considerado justificado o atraso na prestação das contas de 2023.

A prestação de contas referente ao ano de 2023 foi efetuada em SNC – Micro entidades, quando deveria ter sido em SNC-AP – Integral. Tal facto é suscetível de determinar a recusa da homologação da mencionada conta. Em sede de contraditório, a entidade alegou: «Dado que à data do fecho de contas do ano 2023 já era intenção da Direção da Cooperativa, efetuar o mais rapidamente possível a sua dissolução e liquidação, dada a sua inatividade, o que veio a acontecer no dia 30/12/2024, não existiram condições de tesouraria para a aquisição de um novo programa de contabilidade que permitisse elaborar a contabilidade nos termos do SNC — AP, que se mostrava desnecessário dado o desaparecimento a breve prazo que iria ocorrer com a Cooperativa». Porém, a obrigatoriedade da aplicação do referencial contabilístico SNC-AP pela Lacticorvo, decorre da sua classificação como entidade integrante do sector institucional das Administrações Públicas, no subsector da Administração Local, no âmbito

do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, conforme dispõe o artigo 3.º, n.ºs 1, 2 e 4, do [Decreto-Lei n.º 192/2015](#), de 11 de setembro.

Apesar de não ter tido impacto nos restantes mapas de prestação de contas, o saldo bancário a 31-12-2023, constante do mapa síntese das reconciliações, 883,30 euros, não corresponde ao saldo certificado pela instituição financeira, 874,98 euros.

No mapa relativo à caracterização da entidade foi indicado que o referencial contabilístico utilizado foi o SNC-AP, e o subsistema SNC-AP – Integral, quando deveria ter sido indicado o SNC, e o subsistema SNC – Microentidades, atendendo a que se tratou do referencial efetivamente aplicado.

A certidão ou extrato do saldo bancário de conta domiciliada na Caixa Geral de Depósitos, reportado a 31-12-2023, não foram remetidos.

Com base nos elementos que instruem o processo de prestação de contas, não é possível proceder-se à demonstração numérica, nos termos do artigo 53.º, n.º 2, da [LOPTC](#), sendo que tal facto determina a recusa da homologação da conta referente ao ano de 2023.

Em 2023, as contas da entidade não foram sujeitas a certificação legal, em incumprimento do disposto no artigo 10.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 192/2015](#), de 11 de setembro, na sua redação atual.

Tendo presente as observações constantes no presente relatório, formulam-se as seguintes recomendações:

- Aplicar o referencial contabilístico SNC-AP – Regime integral, de acordo com o estipulado nos artigos 3.º, n.ºs 1, 2 e 4, do [Decreto-Lei n.º 192/2015](#), de 11 de setembro, na sua redação atual, e 7.º, n.º 2, da [Portaria n.º 218/2016](#), de 9 de agosto, caso a entidade ainda mantenha a obrigação de prestar contas e reúna os requisitos para tal.
- Efetuar a prestação de contas à data da dissolução, a prestação de contas anuais, se for o caso, e a prestação das contas relativas ao encerramento da liquidação em conformidade com o disposto na [Instrução n.º 1/2019- PG](#), do Tribunal de Contas, com todos os documentos indicados nos Anexos A.1: – «SNC-AP – Regime integral»

e A.4: «SNC-AP – Documentos genéricos», e tendo presente a tipologia dos ficheiros nela preconizados.

- Garantir maior precisão da informação financeira produzida, de modo a garantir a sua regularidade, fiabilidade e respetiva consonância com o referencial contabilístico aplicável.
- Diligenciar no sentido de assegurar a respetiva certificação legal, conforme determinado pelo disposto no artigo 10.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 192/2015](#), de 11 de setembro.

ANO 2023 / ASSOCIAÇÃO SEM FINS
LUCRATIVOS / INOBSERVÂNCIA DE PRAZO /
PRESTAÇÃO DE CONTAS / SISTEMA DE
NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA

**RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO
INTERNA DE CONTAS N.º 4/2025–
VIC/SRATC**

27/02/2025

Ação n.º SAA-DAT-VIC-349/2023

**Relator: Conselheira Maria Cristina
Flora Santos**

ARDE – ASSOCIAÇÃO REGIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO – CONTA DE 2023

SUMÁRIO

A prestação de contas foi efetuada em 11-06-2024, incumprindo o prazo legalmente estabelecido no artigo 52.º, n.º 4, da [LOPTC](#).

A prestação de contas não foi instruída com todos os documentos indicados no Anexo B.2.1: SNC-ESNL, da [Instrução n.º 1/2019](#), do Tribunal de Contas.

A entidade mencionou no e-contas, que o regime e forma de entrega da prestação de contas correspondiam ao SNC – Microentidades, quando efetivamente prestou, de forma incompleta, as contas de acordo com o regime SNC-ESNL.

Não foi elaborada pela entidade a Demonstração dos fluxos de caixa, nem mesmo após a reabertura da conta para que fossem ultrapassadas as incongruências detetadas. Importa vincar que a demonstração financeira em apreço constitui um documento obrigatório da prestação de contas do SNC – ESNL.

O Balanço apresenta um resultado líquido do exercício negativo (-7 363,60 euros) que diverge do que consta da Demonstração de resultados por natureza (475 497,22 euros).

As reconciliações bancárias não estão consonantes com a informação apresentada pelos extratos bancários e pela síntese das reconciliações bancárias. O saldo contabilístico apurado na síntese também diverge do que consta na conta 12, apresentada no Balancete.

No mapa Caracterização da Entidade - Enquadramento no Sector Público, a entidade assinalou que integra a Administração Central, quando a mesma deve ser considerada como Outra Entidade da Administração Local.

O mapa Relação nominal de responsáveis encontrava-se incorretamente preenchido, pois não estava atualizado com os responsáveis pela gerência em análise, identificados na Ata de aprovação das contas pela Assembleia Geral, e cujas assinaturas constam do Relatório de atividades e contas. A situação foi corrigida posteriormente.

O «Modelo 3.2 – Responsáveis pelas demonstrações financeiras – SNC», não identifica os responsáveis pela sua aprovação, apresentando, apenas, o responsável pela sua elaboração e apresentação.

Com base nos elementos que instruem o processo de prestação de contas, e atendendo às incongruências detetadas entre as várias peças que compõem as demonstrações financeiras e outros documentos conexos, conforme descrito no ponto 7., não foi possível proceder-se à demonstração numérica, nos termos do artigo 53.º, n.º 2, da [LOPTC](#).

Tendo presente as observações constantes no presente relatório formulam-se as seguintes recomendações:

- Prestar as contas dentro do prazo estipulado no artigo 52.º, n.º 4 da [LOPTC](#).

- Em futuras prestações de contas, adotar integralmente o referencial contabilístico que lhe seja aplicável.
- Efetuar a prestação de contas em conformidade com o disposto na [Instrução n.º 1/2019-PG](#), do Tribunal de Contas, com todos os documentos indicados nos Anexos B.2.1 – «SNC-ESNL» e B.3.1: «SNC e ESNL – Documentos genéricos», tendo presente os modelos e a tipologia dos ficheiros nela preconizados.
- Elaborar com maior rigor e acuidade as demonstrações financeiras, os mapas de reconciliações bancárias e a síntese das reconciliações bancárias, em consonância com os respetivos extratos bancários, que integram a prestação de contas, de modo a garantir maior precisão da informação financeira produzida.
- Elaborar a Demonstração dos fluxos de caixa, atendendo a que se trata de uma demonstração financeira obrigatória e indissociável da prestação de contas.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 1/2025-FS/SRMTC**

23/01/2025

Processo n.º 1/2023-AUD/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

APOIO FINANCEIRO / AUTARQUIA LOCAL /
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / ENSINO
SUPERIOR / PODER REGULAMENTAR /
TRANSPORTE ESCOLAR

**AUDITORIA ÀS POLÍTICAS AUTÁRQUICAS NA ÁREA
DO APOIO À EDUCAÇÃO – MUNICÍPIO DE SANTA
CRUZ – 2020**

SUMÁRIO



Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que, em 2020:

- 1.** A Câmara Municipal de Santa Cruz, no âmbito das políticas autárquicas na área da educação em vigor nos anos escolares 2019/2020 e 2020/2021, dispendeu, em 2020, um total de 1.507.521,43€, com destaque para os montantes afetos ao apoio ao ensino superior, com 1.333.600,00€.
- 2.** A despesa emergente da aquisição de livros escolares para atribuição a alunos do 1.º ciclo [39.044,64€ (s/IVA)] foi ilegalmente autorizada e paga pois o «Normativo de Atribuição de Manuais Escolares do 1.º e 2.º Ciclo», não consubstancia um regulamento municipal com eficácia externa, por não ter sido aprovado pela Assembleia Municipal de Santa Cruz, sob

proposta da sua Câmara Municipal, conforme determinam as als. k) do n.º 1 do artigo 33.º e g) do n.º 1 do artigo 25.º da [Lei n.º 75/2013](#) de 12 de setembro.

3. O contrato da «Aquisição de serviços de transporte escolar de alunos do 1 ciclo no ano letivo de 2020- 2021», não encontra respaldo num regulamento municipal com eficácia externa que enquadrasse a sua celebração e execução, material e financeira, conforme obriga o disposto nas als. k) do n.º 1 do artigo 33.º e g) do n.º 1 do artigo 25.º, conjugadas com a al. gg) do n.º 1 do artigo 33.º, todas da mesma [Lei n.º 75/2013](#), facticidade que induziu à ilegalidade da assunção e do pagamento da respetiva despesa que ascendeu a 111.826,00€ (s/IVA).

No contexto das matérias expostas, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas recomenda, sob a égide do n.º 4 do artigo 214.º da [CRP](#) e da [LOPTC](#), aos membros da Câmara Municipal de Santa Cruz que diligenciem pelo cumprimento estrito do regime instituído pela [Lei n.º 75/2013](#) de 12 de setembro, na parte respeitante à elaboração, aprovação e publicitação dos regulamentos administrativos que consubstanciem o exercício do poder regulamentar próprio das Autarquias Locais com assento na [Constituição da República Portuguesa](#) (artigo 241.º).

APOIO FINANCEIRO / AUTARQUIA LOCAL /
HABITAÇÃO / PODER REGULAMENTAR /
PUBLICIDADE / SUBVENÇÃO PÚBLICA



**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 2/2025-FS/SRMTC**

06/02/2025

Processo n.º 2/2023-AUD/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

**AUDITORIA ÀS POLÍTICAS AUTÁRQUICAS NA ÁREA
DO APOIO SOCIAL – MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ –
2020**

SUMÁRIO

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas concluiu que, em 2020:

1. A Câmara Municipal de Santa Cruz, no âmbito das políticas autárquicas na área do apoio social, em vigor nesse ano, destinadas a apoiar os munícipes, despendeu um total de 258 994,82€, com destaque para os montantes afetos ao Apoio Financeiro Temporário (83 280,00€) e ao Apoio à Reabilitação de Habitações (66 556,56€).
2. A Câmara Municipal de Santa Cruz nem sempre observou as normas dos Regulamentos Municipais em vigor¹⁸², às quais se encontrava vinculada para efeitos de atribuição de apoios, substituindo-as por atos que visaram e disciplinaram situações específicas, e com destinatários concretos, violando o bloco de legalidade a que estava obrigada, e que

deflui da [Constituição da República Portuguesa](#), do [Código do Procedimento Administrativo](#), do [Regime Financeiro das Autarquias Locais](#).

3. O Programa de Donativos, consubstanciado na entrega de eletrodomésticos a agregados familiares em situação de vulnerabilidade social, que envolveu uma despesa pública de 3.655,90€ não teve respaldo num regulamento municipal, em desrespeito pelo disposto nas als. v) e k) do n.º 1 do artigo 33.º e na al. g) do n.º 1 do artigo 25.º do [Regime Financeiro das Autarquias Locais](#).
4. Não foram respeitados os comandos dos artigos 2.º n.ºs 1 e 4 al b) *a contrario*, e 4.º n.ºs 1 e 2 da [Lei n.º 64/2013](#) de 27 de agosto, que obrigam à publicidade e reporte de informação sobre os apoios, incluindo a cedência de bens do património público, concedidos pelas autarquias locais a favor de pessoas singulares, a título de subvenção pública, através de publicação e manutenção de listagem anual no sítio na Internet da entidade obrigada e da Inspeção-Geral de Finanças.

