

[*revista*]

DO TRIBUNAL DE CONTAS

10

FICHA TÉCNICA

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

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

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

“Isenta de registo na ERC, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 12.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/99, de 9 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Regulamentar n.º 2/2009, de 27 de janeiro.”

Diretor

Presidente do Tribunal de Contas
Filipa Urbano Calvão

Conselho de Redação

Conselheiro José Manuel Quelhas
Conselheiro Paulo Pereira Gouveia
Professor Doutor Miguel St. Aubyn
Professora Doutora Nazaré Costa Cabral

Coordenador Executivo

Diretora-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas
Conceição Ventura

Apoio Técnico

Departamento de Estudos, Prospecção e Estratégia (DEPE)
Departamento de Arquivo, Documentação e Informação (DADI)

Grafismo e Paginação

Susana Santa-Clara

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, n.º 65 – 1050-189 LISBOA

N.º 10 – julho de 2025 a maio de 2026

NOTA DE ABERTURA

É com particular satisfação que assinalamos a publicação de mais um número da Revista do Tribunal de Contas que, após um breve interregno, retoma a sua periodicidade semestral. Este regresso representa mais do que a continuidade de uma publicação institucional: traduz o renovado compromisso do Tribunal de Contas com a produção e a difusão do conhecimento nos domínios da fiscalização financeira pública, da responsabilidade, da integridade e da transparência na gestão pública.

Retomar a publicação semestral da Revista do Tribunal de Contas constitui, igualmente, uma oportunidade para revitalizar a sua missão e ampliar o seu horizonte de intervenção. Por isso, esta nova etapa traz consigo renovação organizacional e editorial. As alterações introduzidas na estrutura orgânica da Revista, no seu índice e na composição do Conselho de Redação refletem a vontade de reforçar a qualidade científica, de consolidar a abertura à comunidade académica e profissional e de aprofundar a capacidade de resposta aos desafios contemporâneos que se colocam às Instituições Superiores de Controlo e à gestão pública em geral.

A todos quantos integraram os anteriores órgãos editoriais é devida uma palavra de reconhecimento: é sobre o património institucional que nos deixam que procuramos construir o futuro, numa evolução que preserva a identidade e os valores que sempre orientaram esta publicação, ao mesmo tempo que a prepara para responder às exigências de um contexto cada vez mais complexo, interdependente e global.

Neste sentido, ambicionamos também que a Revista possa constituir-se como uma plataforma de referência para a comunidade nacional e internacional, em particular no espaço lusófono, promovendo o encontro entre magistrados, auditores, investigadores, docentes, estudantes e demais interessados nestas matérias, e contribuindo para o fortalecimento das redes de cooperação entre instituições e especialistas.

Este é também o momento de prestar uma justa homenagem a quem contribuiu decisivamente para o estreitar desses laços tecidos em português. O trabalho desenvolvido pelo anterior Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, deixou um legado de dedicação, de rigor e de serviço público que transcendeu as fronteiras nacionais com frutos em várias instituições de países irmãos, e que é, por isso, merecedor do nosso reconhecimento.



[revista]

DO TRIBUNAL DE CONTAS

O presente número traduz de forma particularmente expressiva esta ambição de promover um diálogo qualificado no espaço da língua portuguesa e de acolher uma pluralidade de perspetivas. A Secção Estudos é, desta feita, quase integralmente composta por artigos subscritos pelos Presidentes de diversas instituições congéneres do espaço lusófono, que aceitaram o convite para partilhar a sua visão sobre os desafios que atualmente se colocam às instituições que exemplarmente lideram. A diversidade de perspetivas reunidas oferece um valioso contributo para a compreensão das transformações em curso nos sistemas de controlo público e para o debate sobre o papel destas instituições na promoção, com independência, da boa gestão, da transparência e da responsabilidade financeira.

Também o Tribunal de Contas participa nesse exercício de análise prospetiva, através da publicação do Parecer da Comissão Permanente relativo à Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª, remetido à Assembleia da República no âmbito do processo legislativo que visa a revogação da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Trata-se de um contributo institucional para um debate de particular relevância para o futuro do controlo financeiro público em Portugal, cuja divulgação se afigura plenamente consonante com a missão da Revista enquanto espaço de reflexão, de conhecimento e de serviço público.

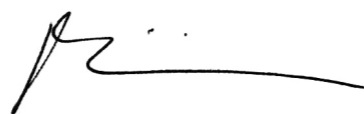
Num tempo em que as sociedades exigem níveis cada vez mais elevados de integridade, de transparência e de eficiência na utilização dos recursos públicos, o conhecimento assume um papel determinante. Por isso, a investigação, a reflexão crítica e a divulgação de boas práticas constituem instrumentos essenciais para a consolidação das instituições democráticas.

É com esse propósito que a Revista do Tribunal de Contas reafirma a sua missão de fomentar o debate qualificado, de estimular a produção científica e de contribuir para a valorização do conhecimento com impacto social. Para esse efeito, contamos com o contributo de autores, revisores, leitores e parceiros institucionais, indispensável para consolidar a Revista como uma referência no espaço jurídico, económico, financeiro e académico de língua portuguesa.

A todos quantos tornam possível esta publicação, a nossa gratidão e o convite para que continuem a participar neste espaço de partilha, de diálogo e de construção coletiva do conhecimento.

A Presidente do Tribunal de Contas

Filipa Urbano Calvão



SUMÁRIO

I - ESTUDOS	7
O Tribunal de Contas de Angola e o Controlo das Políticas Públicas	9
Sebastião Domingos Gunza	
Desafios do Tribunal de Contas de Cabo Verde	17
João da Cruz Silva	
Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe e os Desafios da Jurisdição Financeira	33
Ricardino Costa Alegre	
Câmara de Contas do Tribunal de Recurso de Timor-Leste, Desafios do Presente	41
Afonso Carmona	
Good Practices in the Field of SAIs' Mandate	51
Einar Gørrissen	
Independência, cooperação e memória: o sentido humano do controle público	59
Inaldo da Paixão Santos Araújo	
Da Independência do Tribunal de Contas <i>per tempora</i> – Entre a exigência de controlo e a salvaguarda da função jurisdicional	69
José Fontes	
Parecer da Comissão Permanente sobre a Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª – Sumário Executivo	81
II - SELETA DE JURISPRUDÊNCIA NACIONAL E INTERNACIONAL	87
Tribunal de Contas	89
Controlo Prévio	89
Responsabilidades Financeiras	91
Secções Regionais	96
Supremo Tribunal Administrativo	97
III - SELETA DE RELATÓRIOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS	99
Tribunal de Contas	101
Pareceres	101
Relatórios	115
Secções Regionais	127
Tribunal de Contas Europeu	163
IV - INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL	167
V - MEMÓRIA E PATRIMÓNIO	171
Um ajuste de contas com a História do Teatro	173
José Camões / Bruno Henriques	



ESTUDOS

I

O Tribunal de Contas de Angola e o Controlo das Políticas Públicas

Sebastião Domingos Gunza¹

NOTA PRÉVIA

Esta edição da Revista do Tribunal de Contas (de Portugal) presta uma justíssima homenagem ao Presidente Emérito José Tavares. Sinto-me muito honrado de poder participar nesta ocasião, pelo que acedi prontamente ao amável convite endereçado pela respeitada Presidente Filipa Urbano Galvão.

Como os demais responsáveis de Tribunais de Contas dos países que integram a Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa, fui directamente influenciado pelo Presidente Emérito José Tavares, em especial nas questões relativas ao património histórico comum partilhado por Angola e Portugal que encontra nos Tribunais de Contas um dos seus mais sólidos pilares de continuidade, transparência e responsabilidade pública.

Lembro muito bem que conheci pessoalmente o nosso homenageado, aquando da visita de trabalho ao Tribunal de Contas de Portugal, em Lisboa, no mês de Setembro de 2023. Ao longo da caminhada profissional, a presença de José Tavares no ecossistema jurídico do controlo externo da comunidade de países da CPLP é, para mim, uma verdadeira escola – de rigor, de lealdade e de compromisso com o justo.

Recordo as palavras de Montesquieu ao afirmar que “uma coisa não é justa porque é lei, mas deve ser lei porque é justa”. A postura do homenageado recorda-nos que o verdadeiro profissional do Direito não se limita a cumprir normas, mas procura, acima de tudo, honrar os valores que lhes dão sentido.

Como ensina Aristóteles, “somos o que repetidamente fazemos”, e José Tavares fez da excelência um hábito que inspira todos ao redor. Sua integridade e sentido de justiça honram o melhor do espírito jurídico.

Este pequeno artigo versa sobre uma preocupação várias vezes repetida pelo homenageado quando menciona a ideia de que a actuação das Cortes de Contas na contemporaneidade não se deve bastar à legalidadezinha formal, mas, isso sim, deve compreender a efectividade, designadamente, a economia, eficiência e eficácia das políticas públicas.

Enfim, estes escritos representam mais uma oportunidade de homenagear o Presidente Emérito José Tavares e dizer uma palavra que em português tem um sentido profundo: “Obrigado”.

¹ Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Angola.

Enquadramento

Em Angola, o Tribunal de Contas tem a última palavra no que respeita à sindicância da conformidade jurídico-financeira das finanças públicas, designadamente, dos actos e contratos despesistas antes e depois da sua efectivação.

O texto constitucional, no número 1 do artigo 182.º, não menciona em profundidade, porém, em que consiste a “fiscalização da legalidade das finanças públicas”, aspecto de incontornável pertinência, na medida em que, dependendo do tipo de controlo ou sindicância que o Tribunal de Contas leve à prática, diferentes poderão ser os enfoques adoptados e os resultados obtidos.

Este pequeno tem a intenção de tentar saber com que olhos o Tribunal de Contas encarará os actos sindicados: olhos de um censor de legalidade ou olhos de um censor de conformidade económico-gestionária? No primeiro caso, procurará “simplesmente” aferir da juridicidade ou da legalidade estritas (saber se a despesa pública é legal ou ilegal), ao passo que, no segundo, já se interessará mais por indagar acerca dos critérios de oportunidade e mérito das actuações (saber se existe uma boa gestão e se despesa pública é ou não conveniente, em face das concretas circunstâncias do caso).

Pela nossa parte, a resposta surge evidente: o Tribunal de Contas é (aqui) um órgão controlador da legalidade (juridicidade) e o que dele se demanda é que compare o acto controlado com o parâmetro de legalidade (juridicidade) a que o mesmo deve obedecer.

Na realidade, todavia, a questão poderá não ser tão fracturante quanto à primeira vista possa parecer, pois a dicotomia “controlo de legalidade” versus “controlo de gestão” pode ter-se por

superada, se for adoptada uma adequada visão do ordenamento jurídico e dos poderes dos Tribunais.

Fiscalização das Políticas Públicas pelo Tribunal de Contas

O *princípio da boa gestão*, materializado em três conhecidos indicadores de *performance* (economia, eficácia e eficiência), é um autêntico princípio jurídico constitucional e legalmente valorado – e não um princípio económico ou de gestão –, pelo que, quando o Tribunal afere da correcção material da actuação despesista pública, está sempre a aferir da sua conformidade com normas jurídicas. No fundo, está a transpor-se para o domínio gestor o princípio constitucional da proporcionalidade, procurando aferir se determinada actuação é absolutamente necessária, se se demonstra qualitativamente adequada e se é quantitativamente proporcional.

Questão diferente será a de saber qual o parâmetro de apreciação propriamente dito, procurando saber se o Tribunal de Contas, no âmbito do controlo preventivo, deve ter por referência todas as normas integrantes do ordenamento jurídico (uma concepção ampla de parâmetro, abarcando todo o material normativo, desde Direito Constitucional a Direito Administrativo, Direito da Concorrência, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente, Direito Tributário etc.) ou, diversamente, apenas deve considerar as normas de Direito Financeiro público e de Direito da despesa pública (concepção restrita).

Neste particular, entende-se que deverá ser defensável uma ideia de auto-contenção ou de “uso moderado” dos poderes de sindicância do Tribunal de Contas, não devendo o mesmo exorbitar do perímetro apreciativo que

constitucionalmente (artigo 182.º) lhe cabe: apreciação da conformidade jurídico-financeira e não da conformidade administrativa *stricto sensu* e, muito menos, política, o que equivale a dizer que (i) deve considerar as normas de Direito Financeiro (constitucionais, internacionais, legais e regulamentares) como parâmetro primacial de apreciação e (ii) tendo em vista critérios jurídico-financeiros. É neste sentido que se poderá fazer referência a “normas financeiras”.

Nesta conformidade, interessará ao Tribunal de Contas não tanto perscrutar a existência de “meras” ilegalidades administrativas – tarefa a cargo dos Tribunais integrados na jurisdição comum –, mas antes indagar acerca da existência de ilegalidades que “alterem ou possam alterar o resultado financeiro”, com base em valorações jurídico-financeiras autónomas. Será esta a pedra de toque da sua actuação: podem existir vícios e ilegalidades administrativas que não comportem a alteração do resultado financeiro do acto ou contrato subjacente e, nestes casos, o Tribunal de Contas deve moderar os seus poderes de sindicância ou controlo, não obstante a norma da alínea f) do artigo 77.º da LOPTC estatuir a abrangência da verificação externa de contas à “apreciação da economia, da eficiência e da eficácia da gestão financeira”.

O controlo da legalidade, legitimidade e economicidade das Políticas Públicas

A montante do que se falou no ponto anterior, acrescente-se que a matriz do controlo externo vertido no ordenamento jurídico angolano, concretamente, no texto da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, quer na sua

versão primitiva (número 2 do artigo 9.º da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril), quer na versão em vigor (número 3 do artigo 9.º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei 19/19, de 14 de Agosto), além da legalidade, permite ao Tribunal de Contas a avaliação da legitimidade, da economicidade e da eficácia da gestão pública financeira.

Ainda assim, não parece ser possível concluir, a partir disso, que o Tribunal de Contas possa substituir ao administrador público na definição das escolhas estatais legítimas, analisando o mérito, a conveniência e a proporcionalidade de uma determinada medida. A fronteira é ténue: qual o sentido e o alcance que se pode conferir à análise global – especialmente de legitimidade e eficiência – das finanças públicas sem se invadir o núcleo político da actuação administrativa?

Dito doutro modo, em outras palavras e mais lapidares: quais os limites de actuação do Tribunal de Contas no que toca à avaliação das políticas públicas? Quais medidas podem ser adoptadas quando, no exercício do seu papel insubstituível, o Tribunal de Contas detecta a ausência de uma estratégia coerente na materialização das políticas públicas e, com isso, identifica contradições que comprometem a boa gestão dos recursos públicos e a boa governação?

Este ponto, especificamente, requer reflexão bastante cuidadosa na análise. Ao Tribunal de Contas compete, no exercício do controlo externo, supervisionar e fiscalizar a evolução global das contas públicas e a qualidade das políticas públicas implementadas. De facto, a boa gestão pública financeira não pode ser dissociada da boa política pública e da boa governação.

A propósito da boa governança, com toda a pertinência há quem tem defendido que o conceito não

nasceu com uma dimensão normativa, mas é hoje, certamente, um conceito jurídico, não obstante a CRA lhe atribuir uma dimensão económica. Neste particular, seguimos Leandro E. G. Ferreira na constatação de que:

A Constituição angolana não o indica de forma clara, nos termos que formulamos nessa exposição, nem aglutina num só preceito – geral e conformador – o desafio global de bem governar enquanto modelo da governação a ser exercido no Estado. Há, não obstante, um único caso em que se faz referência ao conceito e consiste na parametrização imposta quanto à execução do Orçamento Geral do Estado (artigo 104.º, n.º 4), determinando que essa execução “obedeça aos princípios da transparência e da boa governação...” Essa referência do conceito no campo da execução orçamental, com o reforço efectuado pela aproximação do conceito de transparência ao de boa governação, leva a questionar-nos, razoavelmente, sobre a consagração do conceito com um sentido político e jurídico, pois, a Constituição parece, à primeira vista, ter preferido a sua dimensão económica².

Neste contexto, nos termos da lei, as actividades de controlo técnico do Tribunal de Contas, não obstante a análise da legalidade, voltaram-se para a eficiência da gestão pública, podendo-se agora fiscalizar o contexto administrativo e financeiro sob o prisma da economicidade. Essa vontade do legislador é, de novo, manifestada no artigo 77.º da LOPTC, nos termos do qual o Tribunal utiliza a técnica de auditoria, conquanto, no relatório final, emita, para além da demonstração numérica

prevista para a verificação interna de contas, um “juízo sobre a opinião dos responsáveis alvos da fiscalização; a apreciação da economia, da eficiência e da eficácia da gestão financeira; a organização e funcionamento dos organismos ou entidades; recomendações para serem supridas as deficiências de gestão; e emolumentos e outros encargos devidos pela entidade fiscalizada”³.

Esse dispositivo, conscientemente ou não, assemelha-se ao artigo 114.º da Constituição alemã de 1949⁴. A situação aproxima-se, igualmente, do artigo 100.º da Constituição da Itália, cuja redacção indica que a “Corte de Contas exerce o controlo preventivo quanto à legitimidade dos actos do Governo, como também sobre a exactidão do balanço do Estado”. Na mesma orientação vai, ainda, o artigo 31.º da Constituição de Espanha, que estabelece que o “gasto público realizará uma designação equitativa dos recursos públicos e sua programação e execução observarão critérios de eficiência e economia”.

O alinhamento do ponto de vista legal, nos termos acima expostos, demonstra que o fortalecimento das atribuições do controlo externo em Angola está em consonância com avanços já consolidados em nações desenvolvidas do ponto de vista político, económico e social.

O controlo da legalidade pelas Cortes de Contas examina a adequação, além da compatibilidade dos actos administrativos ao ordenamento jurídico, a gestão financeira e orçamental da administração, avaliando a conformidade legal dos gastos públicos em sentido amplo, com todos os

actos e operações necessárias à execução do orçamento público, incluindo o julgamento das contas de gestão e a emissão de parecer sobre a conta geral. Por outro lado, o controlo da economicidade deve ser entendido como a fiscalização material da execução orçamental, actuando como controlo da eficiência da gestão financeira, em contraponto ao exame da legalidade, de cunho formal.

A economicidade pode ser traduzida como a maximização das receitas por meio do alcance dos resultados esperados ao menor custo possível. Para Régis Fernandes de Oliveira, a economicidade diz respeito à obtenção da melhor proposta para efectuação da despesa pública, ou seja, se o caminho percorrido foi o melhor e mais amplo para chegar à despesa e se ela se realizou de maneira módica, dentro da equação custo-benefício⁵.

Com efeito, o gestor público, pelo princípio da economicidade, deve demonstrar que a escolha realizada para atender ao interesse público foi a alternativa mais acertada dentre as demais opções à sua disposição. Como bem ressaltado por Ricardo Lobo Torres, o exame da economicidade:

Transcende o mero controle da economia de gastos, entendida como aperto ou diminuição de despesa, pois abrange também a receita, na qual aparece como efetividade na realização das entradas orçamentárias. É sobretudo, a justa adequação e equilíbrio entre as duas vertentes das finanças públicas. O controle da economicidade, relevante no direito constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao programa econômico, inspirasse no princípio do

custo/benefício, subordinado à ideia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos⁶.

Neste sentido, o princípio da economicidade deve nortear a fiscalização contábil, financeira e orçamental, indicando que o controlo avaliará também o custo/benefício das medidas com significação financeira, buscando identificar e contribuir para que os resultados desejados com a acção governativa sejam alcançados com optimização e eficiência, prestigiando uma relação favorável entre meios e fins. Pode-se entender que, ao relacionar meio e fim, busca-se o equilíbrio na aplicação de recursos públicos disponíveis para atender ao interesse público com maior eficiência. Economicidade relaciona-se com despesas e objectivos⁷. Nem sempre o menor custo significa a melhor política pública. É preciso buscar sempre o equilíbrio entre a proporcionalidade dos meios e a razoabilidade dos fins, para assim encontrar a fórmula adequada de atingir a finalidade pública do acto administrativo.

Já o controlo da legitimidade exige um exame do acto que se pretende controlar que ultrapasse a simples verificação da regularidade formal, sendo necessário que se avalie a finalidade e a motivação oferecida pelo gestor público, de maneira a impedir que, sob o escudo da formalidade, sejam praticados actos contrários ao interesse público. Esta dinâmica exige, por parte do controlo externo, um juízo de ponderação, de modo que, por um lado, o princípio da legalidade estrita não seja atropelado por má-fé, pressa descontrolada ou pelas dinâmicas das disputas políticas e

² Leandro E. G. Ferreira – *A boa governação e o poder executivo na Constituição de Angola*, pág. 49.

³ Alíneas f), h), i) e j) do artigo 77.º da LOPTC.