No contexto das matérias expostas, o Tribunal de Contas recomenda aos membros da Câmara Municipal de Santa Cruz que diligenciem pela(o):

1. Observância das normas constantes dos Regulamentos Municipais devidamente aprovados, aos quais aquele órgão se encontra vinculado para efeitos de atribuição de apoios financeiros, obstando a que as mesmas sejam substituídas por atos que visem e disciplinem situações específicas e com destinatários concretos, com respeito pelo bloco de legalidade a que o Município está obrigado, e que deflui da Constituição da República Portuguesa, do Código do Procedimento Administrativo e do Regime Financeiro das Autarquias Locais.
2. Garantia de que sempre que se mostre necessário interpretar, modificar ou suspender alguma norma regulamentar com efeitos externos, que esses atos sejam praticados pelo órgão competente para a sua emissão, no caso, pela Assembleia Municipal.
3. Aprovação de um Regulamento Municipal que discipline o Programa de Donativos, consubstanciado na entrega de bens móveis a agregados familiares em situação de vulnerabilidade social.

4. Reporte da informação sobre os apoios financeiros concedidos à Inspeção-Geral de Finanças e respetiva publicidade, através da publicação e manutenção de listagem anual no sítio na Internet da Câmara Municipal de Santa Cruz

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 3/2025-FS/SRMTC**

25/02/2025

Processo n.º 7/2023-AUD/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

APOIO FINANCEIRO / AUTARQUIA LOCAL /
CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL / REGISTO
CONTABILÍSTICO / SISTEMA DE CONTROLO
INTERNO / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO
CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES
PÚBLICAS (SNC-AP)

**AUDITORIA AOS APOIOS À EDUCAÇÃO E AOS APOIOS
SOCIAIS CONCEDIDOS PELA FREGUESIA DE SÃO
PEDRO DO MUNICÍPIO DO FUNCHAL**

SUMÁRIO



Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que:

1. A Freguesia de São Pedro concedeu, no biénio de 2021/2022, apoios sociais e à educação às famílias carenciadas do seu território, no valor de 225 mil euros, e que representaram 42% da sua despesa total, cabendo destacar que:
 - a) Aproximadamente 70% destas participações, destinou-se à aquisição de géneros alimentícios, abrangendo 5% da população freguesa, e à atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior apoiando 7% dos residentes com idades entre 17 e 26 anos

- b)** A concretização, da quase totalidade, destas ajudas decorreu da materialização do Acordo de Execução e Contrato Interadministrativo celebrado em 2018 com o Município do Funchal; e
 - c)** As respostas sociais contratualizadas com a Freguesia, no âmbito do referido acordo, eram coincidentes com algumas das atribuídas pelo Município do Funchal, no contexto dos seus programas de apoio social, não tendo sido encontradas evidências de uma articulação com o Município no âmbito dos apoios concedidos.
- 2.** No que concerne à conformidade da concessão dos apoios, nos anos de 2021 e 2022, as operações analisadas encontravam-se de acordo com as normas legais, regulamentares e orçamentais aplicáveis, com exceção:
 - a)** Da atribuição das bolsas de estudo, para o ano letivo de 2021/2022, que desrespeitou o Regulamento de atribuição de bolsas de estudo, por ultrapassar (em 10) o limite máximo de bolsas (30) permitido pela Assembleia de Freguesia;
 - b)** Dos apoios concedidos no contexto do “Regulamento de apoio social à conservação, reparação e beneficiação de habitações de agregados familiares carenciados”, pois não existiam evidências nos processos da análise às candidaturas apresentadas pelos beneficiários;
 - c)** Da concessão de cabazes em géneros alimentícios no ano de 2021, porque não foi possível aferir se os beneficiários mensais dos cartões alimentares se sujeitaram a um processo de candidatura e avaliação nos termos do regulamento aplicado; e
 - d)** Da realização de 6 pagamentos antes do registo de cabimento e/ou de compromisso previsto no parágrafo 5 do Ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, prevista no Anexo II do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.
- 3.** O controlo dos apoios foi pouco eficaz, em resultado da insipiência do sistema de controlo interno vigente e da falta de fiabilidade e robustez dos procedimentos que o ladearam, sublinhando-se que:

- a)** A Norma de Controlo Interno encontrava-se desatualizada face ao quadro legal em vigor não prevendo os controlos a efetivar no âmbito da concessão dos apoios, não assegurando suficientemente “*o desenvolvimento das actividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exactidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável*”;
- b)** A ausência de uma sistematização do controlo dos apoios condicionou a sua eficácia, assim como a fidedignidade e completude das bases de dados, dos registos e dos demais elementos de controlo apresentados no contexto da presente auditoria;
- c)** Os responsáveis não observaram as regras consagradas na Norma de Controlo Interno, ao efetivarem pagamentos antes do cumprimento integral do ciclo orçamental da despesa;
- d)** Foram detetadas deficiências na classificação orçamental e no registo de algumas operações;
- e)** Os processos administrativos alusivos aos apoios em géneros alimentícios e à aquisição de material escolar não apresentavam evidências da comprovação dos artigos adquiridos pelos beneficiários respetivos; e
- f)** Dos processos administrativos relativos aos apoios à beneficiação de habitações não constava qualquer comprovativo de que os beneficiários preenchiam os requisitos de acesso previstos no regulamento aplicável e de que a Junta de Freguesia tinha desempenhado a sua função fiscalizadora ao nível da aplicação dos apoios.

No contexto das matérias expostas, o Tribunal de Contas recomenda aos membros da Junta de Freguesia de São Pedro que diligenciem pela(o):

- 1.** Cumprimento do ciclo orçamental da despesa, conforme previsto no parágrafo 5 do Ponto 4 da Norma de Contabilidade Pública 26, prevista no Anexo II do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, assegurando que

nenhuma despesa seja realizada e paga antes do necessário registo do cabimento e do compromisso;

- 2.** Cumprimento do Regulamento de apoio social à conservação, reparação e beneficiação de habitações de agregados familiares carenciados da Freguesia de São Pedro, no que respeita à análise dos requisitos de acesso e ao controlo dos apoios;
- 3.** Atualização da Norma de Controlo Interno, de modo a adequar os procedimentos inerentes ao quadro legal aplicável e a contemplar, em todas as vertentes, os controlos necessários no âmbito das transferências para terceiros, designadamente em sede da concessão de apoios, independentemente da sua tipologia;
- 4.** Definição de objetivos a atingir e avaliação a final dos resultados obtidos através das despesas públicas de apoios sociais;
- 5.** Aperfeiçoamento e sistematização do controlo dos apoios concedidos, designadamente através da:
 - a)** Normalização da integralidade do processo de candidatura, análise, seleção, atribuição e controlo dos diferentes apoios, por forma a facilitar e a assegurar o cumprimento da regulamentação aplicável;
 - b)** Atribuição de um elemento de identificação singular a cada agregado/freguês candidato/beneficiado;
 - c)** Criação de uma base de dados digital única, com indicação do montante total dos apoios atribuídos por beneficiário e do valor correspondente a cada tipologia de apoio; e
 - d)** Criação de um repositório físico e digital por candidato/beneficiado, contendo todos os elementos pertinentes ao processo de análise, seleção, atribuição e controlo dos apoios, indexável aos respetivos processos de despesa, no caso dos beneficiados.

APOIO FINANCEIRO / AUTARQUIA LOCAL /
BOLSA DE ESTUDO / ENSINO BÁSICO / ENSINO
SUPERIOR / MANUAL ESCOLAR

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 6/2025-FS/SRMTC**

05/06/2025

Processo n.º 1/2022-AUD/FS

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**



**AUDITORIA ÀS POLÍTICAS AUTÁRQUICAS NA ÁREA
DO APOIO À EDUCAÇÃO – MUNICÍPIO DO
FUNCHAL – 2020**

SUMÁRIO

Tendo em conta o resultado e âmbito das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas concluiu, que em 2020:

- 1.** A Câmara Municipal do Funchal, no âmbito das políticas autárquicas na área do apoio à educação, em vigor no ano de 2020, destinadas a apoiar os municípios, despendeu um total de 1.060.976,10€, com destaque para os Apoios ao Ensino Superior, que ascenderam a 816,8 mil euros. No mesmo período, os apoios em Manuais Escolares ascenderam a 244,2 mil euros.
- 2.** A norma jurídica contida nos Regulamentos de Atribuição de Manuais Escolares no Ensino Básico e de Acesso a Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, com a epígrafe «Dúvidas e Omissões», inobserva os princípios do paralelismo da competência e da identidade das

formas que proclamam que a interpretação dos regulamentos administrativos cabe ao órgão que os elaboraram e respeita um processo idêntico ao da sua elaboração.

3. A Câmara Municipal do Funchal nem sempre observou as normas dos Regulamentos Municipais em vigor, às quais se encontrava vinculada para efeitos de atribuição de apoios, designadamente no que tangeu:

- a) À integral fixação das condições de operacionalização da Atribuição de Manuais Escolares no Ensino Básico, e ao desenvolvimento de ações de fiscalização necessárias para avaliar o cumprimento das obrigações por parte dos beneficiários, quer no âmbito daquele apoio, quer no âmbito do Acesso a Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, em concreto, os artigos 7.º n.º 1, 9.º e 13.º do [Regulamento n.º 459/2018, de 26 de julho](#), e os artigos 8.º do [Regulamento n.º 671/2018, de 16 de outubro](#) e 9.º do [Regulamento n.º 885/2020, de 16 de outubro](#), e

- b) À frequência do pagamento de algumas bolsas de estudo, no âmbito do Programa de atribuição de Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, que não foi feito trimestralmente como definido no n.º 5 do artigo 10.º do [Regulamento n.º 885/2020, de 16 de outubro](#), tendo esta norma sido substituída por atos que visaram e disciplinaram situações específicas, e com destinatários concretos, violando, com isso, o bloco de legalidade a que a Edilidade estava obrigada, e que deflui da Constituição da República Portuguesa, do Código do Procedimento Administrativo e do Regime Financeiro das Autarquias Locais.

4. A análise à execução dos apoios à educação revelou que os procedimentos instituídos pelo Município do Funchal salvaguardam, em geral, a fiabilidade da informação produzida e a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos.

No contexto das matérias expostas e do Direito explanado, o Tribunal de Contas recomenda aos membros da Câmara Municipal do Funchal que diligenciem pela(o):

1. Observância das normas constantes dos Regulamentos Municipais devidamente aprovados, aos quais aquele órgão se encontra vinculado para efeitos de atribuição de apoios financeiros, obstando a que as mesmas sejam substituídas por atos que visem e disciplinem situações específicas e com destinatários concretos, com respeito pelo bloco

de legalidade a que o Município está obrigado, e que deflui da Constituição da República Portuguesa, do Código do Procedimento Administrativo e do Regime Financeiro das Autarquias Locais.

2. Estrito cumprimento dos princípios do paralelismo da competência e da identidade das formas sempre que se mostre necessário interpretar, modificar ou suspender alguma norma regulamentar com efeitos externos, velando para que esses atos sejam praticados pelo órgão competente para a sua emissão, no caso, pela Assembleia Municipal.
3. Pagamento trimestral das bolsas de estudo ou com outra frequência que tenha sido determinada por deliberação do órgão executivo municipal, nos termos do n.º 7 do artigo 10.º do [Regulamento n.º 1066/2023 de 9 de outubro](#), que atualmente regula o acesso a bolsas a estudantes no ensino superior.
4. Determinação do serviço municipal responsável pela realização de ações de fiscalização destinadas a avaliar o cumprimento das obrigações dos beneficiários dos apoios.
5. Inclusão, nos processos de atribuição de cada um dos apoios, de uma lista de verificação que evidencie a avaliação, pelos serviços municipais, do cumprimento dos requisitos exigidos regulamentarmente.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 7/2025-ARF/SRMTC**

05/06/2025

Processo n.º 2/2024-ARF/SRMTC

**Relator: Conselheiro Paulo
Heliodoro Pereira Gouveia**

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / EXECUÇÃO
DA OBRA / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL
/ REGISTO CONTABILÍSTICO /
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /
RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

AUDITORIA PARA APURAMENTO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS EMERGENTES
DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO
ADOTADOS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE
SANTANA, ENTRE 2019 E 2021, NO ÂMBITO DE
EMPREITADAS DE REPARAÇÃO DE CAMINHOS E
VEREDAS



SUMÁRIO

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, a SRMTC conclui que:

1. No período compreendido entre 2019 e 2021, a Câmara Municipal de Santana formalizou vinte contratos, celebrados com seis entidades, com vista à reparação de caminhos e veredas no concelho de Santana, subscritos entre 13/05/2019 e 11/10/2021, envolvendo o montante global de 3 815 712,79€ (IVA não incluído).
2. Relativamente aos procedimentos pré-contratuais:
 - a) Em 14 dos procedimentos analisados, constatou-se terem sido convidadas, reiteradamente, sempre as mesmas 4 empresas (alternando de acordo com a localização geográfica da empreitada a contratualizar), sendo que, em 12 desses procedimentos, as empreitadas foram adjudicadas à única entidade que apresentou proposta no respetivo procedimento;

- b)** A Câmara Municipal de Santana não respeitou as regras relativas à contratação pública de prestações do mesmo tipo (empreitadas de beneficiação) em 9 procedimentos, conduzindo a que tivesse lançado mão de procedimentos pré-contratuais de consulta prévia quando deveria ter utilizado o procedimento do concurso público para todos eles.

3. No que concerne à execução material e financeira das empreitadas, verificou-se que:

- a)** No âmbito da empreitada de alargamento e pavimentação do caminho municipal da Travessa do Parlatório, na Freguesia de Santana, foram assumidas pelo Presidente da Câmara de Santana (em 15/06/2021) despesas no montante de 46 580,45 €, sem a prévia apreciação dos serviços administrativos e sem o prévio registo do cabimento e do compromisso;

O facto de o registo contabilístico só ter sido iniciado em 05/04/2022, cerca de oito meses após a conclusão das obras, levou a que o montante do passivo indicado na prestação de contas de 2021 estivesse subavaliado em 46 580,45 €;

- b)** Em dois dos 20 contratos analisados, as obras contratualizadas não foram executadas na totalidade, não tendo sido emitida qualquer ordem pelo dono da obra, especificando os trabalhos a menos tal como exige o n.º 1 do artigo 379.º do [Código dos Contratos Públicos](#).
- c)** Houve atrasos (de 4 e de 8 meses) na execução das obras em 2 dos procedimentos analisados.

A indiciada factualidade descrita nos precedentes pontos 2.b) e 3.a) é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da [LOPTC](#).

Há ainda que sublinhar que, sobre os indiciados responsáveis impendia um especial dever de cuidado objetivo, compaginável com as competências dos cargos em causa e a índole das principais funções de cada um, colocando especialmente em causa, no tocante aos membros do executivo camarário, a sua conduta (como administradores de dinheiros e ativos públicos), que deveria ser prudente, avisada, cuidadosa e diligente. Assim se fez perigar as normas e os princípios que regem a atividade financeira pública antes destacados; e tanto basta para os colocar na órbita da indiciada responsabilidade financeira sancionatória.

Importa, enfim, acentuar que a materialidade apurada integra o elemento objetivo da infração indiciada no presente documento (o tipo-de-ilícito) e a culpabilidade da mesma, ainda que de forma indiciária, o que permitirá estabelecer o nexo de imputação subjetiva dos factos, sustentada na negligência, tal como é requerido pelas normas dos artigos 64.º n.º 2 e 65.º n.ºs 4 e 5 da LOPTC.

A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 180 UC, de acordo com o preceituado no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo (2 550,00€) extingue-se o procedimento tendente à efetivação da responsabilidade sancionatória, nos termos do artigo 69.º n.º 2-al. d) daquela Lei.

No contexto da matéria exposta, a SRMTC recomenda aos membros da Câmara Municipal de Santana, que:

1. Diligenciem pelo cumprimento das regras consagradas no Código dos Contratos Públicos, em particular no que respeita *(i)* à definição e fundamentação do preço base; *(ii)* ao cumprimento efetivo da alínea c) do artigo 19.º e dos artigos 112.º a 114.º do CCP, no que se refere à escolha das entidades a convidar, em sintonia com os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da concorrência, expressamente consagrados no n.º 1 do art.º 1.º-A do CCP; e, *(iii)* ao cumprimento dos normativos legais sobre o fracionamento previstos nos artigos 17.º n.º 8 e 22.º do CCP, com respeito pelos limiares previstos no artigo 19.º do CCP.
2. No âmbito da execução material e financeira dos contratos diligenciem *(i)* pela sistemática emissão da ordem que especifique os trabalhos complementares; e *(ii)* pelo estrito cumprimento do disposto nos parágrafos, 3.º, 5.º e 8.1.º da NCP n.º 26 do SNC-AP, por forma a que as despesas públicas sejam assumidas e registadas em conformidade com as regras aplicáveis, reiterando-se a recomendação constante do Relatório n.º 1/2015-FS/SRMTC, referente ao registo integral e atempado das dívidas a terceiros da autarquia e dos correlativos compromissos.

JURISPRUDÊNCIA E RELATÓRIOS DE OUTROS TRIBUNAIS E
PARECERES DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 9/2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – SISTEMAS PARA ASSEGURAR A CONFORMIDADE DAS DESPESAS DO MRR COM AS REGRAS EM MATÉRIA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DE AUXÍLIOS ESTATAIS MELHORIAS VISÍVEIS, MAS AINDA INSUFICIENTES

27 de fevereiro de 2025

AUXÍLIOS ESTATAIS – CONTRATAÇÃO PÚBLICA – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR)¹

SUMÁRIO

1. De um modo geral, o Tribunal conclui que, apesar das melhorias no trabalho de auditoria da Comissão, esta não conseguiu obter garantias suficientes sobre se os Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo interno eficazes para assegurar que as despesas do MRR cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais.
2. Na fase inicial de execução do MRR, a Comissão não assegurou que os Estados-Membros aplicassem controlos e auditorias eficazes do cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Faltavam orientações sobre os sistemas dos Estados-Membros para esse efeito em termos de âmbito de aplicação, qualidade, calendário e documentação. O Tribunal constatou que alguns Estados-Membros incluídos na amostra deram um nível de garantia insuficiente, verificando-se algumas fragilidades significativas nos seus sistemas de controlo e auditoria.
3. Embora o [Regulamento MRR](#) exija que os Estados-Membros assegurem o cumprimento de todas as regras nacionais e da UE aplicáveis, o Tribunal constatou que os requisitos estabelecidos no regulamento e nas orientações não definiram suficientemente os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais na fase inicial.
4. A estratégia de auditoria de 2021 da Comissão informou que o cumprimento da legislação nacional e da UE era da responsabilidade dos Estados-Membros. Demonstrou igualmente a falta de ênfase na contratação pública e nos auxílios estatais.

¹ Sumário e descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

5. Nos termos do [Regulamento MRR](#), os Estados-Membros podem utilizar os sistemas de gestão e controlo de que já disponham. A falta de requisitos predefinidos para os sistemas quanto à contratação pública e aos auxílios estatais, aliada a uma ênfase insuficiente nas verificações dos Estados-Membros, criou um ambiente que não era propício à aplicação, pelos países, de sistemas de controlo que gerassem um nível suficiente de garantia coerente em toda a UE.
6. Ao apresentarem um pedido de pagamento ao abrigo do MRR, os Estados-Membros são obrigados a dar garantias, na sua declaração de gestão, de que os fundos foram geridos em conformidade com todas as regras aplicáveis, designadamente as relativas à contratação pública e aos auxílios estatais.
7. A conceção dos sistemas de controlo e auditoria do MRR variou consideravelmente entre os cinco Estados-Membros incluídos na amostra. Em França e Espanha, os sistemas de controlo dependiam inteiramente das instituições nacionais de controlo orçamental existentes. Na República Checa e em Itália, dependiam de organismos de execução que assumem a responsabilidade pelo controlo, tendo cada um concebido os seus próprios mecanismos de controlo quanto à execução do Mecanismo. Na Croácia, os mecanismos refletiam fielmente as disposições institucionais utilizadas para a execução de outros fundos da União.
8. Nos seus relatórios anuais, o Tribunal observou que não se pode colocar toda a confiança no trabalho dos organismos nacionais de auditoria no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.
9. Em alguns Estados-Membros, o trabalho que serve de base à declaração de gestão não proporcionou garantias suficientes devido a insuficiências no âmbito de aplicação, na qualidade, no calendário e na documentação dos controlos. O Tribunal detetou deficiências graves na maioria dos organismos de execução que avaliou em dois Estados-Membros incluídos na amostra (República Checa e França) e nos mecanismos de auditoria de um deles (França).
10. Por outro lado, existiam geralmente controlos dos Estados-Membros sobre a concessão de auxílios estatais que cobriam os principais riscos. O [Regulamento MRR](#) não prevê requisitos específicos para o calendário das auditorias. Os controlos dos organismos de

auditoria sobre a concessão de auxílios estatais foram inexistentes ou realizados apenas após a apresentação dos pedidos de pagamento, o que resultou numa falta de garantia independente sobre os auxílios estatais antes da realização dos pagamentos iniciais do Mecanismo aos Estados-Membros.

11. Em dezembro de 2023, a Comissão atualizou a sua estratégia de auditoria, que prevê agora verificações dos sistemas de auditoria e controlo dos Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais.
12. A estratégia de auditoria atualizada e os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais são uma evolução positiva com potencial para reduzir o défice de garantia ao nível da UE que o Tribunal apontou num relatório anterior. Contudo, o Tribunal detetou vários problemas com o âmbito dos controlos e com o impacto das conclusões na garantia global da Comissão.
13. O relatório anual de atividades relativo a 2023 não divulgou a proporção de organismos de execução com investimentos pertinentes em matéria de contratação pública e de auxílios estatais em cada Estado-Membro abrangido por auditorias. Uma vez que grande parte dos pagamentos foi realizada no final desse ano, as auditorias conexas apenas se iniciaram no fim de 2023 ou em 2024.
14. Com base nas constatações relativas às auditorias da Comissão e nos diferentes níveis de garantia dados pelos sistemas dos Estados-Membros selecionados para a presente auditoria, o Tribunal considera que a Comissão ainda não conseguiu obter garantias suficientes de que todos os Estados-Membros dispõem de um sistema de controlo interno eficaz para assegurar que as medidas financiadas pelo MRR cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais.
15. Os Estados-Membros podem utilizar os sistemas nacionais de gestão do orçamento para corrigir infrações das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Em relação a estes últimos, a legislação da UE prevê as medidas corretivas a tomar quando esses auxílios são ilegais e incompatíveis com o mercado interno da União.
16. No que se refere à contratação pública, o Tribunal constatou que as medidas corretivas nos cinco Estados-Membros incluídos na amostra variavam consideravelmente. Em França e em Espanha, os fundos não são recuperados junto dos beneficiários finais, salvo

em caso de irregularidades graves. Nos Estados-Membros em que os fundos são recuperados, estes não são devolvidos ao orçamento da UE. Se os países não aplicarem recuperações por infrações específicas das regras, reduz-se o efeito dissuasor e cria-se um risco para a reputação da União.

- 17.** A Comissão tem de tomar medidas corretivas quando deteta insuficiências graves dos sistemas, mas não pode efetuar correções por infrações específicas das regras da contratação pública, a não ser em casos de irregularidades graves (fraude, corrupção, conflitos de interesses e duplo financiamento) que não tenham sido corrigidas pelo Estado-Membro.

❖ DOCUMENTO DE ANÁLISE N.º 2/2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – ORIENTAÇÃO PARA O DESEMPENHO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA – ENSINAMENTOS A RETIRAR DAS INSUFICIÊNCIAS DO MRR

8 de abril de 2025

DESEMPENHO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR) – PRESTAÇÃO DE CONTAS – TRANSPARÊNCIA²

SUMÁRIO

- 1.** A análise do Tribunal sintetiza as principais constatações e observações sobre o MRR apresentadas nas suas auditorias, documentos de análise, capítulos de relatórios anuais e pareceres publicados até abril de 2025. Concentra-se em três aspetos fundamentais:
- a conceção do MRR enquanto instrumento baseado no desempenho;
 - a garantia sobre a regularidade dos pagamentos e a proteção dos interesses financeiros da UE;
 - a execução até ao final de 2024.
- 2.** A presente análise tem dois objetivos: *i)* fornecer às partes interessadas uma visão geral das principais observações do trabalho do Tribunal no âmbito do MRR; e *ii)* contribuir para as discussões em curso sobre o quadro financeiro plurianual pós-2027, em especial no

² Sumário e Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

que diz respeito a eventuais futuros instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos.