⁴ Ricardo Lobo Torres – “A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas”, in *Revista de Direito Administrativo*. Vol. 194 (1993). <https://doi.org/10.12660/rda.v194.1993.45894>.

⁵ Régis Fernandes de Oliveira – *Curso de Direito Financeiro*. 5.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

⁶ Ricardo Lobo Torres – *Idem*, pág. 37.

⁷ João António da Silva Filho – *Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo*, pág. 104.

eleitorais, e, por outro, haja um olhar diligente para que o excesso de formalismo não seja um factor inibidor da concretização de programas de governo legitimados pelo processo de escolhas democráticas próprios das regras estabelecidas no Estado Democrático de Direito.

Essa forma de controlo, que não fica restrita a exames meramente formais da legalidade, exige que o Tribunal de Contas se pronuncie sobre o plano da qualidade da gestão pública, por meio da análise dos resultados alcançados, examinando aspectos relacionados ao bom uso dos recursos públicos, tais como a adequação dos gastos aos fins sociais pretendidos, a utilização de técnicas adequadas e a eficiência económica na actuação do gestor público.

Como se dirá mais adiante, esses “novos” parâmetros e ferramentas de controlo instituídos pela LOPTC representaram um alargamento das atribuições conferidas ao Tribunal de Contas, fornecendo as bases para que o controlo externo concilie com o acurado controlo da legalidade novas iniciativas de natureza proactiva e colaborativa. Esse novo enfoque das Cortes de Contas busca uma actuação mais propositiva, destinada a contribuir para a concretização dos fins do Estado (artigo 21.º da CRA), actuando mais num sentido colaborativo para o aprimoramento da governança e das políticas públicas.

Ao desempenhar esse papel, sem se fazer substituir ou se imiscuir na discricionariedade do gestor público quanto a definições e escolhas dos programas governamentais, o Tribunal de Contas desempenha um papel insubstituível, relevante para assegurar que aquelas políticas públicas correctas, com resultados positivos para a colectividade, possam adquirir a dimensão de políticas de Estado. Queremos dizer: é função fundamental

do Tribunal de Contas, na contemporaneidade, contribuir para que a legítima rotatividade do poder político, própria dos modelos democráticos, seja um factor também de legitimação de políticas públicas afirmativas, inclusivas e cidadãs. Isso implica uma acção colaborativa por parte da Corte de Contas, actuando com avalistas de políticas públicas consistentes e perenes, isto é, fazer valer, no tempo e no espaço, um dos princípios norteadores da actuação dos Tribunais de Contas, a supremacia do interesse público.

Esta concepção decorre da profunda e essencial relação do controlo das finanças do Estado com os direitos fundamentais constitucionalmente previstos. Neste caso, um é dependente do outro: não se concretizam os direitos fundamentais sem políticas públicas cidadãs, sem instituições fortalecidas e, ao mesmo tempo, tudo isso é dependente de uma boa gestão do dinheiro público.

Ao exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamental, operacional e patrimonial da Administração Pública, a Corte de Contas actua como instrumento essencial no controlo de garantias do cidadão na implementação dos direitos fundamentais, sobretudo naqueles traduzidos em prestações positivas do Estado, por exemplo, na educação, saúde, segurança pública, saneamento básico, transporte, assistência social, protecção à infância, à terceira idade e ao meio ambiente, etc. Em última análise, a implementação dessas prestações requer aporte significativo de recursos públicos, cujo controlo é factor essencial para a sua correcta aplicação.

A alternância do poder representa um dos pilares do sistema democrático. Contudo, por vezes, traz como consequência um efeito colateral: a ruptura de políticas públicas bem-sucedidas oriundas de governos anteriores. Muitas vezes, políticas

públicas que, para sua construção, demandaram a aplicação substancial de recursos, e que se mostraram eficientes, trazendo resultados importantes para a comunidade, são descontinuadas em função da ascensão ao poder de um novo mandatário com novos referenciais programáticos. Ora, a actuação da Corte de Contas deve focar também, respeitadas a discricionariedade e as escolhas feitas pelo gestor público, a continuidade de políticas públicas (programas, serviços e obras públicas) que consumiram grandes somas de recursos e que se mostraram exitosas⁸.

O controlo, sobretudo da legitimidade da actividade da administração, deve paralisar actos que procurem inibir, enfraquecer ou desvirtuar políticas públicas consolidadas, ainda que em gestões anteriores, que demonstraram ser efectivas do ponto de vista do benefício social.

Neste caso, o desafio é contribuir para a perenidade de acções governamentais que promovam o cumprimento e a implementação dos comandos constitucionais e legais. O que se espera da Corte de Contas, nestes contextos, é que actue como fiadora da estabilidade de políticas públicas de Estado, que transcendam, pela sua natureza, governos e ideologias.

Considerações Finais

Posto o que antecede, diante dessa clara e inequívoca orientação legal, emerge a questão relativa à definição do sentido e do alcance da legitimidade e da economicidade enquanto critérios de controlo externo a nortear a actuação do Tribunal de Contas à luz da ordem jurídica angolana.

⁸ João António da Silva Filho – *Idem*, pág. 105.

Ora, sendo o Tribunal de Contas o órgão constitucional dotado de autoridade para o exercício da fiscalização financeira do Estado, resta pouco espaço para que se questione a possibilidade de tal órgão controlar a implementação de políticas públicas. Essa tarefa já integra a própria essência da missão constitucional confiada a tal instituição. Assim, a questão não reside tanto em teorizar a respeito da possibilidade ou não do controlo, mas sim em buscar ferramentas e parâmetros que, conciliados com os imperativos democráticos, possam efectivamente favorecer a concretização dos direitos fundamentais.

Relativamente às objecções usualmente deduzidas em contraponto ao controlo de políticas públicas pelo Judicial, alguns temperamentos podem ser formulados quanto à sua transposição automática para o campo de actuação das Cortes de Contas.

Em primeiro lugar, a crítica concernente à deficiência do arranjo institucional resulta significativamente enfraquecida e é facilmente contornada, dada a própria natureza dos Tribunais de Contas e da função constitucional que exercem. O exercício da fiscalização financeira do Estado já pressupõe que tais órgãos sejam tecnicamente preparados e que tenham à sua disposição o aparato e as informações necessárias para uma visão global e abrangente das finanças públicas e, mais propriamente, da gestão de recursos limitados. Uma crítica que, de resto, também se tem colocado a propósito da fiscalização política parlamentar sobre o Executivo:

Nenhum dos mecanismos de fiscalização política parlamentar pode fazer esquecer que o Executivo, em geral, “concentra nas suas mãos

uma informação vasta e complexa, designadamente pela sua especialização e tecnicidade, que impossibilita um acesso ou uma compreensão da grande maioria das matérias aos Deputados e, neste sentido, debilita a sua missão de fiscalização do executivo”. O défice de informação do parlamento conduz a uma verdadeira ‘capitis deminutio’ da Assembleia Nacional, configurando-a como um órgão destituído de elementos que habilitem uma intervenção fiscalizadora conveniente e oportuna, além de revelar a sua própria dependência institucional de quem lhe forneça essa informação”.

De outro lado, quanto à crítica que aponta o deficit de legitimidade democrática do controlo externo exercido pelos Tribunais de Contas – cujos juízes,

à semelhança dos magistrados do Ministério Público, não são eleitos –, se é válido no caso o Poder Judicial, no caso de Angola, a situação parece menos problemática. E assim o é não só brasileiro, em que as Cortes de Contas não integram porque a própria Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas consagra expressamente o controlo da economicidade, mas também por dois factores relevantes que amenizam a controvérsia: (i) o menor potencial invasivo das decisões dos Tribunais de Contas no controlo de políticas públicas; e (ii) o carácter coadjuvante de algumas de suas funções, cuja decisão meritória pertence ao Poder Legislativo, como acontece com matéria referente ao parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Desafios do Tribunal de Contas de Cabo Verde

João da Cruz Silva¹

INTRODUÇÃO

No contexto do Estado de Direito democrático, a boa gestão das finanças públicas constitui um dos pilares fundamentais da governação responsável, da transparência administrativa e da prestação de contas perante os cidadãos. Neste quadro, as Instituições Superiores de Controlo desempenham um papel central na fiscalização da legalidade, regularidade e eficiência da utilização dos recursos públicos, contribuindo para a consolidação da confiança nas instituições e para o reforço da responsabilidade dos gestores públicos. Em Cabo Verde, essa função é exercida pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde, órgão Supremo de Fiscalização das finanças públicas, consagrado na Constituição da República.

A criação e evolução institucional do Tribunal de Contas refletem o próprio percurso histórico e político do país, desde o período colonial até à consolidação do sistema democrático após a independência. Ao longo deste percurso, o Tribunal de Contas foi objeto de várias reformas destinadas em particular a aperfeiçoar os mecanismos de controlo financeiro público. Entre essas reformas, assume particular relevância a aprovação da Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro (Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas), que introduziu importantes inovações na organização, funcionamento e competências do Tribunal, nomeadamente a introdução da fiscalização concomitante, o reforço da responsabilização financeira e a sua especialização em secções (câmaras), tendo alterado todo o paradigma organizacional do Tribunal de Contas.

A referida reforma legislativa procurou modernizar o sistema de controlo externo das finanças públicas, alinhando-o com as boas práticas internacionais preconizadas por organizações como a INTOSAI. Nesse sentido, foram introduzidos mecanismos que reforçam a fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, ampliam o âmbito da jurisdição do Tribunal, tipificam novas infrações financeiras e fortalecem o regime de responsabilidade financeira dos gestores públicos. Paralelamente, foram atribuídos novos poderes ao Ministério Público, valorizado o papel dos órgãos de controlo interno e ampliada a legitimidade para a instauração de processos de efetivação de responsabilidades financeiras.

Não obstante os avanços institucionais e normativos alcançados, o Tribunal de Contas de Cabo Verde enfrenta ainda diversos desafios que condicionam o pleno exercício das suas funções. Entre estes destacam-se limitações de recursos humanos especializados, dificuldades no aproveitamento das tecnologias digitais, fragilidades na articulação com outros órgãos do sistema de controlo público, estrangulamentos orçamentais e desafios relacionados com a qualidade da prestação de contas por parte das entidades fiscalizadas. Acresce ainda a necessidade de adaptação às novas tendências internacionais do controlo

⁹ Paulo Otero – *Direito Constitucional Português*. Vol. II, Organização do poder político. Coimbra: Almedina, 2010, pág. 325.

¹ Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde.

público, que incluem auditorias de desempenho, avaliação de políticas públicas e análise do impacto das recomendações emitidas pelas instituições de controlo.

Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar os principais aspetos da organização, funcionamento e evolução do Tribunal de Contas de Cabo Verde à luz da reforma introduzida pela Lei de Organização e Funcionamento de 2018, bem como identificar os principais desafios que se colocam atualmente a esta instituição. Para o efeito, o estudo inicia-se com uma breve análise da criação e evolução histórica do Tribunal de Contas, seguida da apresentação da sua estrutura e organização interna. Posteriormente, serão examinadas as principais inovações introduzidas pela reforma de 2018, designadamente no que respeita ao alargamento da jurisdição do Tribunal, ao reforço da fiscalização prévia, à tipificação de novas infrações financeiras, ao regime de responsabilidade financeira e ao reforço dos poderes institucionais no âmbito do controlo das finanças públicas.

Por fim, o trabalho procura identificar e discutir os principais desafios que atualmente se colocam ao Tribunal de Contas de Cabo Verde, refletindo sobre a forma como esta instituição pode continuar a evoluir e a fortalecer o seu papel na promoção da legalidade financeira, da boa governação e da transparência na gestão dos recursos públicos.

1. Criação e evolução histórica do Tribunal de Contas de Cabo Verde

O Tribunal de Contas de Cabo Verde possui raízes históricas que remontam ao período colonial português, inserindo-se no processo de institucionalização dos mecanismos de controlo das finanças públicas nas províncias ultramarinas. Registos históricos² indicam que, entre 1892 e 1894, foram criados tribunais de contas em várias províncias ultramarinas portuguesas, designadamente em Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Macau e Timor. Estes órgãos tinham como principal finalidade assegurar a fiscalização das contas públicas e o controlo da legalidade das despesas da administração colonial.

Um marco relevante na organização do contencioso administrativo e financeiro nas colónias ocorreu com a aprovação da Lei Orgânica da Administração Civil das Províncias Ultramarinas, consagrada pela Lei n.º 277, publicada no Boletim Oficial de Cabo Verde n.º 35, de 4 de setembro de 1914. Nos termos da Base XXIX desse diploma, determinava-se que “na capital de cada colónia haverá um tribunal privativo para julgar as questões do contencioso administrativo, fiscal e de contas”. Tal disposição institucionalizou um tribunal com competência para dirimir litígios administrativos e fiscais e para proceder ao julgamento das contas públicas.

Posteriormente, as Bases da Administração Colonial, aprovadas pelo Decreto n.º 12.421, de 1926 (publicado no Boletim Oficial de Cabo

Verde n.º 45, de 6 de novembro de 1926), vieram reforçar estas competências. A Base XXXI daquele diploma atribuiu ao Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas a função de proceder ao exame e visto de contratos e de outros diplomas de natureza análoga, introduzindo assim um mecanismo de fiscalização prévia da legalidade dos atos financeiros da administração pública.

A consolidação do funcionamento deste tribunal ocorreu com a aprovação, em 1928³, do Regimento do Processo perante o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, publicado no Boletim Oficial de 18 de abril de 1928. A partir dessa data começaram a ser publicados diversos acórdãos relativos ao julgamento de contas de gerência, o que permite inferir que o Tribunal passou então a exercer efetivamente as suas funções jurisdicionais e de fiscalização financeira, tanto na vertente prévia como na sucessiva.

Com a independência de Cabo Verde, proclamada em 1975, a organização do sistema judiciário sofreu profundas alterações. Pelo Decreto n.º 5-D/75, de 23 de junho, o Tribunal de Contas foi integrado no Conselho Nacional da Justiça, órgão então responsável pela administração da justiça no novo Estado independente.

Posteriormente, em 1978, foi criado o Tribunal Administrativo e de Contas através do Decreto-Lei n.º 25/78, de 15 de abril. As competências deste tribunal foram posteriormente densificadas por vários diplomas legais, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 51/79, de 9 de junho, e o Decreto-Lei n.º 31/80, de 10 de maio, que regulamentaram a sua organização e funcionamento.

² <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtml>, consultado em 24.02.2025.

³ Tavares afirma mesmo que o Tribunal de Contas de Cabo Verde nasceu em 1928 (ver Tavares, José F.F., *O Tribunal de Contas, do visto em especial, conceito Natureza e enquadramento na atividade de Administração*, Almedina 1998, p. 110).

Uma nova alteração institucional ocorreu em 1983, quando o Decreto-Lei n.º 14-A/83, de 22 de março, determinou que o Tribunal Administrativo e de Contas passasse a designar-se Tribunal de Contas, integrando-se então no Supremo Tribunal de Justiça de Cabo Verde. Contudo, no ano seguinte, o Decreto-Lei n.º 31/84, de 24 de março, integrou o Tribunal de Contas no Ministério da Economia. Tal solução foi posteriormente declarada inconstitucional pela Resolução n.º 35/II/85, de 20 de novembro da Assembleia Nacional Popular, em 1985.

Em 1987, através da Lei n.º 25/III/87, de 31 de dezembro, procedeu-se à autonomização do Tribunal de Contas, mantendo-se a sua designação e reintegrando-se este no Supremo Tribunal de Justiça. Esta reforma constituiu um passo importante no reforço da independência institucional do órgão responsável pela fiscalização das finanças públicas.

No ano de 1989, a referida lei foi complementada por um conjunto significativo de diplomas regulamentares que disciplinaram diversos aspetos da organização e funcionamento do Tribunal de Contas, designadamente os Decretos-Leis n.ºs 32/89, 33/89, 34/89 e 35/89, todos de 3 de junho, bem como os Decretos-Leis n.ºs 46/89 e 47/89, de 26 de junho, e o Decreto-Lei n.º 52/89, de 15 de julho. Importa ainda referir que o Decreto-Lei n.º 46/89 viria a ser posteriormente alterado pela Lei n.º 77/III/90, de 29 de junho.

1.1. A consagração constitucional do Tribunal de Contas e as duas principais reformas institucionais

Deve-se dizer que o artigo 45.º da Constituição de 1980, na redação da Revisão Constitucional pela Lei n.º 2/81, de 14 de fevereiro, definia os órgãos do poder do Estado como a Assembleia Nacional Popular, o Presidente da República, o Governo, os Tribunais e os órgãos do poder local. Embora não previsse explicitamente a separação de poderes característica das constituições liberais, a distribuição de competências refletia uma separação formal e implícita. Esta lei magna não garantia independência plena entre os poderes do Estado (Presidente da República, poderes legislativo, executivo e judicial) como em sistemas liberais, pois o partido único (PAIGC/PAICV) tinha um papel central de direção política. Basta atentar ao juramento do Presidente da República «Juro, por minha honra, defender a independência Nacional, dedicar a minha inteligência e as minhas energias ao serviço do povo de Cabo Verde, cumprindo os deveres da alta função de Presidente da República com fidelidade total aos objetivos do PAICV, à Constituição e às leis da República» (art.º 67.º da Revisão Constitucional de 1981). De modo análogo, o art.º 85º estabelecia que o juiz exerce a sua função «com total fidelidade aos princípios fundamentais e aos objetivos da presente Constituição». Os princípios fundamentais incluíam a soberania nacional (art.º 1.º), a democracia popular sob a direção do PAICV (art.º 2.º), a soberania no povo (art.º 3.º), e o PAICV como força dirigente da sociedade e do Estado (art.º 4.º). Entre os objetivos consagrados destacam-se o bem-estar económico e cultural (arts. 10.º e 15.º), o bem-estar físico e mental (art.º 14.º) e a defesa da independência nacional (art.º 17.º). Deste modo a

separação de poderes não era tão evidente, uma vez que se jurava a fidelidade aos objetivos do partido único⁴.

A consagração do estatuto constitucional do Tribunal de Contas ocorreu com a revisão da Constituição realizada em 1992, aprovada pela Lei n.º 1/IV/92, de 25 de setembro. Com essa revisão, o Tribunal de Contas passou a ser reconhecido como órgão de soberania, nos termos dos arts. 130.º, 131.º, 221.º a 228.º e 241.º da Constituição da República de Cabo Verde, reforçando-se assim a sua autonomia e a sua relevância no sistema de controlo das finanças públicas. A Constituição determinou ainda que a composição, organização e funcionamento do Tribunal seriam definidos por lei ordinária (241º, n.º 3 da CRCV).

Em cumprimento dessa previsão constitucional, foi aprovada, em 1993, a Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, que estabeleceu o regime jurídico da competência, organização e funcionamento do Tribunal de Contas. Este diploma regulou essencialmente as modalidades de fiscalização prévia e sucessiva, não prevendo, contudo, a fiscalização concomitante.

Uma reforma significativa do sistema de fiscalização financeira ocorreu posteriormente com a aprovação da Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, que estabelece a Organização e o Funcionamento do Tribunal de Contas (LOFTC). Este novo regime introduziu importantes inovações, nomeadamente a previsão de três modalidades de fiscalização financeira: a fiscalização prévia, a fiscalização concomitante – que

inclui diferentes modalidades de auditoria – e a fiscalização sucessiva.

A reforma de 2018 visou, sobretudo, modernizar e reforçar o papel do Tribunal de Contas no sistema de controlo das finanças públicas. Entre as principais alterações destacam-se o alargamento da jurisdição do Tribunal, a reorganização interna em secções ou câmaras especializadas, a introdução do controlo concomitante, o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização sucessiva e do regime de responsabilidade financeira, com particular incidência no reforço da transparência e no alargamento da responsabilidade financeira a todos os agentes, entidades públicas ou privadas, que sejam gestoras de dinheiro, valores ou património públicos. Estas transformações refletem a crescente importância atribuída à transparência, à responsabilização e à boa gestão dos recursos públicos no Estado de Direito democrático cabo-verdiano.

2. Estrutura do Tribunal de Contas à luz da LOFTC de 2018

À luz da LOFTC de 2018, o tribunal de Contas é composto, por (art.14.º) um mínimo de cinco juízes conselheiros, um dos quais é o Presidente⁵.

2.1. Organização do Tribunal de Contas

Na LOFTC o Tribunal respeita, regra geral, o princípio da colegialidade, à qual se acresce o da especialização⁶ na sua manifestação de vontade, com a separação dos pontos de vista orgânico e

⁴ Para mais detalhes ver José Tomaz Wahnon C. Veiga, *A Democracia Nacional Revolucionária. O projeto totalitário do PAIGC/CV*. Cabo Verde 1975.1990. edição Livraria Pedro Cardoso, 2021, pp. 46-48.

⁵ Art.º 14.º da LOFTC.

⁶ Ver arts. 14.º, n.º 3, 47.º, 72.º, 77.º-79.º da LOFTC.

funcional, entre a fiscalização/controlo⁷ e o julgamento das responsabilidades financeiras⁸.

Deste modo, o Tribunal fica organizado em três Secções especializadas:

1.ª Secção⁹ – funciona com um **juiz singular¹⁰** e é responsável por:

- **Fiscalização prévia** de determinados atos e contratos de pessoal que geram despesas públicas, bem como de contratos não relacionados com pessoal, quando ultrapassam certos limites;
- **Fiscalização concomitante:** de atos e contratos de pessoal que não exigem remessa para fiscalização prévia, assim como de contratos já visados¹¹.

2.ª Secção¹² – ocupa-se da fiscalização concomitante e sucessiva relativa à atividade financeira (arts. 47.º e 48.º da LOFTC): execução de orçamento, programas, projetos (incluindo recursos financeiros oriundos de cooperação internacional), atos e contratos.

Embora algumas decisões e atividades sejam conduzidas por um juiz singular (arts. 78.º, n.º 2, e 89.º, n.º 7 da LOFTC) as manifestações de vontades mais importantes são exercidas coletivamente, em Conferência (art.º 72.º, n.ºs 1 e 3 da LOFTC), pelos juízes conselheiros desta Secção e presidida pelo Presidente do Tribunal. A fiscalização concomitante traduz-se na realização de auditorias¹³, que inclui o acompanhamento da

execução orçamental em tempo real¹⁴ ou não¹⁵, com realce para as entidades do Sector Público Empresarial, que, ao abrigo da LOFTC, não estão sujeitas ao controlo prévio, podendo esta isenção ser colmatada pela realização da fiscalização concomitante, que não se deve limitar a verificação da compliance na realização das despesas públicas.

A fiscalização sucessiva traduz-se na verificação da atividade financeira, acima referida, a posteriori, sobre a Conta Geral do Estado, sobre as contas de gerência das entidades sujeitas à sua prestação, sobre o sistema de controlo interno. Ela traduz-se ainda na verificação externa de contas, na realização de vários tipos de auditoria (arts. 49.º a 56.º da LOFTC) e de outras ações de controlo (comparência dos responsáveis para prestar informações ou esclarecimentos, realização de averiguações inquéritos e sindicâncias, vistorias, entre outras diligências – art.º 95.º da LOFTC).

3.ª Secção¹⁶ – é responsável pelo julgamento das responsabilidades financeiras. Funciona com juiz singular em primeira instância, e em Conferência, na segunda instância, atuando como instância de recurso. Este modelo assegura, em termos de garantias dos responsáveis financeiros (contáveis), a existência de duplo grau de jurisdição, conforme previsto nos artigos 72.º, n.º 3, e 79.º, n.º 2, da LOFTC.

A especialização das secções visa promover maior celeridade na tomada de decisões, evitar um desfase significativo entre o ato de gestão

financeira e o respetivo julgamento e assegurar uma separação funcional entre a atividade de fiscalização/controlo e a função jurisdicional do Tribunal.

3. Âmbito de jurisdição

Relativamente à jurisdição do Tribunal de Contas, a LOFTC (art.º 3.º) abrange a Administração direta do Estado, incluindo serviços externos, os Institutos Públicos, as entidades reguladoras, as autarquias locais e suas associações, empresas concessionárias de gestão de empresas públicas, de gestão de serviços públicos, empresas concessionárias de obras públicas, associações públicas, associações de entidades públicas e privadas financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão, fundações de direito privado que recebam anualmente com carácter de regularidade fundos provenientes do orçamento do Estado ou das autarquias locais, empresas municipais, intermunicipais e regionais e entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos, ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos. O critério de controlo de dinheiros e outros valores públicos, que era subjetivo (controlavam-se certas entidades) passa a ser objetivo, traduzindo-se na perseguição dos dinheiros públicos lá onde quer que eles existam¹⁷, independentemente de ser

⁷ Ver alíneas a) a c) e e) a h) do n.º 1 do art.º 5.º, alíneas a) e b) do n.º 3 do art.º 14.º, arts. 47.º e 49.º da LOFTC. Realça-se que, desde o início da aplicação da LOFTC, têm sido submetidos ao Tribunal de Contas recursos relativos aos Relatórios aprovados de auditoria, verificação externa de contas e verificação interna de contas, apesar de o n.º 2 do artigo 106.º da LOFTC proibir esses recursos. Convém salientar que, nesta fase, não se procede ao julgamento dos responsáveis pela gestão financeira. O Tribunal limita-se a apreciar a conta, declarando-a correta ou incorreta e avaliando a atividade financeira correspondente. A fase jurisdicional efetiva, incluindo o julgamento dos responsáveis, ocorre posteriormente na 3.ª Secção, contra cujas decisões é possível interpor recurso.

⁸ Ver alínea d) do n.º 1 do art.º 5.º, n.º 1 do art.º 9.º, art.º 5.º, n.º 1, alínea c) do n.º 3 do art.º 14.º e arts. 59.º a 71.º, 79.º, 98.º a 105.º da LOFTC.

⁹ Ver alínea b) do n.º 1 do art.º 5.º, alínea a) do n.º 3 do art.º 14.º, arts. 43.º, 45.º, alínea a) do n.º 1 do art.º 47.º, 72.º, 77.º, 89.º, n.º 5 da LOFTC.

¹⁰ Ver art.º 14.º, n.º 5 da LOFTC e art.º 72.º, n.ºs 1 e 4 da LOFTC.

¹¹ Ver alínea a) do n.º 3 do art.º 14.º, art.º 46.º, alínea a) do n.º 1 do art.º 47.º.

¹² Ver arts. 14.º, 72.º, n.º 3, 78.º, 89.º, n.º 7 da LOFTC.

¹³ O art.º 5.º, 1, e) e f) da LOFTC prevê a realização de qualquer tipo de auditoria. O Manual de auditoria do Tribunal de Contas de Cabo Verde, aprovado pela Resolução n.º 1/2022, de 1 de agosto, prevê os seguintes tipos de auditoria, quanto aos objetivos: auditoria financeira, de conformidade e de desempenho. Quanto ao critério da posição do sujeito que realiza as auditorias, estas podem ser internas ou externas, em que a diferença reside no facto de as últimas serem realizadas por profissionais ou entidades que estão numa posição de independência relativamente ao organismo controlado (arts. 109.º a 122.º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro). Existem outras classificações, em relação às quais pode consultar-se o Manual de auditoria e de procedimento do Tribunal de Contas de Portugal, Vol. I disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Pages/Manuais-do-Tribunal-de-Contas.aspx>, consultado em 22.07.2020, o Glossário dos termos comuns utilizados no controlo externo de 1992, pelo Tribunal de Contas da União e de Portugal disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/map/Glossario.pdf>, e consultado em 22.07.2020 e ainda Jorge Badillo Ayala, *Auditoría forense. Más que una especialidad profesional, una misión: prevenir y detectar el fraude financiero*, disponível em: [https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/Auditoria_Forensa_Una_Misi%C3%B3n_JBadillo_Mayo08\(14023\).pdf](https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/Auditoria_Forensa_Una_Misi%C3%B3n_JBadillo_Mayo08(14023).pdf), consultado em 27.07.2020.

¹⁴ Por exemplo o controlo através do sistema informático. Em Cabo Verde faz-se o acompanhamento da execução orçamental através do SIGOF (Sistema Integrado da Gestão Orçamental e Financeira).

¹⁵ Por exemplo, o controlo através dos balancetes mensais ou trimestrais, embora este controlo seja de acompanhamento e vise subsidiar o julgamento de contas de gerência no final do exercício.

¹⁶ Ver arts. 14.º, 79.º, 89.º, 100.º, 106.º, 107.º, 109.º, 112.º e 114.º da LOFTC.

¹⁷ Ver José F.F. Tavares, *apud* Rute Alexandra de Carvalho Frazão Serra, *Controlo Financeiro e Responsabilidade Financeira*, Relatório profissional para obtenção do grau de mestrado em Direito, Universidade Autónoma de Lisboa, Abril de 2015, p. 22.

uma pessoa física ou coletiva, pública ou privada que arrecada, utiliza ou administra dinheiros, bens e valores públicos, com o objetivo de impedir a fuga ao controlo em função da natureza jurídica das entidades.

4. Reforço da fiscalização prévia

Nesta modalidade de controlo, a maioria dos atos¹⁸ e contratos de pessoal fica sujeita a controlo prévio. Ficou clarificado que as modificações objetivas (alteração do modo de execução dos contratos ou do conteúdo) dos contratos já visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou as responsabilidades financeiras ficam sujeitas a visto [alínea e) do n.º 1 do art.º 45.º da LOFTC].

Igualmente, a modificação objetiva de contratos não visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras, em valor superior ao limite previsto no Orçamento do Estado [alínea f), n.º 1 do art.º 45.º da LOFTC], fica sujeita a visto.

Os atos e os contratos que determinam os trabalhos a mais, o suprimento de erros¹⁹ e omissões²⁰ ficam isentos de fiscalização prévia, mas devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias, a contar do início da sua execução [alínea d) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 46.º da LOFTC]. Este procedimento visa acautelar as situações

de execução ilegal de contratos adicionais. A propósito dos trabalhos a mais, o art.º 135.º do Decreto-Lei n.º 50/2015, de 23 de setembro (Regime Jurídico dos Contratos Administrativos), exige os seguintes requisitos para a sua validade:

- Trabalhos cuja espécie ou quantidade esteja prevista no contrato;
- Trabalhos respeitante à mesma obra;
- Trabalhos necessários em virtude de circunstância imprevista (não podia nem devia ter sido prevista);
- Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem graves inconvenientes para o dono da obra;
- Mesmo que sejam separáveis do contrato sejam estritamente necessários ao acabamento da empreitada;
- O valor do contrato adicional não ultrapassa 25% do preço contratual inicial.

Entende-se que o requisito-chave dos trabalhos a mais é a “circunstância imprevista”, entendida com aquela circunstância em que “*um decisor normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto*”²¹. Se a circunstância podia e devia ter sido prevista o que se verifica é erro do decisor público. Remata a jurisprudência do Tribunal de Contas de Portugal, que seguimos de perto, que a circunstância imprevista decorre de evento que acontece de forma súbita,

extraordinária e inesperada²² e que a “circunstância imprevista” não pode significar a “não previsão”, porque senão seria redundante e inútil²³, uma vez que a não previsão já se encontra no corpo do n.º 1, do art.º 135.º do Decreto-Lei n.º 50/2015, de 23 de setembro, acima referido.

Deve-se, pois, abandonar o tratamento da circunstância imprevista como uma simples “não previsão”²⁴, que tem abarcado situações como a realização de melhorias nas obras, alterações das opções estéticas, entre outras, que nada têm a ver com os trabalhos a mais.

O reforço da fiscalização prévia ocorre também com a introdução da fiscalização concomitante (art.º 47.º da LOFTC) na 1.ª Secção, para os atos e contratos de pessoal, bem como para os contratos não relativos ao pessoal (aquisição de serviços, bens e execução de obras públicas).

Esta modalidade de controlo na 1.ª Secção visa complementar o visto e vice-versa. A ideia é ter um controlo da legalidade substancial, indo para além do mero controlo da legalidade formal realizado em sede do visto²⁵, conferindo maior agilidade à Administração na execução das suas decisões (art.º 47.º da LOFTC).

5. Tipificação de novas infrações financeiras

O n.º 1 do art.º 66.º da atual LOFTC vem reforçar os tipos de ilícito passíveis de responsabilidade sancionatória, conforme se seguem, a título exemplificativo:

- d) *“Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;*
- e) *Pelos adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei;*
- f) *Pela utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista, bem como pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento;*
- g) *Pela utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas;*
- h) *Pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou pela ilegal execução anterior ao visto do Tribunal;*
- i) *Pela utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista;*

¹⁸ O objetivo inicial era acabar com visto sobre os atos e contratos de pessoal. Mas acabou por constar da Lei, literalmente, apenas a expressão “contratos” na alínea a) do n.º 1 do art.º 45.º da LOFTC. Por analogia, tem-se abrangido também os atos de pessoal.

¹⁹ Erro consiste numa desadequada ou incorreta opção técnica ou inexata quantificação dos trabalhos necessários à execução da obra (ver Jorge Andrade Silva, *Dicionário dos Contratos Públicos*, Almedina 2010, p.197).

²⁰ Omissão ocorre quando do projeto não consta um elemento, solução técnica ou trabalho necessário à execução da obra, ou à possibilidade de esta desempenhar o fim a que se destina (ver Jorge Andrade Silva, *Dicionário dos Contratos Públicos*, Almedina 2010, p.197).

²¹ Ver Acórdão n.º 2/2006 - Jan. 09 - 1ª S/SS (recusa de visto) do Tribunal de Contas de Portugal.

²² Ver Sentença n.º 6/2013 - Mar. 18 - 3.ª Secção do Tribunal de Contas de Portugal.

²³ Ver Acórdão n.º 6/2004 - Mai. 11 - 1ª S/PL (recusa de visto) do Tribunal de Contas de Portugal.

²⁴ Nota-se por vezes que, nas propostas financeiras de alguns empreiteiros, para justificarem o preço da obra, incluem um item com a designação de “trabalhos a mais”, com o respetivo preço, item esse que não devia constar da proposta. Em algumas contas de gerência, tem-se notado um item “trabalhos a mais” sem qualquer justificação, como se fosse um mero adicional, a uma obra, que não tinha sido previsto.

²⁵ Ver José F.F. Tavares, *Os contratos públicos e a sua fiscalização pelo Tribunal de Contas, Estudos da contratação pública - I*, Coimbra, 2008, p. 980.

j) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal;

k) Pelo não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, à efetivação de penalizações ou a restituições devidas ao erário”.

Aqui deve-se realçar que, entre outras, o recrutamento de pessoal e a contratação pública em geral sem seguir os procedimentos legais ficaram tipificados como infrações passíveis de responsabilidade financeira sancionatória.

Nesta norma, uma novidade importante é a moldura da multa com o mínimo de 200.000\$00 CVE (1.813 €) e o máximo de 2.000.000\$00 CVE (18.138 €), tendo os juízes das 1.ª e 2.ª Secções poderes de sua relevação (art.º 66.º, n.ºs 2 e 7 da LOFTC).

6. Clarificação e tipificação de situações suscetíveis de gerarem responsabilidade reintegratória

A LOFTC (arts. 60.º e 61.º da LOFTC) veio fixar os conceitos de alcance, desvio e pagamento indevido e acrescentar mais duas infrações financeiras, passando a existir cinco situações passíveis de responsabilidade reintegratória:

- Alcance (desaparecimento de dinheiro ou de outros valores ou falta de justificação da saída de fundos do Estado ou de outras entidades públicas);

- Desvio (desaparecimento por ação voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas);
- Pagamento indevido (os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinadas atividades);
- Quando a entidade pública incorra na obrigação de indemnizar (por violação de normas financeiras incluindo as de contratação pública);
- Por não arrecadação ou entrega de receitas, com dolo ou culpa grave.
- Em matéria de responsabilidade reintegratória²⁶, a LOFTC (arts. 62.º a 64.º) distingue as responsabilidades direta e subsidiária.

Deste modo, na responsabilidade reintegratória direta [aquela que recai sobre o agente da infração - art.º 63.º, 1 e 2) da LOFTC (art.º 62.º)] abrange:

- os membros do Governo por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobrança, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado, quando não tenham sido ouvidos os serviços competentes ou quando, esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam

adotado resolução diferente (art.º 62.º, n.º 2 da LOFTC)²⁷;

- as pessoas que praticam atos de natureza financeira em quaisquer entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal (art.3.º da LOFTC) subsumíveis ao disposto nos arts. 60.º e 61.º da LOFTC;
- os gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores (todos os que manejam dinheiros públicos, na função de arrecadar, guardar ou pagar) – art.º 62.º, n.º 3 da LOFTC;
- os funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência, de harmonia com a lei (art.º 62.º, n.º 4 da LOFTC);
- os herdeiros dos responsáveis financeiros, verificados que se mostrem os restantes pressupostos da responsabilidade funcionários reintegratória (art.º 1999.º do Código Civil).

Por sua vez, na responsabilidade subsidiária [aquela em que existe um responsável ou devedor principal, o agente da infração financeira, e para além dele, um ou mais responsáveis de segunda linha, cujo património segundo a regra geral constante do art.º 601.º do Código Civil (ver ainda o art.º 638.º do Código Civil), responde só depois de ocorrer a execução prévia do património do devedor principal]²⁸ a LOFTC, no seu art.º 63.º, n.º 3 abrange os membros do Governo, gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e

exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, se forem estranhos ao facto, quando:

- Por permissão ou ordem sua, o agente tiver praticado o facto sem se verificar a falta ou impedimento daquele a que pertenciam as correspondentes funções;
- Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;
- No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente, quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal de Contas em ordem à existência de controlo interno.

Por fim, na **responsabilidade solidária**, quando existam vários responsáveis, a responsabilidade – quer direta, quer subsidiária – assume natureza solidária. Isto significa que todos respondem pela infração, podendo ser exigido a qualquer um deles o pagamento ou a satisfação integral da quantia a repor, sem prejuízo do respetivo direito de regresso que posteriormente possa ser exercido entre si (arts. 497.º, n.º 2, 512.º, 513.º e 524.º do Código Civil e art.º 64.º da LOFTC).

Todavia, o membro do órgão colegial que não tenha tomado parte na deliberação, ou que tenha votado vencido relativamente ao facto praticado em violação das normas financeiras, fica isento de responsabilidade (art.º 125.º, n.º 2, do Decreto-Legislativo n.º 29/2001, de 19 de novembro).

²⁶ Por força do art.º 60.º, n.ºs 1 e 6 da LOFTC, a responsabilidade financeira reintegratória abrange apenas os danos emergentes acrescidos de juros desde a data da ocorrência do dano, até ao pagamento por parte do demandado, excluindo os lucros cessantes, danos não patrimoniais e danos futuros. (Neste sentido, ver António Cluny, *Responsabilidade financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora 2011, p. 64, João Ricardo Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.ª edição, Almedina 2018, p. 422 e Helena Ferreira Lopes, “Natureza, pressupostos e regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália”, in *Relevância e efetividade da jurisdição financeira no séc. XXI, Tribunal de Contas de Portugal*, 2019, pp. 225).

²⁷ Fora destes dos dois casos não existe a responsabilidade reintegratória direta dos membros do Governo.

²⁸ João Ricardo Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.ª edição, Almedina 2018, p. 422.

7. Separação das responsabilidades financeiras das responsabilidades processuais

A LOFTC estabelece uma distinção entre as infrações de natureza financeira e as infrações de natureza processual. Para estas últimas, prevê-se moldura da multa com limite mínimo de 50.000\$00 CVE (453,45 €) e máximo de 500.000\$00 CVE (4.534,53 €), nos termos do art.º 67.º, n.º 2, da LOFTC.

8. Reforço da jurisdicionalização da 1.ª Secção e jurisdicionalização da 2.ª Secção

A par da especialização do Tribunal em secções, a **1.ª Secção** ficou incumbida das funções de fiscalização e de julgamento de atos e contratos, bem como do julgamento das responsabilidades processuais decorrentes da falta de colaboração tempestiva das entidades jurisdicionadas com o Tribunal (n.º 4 do art.º 67.º e alínea b) do n.º 1 do art.º 77.º da LOFTC).

Estas últimas competências são igualmente atribuídas à **2.ª Secção** (n.º 4 do art.º 67.º e alínea f) do n.º 1 do art.º 78.º da LOFTC), a qual exerce, essencialmente, funções de fiscalização, designadamente através da emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, da realização de auditorias, da verificação interna e da verificação externa de contas (n.º 1 do art.º 5.º, alínea b) do n.º 1 do art.º 14.º, alínea b) do n.º 1 do art.º 47.º, n.º 3 do art.º 53.º e n.º 5 do art.º 54.º, todos da LOFTC).

9. Intensificação da função pedagógica de recomendação (art. 67.º da LOFTC)

A recomendação, que anteriormente tinha carácter meramente opinativo, passa a assumir natureza vinculativa relativamente às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas de Cabo Verde (TCCV) [alínea h) do n.º 1 do art. 67.º da LOFTC].