O financiamento não associado aos custos não é suficiente, por si só, para tornar o MRR um instrumento baseado no desempenho

3. O financiamento não associado aos custos não é suficiente, por si só, para tornar o MRR um instrumento baseado no desempenho. O Tribunal considera que o Mecanismo não o é, uma vez que se centra nos progressos na execução e não no desempenho.
4. O método utilizado para definir os marcos e as metas (cujo cumprimento satisfatório é a condição de pagamento) difere entre os Estados-Membros. A falta de um método harmonizado prejudica a comparabilidade entre os países e representa um risco de desigualdade de tratamento.
5. O MRR abrange objetivos numa vasta gama de domínios de intervenção, o que aumenta o risco de sobreposições com outros instrumentos da UE e de uma concentração insuficiente.
6. Os utilizadores têm facilidade em comunicar informações sobre os progressos da execução através da grelha de avaliação da recuperação e resiliência do MRR, mas existem problemas de qualidade dos dados e, em certos aspetos, falta ênfase no desempenho e transparência.

O quadro de conformidade do MRR e as regras para a proteção dos interesses financeiros da UE não são suficientemente sólidos

7. O Mecanismo não tem um quadro de conformidade suficientemente sólido e existem algumas dificuldades quanto à garantia da proteção dos interesses financeiros da União.
8. O cumprimento das regras nacionais e da UE não é uma condição de pagamento ao abrigo do MRR. Por conseguinte, a avaliação da regularidade pelo Tribunal limita-se à verificação do cumprimento de condições predefinidas e não abrange a utilização real dos fundos da União por parte dos destinatários finais.
9. A Comissão depende em grande medida dos sistemas dos Estados-Membros para prevenir, detetar e corrigir casos de irregularidades graves e de incumprimento das regras nacionais e da UE, apesar de estes sistemas apresentarem algumas insuficiências. O

Tribunal observou que, quando do início da execução do MRR, nem todos os Estados-Membros dispunham de sistemas de controlo, o que levou à introdução de marcos de controlo. Além disso, os sistemas criados pela Comissão e pelos Estados-Membros ainda não são suficientes para atenuar de forma adequada o risco acrescido de duplo financiamento entre o MRR e outros fundos da UE.

10. A Comissão tem de tomar medidas corretivas em caso de irregularidades graves e insuficiências dos sistemas, mas não pode efetuar correções por violações específicas das regras da contratação pública, exceto em caso de irregularidades graves. Tal significa que os pagamentos do MRR podem ser efetuados na íntegra, mesmo em caso de irregularidades na contratação pública. Além disso, as atuais regras não contêm disposições que permitam à Comissão, após 2026, dar resposta a reversões de marcos e metas anteriormente cumpridos.

Registam-se atrasos na execução e subsistem riscos no que diz respeito à conclusão das medidas, aos resultados e ao financiamento

11. O pré-financiamento facilitou o desembolso dos fundos numa fase inicial, mas, apesar das alterações aos PRR, existem atrasos na execução. A maior parte das medidas do MRR terá de estar concluída até agosto de 2026, quando termina o período de execução do Mecanismo.
12. A forma como o MRR foi concebido faz com que os desembolsos não reflitam necessariamente os progressos na execução. As dotações dos Estados-Membros são calculadas com base no Regulamento MRR, mas os perfis de pagamento (compostos por um quadro que define os montantes que o Estado-Membro receberá pelo cumprimento satisfatório dos marcos e metas e por um calendário indicativo) resultam de negociações com o Estado-Membro em causa. Por conseguinte, em alguns Estados-Membros, uma parte significativa do financiamento é paga antes da conclusão das medidas. Trata-se de um risco para os interesses financeiros da UE, uma vez que o Regulamento MRR não prevê a possibilidade de recuperação nos casos em que os fundos não tenham sido despendidos em conformidade com as regras da União ou nacionais ou em que as medidas não tenham sido concluídas.

-
- 13.** O MRR é financiado quase exclusivamente através da contração de empréstimos no mercado. A Comissão conseguiu criar rapidamente um mecanismo para mobilizar fundos para o MRR, mas o aumento dos custos de financiamento exercerá pressão sobre os futuros orçamentos da UE e a contração de empréstimos gera riscos adicionais.

❖ **PARECER N.º 31/2024**

INADMISSIBILIDADE DE SUSPENSÃO RETROATIVA DAS FUNÇÕES ANTERIORMENTE EXERCIDAS POR EX-MEMBROS DO GOVERNO

28 de novembro de 2024

Relator: João Conde Correia dos Santos

CARGO DIRIGENTE – CARGO DE DIREÇÃO SUPERIOR – COMISSÃO DE SERVIÇO – PROVIMENTO – LUGAR DE CHEFIA – LUGAR OCUPADO – LUGAR VAGO – REGIME DE SUBSTITUIÇÃO – CARGO POLÍTICO – MEMBRO DO GOVERNO – SECRETÁRIO DE ESTADO – SUSPENSÃO DA COMISSÃO DE SERVIÇO – EFICÁCIA RETROATIVA DA LEI – NORMA INOVADORA – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

SUMÁRIO

1. A Direção-Geral da Saúde é um serviço central do Ministério da Saúde, integrado na administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e dirigido por um diretor-geral, coadjuvado por dois subdiretores-gerais, que são cargos de direção superior de 1.º e de 2.º graus, respetivamente (arts. 1.º e 3.º do [Decreto Regulamentar n.º 14/2012](#), de 26 de janeiro);
2. O provimento destes cargos é realizado em comissão de serviço, como resulta do artigo 9.º, n.º 1, al. a), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e do artigo 19.º, n.ºs 1 e 3, da [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado;
3. No ordenamento jurídico português, a comissão de serviço caracteriza-se como a modalidade de designação, seja de um trabalhador submetido a um vínculo de emprego público, seja de um trabalhador desprovido desse vínculo, para exercer funções, designadamente cargos dirigentes, com duração limitada e, em regra, amovíveis;
4. O [Decreto-Lei n.º 191-F/79](#), de 26 de junho, que estabelecia o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia, previa a suspensão da respetiva comissão de serviço em caso de nomeação de um diretor ou subdiretor geral como membro do governo [art. 5.º, n.º 1, al. a) e 2];
5. Pouco tempo depois, o artigo 1.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 467/79](#), de 7 de dezembro, veio determinar que «os membros do Governo não podem ser prejudicados na sua colocação ou emprego permanente, bem como nos benefícios sociais anteriormente auferidos, enquanto exercerem as respetivas funções [...]»;
6. E o n.º 3 da mesma disposição legal veio determinar que, nos casos em que a atividade, pública ou privada, se encontrasse sujeita a termo de caducidade, a posse como membro do Governo suspenderia a respetiva contagem, observando-se quanto às funções de chefia abrangidas pelo [Decreto-Lei n.º 191-F/79](#), de 26 de junho, o que se dispunha nesse diploma;

7. O [Decreto-Lei n.º 191-F/79](#), de 26 de junho, foi depois expressamente revogado pelo [Decreto-Lei n.º 323/89](#), de 26 de setembro [art. 26.º, al. a)], que reviu o Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública, mas manteve aquela suspensão *ope legis* da comissão de serviço [art. 6.º, n.º 1, al. a)];
8. O [Decreto-Lei n.º 323/89](#), de 26 de setembro, também foi expressamente revogado pelo artigo 40.º, al. a), da [Lei n.º 49/99](#), de 22 de junho, que estabeleceu o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revestissem a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos e que, ainda, manteve a suspensão *ope legis* da comissão de serviço, no caso de nomeação para cargos governativos [art. 19.º, n.º 1, al. a)];
9. A [Lei n.º 49/99](#), de 22 de junho, foi expressamente revogada pela [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro, que consagra o atual Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado (art. 38.º), pondo termo à referida suspensão *ope legis*, que se manteve, apenas, transitoriamente, até ao termo dos mandatos que deram origem a essa suspensão (art. 37.º);
10. No ano seguinte, a [Lei n.º 51/2005](#), de 30 de agosto, que estabeleceu regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública, veio alterar a [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro, reintroduzindo a suspensão da comissão de serviço, mas limitada aos titulares dos cargos de direção superior do 2.º grau e de direção intermédia e apenas quando sejam nomeados para gabinetes de membros do Governo ou equiparados ou em regime de substituição (art. 26.º-A);
11. De forma que, como resulta da mera letra da lei, a nomeação de titular de cargo de direção superior do 2.º grau ou de direção intermédia como membro do Governo, não está incluída no elenco das situações que, *ope legis*, suspendem a comissão de serviço;
12. Assim, na vigência da [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro, sem prejuízo das situações ressalvadas na norma transitória do seu artigo 37.º, n.º 2, a tomada de posse seguida de exercício de funções como membro do Governo, por titular de cargo dirigente, não origina a suspensão da respetiva comissão de serviço, cessando esta nos termos previstos no artigo 25.º, n.º 1, al. b);
13. Tanto mais que o próprio [Decreto-Lei n.º 467/79](#), de 7 de dezembro, onde se podia ancorar a suspensão de comissões de serviço para cargos não dirigentes, também foi expressamente revogado pelo artigo 3.º do [Decreto-Lei n.º 32/2018](#), de 8 de maio;
14. O direito de não ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos, consagrado no artigo 50.º, n.º 2, da Constituição permite, mas não obriga, o legislador a instituir mecanismos que garantam o regresso ao exercício do cargo em comissão de serviço;
15. Em causa está apenas a proibição de prejuízos que possam ocorrer na colocação, no emprego, na carreira profissional ou nos benefícios sociais a que o titular tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos;
16. O artigo 2.º da [Lei n.º 26/2024](#), de 20 de fevereiro, aditou à [Lei n.º 52/2019](#), de 31 de julho, o artigo 6.º-A («garantias de trabalho e benefícios sociais dos membros do Governo»), cujo

n.º 1, tem a seguinte redação: «[o]s membros do Governo não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por virtude do desempenho de funções governativas.»;

17. Já o n.º 3 da norma aditada (artigo 6.º-A) tem a seguinte redação: «[n]o caso de função temporária por virtude de lei ou de contrato, o desempenho de funções governativas suspende a contagem do respetivo prazo»;
18. Nos termos do artigo 3.º da [Lei n.º 26/2024](#), de 20 de fevereiro, «[o] disposto no artigo 6.º-A da [Lei n.º 52/2019](#), de 31 de julho [...] produz os seus efeitos à data da entrada em vigor do [Decreto-Lei n.º 32/2018](#), de 8 de maio, que determina a cessação de efeitos de decretos-leis publicados entre 1975 e 1980.»;
19. A Constituição da República Portuguesa apenas proíbe a retroatividade de normas legislativas que restrinjam direitos, liberdades e garantias (art. 18.º, n.º 3) ou outros sob o mesmo regime (*ex vi* do art. 17.º), que criem impostos (art. 103.º, n.º 3), que incriminem determinadas condutas (art. 29.º, n.ºs 1 e 3) e que afrontem o Estado de direito (art. 2.º) ou o princípio de proteção da confiança legítima;
20. Excetuando os casos proibidos pela Lei fundamental, o legislador português não está impedido de atribuir eficácia retroativa a um determinado preceito legal;
21. Contudo, essa atribuição não poderá deixar de preservar os efeitos já produzidos, pelos factos que a lei se destina a regular (v.g. a cessação pretérita de uma comissão de serviço), nem violar os direitos entretanto, eventualmente, adquiridos por terceiros;
22. Cessada uma determinada comissão de serviço, mantendo-se a necessidade que lhe está subjacente, deverá ser desencadeado procedimento tendente a uma nova nomeação (art. 27.º da [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro);
23. O artigo 3.º da [Lei n.º 26/2024](#), de 20 de fevereiro, não se limita a uma confirmação concretizadora dos efeitos jurídicos decorrentes do artigo 50.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, sendo antes uma norma inovadora que não poderá ultrapassar a cessação de uma comissão de serviço, nem frustrar o princípio da confiança;
24. Um diretor ou um subdiretor nacional de saúde, que tenha sido nomeado membro do Governo, não pode, ao abrigo da aplicação retroativa do artigo 6.º-A da [Lei n.º 52/2019](#), de 31 de julho (nos termos do art. 3.º da [Lei n.º 26/2024](#), de 20 de fevereiro) regressar à comissão de serviço que antes exercia;
25. Até porque tal comissão de serviço se extinguiu e ou foi já provido alguém ou, pelo menos, encontra-se iniciado procedimento para recrutar um novo dirigente, sob pena de responsabilidade financeira [art. 65.º, n.º 1, als. b e l) da Lei Organização e Processo do Tribunal de Contas]; e
26. Em todo o caso, a [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro prevalece sobre quaisquer disposições gerais ou especiais relativas aos diversos serviços ou órgãos (art. 36.º, n.º 1), pelo que o regime introduzido pela [Lei n.º 26/2024](#), de 20 de fevereiro, jamais seria aplicável na presente situação.

ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL

PLANO DE AÇÃO PARA 2025



O Plenário Geral aprovou o Plano de Ação do Tribunal de Contas para 2025, o último ano do Plano Estratégico Trienal (2023-2025), reforçando o compromisso da Instituição com o cumprimento rigoroso do seu mandato e a concretização dos objetivos e metas estabelecidos.

Entre as principais ações destacam-se as auditorias solicitadas pela Assembleia da República, as ações relacionadas com o Plano de Recuperação e Resiliência e fundos europeus, a preparação da certificação da Conta Geral do Estado, a transição digital, a simplificação administrativa, a descentralização e a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

PROJETOS EDUCATIVOS DO TRIBUNAL DE CONTAS



A Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão, e o Diretor-Geral do Tribunal de Contas, Fernando Oliveira Silva, deram aulas abertas sobre cultura financeira a alunos do ensino secundário e superior.

Esta ação integrou os Projetos Educativos do Tribunal de Contas, que têm como objetivo dar a conhecer a missão do Tribunal e sensibilizar os jovens para a importância da gestão responsável dos recursos públicos.



Escola Secundária Sebastião da Gama



Escola Secundária Sá da Bandeira



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)



ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

AVALIAÇÃO DE RISCO DE CONTRATOS ATRAVÉS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL – PROJETO CONJUNTO DO TRIBUNAL DE CONTAS COM A OCDE E A COMISSÃO EUROPEIA



Um modelo transversal de avaliação do risco apoiado em ciência de dados e inteligência artificial no âmbito da contratação pública vai contribuir para a melhoria do controlo da atividade pública, afirmou a Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão, na abertura da Conferência subordinada ao tema “Melhorar a Eficiência e a Transparência da Contratação Pública – Controlo do Tribunal de Contas para uma Contratação Pública Eficiente em Portugal”, que encerrou o projeto, iniciado há dois anos pelo Tribunal de Contas em conjunto com a NOVA IMS, com o apoio da OCDE e financiamento da Comissão Europeia, para a utilização de inteligência artificial na contratação pública.

DIA DA INTEGRIDADE: CONFERÊNCIA DEBATEU RISCOS E DESAFIOS ÉTICOS DA UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL



O desenvolvimento tecnológico e, em especial, a utilização de determinados modelos de Inteligência Artificial “abrem novas oportunidades, de maior eficiência e eficácia na ação das organizações. Mas trazem também novos (e renovados) riscos éticos”, afirmou Filipa Urbano Calvão, Presidente do Tribunal de Contas, na sessão de abertura da Conferência “Tecnologia

e Ética – Imperativo de Diálogo", realizada no auditório da Ordem dos Contabilistas Certificados, no dia 23 de abril, no âmbito das celebrações do Dia da Integridade.

A Presidente fez questão de lembrar que o Tribunal já percorreu um importante caminho no “enquadramento ético” da sua atividade e da utilização de tecnologias, mas salientou a importância de “avaliar” se o sistema de controlo “permanece adequado”.



No encerramento, António Martins, Vice-Presidente do Tribunal de Contas, destacou a necessidade de visitar os Códigos de Conduta do Tribunal, considerando os desafios éticos gerados pela utilização das ferramentas digitais.

NOVOS AUDITORES SÃO “UM IMPORTANTÍSSIMO REFORÇO” PARA O TRIBUNAL DE CONTAS



Os novos auditores verificadores, selecionados no âmbito de um procedimento concursal aberto em 2024, iniciaram funções no Tribunal de Contas.

Um reforço não só quantitativo, mas também qualitativo, tendo em conta a média de idades e as áreas de formação dos novos auditores.

O processo de recrutamento valorizou não apenas as áreas tradicionais, como Direito, Gestão e Finanças, mas também as Ciências Sociais, Engenharias, Informática e Ciências da Vida. Ao todo, foram selecionados 46 novos auditores verificadores, provenientes de 14 áreas distintas de formação. Os novos auditores têm idades compreendidas entre os 23 e os 57 anos e cerca de metade tem menos de 30 anos: a média de idade é de 33 anos. Quase dois terços são do sexo feminino.

2.ª EDIÇÃO DO PROJETO SUSTENTABILIDADES



A Escola Básica e Secundária (EBS) da Anadia, com o trabalho *“Potencialidades e ameaças da IA”*, e a EBS de São Bento, Vizela, com o trabalho *“Inteligência Artificial e Democracia: melhoria da participação cívica”*, foram as vencedoras da 2.ª Edição do Projeto Sustentabilidades. No 1.º ciclo ganhou o projeto dos alunos da Escola Básica do Ramalhal, do Agrupamento Henriques Nogueira, em Torres Vedras, e no 2.º ciclo a vitória foi para o Colégio de Ermesinde. “Desafios e Responsabilidades na Era Digital” foi o tema escolhido para o projeto educativo do Tribunal de Contas deste ano. Concorreram cerca de 300 trabalhos, realizados por mais de 500 alunos do 4.º ano ao 12.º ano, que envolveram perto de uma centena de professores.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2024



O Relatório de Atividades anual do Tribunal de Contas é por excelência o instrumento de prestação de contas, através do qual este órgão de soberania dá a conhecer o trabalho desenvolvido e o respetivo impacto na sociedade, em especial na gestão das finanças públicas.

Em 2024, o Tribunal de Contas emitiu todos os Pareceres sobre as Contas previstos na lei, controlou mais de 260 mil milhões de euros de despesa pública, fiscalizou previamente 2.603 atos e contratos, realizou 60 auditorias e outras ações de controlo, verificou 576 contas de organismos públicos e decidiu 34 processos de efetivação de responsabilidades financeiras. Validou ainda 6.667 contas, concluiu a análise de 450 denúncias e realizou 29 auditorias específicas para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Estes resultados revelam a consistência, no plano quantitativo, da ação do Tribunal, merecendo destaque a tendência de melhoria, em relação ao ano de 2023, em alguns domínios. Desde logo, verificou-se um maior número de entidades controladas (12,7%) e de contas verificadas (34,9%), bem como um aumento das decisões emitidas em processos de fiscalização prévia (20,54%), das ações de apuramento de responsabilidades financeiras (61%) e dos julgamentos (36%), aqui se sublinhando uma melhoria do tempo médio da sua duração. Também o número de denúncias, queixas e participações analisadas sofreu um aumento significativo (cerca de 52%).

O impacto desta atividade foi significativo na gestão financeira e na gestão pública, em diferentes planos, possibilitando a sanação de ilegalidades e a adoção de medidas de conformação da atividade das entidades públicas às recomendações formuladas.

A par da atividade de controlo sobre as entidades nacionais, o Tribunal desempenha também a função de auditor externo em relevantes organizações internacionais, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Conselho da Europa e o CERN - Organização Europeia para a Investigação Nuclear, o que, se reflete o reconhecimento da qualidade do Tribunal e dos seus auditores no plano internacional, não deixa de representar um acréscimo significativo de trabalho.

De sublinhar também a cooperação do Tribunal com outras instituições, tanto no contexto nacional como no contexto internacional, e a participação em auditorias com instituições congéneres que permitem a partilha de experiências, o aperfeiçoamento e a modernização dos seus métodos de trabalho.

Destaca-se ainda a atividade pedagógica que o Tribunal tem levado a cabo no sentido de o aproximar dos cidadãos, com especial enfoque na difusão da boa gestão dos recursos públicos junto dos mais jovens, sessões que têm como objetivo aprofundar, com professores e alunos do ensino secundário e superior, conhecimentos de literacia financeira.

Relatório de Atividades 2024

ENCONTRO DE AUDITORES DA OCDE



As auditorias de sustentabilidade desempenham um “papel vital” para garantir que as entidades públicas operam de forma responsável e eficiente e estão alinhadas com os objetivos definidos na Agenda 2030 das Nações Unidas, afirmou a Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão, na sua intervenção numa das conferências realizadas no âmbito do Encontro de Auditores Gerais da OCDE e responsáveis de Instituições Superiores de Controlo, que decorreu em Paris.

ABERTURA DO ANO JUDICIAL DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM



A Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão, participou na sessão solene de abertura do ano judicial do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) em Estrasburgo. O evento, que decorre anualmente na última sexta-feira de janeiro, conta com a presença dos representantes dos Tribunais Superiores dos 46 Estados Membros do Conselho da Europa, embaixadores, ex-juízes do Tribunal, entre outros convidados.

Filipa Urbano Calvão participou ainda no seminário subordinado ao tema *Protecting human rights in a world of Artificial Intelligence, algorithms and big data*.

REUNIÃO COM A DELEGAÇÃO DA CÂMARA SUPREMA DE AUDITORIA DA REPÚBLICA DO CAZAQUISTÃO



A colaboração entre as Instituições Superiores de Controlo (ISC) é decisiva na medida em que a partilha de conhecimentos, problemas, desafios e experiências entre todos enriquece-nos e fortalece-nos, ajudando-nos a superar dificuldades e impasses, afirmou a Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão, no início da reunião com a delegação da Câmara Suprema de Auditoria da República do Cazaquistão, presidida por Alikham Smailov.

Esta reunião inseriu-se no encontro de partilha de boas práticas, que decorreu nos dias 19 e 20 de março, no âmbito da Revisão de Pares (*Peer Review*) à Câmara Suprema de Auditoria do Cazaquistão, uma iniciativa que integra o Tribunal de Contas de Portugal e as instituições congéneres da Turquia e da Lituânia.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE ACESSO E TRATAMENTO DE DADOS PROTEGIDOS



“Acesso e tratamento de dados protegidos” foi o tema do Seminário Internacional realizado no dia 11 de abril, que contou com cerca de 120 participantes, maioritariamente de Instituições Superiores de Controlo (ISC) de 14 catorze países da União Europeia.

Organizado pelo Tribunal de Contas de Portugal no âmbito do Comité de Contacto das ISC da União Europeia, este seminário *on-line* debruçou-se sobre o impacto do regime de proteção de dados e da recente estratégia de dados da UE na atividade das Instituições.

ASSEMBLEIA-GERAL DA EURORAI



O Tribunal de Contas de Portugal, representado pelos juízes conselheiros Cristina Flora e Paulo Pereira Gouveia, esteve presente na Assembleia Geral da EURORAI, que decorreu no dia 25 de abril em Oviedo, Espanha, e que contou com quase 100 participantes de 14 países.

Os Juízes Conselheiros das Seções Regionais dos Açores e da Madeira participaram ainda no seminário Internacional sobre o tema “A análise da eficácia, eficiência e economia das

políticas públicas pelas instituições de controlo regionais”, promovido pela EURORAI e pelo Tribunal de Contas do Principado das Astúrias.

O Seminário foi dividido em três sessões de trabalho, dedicadas aos temas dos “Serviços Públicos Essenciais”, “Desafios demográficos e ecológicos” e “Investimentos produtivos e sustentáveis”, tendo contado com apresentações sobre questões de Habitação (Gales e Berlim), de Saúde (Catalunha), dos Desafios Demográficos (Saxónia), do Rendimento Mínimo de Inserção (Andaluzia), da Redução do CO2 através da gestão imobiliária (Estado de Hesse, Alemanha), de uma Abordagem *Value for Money* (Escócia), das PPP na área das autoestradas (Galiza) e da Política aeroportuária dos aeroportos regionais (França).

REUNIÃO ANUAL DO CONSELHO INTERNACIONAL DE AUDITORES DA NATO COM AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO (ISC) DOS PAÍSES MEMBROS



O Conselho Internacional de Auditores da NATO é o órgão de auditoria externo e independente da NATO, cujo principal mandato consiste em garantir ao Conselho do Atlântico Norte (NAC) e aos governos dos países membros da NATO que os fundos comuns foram corretamente utilizados para a liquidação das despesas autorizadas.

A Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão, e a Subdiretora-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas, Conceição Ventura, participaram, nos dias 14 e 15 de maio, em Bruxelas, na Reunião Anual do Conselho Internacional de Auditores da NATO e as Instituições Superiores de Controlo (ISC) dos países membros onde foi apresentado e discutido o respetivo Relatório Anual de Atividades de 2024.

IX CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLO E POLÍTICAS PÚBLICAS



Portugal tem feito um percurso positivo em termos de transição ambiental no caminho da sustentabilidade, mas ainda há muito caminho a percorrer para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, defendeu a Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão, na intervenção que proferiu no IX Congresso Internacional de Controlo e Políticas Públicas, que decorreu entre 26 e 29 de maio, em Manaus, no Brasil, sob o lema “Desenvolvimento e Controlo: Políticas Públicas Descentralizadas e a COP 30”.

Filipa Urbano Calvão destacou o papel do Tribunal de Contas nesta evolução positiva, ao ter assumido o objetivo estratégico da sustentabilidade ambiental. “Está consagrado no nosso Plano Estratégico (2023-25) como um dos objetivos prioritários: fomentar a gestão dos recursos públicos de forma rigorosa, eficaz, sustentável e orientada para os resultados”, afirmou.

CONFERÊNCIA SOBRE DEFESA E SEGURANÇA NA EUROPA



A Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão, e a Diretora-Geral, Conceição Ventura, participaram na Conferência de Alto-Nível sobre Defesa e Segurança na Europa, por ocasião da Presidência Polaca da União Europeia (UE), que decorreu no dia 3 de junho, em Varsóvia.

O evento, organizado pelo Tribunal de Contas da Polónia, reuniu mais de 100 responsáveis de instituições superiores de controlo e outras organizações internacionais de 26 países para debater a segurança dos países da UE e o papel destas instituições face aos desafios num contexto internacional difícil.

OS PASSEIOS PÚBLICOS NOS CAMPOS GRANDE E PEQUENO SITOS NOS SUBÚRBIOS DESTA CIDADE [LISBOA]



25 de novembro de 1801.

Um decreto do príncipe regente D. João (futuro D. João VI) manda estabelecer passeios públicos nos Campos Grande e Pequeno, então subúrbios de Lisboa.

Para tal ordenava ao Presidente do Erário Régio, D. Rodrigo de Sousa Coutinho, que “mande logo por pessoas inteligentes proceder à formação de um plano” que incluía a plantação de árvores e de que espécies. A sua sustentação devia, tanto quanto fosse possível, ser assegurada pelo que “sair dos mesmos campos, suprimindo-se a sua despesa pelo cofre do donativo” dos 4% que se encontrava estabelecido no Erário.

E ordenava também que o plano, depois de aprovado, fosse executado no inverno em curso (1801-1802), “ocupando na obra as pessoas que não tiverem ofícios, ou ocupações, em que se empreguem, pelos salários que achar competentes.”

Com o estabelecimento destes novos espaços cumprir-se-ia o que, indicava o decreto, era próprio da boa polícia ¹ de uma grande cidade: “que os extensos terrenos que a rodeiam, se aproveitem de algum modo agradável e útil.”

¹ *Polícia*, s.f. O governo e administração interna da República, principalmente no que respeita às comodidades e segurança dos cidadãos (in *Dicionário da língua portuguesa...* Rafael Bluteau, reformado, e acrescentado por Antonio de Moraes Silva. Lisboa, 1789).



Portas do Passeio do Campo Grande, cerca de 1809-1810

[Desenho](#)

PEREIRA, Luís Gonzaga (1796-1868)

Coleção do Museu de Lisboa / EGEAC / Câmara Municipal de Lisboa (MC.DES.1632.071)

A atual zona do Campo Grande fez parte do Campo de Alvalade, área extensa e situada no termo da cidade de Lisboa que incluía também as zonas do atual Campo Pequeno e Alvalade. A distinção entre Alvalade Grande e Alvalade Pequeno, que daria origem aos atuais Campo Grande e Campo Pequeno, vem já do séc. XVI.

Foi também nesta época que terá sido erguida no Campo de Alvalade Grande uma ermida dedicada aos Três Santos Reis e que foi profundamente afetada pelo terramoto de 1755. Reconstruída e melhorada, é hoje a Igreja dos Santos Reis Magos, sede da paróquia do Campo Grande.

No início do séc. XVIII, a Igreja dos Santos Reis distava três quartos de léguas de Lisboa para o norte e o Campo Grande era descrito como um “dilatado terreno (...), todo povoado de nobres quintas e muitas hortas que fazem aquele sítio muito vistoso” e tinha 200 habitantes.²

² Costa, Antonio Carvalho da, 1650-1715 - Corografia portugueza, e descripçam topografica do famoso Reyno de Portugal, : com as notícias das fundações das cidades, villas e lugares, ... /. Lisboa: Na Officina de Valentim da Costa Deslandes, 1706 - 1712 [?]. - . 3 tomos. Biblioteca do Tribunal de Contas. Fundo Livro Antigo, cota LA

Freguesia do Termo de Lisboa, o Campo Grande passou em 1852 a pertencer ao concelho dos Olivais e só em 1885 passou para o concelho de Lisboa.

No início do séc. XIX, o Campo Grande permanecia um espaço rural, logradouro público e caminho de saída de Lisboa. Local de exercícios militares (foi lá que D. Sebastião reuniu as tropas que o acompanharam a Alcácer Quibir), de feiras (a Feira do Campo Grande, autorizada por D. Maria I em 1778 para auxiliar à construção da igreja, ocorria em outubro e realizou-se até 1932) e também de alguns estabelecimentos fabris. Ao seu redor, casas e terrenos agrícolas.



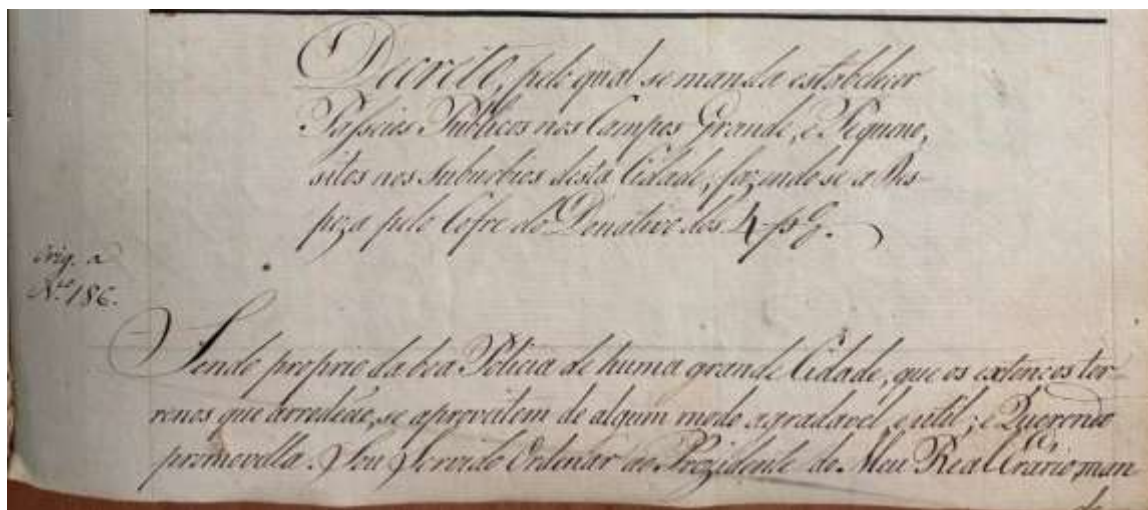
Vista de uma parte da Feira do Campo Grande (finais do séc. XIX)

Gravura

ANUNCIAÇÃO, Tomás d' (1818-1879)

Biblioteca Nacional Digital (<https://bndigital.bnportugal.gov.pt/idurl/1/36574>)

A primeira grande mudança da paisagem e da utilização do Campo Grande como espaço de parque público ocorreu com o plano de arborização que terá começado a ser executado em 1802, na sequência, como referimos, do decreto de 25 de novembro de 1801.



Livro de decretos e ordens do donativo dos 4%: 1791-1812
Arquivo Histórico do Tribunal de Contas (PT/AHTC/ER/378/04310)

D. Rodrigo de Sousa Coutinho a quem o príncipe regente endereçara a ordem para o estabelecimento dos passeios públicos nos Campos Grande e Pequeno, sitos nos subúrbios de Lisboa, era o Presidente do Erário Régio, uma das instituições que antecede o atual Tribunal de Contas.

Era no Erário Régio, criado em 21 de dezembro de 1761 no reinado de D. José, que davam entrada todas as rendas e direitos da Coroa e era de lá que saíam os fundos para as despesas públicas. O Erário Régio era composto por quatro Contadorias, com diferentes designações e competências geográficas, nas quais foram progressivamente incorporados cofres para administração das receitas e despesas, num esforço de centralizar numa única instituição as funções de administração e controlo das finanças que, hoje, designaríamos públicas.

As despesas com o plano de arborização do Campo Grande foram, conforme estabelecido no decreto de 1801, asseguradas pelo cofre do donativo dos 4% ³ que se encontrava a cargo da Contadoria da África Ocidental, Maranhão e Baía, no Erário Régio.

No Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, no conjunto documental do Erário Régio, as evidências documentais da execução financeira deste plano são várias, destacando-se, em particular, o *Livro de despesas diversas do Campo Grande* que contém os registos das despesas efetuadas, entre 4 de janeiro e 3 de julho de 1802, com a plantação do arvoredor do Campo Grande.

Materiais, mão de obra, salários pagos e até as espécies de árvores plantadas, dão-nos informação detalhada sobre os trabalhos efetuados naquele período e o que viria a ser o passeio público do Campo Grande.



Livro de despesas diversas do Campo Grande: 4 janeiro a 3 julho 1802
Arquivo Histórico do Tribunal de Contas. PT/AHTC/ER/669/05430)
(clicar sobre a capa para aceder ao conteúdo integral)

³ O donativo dos quatro por cento foi oferecido pelos comerciantes para a reconstrução de Lisboa após o terramoto de 1755 e era aplicado às mercadorias e manufaturas que pagavam direitos nas alfândegas. Acabou por vigorar por vários anos, tornando-se o obrigatório e o seu produto aplicado noutras áreas. Começou por ser administrado pela Junta do Comércio até que, em 1780, já no reinado de D. Maria I, passou para a alçada do Erário Régio.

Os registos das despesas são semanais, elencando separadamente as despesas gerais (materiais, utensílios, fretes, transportes, sementes, plantas, árvores, etc.) e as despesas com salários. Os primeiros registos do livro respeitam à semana de 4 a 9 de janeiro de 1802 e os últimos à semana de 28 de junho a 3 de julho do mesmo ano.

Na primeira semana, para o início dos trabalhos – pensamos nós – foram adquiridas 108 estacas de madeira, 2 enxadas com seus cabos, uma alavanca, um picarete [picareta], dois sachos, meadas de cordel para medir o campo, tinteiro, canivete, papel e 1 livro, um navalhão grande para limpar as árvores. Também houve uma despesa de 4 mil reis (4\$000) com o “homem que mandei fora em procura das árvores.”

Também na primeira semana estão registadas despesas com a aquisição de árvores e de plantas despesas estas que, naturalmente, ocorrerão mais vezes ao longo deste período.

Ao longo do Livro foi registada a aquisição de:

Espécie	Custo por unidade (réis)
110 arvores silvestres	\$150 (150)
121 freixos	\$130 (130)
113 olmos	\$120 (120)
147 choupos	\$100 (100)
24 faias	\$160 (160)
9 carvalhos	\$140 (140)
12 olaias	\$300 (300)
16 faias	\$160 (160)
11 freixos	\$130 (130)
Cedros	(Sem indicação)
Alfarrobeiras	(Sem indicação)

Mas há ainda registos de despesas com madeira, cestas, “pau de 15 palmos, por ordem dos engenheiros, para a marcação do campo”, cestas, barrotes, ripas, piche, lenha, pregos, ferragens, lanterna, canas, junco para atar as latadas, madeira para as grades do poço,

regadores, bilhas para água, pedra de cantaria lavrada para o passeio, laje para o passeio, cal e tijolo, aluguer de carros, aluguer de bois para puxarem os arados, cangas para os bois, favas para os bois, feno, palha, velas, azeite e algodão e candeeiro para a casa dos bois, fretes aos galegos, carros que trouxeram as árvores do Jardim Botânico, “ao homem que mandei à outra banda procurar as varas de pinho para as arvores”, despesas do carpinteiro de carros, ferreiro e serralheiro, batatas e milho para semear, feijão encarnado e feijão riscado, feijão de trepar, alfarroba, pevides de melão e melancia, e até remédios e ervas para um boi doente (estes no valor de 675 reis).

Nas obras da plantação do arvoredado do Campo Grande participaram, de acordo com a classificação no respetivo Livro de Despesas:

Trabalhadores (por vezes, para tarefas definidas como para fazer o alinhamento das árvores ou pagos à tarefa, como, por exemplo, por nº de covas que abriam)
Guardas (por vezes, para tarefas definidas como para guardar as estacas no alinhamento durante a noite ou simplesmente para guardar o campo)
Apontador
Jardineiros por vezes para tarefas definidas como “destroçar os campos” e atar as árvores
Carpinteiros (por vezes para tarefas definidas como “andar no destruímento”
Pedreiros (por vezes para tarefas definidas como “andar no destruímento”, para o alinhamento das árvores, para medição das covas e para abrir valas)
“Posseiros” (para fazer o poço)
Valadores
Lavradores
Moços de abegoaria (que trabalham com os bois)
Rapazes
“Homens abrindo valas”

Em todos os registos dos salários pagos, constam os nomes, os nº de dias de trabalho, valor do trabalho por dia e valor semanal.