10. Alargamento da legitimidade para o requerimento de efetivação de responsabilidades financeiras

A legitimidade para a promoção de responsabilidades financeiras, que anteriormente cabia exclusivamente ao Ministério Público, passa a ser atribuída, para além deste, subsidiariamente aos órgãos de direção, superintendência ou tutela sobre os responsáveis, relativamente aos relatórios do Tribunal, bem como aos órgãos de controlo interno, com base nos respetivos relatórios remetidos à 2.ª Secção [n.º 1 do art.º 26.º, alínea c) do n.º 1 do art.º 78.º e n.º 2 do art.º 98.º, todos da LOFTC].

Cumprе salientar que essa competência subsidiária pode ser exercida pelos órgãos acima referidos, no prazo de **30 dias**, a contar do conhecimento do despacho do Ministério Público que decida não requerer o procedimento jurisdicional (n.º 2 do art.º 98.º da LOFTC).

11. Reforço dos poderes do Ministério Público

O Ministério Público, enquanto defensor do interesse público e da legalidade democrática (arts. 2.º e 5.º da Lei n.º 89/VII/2011, de 14 de fevereiro, e art.º 25.º, n.º 1, da LOFTC), intervém junto do Tribunal de Contas, entre outros poderes, para promover a instauração do processo jurisdicional.

No exercício dos seus poderes, a LOFTC atribui ao Ministério Público a faculdade de convidar o demandado a proceder ao pagamento voluntário da multa (n.º 8 do art.º 98.º da LOFTC), sob pena de ser instaurado o respetivo processo jurisdicional.

Caso o pagamento voluntário ocorra antes da fase jurisdicional²⁹, a responsabilidade extingue-se, sendo o pagamento efetuado pelo montante mínimo da multa e sem a cobrança de emolumentos (n.º 5 do art.º 103.º da LOFTC e n.º 1 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 50/2019, de 28 de novembro).

12. Relevância dos relatórios dos Órgãos de Controlo Interno em sede de responsabilidade financeira

Os Órgãos de Controlo Interno (OCI), por força do disposto no n.º 1, alínea c), no n.º 2 e no n.º 4 do art.º 13.º da LOFTC, bem como da Lei n.º 107/VIII/2016, de 28 de janeiro (Sistema de Controlo da Administração Financeira do Estado),

e ainda do n.º 1 do art.º 219.º da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV), que consagra o Tribunal de Contas como o órgão supremo de controlo das finanças públicas, devem harmonizar os seus critérios de controlo com os adotados pelo Tribunal de Contas.

Para além disso, os OCI têm um especial dever de colaboração e de coadjuvação com o Tribunal de Contas³⁰. Tal colaboração concretiza-se, designadamente, através da comunicação dos seus programas e planos de atividades, do envio de relatórios sempre que estes contenham situações suscetíveis de gerar eventuais responsabilidades financeiras, bem como da realização de ações de controlo específicas a pedido do Tribunal, numa atuação conjunta orientada para a gestão racional e transparente dos recursos públicos.

No âmbito desta colaboração, compete ao Tribunal de Contas, através da 2.ª Secção [n.º 4 do art.º 110.º da Resolução n.º 3/2018, de 7 de dezembro (Regulamento do Tribunal de Contas)], pronunciar-se sobre os elementos constantes dos relatórios elaborados pelos OCI. Para o efeito, pode apreciar os métodos e critérios de controlo utilizados, bem como a validade das respetivas conclusões, antes da remessa do processo ao Ministério Público (art.º 26.º, n.º 1, da LOFTC³¹).

Importa ainda referir que o relatório pode ser devolvido aos OCI caso não contenha os elementos exigidos pela alínea b) do n.º 2 do art.º 13.º da LOFTC, nos termos do art.º 101.º, n.º 2, da Resolução n.º 3/2018, de 7 de dezembro. Este mecanismo visa

²⁹ O n.º 3 do art.º 66º da LOFTC faz referência ao pagamento pelo mínimo anterior ao julgamento. Salvo melhor opinião, pensamos que esta norma deve ser entendida como pagamento anterior à fase jurisdicional, porque se o demandado é convidado a pagar a multa e não o fizer, não faz sentido aceitar o pagamento voluntário, antes da sentença, dando aos Magistrados a tarefa de preparar todo o trabalho, faltando apenas a sentença, para se surgir com um pedido de pagamento voluntário.

³⁰ Ver n.ºs 1 e 2 do art.º 13.º, alínea h) do art.º 76.º e alínea d) do n.º 2 do art.º 78.º da LOFTC.

³¹ Esta norma indica que um dos pressupostos da ação na 3.ª Secção é a existência de um Relatório aprovado.

assegurar a harmonização e uniformização dos critérios de apreciação dos relatórios relativos à mesma situação³².

13. Principais desafios do Tribunal de Contas de Cabo Verde

Os principais desafios do Tribunal de Contas de Cabo Verde podem ser compreendidos à luz de estudos recentes baseados no IV Plano 2020-2024, no diagnóstico institucional, no contexto Estratégico externo e na análise de desempenho da Instituição. Apesar das melhorias introduzidas pela LOFTC, o Tribunal continua a enfrentar um conjunto de constrangimentos que condicionam a sua capacidade de fiscalização e de evolução institucional.

Um dos desafios mais recorrentes refere-se às **limitações de recursos humanos especializados**. O diagnóstico institucional aponta para a escassez de quadros técnicos qualificados, sobretudo nas áreas de auditoria de desempenho, avaliação de políticas públicas, análise de dados e tecnologias de informação. Essa situação manifesta-se na dificuldade de recrutamento de profissionais, em grande parte devido a restrições orçamentais, bem como na necessidade permanente de formação e especialização dos auditores já existentes. Além disso, equipas relativamente reduzidas acabam sem capacidade de dar resposta atempada ao volume dos processos analisados, o que condiciona a capacidade do Tribunal para ampliar o alcance e a qualidade das suas ações de fiscalização.

Outro desafio importante diz respeito ao **aproveitamento ainda limitado das tecnologias digitais**. Embora existam iniciativas de modernização, como o desenvolvimento do Sistema de Integrado do Tribunal de Contas (SITC), o potencial destas ferramentas tecnológicas ainda não é plenamente explorado. Persistem problemas como a utilização de instrumentos mais avançados, como análise de dados, *business intelligence* ou inteligência artificial, ainda incipiente no âmbito do controlo externo. Essas limitações reduzem a eficiência, a rapidez e a profundidade das auditorias realizadas.

Também se identifica a **ausência de um sistema robusto de monitorização estratégica**. A avaliação do IV Plano Estratégico evidenciou que muitas atividades e produtos previstos foram efetivamente executados; contudo, verificou-se dificuldade em traduzir esses esforços em resultados e impactos concretos. Tal situação decorre, em grande medida, da inexistência de mecanismos sistemáticos de monitorização estratégica, da fragilidade na recolha e tratamento de dados e indicadores, bem como da falta de rotinas institucionais consolidadas para o acompanhamento do Plano Estratégico. Como consequência, torna-se mais difícil medir o impacto das ações do Tribunal e introduzir ajustamentos oportunos na sua estratégia institucional.

Outro desafio relevante está relacionado com **fragilidades na articulação com o ecossistema de controlo público**. O relatório destaca a necessidade de reforçar a cooperação com outras instituições que integram o sistema de controlo e gestão das finanças públicas, como

a **Inspeção-Geral de Finanças de Cabo Verde** e a **Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas de Cabo Verde**, bem como com outros órgãos de controlo interno e as próprias entidades públicas auditadas. Entre as dificuldades observadas estão os atrasos no envio de informação, a irregularidade na cooperação institucional e a insuficiente integração entre os sistemas de controlo interno e externo. Esses fatores acabam por reduzir a eficácia global da fiscalização das finanças públicas.

As **limitações orçamentais e a dependência financeira** também constituem um constrangimento relevante. O funcionamento do Tribunal é influenciado pelas restrições financeiras do Estado, que afetam a capacidade de investimento em tecnologia, a contratação de especialistas e a implementação de programas de formação e modernização institucional. Além disso, o facto de o orçamento do Tribunal depender do Governo pode limitar a sua autonomia institucional e reduzir a previsibilidade dos recursos disponíveis.

Outro desafio prende-se com a **qualidade da prestação de contas das entidades fiscalizadas**. O aumento da taxa de processos devolvidos no âmbito da fiscalização prévia, particularmente observado em 2024, revela dificuldades nas entidades auditadas, nomeadamente na instrução adequada dos processos, na apresentação de documentação completa e na gestão financeira. Essas fragilidades geram atrasos na análise, aumentam a carga de trabalho do Tribunal e reduzem a eficiência global do sistema de controlo das finanças públicas.

Acresce ainda a **necessidade de reforçar a comunicação institucional e o impacto público das atividades do Tribunal**. Apesar de progressos

na divulgação digital, os relatórios indicam que a comunicação institucional ainda carece de um modelo mais estruturado e proativo. Entre os desafios identificados estão a necessidade de tornar os relatórios mais acessíveis e compreensíveis para os cidadãos, aumentar a visibilidade do impacto das auditorias realizadas e promover uma cultura mais ampla de transparência e prestação de contas na sociedade.

Por fim, o Tribunal enfrenta o desafio de **preparar-se para novas formas de auditoria pública**, em linha com as tendências internacionais das Instituições Superiores de Controlo providas pela INTOSAI. A evolução do controlo externo tem privilegiado áreas como auditorias de desempenho, avaliação de políticas públicas, auditorias ambientais e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como a análise do impacto das recomendações emitidas pelos Tribunais de Contas. Para acompanhar essa evolução, o Tribunal de Contas de Cabo Verde precisa de reforçar as suas capacidades técnicas e metodológicas, investir em tecnologias de análise de dados e adaptar gradualmente o seu modelo institucional às novas exigências do controlo público contemporâneo.

Conclusão

O Tribunal de Contas de Cabo Verde desempenha um papel essencial no sistema de controlo das finanças públicas, contribuindo para a promoção da legalidade financeira, da transparência e da responsabilização na gestão dos recursos públicos. A sua evolução institucional acompanha o próprio desenvolvimento do Estado cabo-verdiano, tendo a consagração constitucional de

³² A razão dessa validação prévia é defendida por António Cluny, *Responsabilidade financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra editora 2011, p. 48.

1992 reforçado a sua autonomia e o seu estatuto como órgão de soberania.

A aprovação da Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, representou um marco importante na modernização do Tribunal, introduzindo novas modalidades de fiscalização, ampliando a sua jurisdição e reforçando o regime de responsabilidade financeira. Estas reformas contribuíram para tornar o sistema de controlo externo mais abrangente, eficiente e alinhado com as boas práticas internacionais.

Apesar desses avanços, persistem desafios relevantes, nomeadamente ao nível dos recursos humanos especializados, da modernização tecnológica, da articulação com os órgãos de controlo interno e da qualidade da prestação de contas das entidades fiscalizadas.

Assim, o reforço das capacidades institucionais do Tribunal de Contas continua a ser fundamental para consolidar a boa governação, a transparência e a confiança dos cidadãos na gestão das finanças públicas.

Bibliografia

1. Catarino, João Ricardo - *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4a edição, Almedina 2018.
2. Cluny António - *Responsabilidade financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra editora 2011.
3. Lopes, Helena Ferreira - “Natureza, pressupostos e regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália”, *Revista Relevância e efetividade da jurisdição financeira no séc. XXI*, Tribunal de Contas de Portugal, junho 2019.

4. Serra, Alexandra de Carvalho Frazão - *Controlo Financeiro e Responsabilidade Financeira*, Relatório profissional para obtenção do grau de mestrado em Direito, Universidade Autónoma de Lisboa, Abril de 2015.

5. Silva, Jorge Andrade - *Dicionário dos Contratos Públicos*, Almedina 2010.

6. Tavares, José F.F., *O Tribunal de Contas, do visto em especial, conceito Natureza e enquadramento na atividade de Administração*, Almedina 1998.

– *Os contratos públicos e a sua fiscalização pelo Tribunal de Contas, Estudos da contratação pública - I*, Coimbra, 2008, p.980.

7. Veiga, José Tomaz Wahnnon C. - *A Democracia Nacional Revolucionária. O projeto totalitário do PAIGC/CV. Cabo Verde 1975.1990*. edição Livraria Pedro Cardoso, 2021.

Webliografia

1. Ayala, Jorge Badillo - *Auditoría forense. Más que una especialidad profesional, una misión: prevenir y detectar el fraude financiero*, disponível em: [https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/Auditoria_Forense_Una_Misi%C3%B3n_JBadillo_Mayo08\(14023\).pdf](https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/Auditoria_Forense_Una_Misi%C3%B3n_JBadillo_Mayo08(14023).pdf),
2. Manual de auditoria e de procedimento do Tribunal de Contas de Portugal, Vol. I disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Pages/Manuais-do-Tribunal-de-Contas.aspx>,
3. Glossário dos termos comuns utilizados no controlo externo de 1992, pelo Tribunal de Contas da União e de Portugal disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/map/Glossario.pdf>,

Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe e os Desafios da Jurisdição Financeira

Ricardino Costa Alegre¹

RESUMO

O presente artigo realiza uma análise crítica e sistemática dos desafios enfrentados pela jurisdição financeira em São Tomé e Príncipe, acompanhando a evolução da Instituição Superior de Controlo ao longo de quase 23 anos. Destacam-se progressos, mas também limitações persistentes no sistema de controlo externo das finanças públicas, em um contexto marcado por fragilidades económicas, financeiras e episódios recorrentes de instabilidade política, fatores que condicionam a eficácia institucional.

A abordagem jurídico-institucional permite examinar os impactos das reformas legislativas sucessivas, as restrições estruturais da instituição, bem como os desafios relacionados aos recursos humanos, ao modelo de recrutamento de juizes e ao financiamento do Tribunal de Contas. O estudo também integra as contribuições de instituições congéneres na comunidade de países da língua portuguesa (OISC-CPLP²), bem como o apoio técnico no âmbito do programa Pro PALOP-TL³, que têm fortalecido a capacitação institucional e promovido a troca de boas práticas.

Apesar dos avanços, persistem fragilidades estruturais que limitam a plena efetividade do controlo financeiro e a consolidação do Estado de Direito financeiro, evidenciando a necessidade de medidas adicionais para fortalecer a jurisdição financeira no país.

¹ Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.

² Organização das Instituições Superiores de Controlo dos Países da Língua Oficial Portuguesa.

³ O Programa para a Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (SGFP) nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste – <https://www.agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai>

I. Antecedentes

O sistema de controlo das finanças públicas em São Tomé e Príncipe apresenta uma génese historicamente enraizada no modelo administrativo português, no qual o controlo das contas do Estado era exercido por instituições sediadas na metrópole. Durante o período colonial, entidades como o Conselho Superior de Finanças e, posteriormente, o Tribunal de Contas português desempenhavam funções de fiscalização financeira, projetando no território santomense um modelo de controlo externo fortemente centralizado. Esta matriz colonial inscreveu-se numa tradição de controlo administrativo de tipo napoleónico, em que a fiscalização das contas públicas se encontrava indissociavelmente ligada à própria administração ativa, sem a autonomia funcional que caracteriza os modelos contemporâneos de jurisdição financeira.

Com a independência, ocorrida em 12 de julho de 1975, o ordenamento jurídico santomense iniciou um processo de autonomização institucional, marcado por sucessivas reformas do sistema judiciário que refletiam a tensão entre a herança jurídica portuguesa e as novas exigências de soberania. Em 1979, passou a funcionar junto da Secção Administrativa do Supremo Tribunal de Justiça. Em 1983, assumiu a natureza de Tribunal Superior de Recurso e, em 1991, integrou-se junto do Tribunal Superior de Justiça. Esta trajetória evidencia um movimento pendular entre modelos de controlo de natureza administrativa e modelos de controlo de natureza jurisdicional, sem que se tenha

consolidado, durante este período, uma estrutura estável e dotada de autonomia funcional plena.

Todavia, apenas com a aprovação de um pacote legislativo composto por seis diplomas legais avulsos – Leis n.ºs 3, 4, 5, 6, 7 e 8/99⁴ – se concretizou a criação de um Tribunal de Contas dotado de competências próprias no domínio da fiscalização e controlo financeiro. Este conjunto normativo, embora inovador no plano institucional, revelava já uma fragmentação sistemática que viria a comprometer a sua eficiência, ao estabelecer regimes processuais dispersos e nem sempre coordenados entre si. A sua efetiva operacionalização, em 10 de junho de 2003, representou um marco determinante na afirmação de uma jurisdição financeira autónoma, independente e vocacionada para a garantia da legalidade, da regularidade e da responsabilidade na gestão dos recursos públicos⁵.

Em 4 de novembro de 2019, a Assembleia Nacional aprovou um diploma único que revogou o anterior conjunto de cinco leis⁶. A nova Lei n.º 11/2019 – Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) – constituiu um marco significativo na evolução do regime jurídico aplicável, ao ultrapassar limitações estruturais do modelo precedente e ao proceder à consolidação, num único diploma, dos regimes substantivo e processual que regem a atividade do Tribunal. Todavia, como se demonstrará, a eficácia desta unificação normativa viria a ser, em parte, mitigada por sucessivas alterações legislativas posteriores, as quais introduziram ajustamentos e reconfigurações que

vieram, em certa medida, afetar a coerência e a estabilidade do regime inicialmente consagrado.

II. Tribunal de Contas e Jurisdição Financeira

A jurisdição financeira exercida pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe configura-se como uma jurisdição especializada, integrada no poder judicial, cuja missão consiste em assegurar a conformidade da atividade financeira pública com os princípios estruturantes da legalidade, da boa gestão e da responsabilidade financeira⁷. Do ponto de vista dogmático, a jurisdição financeira distingue-se das demais jurisdições – civil, criminal, administrativa e constitucional – pela natureza específica do seu objeto.

O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe encontra-se constitucionalmente consagrado na Lei n.º 01/2003 – Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe⁸. O Tribunal exerce as suas funções com as garantias de independência e imparcialidade próprias do poder judicial, as suas decisões revestem a forma de acórdãos, dotados de autoridade de caso julgado. As suas decisões são, em regra, definitivas e não suscetíveis de recurso para outras jurisdições, exceto quando estejam em causa questões de natureza jurídico-constitucional. Este regime, acolhido na Lei Orgânica e de Processos do Tribunal de Contas, consagra um princípio de especialidade da jurisdição financeira, segundo o qual o Tribunal de Contas é o intérprete último das normas que regem a

atividade financeira pública, salvo quando estejam em causa normas de carácter constitucional, cuja interpretação compete ao Tribunal Constitucional.

Neste quadro, o Tribunal exerce um conjunto articulado de competências que incluem a fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, a apreciação das contas públicas e a efetivação da responsabilidade financeira dos agentes públicos, nos termos dos art.º 12.º, 50.º, 51.º, 56.º e 58.º, todos da Lei n.º 10/2023⁹ (LOPTC). Entre estas, a fiscalização prévia assume particular relevância, enquanto instrumento de controlo preventivo, permitindo obstar à produção de efeitos jurídicos de atos potencialmente ilegais ou lesivos do erário público. A sua configuração jurídica corresponde a um modelo de controlo de legalidade *a priori*, que se distingue do controlo sucessivo, de natureza reparadora, e do controlo concomitante, que acompanha a execução orçamental em tempo real. Não obstante, a atividade de fiscalização prévia foi significativamente condicionada pela aprovação da Lei n.º 8/2009¹⁰, a qual veio restringir o respetivo âmbito de incidência, ao excluir determinados contratos, designadamente os relativos a empreitadas de obras públicas, consultorias e concessões de bens e serviços.

Tal opção legislativa traduziu-se num sensível enfraquecimento da função de controlo preventivo do Tribunal, implicando um progressivo desvio da sua atuação para o domínio do controlo sucessivo. Esta reconfiguração funcional acarreta limitações evidentes, na medida em que reduziu a capacidade de intervenção atempada e comprometeu

⁴ Pacote legislativo composto pelas Leis n.ºs 3/99 (Lei Orgânica e de Processos do Tribunal de Contas), 4/99 (Lei Relativa ao Pessoal), 5/99 (Lei Relativo aos Procedimentos), 6/99 (Emolumentos a Cobrar pelo Tribunal de Contas), 7/99 (Lei sobre a Fiscalização Prévia) e 8/99 (Lei sobre prestação de Contas).

⁵ 10 de junho de 2003, tomada de posse dos primeiros juízes Cf. Relatório de Atividades 2003-2004, p. 5; cf. também “O Tribunal de Contas: uma década de atividade (2003-2013)”.

⁶ V. Nota 4.

⁷ Antunes, Carlos Alberto Morais, “A jurisdição Financeira nos Estados de Direito” (Seminário sobre a Reforma do Tribunal de Contas, Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, S. Tomé, junho de 2015).