Os salários pagos variavam entre os \$600 reis/dia (pagos, por exemplo, a alguns jardineiros, carpinteiros e mestre “posseiro”) e os \$160 reis/dia (pagos a alguns trabalhadores, “posseiros” e valadores).

O número de trabalhadores variou ao longo do tempo, certamente em função das tarefas a executar.

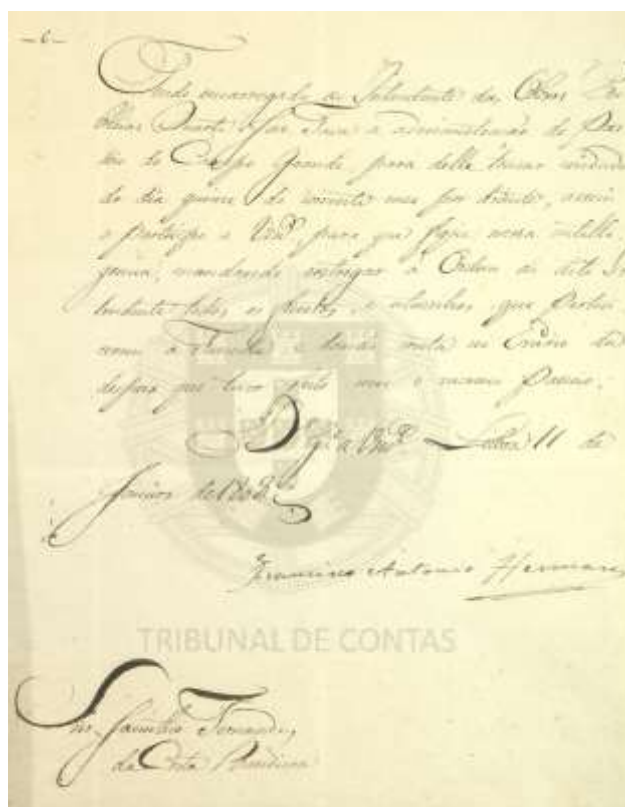
Comparando a primeira e última semana dos registos:

4 a 9 de janeiro 1802	28 de junho a 3 julho 1802
21 Trabalhadores, dos quais 1 para o alinhamento das árvores	36 Trabalhadores
3 Guardas que ficam guardando as estacas de noite	6 Guardas
1 Apontador	1 Apontador
1 Homem	2 Moços
	2 Lavradores
	11 Valadores
	3 Carpinteiros

Complementarmente, também no conjunto documental do Erário Régio, na *Conta da plantação de arvoredo do Campo Grande mandada fazer por ordem de S.A. Real participada pelo senhor D. Diogo de Sousa Coutinho* (PT/AHTC/ER/669/05429) estão reunidas as folhas da receita de Paulo José da Rocha que dirigiu as obras e a quem foram adiantadas as verbas necessárias por Jacinto Fernandes Bandeira (registos de janeiro de 1802 e setembro de 1803) e documentos comprovativos da mesma conta.

Entre estes últimos, uma carta dirigida a Jacinto Fernandes Bandeira datada de 11 de janeiro de 1808, com Lisboa ocupada pelas tropas napoleónicas, participando que a partir do dia 15 do mesmo mês, a administração do passeio do Campo Grande ficava a cargo do Intendente das Obras Públicas. A este último, devia Bandeira mandar entregar todos os frutos e utensílios que pertencessem à Fazenda e ainda dar conta no Erário da despesa que tivesse feito com o mesmo Passeio.

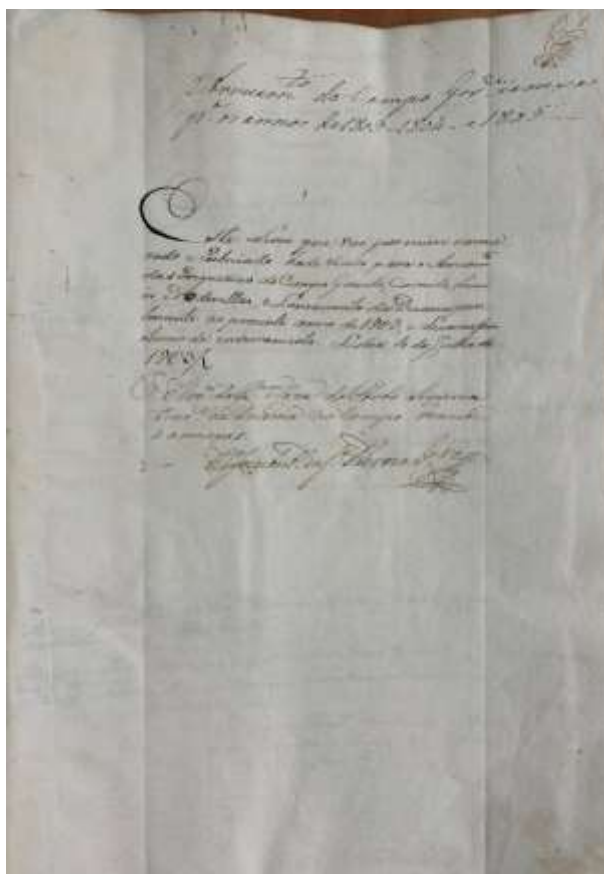
A ordem provém de François Antoine Herman (Francisco António Herman), diplomata francês e cônsul-geral da França em Portugal que, durante a primeira invasão francesa, foi nomeado por Napoleão Administrador Geral das Finanças e Secretário de Estado encarregado da Repartição do Interior e das Finanças, no Conselho de Governo de Junot.



Carta de 11 de janeiro de 1808 para Jacinto Fernandes Bandeira
(clicar sobre a imagem para ver uma versão ampliada)

Mas, ao tempo em que se iniciou a plantação do arvoredo, como seria o espaço ao redor do parque público e em toda a freguesia? Como é que era ocupado? Que tipos de propriedades existiam? Quem eram os seus habitantes?

Tendo como guia o *Livro dos arruamentos e lançamento da décima dos prédios, maneios, das freguesias de Santos Reis do Campo Grande, São Lourenço de Carnide, São João Baptista do Lumiar, Menino Jesus de Odivelas, do termo da cidade de Lisboa, para os anos de 1803/1805*⁴, vamos conhecer a freguesia do Campo Grande em 1803.



Termo de abertura do livro
(clicar sobre a imagem para ver uma versão ampliada)

⁴ Este livro do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas (PT/AHTC/DC/008/0972) pertence ao conjunto documental da Décima da Cidade de Lisboa. Os livros de registo da cobrança da Décima da Superintendência das Freguesias de Santos Reis do Campo Grande, São João Baptista do Lumiar, São Lourenço de Carnide e Menino Jesus de Odivelas são 209 e abarcam o período de 1762 a 1833.

Sugere-se ainda, para o mesmo período, a consulta do *Livro de registo do lançamento da décima dos prédios, das freguesias dos Santos Reis do Campo Grande, São João Baptista do Lumiar, São Lourenço de Carnide, Menino Jesus de Odivelas, do termo da cidade de Lisboa, do ano de 1803* (PT/AHTC/DC/008/0970) e o *Livro de registo do lançamento da décima dos juros, maneios, das freguesias dos Santos Reis do Campo Grande, São João Baptista do Lumiar, São Lourenço de Carnide, Menino Jesus de Odivelas, do termo da cidade de Lisboa, do ano de 1803* (PT/AHTC/DC/008/0966).

O livro contém, para a freguesia do Campo Grande, 99 assentos, primeiro os do lado direito (assentos n.º 1 a 31), depois o lado esquerdo (assentos n.ºs 32 a 61) e, por fim, o sítio do Pote de Água (assentos n.º 62 a 99).

Como seria próprio de uma freguesia nos subúrbios de Lisboa, as propriedades identificadas constam de casas com terrenos agrícolas (quintas, hortas, vinhas e até olivais). 13 são identificadas como apenas agrícolas (vinha, olival). Só em 2 assentos são identificadas casas sem qualquer terreno.

O Imposto da Décima no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas

O imposto da Décima, criado pelas Cortes de 1641 para assegurar a defesa militar do país após a Restauração, foi relançado em 1762, no reinado de D. José. O pretexto era semelhante, mas agora no contexto da Guerra dos Sete Anos, durante a qual Portugal foi invadido, três vezes, por tropas francesas e espanholas.

O imposto incidia, num valor de 1/10, sobre prédios, ofícios e ordenados, capitais emprestados a juros e lucros da indústria e do comércio e que recaía sobre todos, incluindo artífices e jornaleiros.

O registo da cobrança era feito localmente em livros específicos consoante o rendimento a que diziam respeito (arruamentos, prédios rústicos e urbanos, maneios, juros e outros). Eram organizados por freguesias e, dentro destas, rua por rua, prédio por prédio (com lado direito e lado esquerdo da rua, sempre que existiam), onde constava o nome do proprietário do imóvel e dos arrendatários, os foros, as rendas e por vezes o imposto correspondente à sua profissão (maneios).

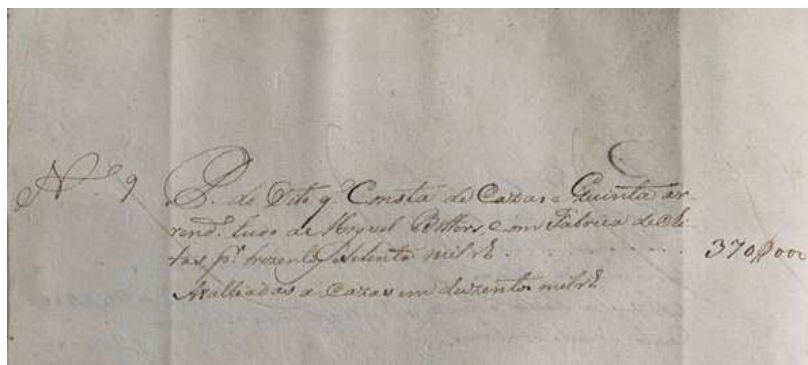
Estes livros que hoje compõem o conjunto documental da Décima, deram entrada no Erário Régio para o ajustamento das contas dos responsáveis que faziam o assentamento e recolha deste imposto a nível local.

São mais de 14000 livros divididos em 2 subconjuntos: Décima da Cidade (Cidade de Lisboa e seu Termo) e Décima da Província (Província da Estremadura - Leiria, Santarém, Tomar, Torres Vedras) dos anos de 1762 a 1834.

51 do total de 99 assentos identificam propriedades que se encontram arrendadas na sua totalidade ou em parte.

De registar ainda que 3 assentos se referem a propriedades arrendadas para fábricas:

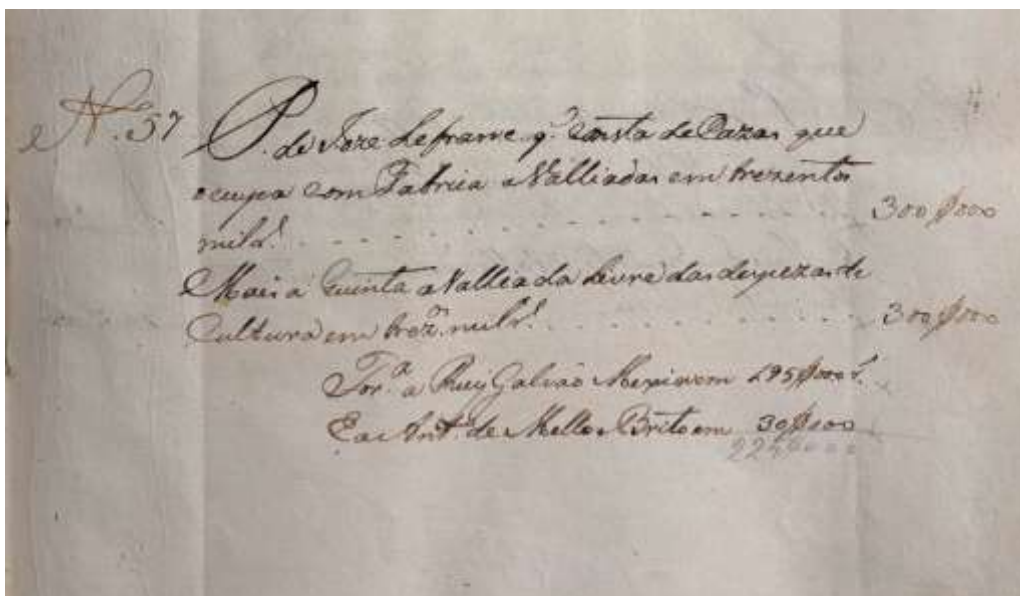
- No lado direito do Campo Grande – assento 9 - Propriedade de D. Rodrigo da Cunha Manuel “acist^o. em Coimbra”⁵, constando de casas e quinta arrendada, com fábrica de chitas, avaliada em 370\$000 (370.000 reis);



DC 972, assento 9 - D. Rodrigo da Cunha Manuel

⁵ Residente em Coimbra. Trata-se de D. Rodrigo da Cunha Manuel Henriques de Melo e Castro, fidalgo da Casa Real, que foi Vereador da Câmara de Coimbra e Provedor da Santa Casa da Misericórdia da mesma cidade.