⁸ Lei n.º 01/2003, de 29 de janeiro – Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe, artigo 126.º, n.º 1, alínea b.

⁹ Lei n.º 10/2023 – 1.ª alteração a Lei n.º 11/2019 – Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas.

¹⁰ Lei que aprova o regulamento de licitações e contratações públicas.

a eficácia na prevenção de ilegalidades e irregularidades na gestão dos recursos públicos. A referida opção legislativa foi fundamentada em considerações de simplificação administrativa e de combate à morosidade, entendidas como instrumentos adequados para fomentar a atração de investimento público e para promover o desenvolvimento económico. Todavia, a solução adotada revelou-se problemática sob o ponto de vista da segurança jurídica e da prevenção de danos ao erário público, na medida em que enfraqueceu os mecanismos de controlo preventivo.

No entanto, em 2023 opera-se a primeira alteração à Lei n.º 11/2019, que volta a neutralizar as anteriores conquistas. Esta última, Lei n.º 10/2023¹¹, de 8 de setembro, veio restringir não só competências do Tribunal de Contas no âmbito do controlo prévio como altera o modelo de recrutamento de Juízes para o Tribunal de Contas, art.14.º da LOPTC¹².

As alterações legislativas têm introduzido vulnerabilidade e instabilidade ao desenvolvimento da atividade de controlo, o que dificulta a consolidação e fortalecimento da jurisdição financeira, refletindo na sustentabilidade de práticas institucionais consolidadas.

III. Atividades Desenvolvidas e Debilidades

No exercício das suas atribuições, o Tribunal de Contas desenvolve um conjunto de atividades

essenciais à salvaguarda da legalidade financeira e à promoção da transparência na gestão dos recursos públicos. A análise destas atividades impôs uma distinção analítica entre as diversas modalidades de controlo e as correspondentes formas processuais.

A fiscalização prévia, enquanto instrumento privilegiado de controlo preventivo, permite aferir a conformidade legal dos atos e contratos antes da sua execução. O seu regime encontra-se regulado nos artigos 69.º a 75.º da LOPTC, estabelecendo-se um prazo de 30 dias para a emissão do visto prévio. As restrições introduzidas pelo legislador na primeira alteração à lei orgânica e vigente desde 2023¹³ têm limitado o seu alcance, reduzindo a sua capacidade de atuação em domínios de elevada relevância financeira, com particular incidência no setor das obras públicas e das parcerias público-privadas, bem como nos contratos de concessões de bens e serviços.

A fiscalização sucessiva, por sua vez, assume um papel crescente, incidindo sobre a análise *a posteriori* da execução orçamental e da gestão financeira. Regulada nos artigos 76.º e 77.º da LOPTC, esta modalidade de controlo desenvolve-se essencialmente através de auditorias financeiras, verificação interna de contas, realizadas por equipas técnicas e posteriormente submetidas à apreciação das secções especializadas ou do plenário nos termos do rito processual introduzido na Lei n.º 10/2023¹⁴. Embora indispensável, este mecanismo revela limitações intrínsecas, quer pelas limitações de recursos humanos devidamente especializados,

como de ponto de vista preventivo os efeitos financeiros já se encontram consumados, dificultando a reposição da legalidade.

No âmbito de Fiscalização orçamental e parecer sobre a Conta Geral do Estado, destaca-se a apreciação da Conta através da qual o Tribunal procede a uma avaliação global da atividade financeira pública, contribuindo para a transparência e responsabilidade do Sistema, exercendo este controlo nos termos dos arts.33.º e 34.º da LOPTC¹⁵, e analisando a execução do Orçamento do Estado em termos de legalidade, regularidade e eficiência. Esta atividade culmina na emissão de um parecer sobre o CGE que consolida as contas de todas as entidades públicas. O Parecer representa um momento alto na ação do Tribunal, sendo submetido à Assembleia Nacional para a apreciação e julgamento político, conforme o n.º 2 do artigo 33.º da LOPTC. Contudo, observa-se que a Assembleia Nacional nem sempre toma as contas a si de forma tempestiva ou efetiva, o que pode comprometer o pleno exercício da *accountability*. Esta atividade reforça a governação responsável, alertando para irregularidades e promovendo correções.

No domínio da responsabilidade financeira, a intervenção do Tribunal visa efetivar responsabilidades financeiras pelas irregularidades e infrações detetadas pelas diversas formas do controlo do Tribunal e assegurar a reposição de danos causados ao erário público. A competência para a efetivação da responsabilidade financeira, através de julgamento, cabe ao Tribunal de Contas, sob requerimento do Ministério Público. A tramitação

processual encontra-se regulada nos artigos 79.º a 102.º da LOPTC, sendo que na audiência de discussão e julgamento se aplica o regime do processo declarativo comum do Código de Processo Civil, com as necessárias adaptações¹⁶.

A ideia base que caracteriza e confere autonomia à responsabilidade financeira resulta da inobservância de certos deveres positivos, por parte de determinados agentes (os denominados «contáveis») sujeitos à fiscalização e julgamento de instâncias jurisdicionais próprias, de dar boa guarda e fiel aplicação aos dinheiros públicos.

Assim, e num ensaio sobre a delimitação do conceito, segundo Moraes Antunes, “a responsabilidade financeira é a situação jurídica em que se coloca o agente que, investido no dever de observância da disciplina dos dinheiros ou valores públicos, pratica, por ação ou omissão, um facto culposo em violação daquela disciplina, ficando sujeito quer a sanções pecuniárias quer à obrigação de reposição de quantias ao património público”.

A responsabilidade sancionatória prevista nos arts. 56.º e 58.º da LOPTC¹⁷ aproxima-se da responsabilidade contraordenacional, na medida em que se estrutura em torno da prática de ilícitos de mera ordenação social, sem exigir a demonstração de um dano efetivo ao erário. Este regime visa não apenas a repressão de condutas ilícitas, mas também a prevenção de práticas desviantes e a promoção de boas práticas na gestão financeira pública. Por outro lado, a responsabilidade reintegratória prevista nos artigos 50.º e 51.º da LOPTC¹⁸

¹¹ Primeira alteração à Lei 11/2019 – LOPTC.

¹² O Tribunal de Contas é composto por cinco Juízes todos eleitos pela Assembleia Nacional, de entre Magistrados e não magistrados, para um mandato de cinco anos renovável apenas uma vez, após aprovação em concurso.

¹³ Lei n.º 10/2023 - Primeira alteração à Lei 11/2019 – LOPTC.

¹⁴ Art.15.º secções especializadas.

¹⁵ Fiscalização orçamental /Relatório e Parecer da Conta Geral de Estado.

¹⁶ Artigos 78 a 102 da Lei 11/2019, (LOPTC). Aplicação Subsidiária do regime do processo declarativo comum do Código de Processo Civil.

¹⁷ Responsabilidades Financeiras Sancionatórias.

¹⁸ Reposições por Alcances, Desvios e Pagamentos Indevidos.

verifica-se quando haja lugar à reposição de valores ao erário público, em consequência de atos ou omissões culposas que tenham originado desvios de dinheiros públicos, pagamentos indevidos ou a não arrecadação de receitas legalmente devidas. Esta modalidade aproxima-se da responsabilidade civil, na medida em que se estrutura em torno do princípio da reparação integral do dano causado ao património público¹⁹. Nestes casos, o Tribunal de Contas condena os responsáveis à restituição das quantias em falta, podendo as condenações ser executadas nos termos do processo declarativo comum aplicável as regras supletivas do Código de Processo Civil.

Já o regime de multa em especial destina-se a assegurar o regular funcionamento da atividade jurisdicional do Tribunal, sancionando comportamentos que obstaculizem o exercício das suas competências, garantindo, assim, a autoridade, eficácia e obrigatoriedade das suas decisões.

Até novembro de 2019, o Tribunal funcionou com a estrutura estabelecida pelo pacote legislativo de 1999. A reforma introduzida pela LOPTC em 2019 veio reforçar a orientação no domínio da responsabilidade financeira, consagrando um regime mais sistematizado e dotado de tramitação própria para os processos jurisdicionais (art.º 79.º da LOPTC²⁰).

Constrangimentos na efetivação da responsabilidade financeira

Em 2009, o Tribunal iniciou o processo de efetivação de responsabilidade financeira, tendo enfrentado diversos constrangimentos, pois

alguns demandados procuraram limitar o alcance das competências do Tribunal de Contas, defendendo que este não seria competente para julgar pessoas singulares, devendo restringir-se ao julgamento de contas. Com base nesta interpretação restritiva, foram suscitadas questões junto do Tribunal Constitucional, argumentando-se que a responsabilidade financeira deveria ser apreciada no âmbito dos processos civil, criminal ou disciplinar. Todavia, esta posição revelou-se insustentável, quer do ponto de vista jurídico, quer lógico, na medida em que a própria noção de responsabilidade financeira pressupõe uma imputação subjetiva a agentes de ação.

A própria lei consagra expressamente a jurisdição financeira, estabelecendo que os responsáveis pelos serviços dos organismos sujeitos à prestação de contas respondem pela reposição dos fundos desviados da sua afetação legal, quando a sua utilização tenha ocorrido de forma ilícita. Neste contexto, as pretensões de limitação da competência do Tribunal foram liminarmente rejeitadas pelo Tribunal Constitucional, tendo o órgão prosseguido a sua atividade jurisdicional na efetivação da responsabilidade financeira.

Apesar dos avanços normativos introduzidos em 2019, persistem dificuldades relevantes na concretização prática deste regime, limitando a sua eficácia. Essas dificuldades prendem-se, designadamente, com a complexidade probatória inerente à demonstração donexo causal entre a conduta dos agentes e o dano verificado, bem como com a morosidade dos processos, que frequentemente ultrapassa os prazos legais, comprometendo o efeito pedagógico e sancionatório da atuação do Tribunal.

IV. Desafios da Jurisdição Financeira / Análise Estrutural e Sistémica

A análise do funcionamento da jurisdição financeira em São Tomé e Príncipe evidencia a existência de um conjunto de desafios estruturais e sistémicos que condicionam a sua plena efetividade e comprometem a densificação material do Estado de Direito. Estes desafios situam-se em múltiplos planos – legislativo, processual, organizacional, de recursos humanos e financeiro –, exigindo uma abordagem integrada que ultrapasse intervenções pontuais e avulsas.

No plano legislativo, a instabilidade normativa constitui um dos principais fatores de fragilização do sistema. As restrições ao controlo preventivo fragilizam a previsibilidade e a coerência do enquadramento jurídico, obstando à consolidação de práticas institucionais estáveis e consistentes. Em especial, a compressão do âmbito da fiscalização prévia, o que implica uma redução efetiva da capacidade de prevenção de ilegalidades, favorecendo a consolidação de situações irregulares e mitigando o efeito dissuasor inerente à intervenção do Tribunal.

No domínio da responsabilidade financeira, a experiência tem evidenciado que o regime da responsabilidade financeira em São Tomé e Príncipe carece ainda de um desenvolvimento jurisprudencial mais denso que clarifique os critérios de imputação e os ritos probatórios aplicáveis, permitindo uma maior previsibilidade na sua aplicação.

Ao nível dos recursos humanos, a escassez de quadros qualificados e a elevada rotatividade constituem obstáculos significativos ao desenvolvimento de uma capacidade técnica robusta. A auditoria pública contemporânea exige com-

petências altamente especializadas, designadamente em matérias de contabilidade pública, finanças, economia, direito administrativo e tecnologias de informação, cuja ausência compromete a profundidade e a qualidade das análises realizadas. A formação de auditores e juizes exige investimentos sustentados ao longo prazo, que dificilmente se compadecem com as limitações orçamentais e com a falta de planos de carreira atrativos.

O modelo de recrutamento e nomeação de juizes do Tribunal de Contas assume igualmente relevância crítica.

No plano financeiro, a marcada dependência do Orçamento Geral do Estado revela-se um fator estruturalmente limitativo da autonomia material do Tribunal, condicionando de forma significativa a sua capacidade de atuação e o seu desenvolvimento institucional. Com efeito, não obstante os n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 110.º da LOPTC consagrar a autonomia administrativa e financeira do Tribunal de Contas, a alteração introduzida pela Lei n.º 10/2023 veio excluir a cobrança de emolumentos relativamente aos contratos de obras públicas sujeitos a fiscalização prévia, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 103.º. Esta opção legislativa acentua a dependência do Tribunal face à dotação orçamental do Estado, reduzindo de forma significativa as suas fontes próprias de financiamento e configurando, por conseguinte, um potencial constrangimento à sua independência material. Acresce, ainda, que a insuficiência de recursos financeiros compromete a capacidade de recrutamento e retenção de quadros altamente qualificados, dificulta a modernização tecnológica e limita a realização de auditorias mais exigentes e abrangentes. Neste quadro, corre-se o risco de a autonomia legalmente consagrada se esvaziar no plano prático, convertendo-se numa autonomia

¹⁹ Antunes, Morais, in *Palestra sobre os desafios da jurisdição financeira do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe*.

²⁰ Requisitos do requerimento do Ministério Público.

de natureza predominantemente formal, sem a correspondente densidade material. Não obstante os constrangimentos assinalados, a cooperação internacional tem vindo a afirmar-se como um instrumento de relevo no reforço das capacidades institucionais do Tribunal, em particular mediante a partilha de boas práticas e o desenvolvimento de competências técnicas especializadas.

Com efeito, as iniciativas promovidas no âmbito do Pro-PALOP-TL, a par das parcerias estabelecidas com instituições homólogas, designadamente o Tribunal de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas de Angola, têm permitido a concretização de projetos de assistência técnica de natureza estruturante. Tais iniciativas têm contribuído, de forma consistente, para a modernização dos procedimentos, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controlo e a valorização dos recursos humanos, mitigando, ainda que de forma não integral, os efeitos das limitações impostas pela escassez de recursos internos.

Neste contexto, assume particular relevância a integração de novas tecnologias no trabalho de auditoria, designadamente ferramentas de análise de dados, sistemas de informação integrados e soluções de auditoria digital, que potenciam ganhos de eficiência, rastreabilidade e qualidade do controlo.

V. Considerações Finais

A jurisdição financeira em São Tomé e Príncipe desempenha um papel central no controlo das finanças públicas, constituindo um pilar essencial do Estado de Direito. Não obstante os progressos alcançados, a análise evidencia a

persistência de desafios estruturais que limitam a eficácia do sistema de controlo externo e revela a necessidade de uma intervenção reformadora coerente, sustentada e orientada por padrões internacionais de excelência. A instabilidade legislativa, as limitações de recursos humanos, as fragilidades no recrutamento dos juizes e a dependência financeira constituem fatores críticos que exigem uma resposta integrada. A consolidação do Estado de Direito exige, em última análise, que o Tribunal de Contas seja dotado dos meios e das garantias necessárias ao exercício pleno da sua missão constitucional de defesa do património público e de promoção da legalidade financeira. Torna-se, pois, imperioso proceder à adequação do quadro legal de organização e funcionamento do Tribunal aos limites materiais fixados pela Constituição, prevenindo soluções normativas que, por via de legislação ordinária, se traduzam em derrogações indevidas do regime constitucionalmente consagrado.

A efetiva autonomia financeira substantiva pressupõe a garantia de meios financeiros estáveis, suficientes e adequados, que permitam ao Tribunal exercer, com independência e eficácia, as suas competências legalmente atribuídas. Trata-se de uma condição essencial para assegurar não apenas a sua independência material, mas também a credibilidade e a efetividade do controlo das finanças públicas.

Bibliografia

Antunes, Morais. “Responsabilidade Financeira em São Tomé e Príncipe”, *in Estado de Direito e Prestação de Contas*. São Tomé. 2015.

Câmara de Contas do Tribunal de Recurso de Timor-Leste, Desafios do Presente

Afonso Carmona¹

RESUMO E AGRADECIMENTO

A supervisão externa das atividades governamentais em Timor-Leste é da competência do Parlamento Nacional, que conta com o apoio técnico e jurisdicional do Supremo Tribunal Administrativo, Fiscal e Financeiro. Atualmente, essa competência é exercida pela Câmara Financeira do Tribunal de Recurso, uma instituição criada ao abrigo da Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, e que está em pleno funcionamento desde 2013.

Ao longo dos anos, a Câmara de Contas percorreu um caminho de superação, tendo partido de uma carência absoluta de recursos humanos, infraestruturas e moldura legislativa.

Neste contexto, assume especial relevo a cooperação internacional, com particular ênfase na parceria estratégica com o Tribunal de Contas de Portugal, cujo papel tem sido determinante na consolidação institucional. Sob o impulso desta cooperação, tem sido viabilizada a capacitação técnica de auditores timorenses, garantindo-lhes o acesso a saber especializado, metodologias de controlo de vanguarda e boas práticas alinhadas com os mais rigorosos padrões internacionais de auditoria pública.

Assume particular relevo a intervenção do Dr. José Tavares, cuja colaboração foi determinante na fase de estruturação *ab initio* da Câmara de Contas. Os seus contributos inigualáveis com vários apoios fundamentais desempenharam um papel crucial na consolidação do paradigma do rigor e da integridade do desenvolvimento da Câmara de Contas. O legado institucional que deixou continua até aos dias de hoje, servindo de base para o desenvolvimento sustentável e a autonomia funcional da Câmara de Contas.

Relativamente à Câmara de Contas: atualmente, com a implementação do Plano Estratégico 2025-2027 e as recentes alterações ao regime de aprovisionamento e contratação pública, a Câmara de Contas é obrigada a reforçar a sua capacidade de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva. Este artigo propõe uma reflexão sobre os desafios presentes da instituição, destacando a dicotomia entre as competências legalmente atribuídas e as limitações materiais existentes, e a necessidade de uma instrução processual adaptada à nova realidade normativa.

¹ Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Recurso de Timor-Leste.

I. Introdução

A fiscalização externa do Governo de Timor-Leste é desempenhada pelo Parlamento Nacional, com o auxílio do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (TSAFC), como instância única a fiscalizar a legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado nos termos do n.º 3 do artigo. 129.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL)².

Embora este Tribunal Superior ainda não esteja plenamente instituído, a fiscalização financeira das receitas e despesas estatais tem sido assegurada, até ao momento, exclusivamente pela sua Câmara de Contas.

A Câmara de Contas de Timor-Leste foi criada pela Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, Orgânica da Câmara de Contas (LOCC) ao abrigo da previsão constitucional dos art.º 164.º e o art.º 84.º da CRDTL. Nos termos dessa Lei, foram atribuídas funções da fiscalização financeira, as quais tem vindo a ser exercidas pelo Tribunal de Recurso (TR), até à instalação e entrada em funcionamento do futuro TSAFC. A Câmara de Contas entrou em pleno funcionamento em janeiro de 2013.

A Câmara de Contas exerce funções de controlo das finanças públicas, fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva/ julga responsabilidades por infrações financeiras³.

As entidades sujeitas à jurisdição e controlo financeiro da Câmara de Contas são nomeadamente: o Estado e seus serviços, autónomos ou não; os institutos públicos; os serviços e fundos autónomos e

os fundos especiais previstos na Lei de Orçamento e Gestão Financeira; as associações e empresas públicas, as sociedades comerciais criadas pelo Estado, as empresas concessionárias, as contas dos Partidos Políticos, entre outras⁴.

A missão da Câmara de Contas consiste em fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas, julgar e emitir parecer sobre as contas do Estado, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras.

Contribui para a boa gestão dos dinheiros públicos, com respeito pelos princípios da transparência e responsabilidade, em defesa de todos os cidadãos, como visão da Câmara de Contas.

A Câmara de Contas consolidou a sua presença internacional ao integrar a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI) em outubro de 2011. Adicionalmente, em outubro de 2012, a Instituição tornou-se membro da Organização das Instituições Supremas de Controlo (OISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Atualmente, a Instituição encontra-se em processo de adesão à ASEANSAL (Organização das Instituições Supremas de Controlo da ASEAN), aguardando a sua integração oficial como membro.

O presente artigo expõe uma reflexão analítica sobre os desafios contemporâneos enfrentados por a Câmara de Contas, destacando a dissemelhança entre as competências legalmente estabelecidas e as limitações materiais existentes. Assim, o artigo propõe uma reflexão sobre como superar

essas limitações materiais e como o investimento em novos instrumentos de fiscalização é um fator essencial para a salvaguarda das finanças públicas.

Do ponto de vista metodológico, o presente estudo assenta numa abordagem qualitativa, sustentada pela análise documental e pelo método de interpretação jurídica. Recorreu-se ao exame minucioso de diplomas legais, relatórios de atividades e planos estratégicos, visando confrontar o quadro normativo vigente com a realidade operacional da instituição.

II. Competência da Câmara de Contas

As principais competências da Câmara de Contas dividem-se essencialmente por:

Fiscalização Orçamental

Nos termos da Constituição, cabe à Câmara de Contas e ao Parlamento Nacional a fiscalização da execução do Orçamento Geral do Estado. Conforme dispõe a Lei Orgânica da Câmara de Contas, a Câmara de Contas, no âmbito da fiscalização orçamental, pode solicitar informações a quaisquer entidades, a qual pode ser comunicada ao Parlamento Nacional, com quem poderão ser acordados os procedimentos necessários para a coordenação das respetivas competências constitucionais de fiscalização da execução orçamental.

O acompanhamento da execução orçamental é efetuado pela Câmara de Contas com base nos relatórios trimestrais de execução orçamental, apresentados pelo Ministério das Finanças, sendo complementado pela análise da Conta Geral do

Estado, já no âmbito da emissão do respetivo Relatório e Parecer.

Relatório e Parecer Sobre Conta Geral do Estado

Através da emissão do Relatório e Parecer Sobre Conta Geral do Estado, a Câmara de Contas aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público, bem como do património.

O Relatório e Parecer Sobre Conta Geral do Estado deve ser remetido ao Parlamento Nacional até ao final do ano seguinte àquele a que respeita a Conta.

Importa sublinhar que a esfera de atuação da Câmara de Contas extrapola a natureza jurisdicional, abrangendo competências consultivas como a análise da Conta Geral do Estado.

Fiscalização Prévia

A fiscalização prévia das despesas públicas é exercida sobre todos os atos de que resulte aumento da dívida pública fundada, incluindo os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados, os contratos de qualquer natureza que tenham sido celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição da Câmara de Contas e cujo valor exceda o limite de 5 000 000 USD.

Encontram-se, ainda, sujeitos à fiscalização prévia as minutas de contratos com valor superior ao referido limite legal, que sejam celebrados por escritura pública ou cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no momento da assinatura dos respetivos títulos definitivos; os contratos adicionais aos contratos visados pela Câmara de Contas; os adicionais ou adendas a

² Constituição da República Democrática de Timor-Leste, aprovada em 22 de março de 2002, Jornal da República, I Série, n.º 1, de 20 de maio de 2002.

³ Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da LOCC.

⁴ Artigo 3.º da LOCC.

contratos de que resultem alterações no valor do contrato original cujo montante global exceda os 5 000 000 USD⁵, mesmo que o contrato original não tenha sido “visado” pela Câmara de Contas.

Auditoria

O controlo sucessivo é feito através de auditorias e caracteriza-se por incidir sobre a atividade da entidade exercida no ano em curso ou sobre a atividade exercida no ano ou anos anteriores. De acordo com a Lei Orgânica da Câmara de Contas podem ser realizadas auditorias de qualquer tipo ou natureza, nomeadamente, i) auditorias financeiras, ii) auditorias de conformidade (legal), iii) auditorias orientadas a projetos específicos e iv) auditorias operacionais ou de resultados ou desempenho.

Efetivação de Responsabilidades Financeiras

O Tribunal toma decisões que resultam na efetivação de responsabilidades mediante processos de julgamento da responsabilidade financeira.

A responsabilidade financeira pode ser reintegratória ou sancionatória, traduzindo-se a primeira na imposição, aos responsáveis, da reposição das importâncias correspondentes aos danos causados, sendo que a segunda se traduz na imposição do pagamento de uma multa.

A responsabilidade financeira reintegratória pode ser direta, quando recaia sobre o agente da ação, ou subsidiária, recaindo sobre membros do governo, gerentes, dirigentes, ou outros, quando: i) o ato ilícito for praticado com a sua permissão ou autorização; ii) por agente desprovido de

idoneidade moral por si indicado ou nomeado; ou iii) no exercício das suas funções de fiscalização tiverem procedido com culpa grave, designadamente por não terem acatado as recomendações da Câmara de Contas em ordem à existência de controlo interno, conforme os artigos 46.º e 47.º da Lei Orgânica da Câmara de Contas.

III. Desafios na função como Instituição de controlo externo

A Câmara de Contas de Timor-Leste constitui uma instituição relativamente recente no panorama do controlo financeiro público, assumindo-se como um pilar fundamental na promoção da transparência, da responsabilidade e da boa gestão dos recursos públicos. Não obstante encontrar-se ainda numa fase inicial do seu desenvolvimento institucional, tem vindo a ultrapassar diversos constrangimentos, evidenciando uma assinalável capacidade de adaptação e um firme compromisso com a prossecução da sua missão.

No plano internacional, a independência das Instituições Superiores de Controlo constitui princípio estruturante do controlo das finanças públicas.

A Declaração de Lima (ISSAI 1), adotada pela INTOSAI em 1977, estabelece que a independência das Instituições Superiores de Controlo é condição essencial para o exercício eficaz das suas funções.

A Declaração do México definiu ainda sobre a Independência das Instituições Superiores de Controlo (ISSAI 10), adotada em 2007.

A Assembleia Geral das Nações Unidas reforçou estes princípios através da Resolução A/66/209,

de 22 de dezembro de 2011, e da Resolução A/69/228, de 19 de dezembro de 2014, reconhecendo que as Instituições Superiores de Controlo apenas podem exercer eficazmente as suas funções quando dispõem de independência institucional adequada.

À luz destes princípios, importa elencar os principais desafios que se colocam à atuação da Câmara de Contas no presente.

Autonomia organizacional e criação do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas

Embora o ordenamento constitucional timorense expressamente consagre um Tribunal com várias competências, nomeadamente Administrativas, Fiscais e de Contas, até a presente data foi criada apenas uma Câmara de Contas.

As competências da Câmara de Contas são transitórias exercidas pelo Tribunal de Recurso, estando sujeitas à sua jurisdição e controlo financeiro todas as entidades públicas e/ou privadas.

Este mecanismo assume natureza excecional e provisória, não podendo ser interpretado como substitutivo da obrigação constitucional de instalação do tribunal.

A Câmara de Contas não dispõe ainda de autonomia plena enquanto órgão jurisdicional, encontrando-se integrada num Tribunal Administrativo e Fiscal que permanece por implementar.

Segundo Gomes Canotilho “[A] fiscalização financeira deve tomar consciência dos momentos estruturantes da nova formatação da estatalidade”⁶.

No contexto da Câmara de Contas, essa expressão, de forte teor jurídico e sociológico, refere-se à necessidade de os órgãos de controlo (como a Câmara de Contas) entenderem que o papel do Estado mudou e que a fiscalização deve acompanhar essa evolução.

Independência dos membros e nomeação

A Câmara de Contas detém autonomia plena para o provimento dos cargos de Presidente, Juízes e Auditores, assegurando a independência de sua composição.

O Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas é eleito para um mandato de 4 anos de entre e pelos respectivos Juízes e empossado pelo Presidente da República.

Os Juízes da Câmara de Contas são nomeados pelo Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas.⁷

Os Juízes têm categoria, direitos e prerrogativas idênticos aos do Supremo Tribunal de Justiça, sendo recrutados por concurso público, perante um Júri com composição fixada na Lei, e nomeados pelo Presidente do Tribunal.

Não obstante a independência estar consagrada na lei, a Câmara de Contas ainda carece, até à data, de um quadro próprio de juízes e de uma presidência exclusiva.

Neste contexto, o respetivo suporte funcional é assegurado pelo Tribunal de Recurso – composto por quatro juízes timorenses –, cujo Presidente é um magistrado, e acumula funções nas áreas

⁵ Valor resultante da soma do valor das alterações ao valor inicial do ato ou contrato.

⁶ J. J. Gomes Canotilho, “Tribunal de Contas como Instância dinamizadora do princípio republicano”, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 49, Jan.-Jun. 2008, Lisboa, p. 39.

⁷ Nos termos do artigo 15.º da LOCC.

penal, civil, administrativa, constitucional, eleitoral, financeiras, entre outras. Esta acumulação de competências em diversas jurisdições limita a especialização técnica e a autonomia operacional necessárias para uma fiscalização financeira plenamente eficaz.

Essa é uma lacuna estrutural que afeta a plena implementação do que está previsto na lei. Embora a Câmara de Contas tenha sido criada como uma secção especializada do Tribunal de Recurso, a transição para um órgão totalmente autónomo (o futuro Tribunal de Contas) ainda não foi concluída.

Em consonância com o modelo estrutural do Tribunal de Contas de Portugal e das demais Instituições Superiores de Controlo da OISC-CPLP, a Câmara de Contas deve orientar a sua progressão institucional pela plena convergência com as diretivas internacionais, conferindo especial primazia à INTOSAI P-50. Este referencial de vanguarda consagra os princípios basilares de jurisdição e independência que devem reger as Instituições Superiores de Controlo, assegurando o rigor técnico e a fidedignidade necessários à fiscalização do erário público.

A estrutura jurisdicional da Câmara de Contas defronta-se com uma escassez de quadros, estando limitada aos quatro juízes que compõem o Tribunal de Recurso. Tal cenário obriga a que os mesmos magistrados assegurem simultaneamente as vertentes de fiscalização e julgamento, o que constitui um óbice à celeridade processual e ao aprofundamento técnico da jurisdição de contas. Em termos comparativos, o Tribunal de Contas de Portugal apresenta um modelo distinto, uma vez que possui um corpo de magistrados robusto,

permitindo uma distribuição especializada de competências.

Segundo José F.F. Tavares “A organização do Tribunal revela um aspeto que se nos afigura da maior importância: as funções de auditoria e de julgamento não se confundem, embora se relacionem. Um juiz que intervenha na fase de fiscalização, controlo ou auditoria não intervém na fase de julgamento, e vice-versa”.⁸

Recursos humanos

A Câmara de Contas encontra-se organizada em cinco Unidades de Apoio Técnico (UAT), de Fiscalização Previa, de Auditoria e de Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado, de Verificação Interna de Contas e de Planeamento e Consultoria

A Câmara de Contas funciona com quatro juízes-consultores, além do Presidente do Tribunal de Recurso, e também tem o apoio da Direção-Geral e das direções nacionais de Gestão Financeira e Patrimonial, de Recursos Humanos e de Administração e Protocolo do Tribunal de Recurso.

Dispõe atualmente de 27 auditores nacionais e duas auditoras internacionais. Por ser uma instituição jovem, é fundamental a capacitação do seu pessoal através do intercâmbio de experiências e de conhecimentos com instituições congéneres.

No decurso do presente ano, foi dado um passo relevante no reforço da coesão interna, com a nomeação de um auditor coordenador-geral, que se afigura central no processo de articulação entre os 27 auditores e os cinco auditores-chefes, bem como na condução da transição decorrente da redução progressiva da presença de assessores internacionais.

A inércia no recrutamento de novos quadros, verificada desde o ano de 2013, culminou na cristalização do contingente de auditores da Câmara de Contas. Esta insuficiência de capital humano repercute-se desfavoravelmente no exercício das ações de fiscalização, com escassez de capacidade institucional no pleno exercício das suas vastas competências estatutárias.

Um estudo efetuado pelo Banco mundial⁹ revelou que “Many SAIs lack control over their own budgets and face constraints in recruiting and retaining skilled personnel. These limitations undermine their ability to conduct effective audits and respond to emerging risks”.

Autonomia Financeira

A Declaração de Lima preconiza a autonomia dos quadros das Instituições Superiores de Controlo (ISC), bem como a sua independência financeira. Esta última pressupõe a dotação de recursos adequados ao cabal desempenho das suas competências, incluindo a prerrogativa de solicitar diretamente ao órgão orçamental do Estado os meios financeiros tidos como necessários.

A Declaração do México definiu sobre a Independência das Instituições Superiores de Controlo (ISSAI 10), adotada em 2007, e sistematiza esse princípio em oito pilares fundamentais, incluindo base legal adequada, autonomia organizacional, independência dos membros, autonomia financeira, acesso irrestrito à informação e liberdade de publicação dos relatórios.

Estes princípios salientam que a independência não é uma conquista estática ou pontual, mas sim um processo dinâmico que deve ser salvaguardado e adaptado às circunstâncias em constante mudança.

A Câmara de Contas não dispõe, à data, de um orçamento autónomo. Assim, os recursos financeiros necessários ao desenvolvimento das suas atividades encontram-se integrados no orçamento do Tribunal de Recurso¹⁰.

A proposta orçamental do Tribunal de Recurso é submetida anualmente ao Ministério das Finanças, cabendo ao Parlamento Nacional a sua apreciação e aprovação final.

A esta realidade acresce a inexistência de um orçamento autónomo, o que limita a capacidade de definição e execução independente das suas prioridades estratégicas e operacionais. A dependência face aos meios e procedimentos do Tribunal de Recurso traduz-se numa gestão condicionada, frequentemente sujeita à disponibilidade de recursos e às dinâmicas institucionais daquela instância.

Em termos comparativos, a Instituição Superior de Controlo (ISC) da Indonésia – o BPK – constitui um paradigma de boas práticas no que concerne à autonomia financeira, apresentando um modelo de gestão de recursos consolidado:

“in practice, budget submission and approval initially involved intermediary ministries, creating the potential for executive influence. Reforms have gradually reduced this vulnerability by allowing BPK to submit its budget directly to Parliament, with subsequent discussions involving the Ministry of Finance only for

⁸ https://revista.tcontas.pt/edicoes/rtc-67-68-69-70/rtc-67-68-69-70__08__documentos-08.pdf

⁹ <https://intosaijournal.org/journal-entry/perspectives-from-the-world-bank-on-sai-independence-through-the-independence-index/>

¹⁰ Esta situação sempre relatada pela Câmara de Contas no seu relatório anual, publicado no site <https://www.tribunais.tl/>

technical matters. This adjustment has strengthened institutional independence and yielded tangible outcomes, most notably a 25 percent budget increase in 2025 compared to 2024. With greater resources, BPK has been able to expand its infrastructure, invest in modern auditing technologies, and improve remuneration, all of which reinforce its institutional resilience”¹¹.

Alterações da Lei que necessitam acompanhamento da Câmara de Contas

A profunda evolução da realidade económico-financeira em Timor-Leste impõe à Câmara de Contas uma postura de permanente vigilância e adaptação. Em particular, as sucessivas alterações ao regime jurídico do aprovisionamento e da contratação pública exigem um acompanhamento técnico contínuo, dada a sua relevância crítica na fiscalização prévia. Torna-se, pois, imperativo dotar o Tribunal dos meios necessários ao cabal exercício das suas competências, uma vez que o procedimento de instrução da fiscalização prévia requer uma revisão normativa e procedimental que responda, com eficácia, às recentes reformas legislativas.

Digitalização e informática moderna

A complexidade da atividade financeira estadual contemporânea – impulsionada por dinâmicas globais e reivindicações sociais – manifestou-se em novas formas de estruturação política e orçamental. Este cenário exige que os órgãos de controlo externo das finanças públicas desenvolvam capacidades de resposta ágeis, adaptando as

suas metodologias de fiscalização à sofisticação dos novos instrumentos de gestão pública.

Um dos desafios preponderantes reside na transição para a era digital, a qual impõe uma crescente complexidade operacional e exige um esforço institucional robusto, incluindo da Câmara de Contas, para fazer face a estas transformações paradigmáticas.

A integração de ferramentas como a análise de Big Data, a auditoria digital, a Inteligência Artificial (IA) e o recurso a painéis de monitorização (*dashboards*) confere ao processo de fiscalização maior autonomia, celeridade e rigor técnico.

O Plano Estratégico da Câmara de Contas para o triénio 2025-2027¹² identifica áreas prioritárias que exigem um reforço de atenção e investimento por parte do Tribunal de Recurso. Entre estas, destaca-se a aposta decisiva na transição digital e na implementação de soluções informáticas avançadas, visando robustecer a segurança processual e dotar a instituição de ferramentas de auditoria em ambiente digital.

Accountability e a transparência no trabalho das ISC

A independência, *accountability* e transparência das ISC são pré-requisitos essenciais para uma democracia baseada no Estado de Direito e permitem que as ISC liderem pelo exemplo e aumentem a sua credibilidade (INTOSAI-P 20, Introdução).

Alguns elementos deste princípio são: 1) As ISC gerem as suas operações de maneira económica, eficiente, eficaz e de acordo com as leis e regulamentos, e relatam publicamente sobre esses

temas; 2) As ISC tornam público o seu orçamento total e informam sobre a origem de seus recursos financeiros e como os mesmos são utilizados; e 3) As ISC acompanham a sua visibilidade pública, os seus resultados e o seu impacto através de feedback externo.

No âmbito da Câmara de Contas, a observância dos princípios da *accountability* e da transparência revela-se imperativa, mormente perante as limitações operacionais que cerceiam a instituição. Entre estes óbices, destaca-se a inexistência de uma dotação orçamental própria e a ausência de uma fiscalização contínua e sistemática das contas do próprio Tribunal, o que compromete a plena eficácia do seu funcionamento.

IV. Conclusão

A fiscalização externa do Governo de Timor-Leste é desempenhada pelo Parlamento Nacional, com o auxílio do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, como instância única a fiscalizar da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado.

Apesar de o Tribunal Superior ainda não estar plenamente instituído, a fiscalização financeira das receitas e despesas estatais tem sido assegurada, até ao momento, exclusivamente pela sua Câmara de Contas.

As principais competências da Câmara de Contas dividem-se essencialmente em: Fiscalização Orçamental, Relatório e Parecer Sobre Conta Geral do Estado, Fiscalização Prévia, Auditoria e Efetivação de Responsabilidades Financeira.

No exercício das suas funções de fiscalização, a instituição pauta-se pelo estrito cumprimento da legalidade e da transparência, assegurando o escrutínio rigoroso da execução orçamental do Estado.

Os desafios contemporâneos enfrentados pela Câmara de Contas, que impõem a necessidade premente de aperfeiçoamento institucional, consubstanciam-se nos seguintes pontos:

- 1) Urge a transição definitiva da Câmara de Contas para um Tribunal de Contas plenamente autónomo, conforme previsto na Lei, dotado de um corpo de magistrados e presidência próprios, de modo a assegurar a independência absoluta face ao Tribunal de Recurso, consolidar a independência financeira da Instituição, garantindo que a Câmara de Contas disponha de uma dotação orçamental própria e privativa. Em conformidade com a Declaração de Lima e Declaração do México da INTOSAI, é imperativo que o Tribunal tenha a prerrogativa de gerir os seus recursos e solicitar diretamente ao Parlamento Nacional os meios financeiros necessários ao cabal cumprimento das suas funções;
- 2) Promover a capacitação contínua e especializada do corpo técnico em domínios críticos, designadamente no novo ordenamento jurídico das finanças públicas, na legislação de contratos e aprovisionamento, e nas normas internacionais de auditoria; investir na transição digital e na literacia informática de magistrados e auditores, dotando-os de competências para o manuseamento de ferramentas avançadas de auditoria eletrónica, análise de Big Data e Inteligência Artificial;
- 3) Reforçar os mecanismos de *accountability* e transparência institucional, pautando a atuação da Câmara de Contas pelo dever de prestação de contas perante o Parlamento Nacional e a sociedade.

¹¹ <https://intosaijournal.org/journal-entry/sai-indonesias-pathway-to-safeguarding-independence/>

¹² <https://www.tribunais.tl/>

Good Practices in the Field of SAIs' Mandate

Boas Práticas no Âmbito do Mandato das Instituições Superiores de Controlo

Einar Gørrissen¹

RESUMO

Este artigo constitui uma adaptação da intervenção do autor no encontro luso-espanhol de tribunais de contas, realizado em dezembro de 2025, em Lisboa.

Um dos pilares da independência das Instituições Superiores de Controlo, tal como identificado no INTOSAI P-10 – a Declaração do México –, é a existência de um mandato suficientemente abrangente, baseado na premissa de “perseguir o dinheiro público”, onde quer que ele esteja.

O artigo percorre os pilares da independência identificados nas Normas Internacionalmente reconhecidas, elencando as ameaças que estas Instituições enfrentam e os instrumentos e mecanismos de suporte e apoio que as organizações internacionais fornecem.

The mandate of an SAI is much like a ship's charter – it defines our purpose, our direction, and our responsibilities. Good practices – such as adopting ISSAI standards and strategic planning – serve as our modern navigational tools: the GPS, the radar, the charts that guide us. These tools ensure that we not only stay true to our mandate but do so with precision, efficiency, and the highest standards of quality. They allow us to navigate unexpected challenges, like the global crises we faced during COVID-19, and to explore new horizons, such as the Sustainable Development Goals (SDGs).

And just as every ship must sometimes weather rough seas and confront the unpredictable, so too must SAIs rise to the challenges of our time. Transparency, embodied in the reports we publish, acts as our shared logbook – a record of our journey, our position, and the integrity of our voyage.