- No lado esquerdo do Campo Grande – assento 57 – Propriedade de José Lefranc, constando de “casas que ocupa com fábrica”, avaliada em 630\$00 reis;



DC 972, assento 57 - José Lefranc

A Fábrica Lefranc & Companhia dedicava-se à produção de algodões, lãs e sedas e chapéus de seda e estava instalada entre 1793 e 1831 nesta propriedade que conheceu vários proprietários ao longo da sua história. O Palácio, inicialmente possuído pela família Mexia Galvão, é mais conhecido como Palácio Pimenta por ter tido como proprietário Manuel Joaquim Pimenta de Carvalho.

É no Palácio Pimenta que hoje se encontra instalado o Museu de Lisboa.

- No sítio do Pote de Água – assento 81 – Propriedade de Fernando de Sousa, constando de casas e quinta chamada do Ferro com fábrica de chitas, arrendada a Francisco José Pereira Guimarães, avaliada em 300\$000 reis.

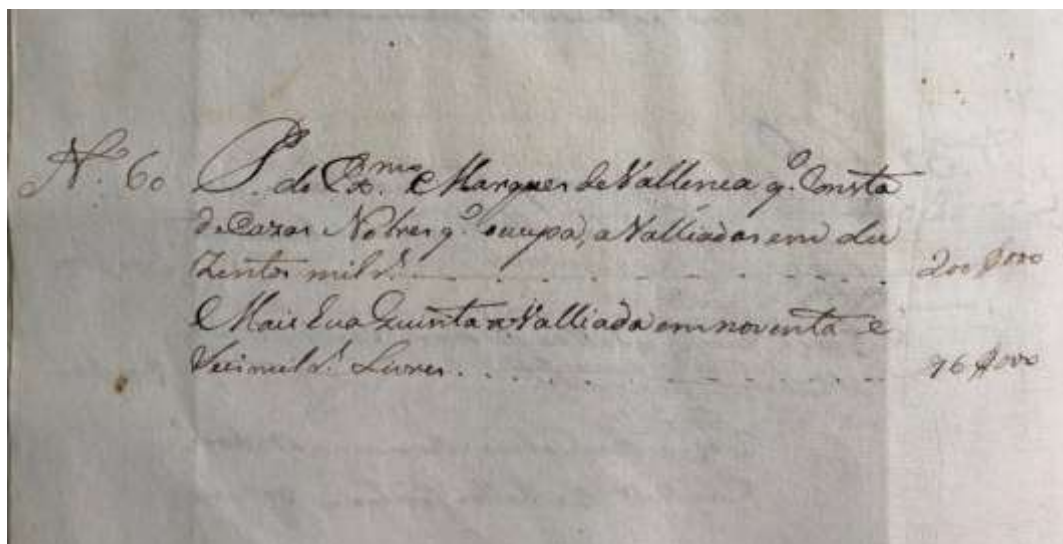
Referência ainda, também no lado esquerdo do Campo Grande, a uma horta e vinha, arrendadas a Nicolau, com casa de pasto, avaliadas em 150\$00 reis.

N. 54. *P. de Fize* Carillon Novel q. Costa de Caras
arrend. p.^a setenta e seis mil e oitenta e oito R. 760\$000
Mais sua horta e vinha arrend. de Vico laud Com
Carra de Porto p.^a cento e cinquenta mil R. 150\$000
For. ao Com. do P.^o El Rey em. 22 de 9600. 22\$000
Guaymas

DC 972, assento 54 - José Carlos Novel

Também eram proprietários na freguesia do Campo Grande, o duque de Cadaval (com casa e hortas, do lado direito, assento 12, avaliadas em 144\$00 reis, pelas quais pagava 14\$400 reis de contribuição), o marquês do Lavradio (com casas e horta arrendadas, no lado esquerdo, assento 53, avaliadas em 162\$600 reis) e o marquês de Soidos (com casa e quinta arrendada, no Pote de Água, assento 70, avaliadas em 172\$000 reis).

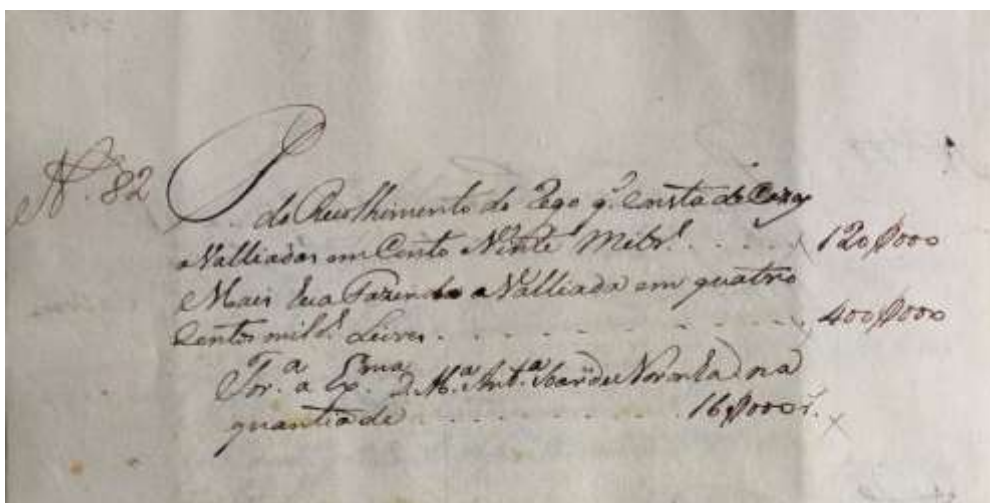
Registo ainda das “casas nobres que ocupa” e mais uma quinta, pertencentes ao marquês de Valença, avaliadas, respetivamente, em 200\$000 e 96\$000 reis. Estas casas ainda chegaram aos nossos dias. Conhecidas como Palácio Valença/Vimioso, localizam-se no topo norte do Campo Grande.



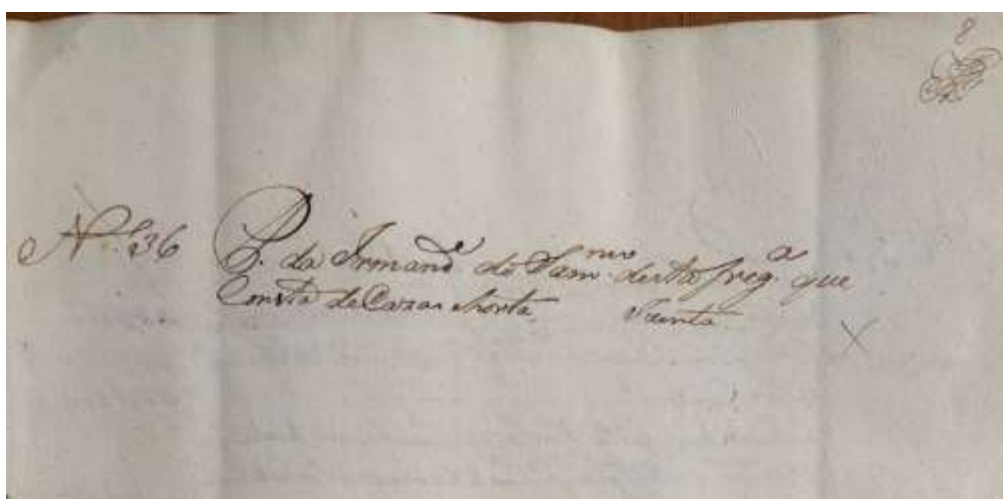
DC 972, assento 60 - Marquês de Valença

Também proprietários a Ordem Terceira de Telheiras [Nossa Senhora das Portas do Céu] (com casas e quinta, no lado direito, assento 27, avaliadas em 300\$000 reis, pagando 30\$000 reis de contribuição), o Recolhimento do Rego⁶, com casas e uma fazenda (no Pote de Água, assento 82) e a Irmandade do Santíssimo Sacramento do Campo Grande, localizada na igreja dos Santos Reis (com casas e hortas, no lado esquerdo, assento, 36, isenta).

⁶ O Recolhimento do Rego foi extinto em 1834, nos seus terrenos situa-se hoje o Hospital Curry Cabral.



DC 972, assento 82 - Recolhimento do Rego



DC 972, assento 36 - Irmandade do Santíssimo desta freguesia

Entre os proprietários na freguesia do Campo Grande constavam também os Desembargadores do Paço Alexandre José Ferreira Castelo (com 3 propriedades, todas do lado direito do Campo Grande, assentos 21, 22 e 29), João Xavier Teles (com 2 propriedades, também do lado direito, assentos 16 e 17) e Vicente Rodrigues Ganhado (com vinhas no Pote de Água, assento 63) e os Desembargadores António Ferreira Lemos (com 1 propriedade do lado esquerdo, assento 41), António José da Costa Moreira (com 1 propriedade no lado direito,

assento 20) e António Rodrigues Caldas (com 1 propriedade no lado direito, 1 no lado esquerdo e 2 no Pote de água, assentos 25, 39, 76 e 78).

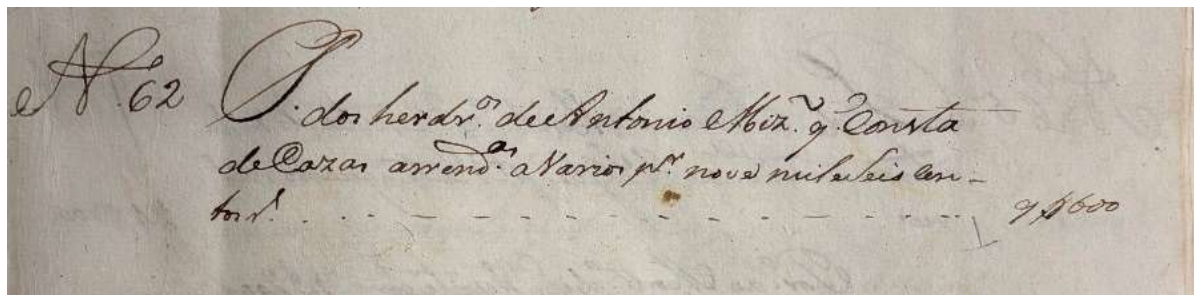
A propriedade na freguesia do Campo Grande com avaliação mais elevada (1000\$000), descrita como “casas nobres, quinta, hortas, olival, pomar” no lado direito, pertencia ao Desembargador do Paço Alexandre José Ferreira Castelo pela qual pagava 100\$000 reis de contribuição.

Propriedade	Valor
Casas Nobres	1000\$000
Quinta	
hortas	
olival	
pomar	
Casas nobres e hortas arrendadas	
Total	1000\$000

DC 972, assento 21 - Desembargador do Paço Alexandre José Ferreira Castelo

Seguia-se a propriedade de D. Fernando de Almeida, no sítio do Pote de Água, com o valor de 985\$000 reis e a de D. Diogo Soares de Noronha (Casas, casas nobres e hortas arrendadas, no lado esquerdo do Campo Grande), com o valor de 857\$000 reis.

A de menor avaliação (“casas arrendadas”) situava-se no Pote de Água e pertencia aos herdeiros de António Marques (9\$000 reis) que pagavam também a menor contribuição: \$960 reis.



DC 972, assento 62 - Herdeiros de António Marques

Casas, casas nobres, quintas, hortas, olivais, vinhas, pomares, fábricas, com proprietários e arrendatários de várias origens sociais, um passeio público em construção, área rural e de lazer nos subúrbios de Lisboa, era este o retrato da freguesia do Campo Grande no início do séc. XIX.

Hoje, na sequência da reorganização administrativa territorial autárquica de 2012, o Campo Grande faz parte da freguesia de Alvalade.

Arquivo Histórico do Tribunal de Contas