I am particularly heartened that we gather here in Lisbon, Portugal, a nation renowned for its legendary navigators who once charted unknown waters and expanded the boundaries of the possible. Their spirit of exploration and resilience inspires us as we embark on these two days of exchange.

¹ Diretor-Geral da Iniciativa da INTOSAI para o Desenvolvimento (IDI).

Issues tackled in the article

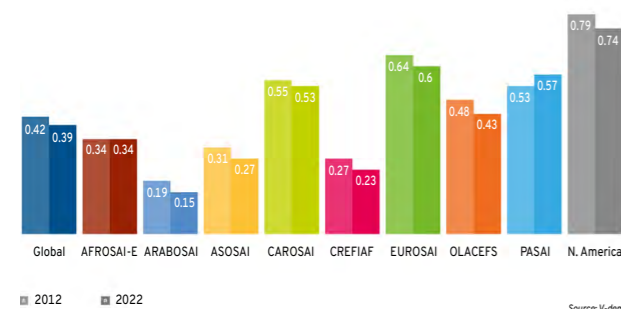
I will begin by providing a panoramic overview of the global state of democracy and the level of independence observed worldwide.

From there, I will outline the shared framework that defines the mandate of SAIs, emphasizing how it aligns with the core principles of independence. Then, I will focus more closely on the international standards and criteria that shape this mandate in practice.

To conclude, I will briefly introduce the ongoing study conducted by the IDI in collaboration with the OECD. This study aims to strengthen the legal frameworks underpinning SAIs and their independence, with a particular focus on informal factors that influence how mandates are interpreted and implemented.

Democracy and accountability levels decline

The world is facing a situation where 35 years of advances in global levels of democracies have been wiped out, moving us back to levels of the 1980s. In the Global Stocktaking 2023 results have been presented in light of this development, focusing especially on levels of democracy and horizontal accountability.



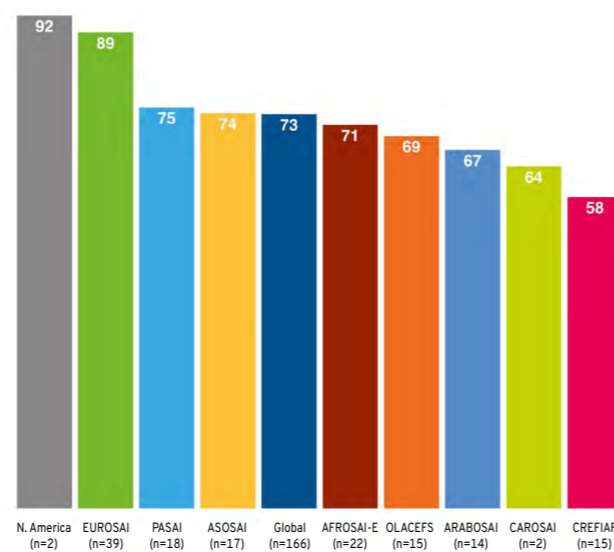
As can be seen in the chart above, *the trend is clear and concerning*. Not only is the global situation deteriorating, but this decline is evident across nearly every region where IDI operates. Each bar represents a region, and each one tells the same story: a significant drop between 2012 and 2022.

- Globally, democracy and accountability scores have fallen from 0.42 to 0.39.
- In Eastern Africa, the decline is even more pronounced, dropping from 0.34 to 0.30.

This is not an isolated phenomenon – it is a *global challenge*. Democracy and accountability are in retreat across the board, threatening the very foundations of transparent and effective governance.

SAI Independence continues to regress

The global SAI Independence Levels are characterized by an overall decline. The index measures results according to the 8 principles of the Mexico Declaration. We see a decline in legal framework,



and a continued decline in access to information. We also see that some of the regions where results are lower than average, such as CAROSAI and CREFIAC continue to remain the most challenged when it comes to autonomy.

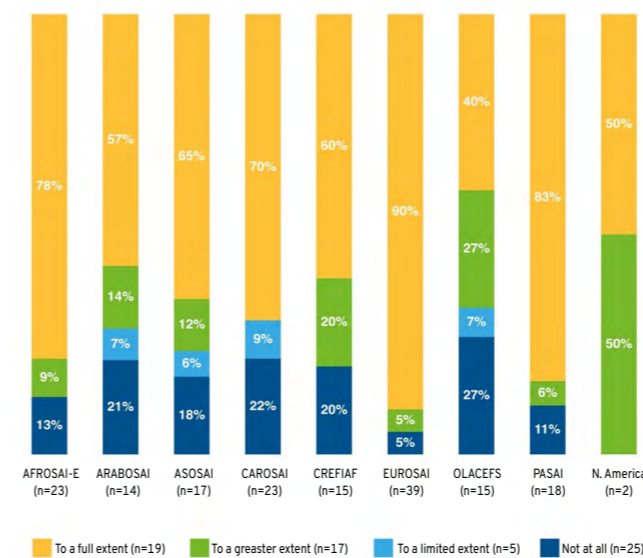
The INTOSAI 2023 Stocktaking report showed that:

- Overall decline in SAI Independence Index, based on the Mexico Declaration
- Access to information remains an issue – Principle 4
- Declines also in financial autonomy – Principle 8
- Inadequate legal frameworks remain an issue – Principle 1

Increase in reported SAI interferences

Limitations in SAI independence are also caused by actual interference:

- More SAIs have become limited in selection of audit programs. OLACEFS and CAROSAI are especially challenged.



- While results for Principle 2 about the legal prescription of the Head of SAI's nomination and dismissal remain the best results amongst the principles, some regions like CREFIAC only have a legal statute protection against lawful dismissal of the Head of SAIs. The Global Survey results also show that 10% of Head of SAIs have experienced interferences in conducting their mandates.
- More common in Low-income countries.
- It's also worth noting that only 43% of SAIs have the right to appeal to the Supreme Court against interference by the Executive.

Independence challenges

Alongside with the Global Stocktaking Report, two other sources of evidence show concerning *trends in the level of SAI Independence*:

1 - Data from the INTOSAI Development Initiative and the World Bank show that Supreme Audit Institutions (SAIs) around the world face increased threats to their independent operation and execution of audit mandates. Only a small fraction of SAIs in developing countries meet the independence criteria outlined in the INTOSAI Lima and Mexico Declarations.

In fact, according to the World Bank 2021 index on SAI Independence, most SAI budgets and financing were subject to approval by central government budgeting institution and only 22 countries out of 118 assessed fully met the criteria on staffing autonomy.

2 - *The second source of evidence is SIRAM:* IDI established the SAI Independence Rapid Advocacy Mechanism, which is aimed at supporting SAIs which perceive that their independence is being threatened.

The tool is triggered when we receive a report from the SAI or other stakeholder about a potential threat against the Mexico Declaration principles. In any case, in order to initiate a case, we need the approval from the head of the SAI.

As of today, 18 cases have been initiated. 47 percent of those cases belong to EUROSAL region, 23 percent to OLACEFS, and 30 percent to AFROSAL (19 English Speaking and 2 French speaking).

Independence of SAIs

In the face of this widespread erosion of democratic and accountability standards, one must ask: *What safeguards can counter this decline? The foundation of the answer is found in the internationally recognized framework and principles that underpin the independence of SAIs.*

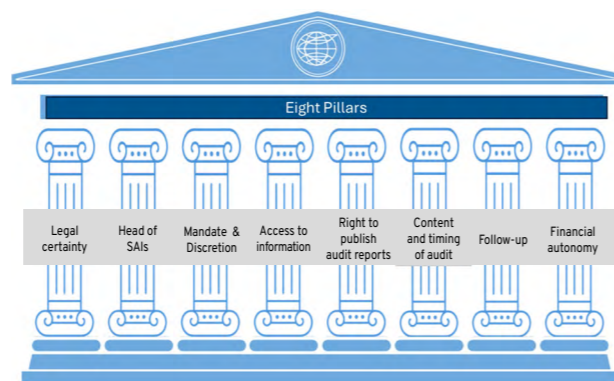
Independence is a necessary condition for Supreme Audit Institutions (SAIs) to fully fulfil their legal duties and to have a positive impact on the broader accountability ecosystem. When SAIs operate independently, they can carry out their mandates without undue influence or interference, ensuring that technical and professional audit considerations take precedence over political priorities.

Moreover, SAIs are key actors within the accountability ecosystem, interacting with other oversight bodies such as internal audit units, public prosecutors, parliaments, and anti-corruption agencies. Audit reports from Supreme Audit Institutions can be an important source of information for citizens – and their elected representatives – to learn how public resources are managed by their governments. When allowed to operate independently, Supreme Audit Institutions can have a key role to play as agents of accountability.

What does it mean for a SAI to be independent?

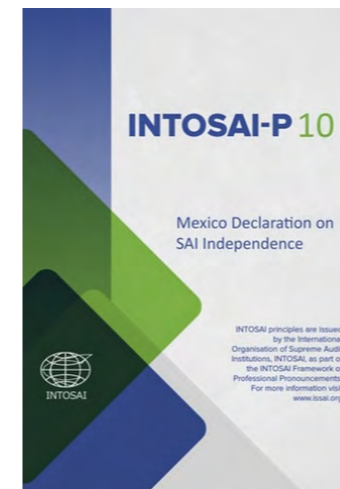
Independence is not a simple construct. Independence covers the conditions that should be encapsulated in the SAI legal framework and that are referred to as “De Jure Independence”.

Independence involves much more than a set of rules. As much as the constitutional and legal expressions of independence are important, it is also fundamental for SAIs to build and consolidate its independence in practice.



The INTOSAI Mexico Declaration provides eight principles which constitutes the benchmark against which the Independence of an SAI can be compared.

1. The existence of an appropriate and effective constitutional/statutory/legal framework and of de facto application provisions of this framework.
2. The independence of Head of SAIs and members (of collegial institutions), including security of tenure and legal immunity in the normal discharge of their duties.
3. A sufficiently broad mandate and full discretion, in the discharge of SAI functions.
4. Unrestricted access to information. The right and obligation of SAIs to report on their work.



tary resources.

5. The freedom to decide the content and timing of audit reports, and to publish and disseminate them.
6. The existence of effective follow-up mechanisms on SAI's recommendations.
7. Financial and managerial/administrative autonomy, and the availability of appropriate human, material, and monetary resources.

Focus on the principle 3 of the Mexico Declaration

It is relevant to take a closer look at Principle 3 of the Mexico Declaration – the principle that underscores the importance of ‘a sufficiently broad mandate and full discretion in the discharge of SAI functions.’”

1. a broad mandate implies that SAIs are empowered to audit the:

- Use of public monies, resources, or assets, by a recipient or beneficiary regardless of its legal nature: The legal mandate of SAIs as expressed in the Constitution and/or Audit must include the “*following the money*” concept;
- Collection of revenues owed to the government or public entities: Revenues can be included as a subject matter in the audits conducted by the SAI;
- Legality and regularity of government or public entities accounts: The mandate allows SAIs to conduct financial and compliance audits;

- Quality of financial management and reporting: The mandate allows SAIs to conduct financial audits;
- And *Economy, efficiency, and effectiveness of government or public entities operations: The mandate allows SAIs to conduct performance audits.*

2. In addition, full discretion in the discharge of its functions means that SAIs are free from the direction or interference from the Legislature of the Executive in the:

- Selection of audit issues, and
- Planning, programming, and conduction
- Organization and management of their office, among others.

Economy, efficiency and effectiveness

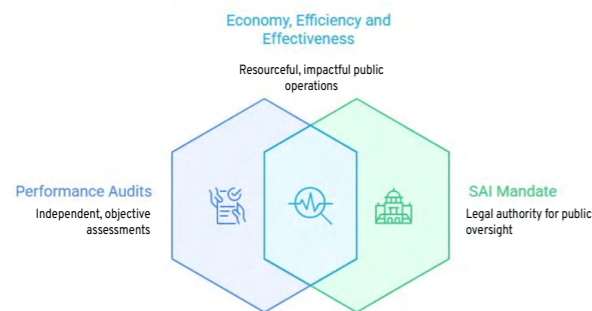
Let's zoom in even further by focusing on one of the key international criteria for SAI mandates – for example, the ‘three Es’: Economy, Efficiency, and Effectiveness.

The Mexico Declaration points out that SAIs should be empowered to audit the economy, efficiency, and effectiveness of government or public entities operations. This point of principle is referred to the performance audits.

Performance audits are independent, objective, and reliable examinations of whether government undertakings and systems operate in accordance with principles of economy, efficiency and effectiveness and whether there is room for improvement. Performance audits typically test if a government is making good use of resources to effectively deliver its policy goals and achieve its intended impact.

So, when we examine these principles, it becomes clear just how *interconnected* they truly are: each one reinforces the others, creating a framework that ensures SAIs operate at their highest potential.

The Synergy of Performance Audits and SAI Mandate



Informal Factors Affecting the Discretion of SAIs

However, even when the formal rules allow SAIs to conduct performance audits – to stick with this example, *in practice there are informal factors that affect the discretion of SAIs:*

- When SAIs informally seeks approval from Executive/legislative whether to conduct an audit or not, even when formally SAIs do not need such an approval.
- During the informal meetings, calls and exchanges with the Executive, during the audit process, the executive tries to influence the decision making of SAIs members.
- Political attacks exert pressure on the way SAI operates.

Need to have a new angle: the Global Project on SAI Independence

That is why IDI decided to launch a study focusing on the informal factors affecting the independence of the SAIs.

This study is called the global project, which is one of the components of the SAI Independence Workstream.

Since November 2022, OECD and IDI started the discussions on establishing a joint project related to the advocacy of SAI Independence. Initially, these initial talks stressed out the importance of (1) adopting a new approach to analyze and assess the current trends on independence as a way to complement INTOSAI's principles; (2) involving global partners; (3) producing concrete outputs and (4) generating a long-term agenda.

IDI's experience on the country level advocacy of SAI independence strongly suggested the need for taking into account the presence of informal factors that affect the implementation of legal frameworks and its alignment to the INTOSAI's Lima and Mexico Declarations.

OECD and IDI considered that the inclusion of informal factors in the picture of SAI independence advocacy might facilitate having a new perspective on other issues -linked to the independence of SAIs- such as institutional coordination and public accountability, fiscal transparency, public trust and, even, anticorruption policies.

The objective is to establish a new approach to advocate for the independence of Supreme Audit Institutions (SAIs) through the conceptualization and understanding of the informal factors that influence the implementation of the INTOSAI's Mexico Declaration principles.

An OECD-IDI report will be prepared based on the data collection on informal factors. The report is aimed at identifying good practices and challenges related to informal factors affecting the independence of SAIs.

The report will input the draft of OECD principles which will be addressed to Executive and Legislative to strengthen the implementation of the Mexico Declaration Principles.

The OECD IDI report may be reviewed by contributing partners and will receive the input from INTOSAI partners. The structure of the report must be determined in accordance with the findings and the progress of the data collection process. Parallely to the data collection process and preparation of the IDI-OECD report, a new approach on the WB Supreme Audit Institution Index on SAI Independence will be analyzed and discussed by the global project participants.

SAI Context

The findings highlight several contextual challenges SAIs face globally. These include, among others:

- The influence of current political cultures, particularly the pressures and expectations placed on SAIs in politically sensitive environments.
- Persistent expectations for SAIs to deliver results despite systemic limitations – such as weaknesses in national accounting systems, internal control frameworks, and prosecutorial capacities.
- Concerns raised by numerous Ministries of Finance about the increasing difficulty of justifying SAIs having their own rules regarding salaries, budgets, and administrative arrangements.

Mexico Declaration Principles

With respect to the Mexico Declaration principles, it is important to stress a few examples from the booklet:

Principle 1 (Legal Protection): In many cases, a lack of legal harmonization undermines the constitutional protection of SAIs in practice. For instance, regulations on national security contradicting unrestricted access to information of SAIs.

Principle 2 (Independence of Heads of SAIs): There is concern about what real protection from retaliation looks like for heads of SAIs.

Principle 3 (Broad Mandate): SAIs are increasingly expected to replace other oversight bodies – such as internal auditors or electoral authorities.

Principle 4 (Access to Information): Limitation in accessing information is sometimes linked to reactions to prior audit findings.

Principle 6 (Freedom to Publish Reports): Miscommunication remains a recurring issue, particularly in how audit findings are interpreted, which can negatively impact the credibility and reputation of SAIs.

Principle 7 (Follow-up on Audit Recommendations): The limited capacities and capabilities within the legislature often weakens the legislative follow-up of audit recommendations.

Principle 8 (Financial Autonomy): Finally, fiscal rules are increasingly being used to justify limiting the growth of SAI budgets, there is a need to align the application of these fiscal rules to fiscal transparency practices.

Way Forward

After nearly two years of planning, research, consultations, and data collection, the OECD and IDI are preparing a joint report to be finalised in 2026. The report will examine the real-life challenges SAIs face in working with the executive and legislative branches, highlighting both challenges, good practices and informal dynamics.

It will showcase effective practices that have contributed to SAIs' independence, effectiveness and impact despite political or financial pressures, and identify success factors – such as ways to maintain constructive engagement with institutional actors while protecting institutional autonomy. These findings are expected to support future collaboration between international partners and national institutions and help promote better environments for SAIs to operate independently. While designed primarily for SAIs, the report may also offer valuable lessons for other independent oversight bodies facing similar challenges, with content grounded in the INTOSAI community's values and the principles of the Mexico Declaration.

In the lead-up to its release, IDI and OECD will stay closely engaged with the INTOSAI community to ensure the findings are widely shared and support meaningful follow-up at global and national levels.

The International Monetary Fund (IMF) and the World Bank helped shape the project to ensure alignment with global goals related to public financial management and fiscal transparency.

Lessons learned

As we wrap up, let me highlight some of the critical lessons we've learned so far:

- First, *global advocacy* can truly be a game changer. Organizations like the IDI, the World Bank, and the IMF play a pivotal role in driving progress and supporting SAIs worldwide.
- Second, *context matters*. Political dynamics and electoral cycles shape how SAIs operate and how their mandates are fulfilled.
- Third, *independence does not mean isolation*. SAIs thrive when they build strong partnerships at the local level – with civil society organizations, the media, and academia.
- Fourth, *informal factors matter*. Legal frameworks alone aren't enough; informal mechanisms often fill the gaps and help SAIs navigate complex environments.
- Fifth, *independence is linked to value and relevance*. SAIs must demonstrate their value to society to maintain their independence and credibility.
- And finally, *SAI independence is correlated to the independence of other entities*. The strength of judiciary and oversight institutions directly influences the effectiveness and autonomy of SAIs.
- One more thing: *reputation is a key element*. It's not just about legal mandates – it's about earning and maintaining trust through consistent, high-quality work.

Independência, cooperação e memória: o sentido humano do controle público

Inaldo da Paixão Santos Araújo²

“[...] Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária entre a administração e a legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional [...]”

Ruy Barbosa, 1890

UMA BREVE EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Com imensa alegria, enquanto aguardava o voo de regresso a casa, recebi o convite da Juíza-Conselheira Filipa Urbano Calvão, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal (TCP), para escrever um artigo sobre a importância da independência das Instituições Superiores de Controle (ISC), bem como sobre a relevância da cooperação entre essas instituições para o aprimoramento das suas atuações em benefício da sociedade. O convite trazia ainda o propósito de revisitar a história daquele que, entre outros, muito contribuiu para a união e o intercâmbio de experiências entre a Corte de Contas portuguesa e os Tribunais de Contas brasileiros: o Juiz-Conselheiro aposentado José Fernandes Farinha Tavares.

Se prontamente aceitei a missão, foi já em voo, ao contemplar a infinitude de um belo céu azul de outono no hemisfério sul, sobre o Atlântico – que nos separa de Portugal, mas paradoxalmente nos une –, que comecei a refletir sobre a responsabilidade de relatar, ainda que em breves palavras, o que ouvi, o que li, o que vi e, sobretudo, o que vivi e aprendi ao longo de mais de 40 anos de atividade auditorial no Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). Hoje, exercendo também a presidência do Instituto Rui Barbosa (IRB), procuro não deixar de imprimir nos meus escritos a marca de um homem das contas, que, por vezes, se afasta dos números para se aproximar dos contos – deixando de contar com algarismos para contar com palavras.

² Mestre em Contabilidade, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Professor da Universidade do Estado da Bahia, Presidente do Instituto Rui Barbosa, Escritor.

inaldo_paixao@hotmail.com

Da introdução

Há temas que, embora revestidos de técnica, pertencem ao domínio mais profundo das convicções. A independência das ISC, no Brasil e em Portugal denominadas de Tribunais de Contas, é um deles. A cooperação entre essas instituições, outro. Ambos, à primeira vista, parecem conceitos abstratos, próprios de documentos normativos ou de debates acadêmicos. Mas, na verdade, são ideias vivas – construídas no tempo, moldadas pela experiência e, sobretudo, sustentadas por pessoas. Ao longo de minha trajetória no controle público – primeiro como auditor, por um quarto de século, e depois como conselheiro – aprendi que instituições de controle não se afirmam apenas por suas competências legais. Elas se afirmam pela capacidade de honrar princípios, assim como pelas histórias das pessoas que, ao seu tempo, colocaram as tesselas nesse mosaico do bom controle público. E, nesse campo, poucos referenciais foram tão decisivos quanto aqueles estabelecidos no âmbito da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) – organização internacional, fundada em 1953, que congrega as ISC de mais de 190 países e que tem como missão promover o intercâmbio de conhecimentos, o aperfeiçoamento das práticas de auditoria aplicada ao setor público e o fortalecimento das instituições de controle em todo o mundo. Entre seus principais objetivos estão o desenvolvimento de padrões profissionais comuns, o estímulo à cooperação internacional e o fortalecimento da independência e da relevância das instituições de controle, sempre com foco na melhoria da governança pública.

O IRB e a construção de uma cultura cooperativa

É nesse ponto que me permito trazer uma dimensão mais pessoal – e, ao mesmo tempo, institucional. Ao longo dos últimos 16 anos, tive o privilégio de acompanhar o fortalecimento do IRB, associação civil criada pelos Tribunais de Contas em 1973 com o objetivo de auxiliar essas Cortes no desenvolvimento e no aperfeiçoamento das suas atividades de controle externo.

No Brasil, o IRB, por meio do seu comitê técnico de auditoria, desempenha um papel central na internalização dos padrões internacionais da INTOSAI. Assim, o IRB recomenda aos Tribunais de Contas a adoção da estrutura de pronunciamentos profissionais dessa organização – o chamado INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP). Esse processo resultou na consolidação das denominadas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), disponíveis em <https://nbasp.irbcontas.org.br/>, que traduzem e adaptamos padrões internacionais à realidade institucional brasileira.

Mais do que uma simples tradução normativa, trata-se de um esforço de harmonização que fortalece a qualidade, a comparabilidade e a credibilidade das auditorias realizadas no país.

O Instituto, que nasceu com a missão de promover o aperfeiçoamento técnico e científico dos Tribunais de Contas brasileiros, tornou-se, com o tempo, muito mais do que isso. Tornou-se um espaço de encontro, tornou-se a “Casa do Conhecimento” desses Tribunais.

Assim, enquanto membro do IRB, vi, em inúmeros congressos, seminários e encontros técnicos, o quanto a troca entre instituições é capaz de produzir avanços concretos. Vi jovens

auditores dialogando com conselheiros experientes e vice-versa. Vi tribunais de diferentes regiões construindo soluções comuns para problemas semelhantes.

E vi, sobretudo, uma mudança de mentalidade: a passagem de uma cultura de atuação isolada para uma cultura de cooperação estruturada.

A independência como uma conquista essencial do controle público

Quando se revisita a Declaração de Lima, aprovada em 1977 pela INTOSAI, percebe-se que não se trata apenas de um marco técnico, mas de uma afirmação essencial ao pleno funcionamento das ISC.

A Declaração de Lima define princípios fundamentais para o funcionamento das ISC, especialmente no que diz respeito à sua independência e à sua eficácia. Entre seus pontos centrais estão: a) independência das instituições de auditoria pública em relação aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; b) necessidade de garantias institucionais e constitucionais para que esses órgãos atuem sem interferências políticas; c) abrangência do controle sobre todas as receitas e despesas públicas, inclusive estatais e paraestatais; d) direito de acesso irrestrito a documentos e informações necessárias à fiscalização; e) importância da transparência e da prestação de contas (*accountability*) na gestão pública.

Nessa carta fundamental do controle público mundial, consagra-se o entendimento de que o controle externo só cumpre a sua missão institucional se for exercido com independência – não como um atributo formal, mas como uma condição concreta de funcionamento. Como afirma o próprio texto, “as instituições superiores

de controle só podem cumprir suas tarefas de forma objetiva e eficaz se forem independentes da entidade auditada e protegidas contra influências externas”.

Independência para agir, para investigar, para decidir e, sobretudo, para dizer

A independência das ISC representa um princípio essencial que assegura a autonomia administrativa e financeira, permitindo a análise e o questionamento de fatos ou assuntos sob uma perspectiva livre de qualquer interferência. Essa independência guarda uma estreita relação com a isenção, elemento de suma importância para o exercício das funções fiscalizatórias.

Como falar em uma análise coerente com os fatos se houver parcialidade por parte de auditores e da alta administração de uma ISC? Nesse sentido, ser isento no controle externo é exercer a missão com uma visão livre de influências que possam comprometer a condução técnica. É, ainda, como observar o horizonte de uma forma ampla, sem qualquer construção ou obstáculo que impeça a percepção de todos os seus pontos.

Ao percorrer a trilha do ser independente, chego à lisura. Em uma consulta ao Dicionário Online da Língua Portuguesa, em um de seus significados, encontro que se trata da qualidade de quem age com caráter moral e retidão, frequentemente usada no contexto jurídico ou administrativo para garantir transparência e conformidade ética. Conceito esse que nos remete à compreensão da integridade.

A conformidade ética é o compromisso organizacional de operar dentro de padrões morais e legais, indo além das regras formais (*compliance*),

para promover uma cultura de integridade, entendida como o agir com coerência entre palavras, valores e comportamentos em todas as situações, envolvendo imparcialidade e responsabilidade. Em conclusão, a eticidade e a lisura de determinado auditor ou da alta administração de uma ISC somente são possíveis se a independência de seus trabalhos lhe for assegurada.

Ao longo dos anos, testemunhei, em diferentes contextos, como essa independência pode ser tensionada – por pressões políticas, por limitações orçamentárias, financeiras e estruturais ou, até mesmo, por incompreensões sobre o papel das instituições de controle. É exatamente nesses momentos que a força dos princípios se revela.

A Declaração do México, aprovada pela INTOSAI em 2007, veio aprofundar essa construção ao sistematizar os pilares da independência, a saber: a) previsão legal da independência das ISC, de seus membros e de seu quadro funcional; b) mandato suficientemente amplo e discricionariedade no exercício das funções das ISC; c) acesso irrestrito a informações; d) independência das ISC para o desempenho de suas competências; e) prevenção de conflitos de interesse; f) adoção de medidas pertinentes no caso de questões que possam afetar ou que tenham afetado sua independência; g) direito e obrigação de informar sobre seu trabalho; h) liberdade para decidir o conteúdo e o momento oportuno de publicação e divulgação de seus relatórios de auditoria; i) utilização de mecanismos eficazes de monitoramento das deliberações; j) cooperação interinstitucional, sem prejuízo da independência e da autonomia; e k) autonomia financeira e gerencial/administrativa, bem como disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros adequados.

Em resumo, a Declaração do México assegura que, para que as ISC sejam independentes, devem dispor de autonomia organizacional, liberdade para definir sua agenda de trabalho, acesso irrestrito à informação e segurança quanto aos seus recursos. De forma direta, estabelece que “a independência das instituições superiores de controle é essencial para o desempenho eficaz de suas funções”.

Mais do que uma evolução normativa, foi um amadurecimento institucional

A mensagem é clara: não há controle efetivo sem liberdade institucional. E essa liberdade não pertence ao órgão – pertence à sociedade que dele depende.

É imperioso reafirmar que a independência das ISC constitui uma garantia essencial para o bem-estar da sociedade. Trata-se de um pilar que sustenta a credibilidade do controle externo, permitindo que suas decisões e manifestações técnicas se pautem exclusivamente pela legalidade, pelas evidências suficientes e adequadas e pelo interesse público. Sem essa autonomia, compromete-se não apenas a fiscalização, mas também a própria confiança do cidadão na boa gestão dos recursos que lhe pertencem.

Nesse cenário, a independência revela-se uma condição indispensável para que o controle externo exerça sua missão em plenitude, afastado de pressões políticas e externas. É ela que assegura aos auditores e à alta administração de uma ISC a serenidade necessária para analisar, apontar e decidir com base em critérios técnicos, preservando a imparcialidade e a integridade do processo fiscalizatório e judicante se for o caso. Mais do que um atributo imprescindível, a independência

é um elemento estruturante, sem o qual não há como se falar em controle efetivo, tampouco em *accountability* (obrigação de prestar contas). Ruy Barbosa, um dos maiores juristas brasileiros, em sua exposição de motivos para a criação do Tribunal de Contas da União (TCU), ainda nos idos do Governo Provisório (em 1890), ao afirmar que “o sistema de contabilidade orçamentária era defeituoso em seu mecanismo e fraco em sua execução”, via como imprescindível “a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária entre a administração e a legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil”.

Por isso, fortalecer a independência das ISC é, em última análise, fortalecer o próprio Estado Democrático de Direito. Ao garantir que essas instituições atuem com autonomia, promove-se não apenas a correta aplicação dos recursos públicos, mas também a transparência, a responsabilidade e a ética na administração pública. Assim, a independência deixa de ser um conceito abstrato e se materializa como um instrumento de proteção do interesse coletivo, reafirmando o papel indispensável do controle externo na construção de uma governança pública mais justa, eficiente e confiável. Um controle público que efetivamente cuide das pessoas.

Pode-se dizer, ainda, que o pensamento de Ruy Barbosa é uma base teórica e filosófica antecipatória do que a Declaração de Lima depois consolidaria como o padrão técnico internacional de auditoria pública. Ruy Barbosa formula, no contexto brasileiro da Primeira República, uma

visão ética e institucional do controle das contas públicas; a Declaração de Lima, anos depois, universaliza e sistematiza esses princípios em nível global por meio da INTOSAI.

Em outras palavras, o que Ruy já defendia em 1890 como uma necessidade para o Estado brasileiro acabou se tornando, em 1977, um padrão mundial de boas práticas de auditoria pública.

Seria, ou não, Ruy Barbosa um homem à frente de seu tempo?

Independência não é solidão

Se a independência é uma condição para a legitimidade, a cooperação é uma condição para a efetividade.

É sempre importante recordar, também, como outrora nos ensinaram os clássicos, que nenhuma instituição, por mais sólida que seja, subsiste isoladamente. A República, em sua essência, não se constrói sobre poderes isolados, mas sobre pontes de independência, de harmonia e de cooperação.

Costumo dizer, com a serenidade de quem há décadas observa o funcionamento do controle externo, que o verdadeiro vigor das instituições não reside apenas em suas competências formais, mas, sobretudo, na capacidade de dialogar, compartilhar e construir soluções conjuntas. Afinal, o controle não é um fim em si mesmo; é um instrumento de cidadania, destinado, como já afirmei, a assegurar que os recursos públicos cumpram sua finalidade maior: servir à sociedade.

Nesse contexto, a cooperação entre as entidades de controle – Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Controladorias e demais órgãos – revela-se não apenas desejável, mas imprescindível. A prática não se esgota em conceitos teóricos, mas ganha corpo no cotidiano das instituições,

quando o diálogo substitui o isolamento e a cooperação se converte no método de trabalho. É na prática que se constroem respostas mais eficazes para desafios que, em grande medida, ultrapassam fronteiras e assumem um caráter universal.

Essa é uma lição que não está apenas nos documentos, mas na prática cotidiana de quem vive o controle público.

O lema da INTOSAI – *Experientia mutua omnibus prodest* – sempre me pareceu mais do que uma expressão elegante em latim. Ele traduz uma verdade simples: ninguém aprende sozinho. Ninguém faz nada sozinho.

Desde a Declaração de Lima, marco fundamental para as instituições superiores de controle, já se compreendia que o fortalecimento dessas entidades não decorreria apenas de normas bem delineadas, mas da capacidade de interagir, aprender mutuamente e evoluir de forma coordenada.

Ao reconhecer o intercâmbio de ideias e práticas entre as chamadas “Casas do Cidadão” como um dos caminhos mais seguros para o aperfeiçoamento da auditoria pública, estabeleceu-se um princípio que permanece atual e necessário: o de que a excelência no controle não se constrói de maneira solitária, mas sim por meio de redes de colaboração, nas quais o conhecimento circula, se aprimora e se transforma em soluções concretas, capazes de elevar a qualidade da boa governança.

Num mundo em que os desafios da gestão pública se tornam cada vez mais complexos, a atuação isolada tende à insuficiência. Políticas públicas atravessam fronteiras, problemas se interconectam, soluções exigem múltiplos olhares.

É inegável que os novos tempos – e refiro-me ao avanço das novas tecnologias e de sua aplicação no auxílio das atividades institucionais – têm alterado

o funcionamento do controle público. A incorporação de inteligência artificial, o uso intensivo de dados e a crescente exigência por transparência impõem uma mudança de paradigma. Não se trata mais de um controle meramente formal, voltado à verificação da conformidade, mas de um controle orientado a resultados, preocupado com a efetividade das políticas públicas e com o impacto real na vida do cidadão.

Foi nesse contexto que a INTOSAI-P 12, que no Brasil corresponde à Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público 12 (NBASP 12), ao tratar do valor e dos benefícios das ISC, destaca que essas instituições devem fazer a diferença na vida dos cidadãos, atuando com credibilidade, relevância e visibilidade. E essa “diferença” não se constrói de forma isolada: ela pressupõe interação, articulação e, sobretudo, cooperação.

Ela nos lembra, com clareza, que não basta fiscalizar. É preciso gerar valor e benefício para a sociedade. Como afirma o citado documento, “as instituições superiores de controle devem fazer a diferença na vida dos cidadãos” e “devem ser fontes confiáveis de informação independente e objetiva que apoiem a boa governança”.

Essa norma nos convida a refletir sobre o papel estratégico do controle externo na promoção da boa governança. Ao enfatizar a necessidade de diálogo com a sociedade e com outras instituições, a INTOSAI-P 12 reforça a ideia de que o controle deve ser acessível, compreensível e útil. Isso implica, necessariamente, a construção de redes de colaboração que ampliem o alcance das ações de fiscalização e potencializem seus resultados.

Entretanto nenhuma dessas transformações alcançará seu potencial pleno sem a atuação coordenada das instituições de controle. É na cooperação que se potencializam competências,

que se evitam redundâncias e que se fortalece a inteligência institucional. Como já tive a oportunidade de afirmar em outras ocasiões, somente avançaremos de forma consistente se houver um verdadeiro espírito de união entre aqueles que integram o sistema de controle público.

Não se trata, evidentemente, de diluir competências ou de comprometer a autonomia dos órgãos. Ao contrário, a cooperação bem-estruturada preserva as atribuições institucionais ao mesmo tempo que promove a integração. É o diálogo técnico, respeitoso e contínuo que permite a construção de soluções mais eficazes e duradouras.

A cooperação, ademais, reforça um valor essencial: a transparência. Quando instituições compartilham dados, metodologias e resultados, ampliam-se as possibilidades de controle social e fortalece-se a confiança da sociedade nas estruturas de fiscalização. E confiança, como sabemos, é um dos pilares invisíveis que sustentam qualquer democracia.

Também não podemos nos esquecer do papel pedagógico do controle. Ao atuar de forma articulada, as ISC não apenas fiscalizam, mas orientam, educam e induzem boas práticas. Nesse aspecto, a cooperação transforma o controle em um agente de transformação, capaz de contribuir para a melhoria contínua da gestão pública.

Após essas reflexões, impõe-se reconhecer que o futuro do controle público está diretamente associado à capacidade de suas instituições de atuarem de forma integrada, estratégica e orientada por um propósito comum. Não se trata apenas de aprimorar técnicas ou incorporar novas ferramentas, mas de consolidar uma cultura institucional pautada pela cooperação, pela confiança mútua e pelo compromisso com resultados que transcendam relatórios e se traduzam em benefícios concretos para a sociedade.

Ao final, se o objetivo maior do controle é servir à sociedade, não faz sentido que aqueles que o exercem caminhem isoladamente. A cooperação não é apenas uma estratégia operacional; é um compromisso ético com a eficiência, a transparência e a boa governança.

Gerar valor implica, portanto, dialogar, compartilhar e construir conjuntamente.

Portugal e Brasil: pontes que o tempo não desfaz

A cooperação internacional entre as ISC acrescenta uma dimensão ainda mais rica a esse processo, ainda mais quando falantes da mesma língua.

O TCP sempre foi um parceiro generoso e qualificado dos Tribunais de Contas brasileiros. Ao longo de décadas, construiu-se uma relação que vai além da formalidade institucional: é uma relação de confiança, de troca de experiência, de visitas técnicas, de apoio integrado, de cooperação institucional. E mesmo com o oceano Atlântico a nos separar, ele também tende a nos unir.

Contudo, no que diz respeito à independência e à cooperação entre as entidades, resta-me, portanto, para concluir, evocar, com toda a distinção que merece, um defensor fervoroso desses atributos. Refiro-me a José Fernandes Farinha Tavares, servidor, ex-presidente e membro jubilado do TCP, que sempre defendeu a importância da independência e da cooperação para o fortalecimento das ISC.

Com sua elegância no trato com a causa pública – e também com as pessoas –, conseguiu atuar de forma que não apenas o TCP se destacasse, mas que todas as Casas de Controle Externo nos países de língua portuguesa alcançassem cada vez

mais espaço e fossem mais reconhecidas pelo povo dessas terras.

Desde os idos de 1995, por ocasião das comemorações dos então 80 anos da Casa de Auditoria da Bahia, tenho o imenso privilégio de conviver – ainda que a distância, separados pelo Atlântico – e aprender, a cada encontro, com o Dr. José Tavares. E, ao tratar justamente desse momento comemorativo, gostaria de pontuar que não me restam dúvidas de que, sem sua contribuição e cooperação institucional, não teria sido realizado um evento tão grandioso quanto aquele. Com sua colaboração, foi possível enriquecê-lo ainda mais, com a participação de renomados palestrantes estrangeiros.

Mas não apenas isso: na condução e no exercício das funções de Diretor-Geral, Presidente do Conselho Administrativo e Chefe de Gabinete da Presidência, ele ampliou horizontes e tomou decisões relevantes que fortaleceram os nossos Tribunais de Contas. E não sou apenas eu quem assim afirma. Condecorado com a Comenda de Grande Oficial da Ordem do Mérito (República Portuguesa), a Comenda da Ordem de Rio Branco (Brasil), o Grande-Colar do Mérito do Tribunal de Contas da União do Brasil, a Medalha do Mérito Ministro Miguel Seabra Fagundes (Associação dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON) e, em especial, com a Moção de Homenagem da Casa do Cidadão baiana, tem em tais distinções o testemunho de sua grandiosidade.

Conheço o Juiz-Conselheiro José Farinha Tavares há mais de 30 anos. Ao longo desse tempo, pude testemunhar não apenas sua competência técnica, mas também sua visão profundamente humanista do controle público.

O Juiz-Conselheiro José Tavares costuma defender – e defende – em intervenções e reflexões

institucionais, que o controle deve contribuir para a melhoria da gestão, uma compreensão que dialoga diretamente com o espírito da INTOSAI-P 12 e com a ideia de que as instituições devem “fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições públicas”.

Poderia redigir inúmeras laudas para descrever a sua importância para o controle externo mundial, mas tenho a certeza de que tudo isso ainda não seria suficiente. Por isso, ao apresentar esses modestos comentários, faço questão de destacar o que já tornei público em artigo publicado no jornal Tribuna da Bahia, em 25/11/2024: “José Tavares, um presidente que fez história”.

Conclusão: entre princípios e pessoas

Como já afirmei, a independência assegura a legitimidade. A cooperação garante a efetividade.

E, entre ambas, está a experiência humana – que dá sentido, direção e propósito às instituições.

Nesse contexto, importa sublinhar que a autonomia institucional não pode ser compreendida como isolamento. Pelo contrário, a verdadeira independência reforça-se quando acompanhada por mecanismos de cooperação, transparência e responsabilização recíproca, que permitem o aperfeiçoamento contínuo das práticas de controle e a consolidação da confiança pública.

Ao olhar para trás, vejo que a evolução do controle público não se deu por rupturas bruscas, mas pela acumulação de experiências.

Cada norma internacional, cada declaração e cada iniciativa de cooperação representa um passo nesse caminho.

Mas nada disso teria sentido sem as pessoas que dão vida a essas ideias.

Assim, ao concluir, rememoro, como nos ensinou o Juiz-Conselheiro José Tavares, que a vigilância das instituições é uma condição da cidadania. No campo do controle público, essa vigilância se realiza por meio de instituições independentes administrativa e financeiramente, mas também abertas ao diálogo e à aprendizagem mútua.

Ao final, a experiência mútua beneficia a todos. Mas beneficia, sobretudo, a sociedade enquanto uma organização coletiva dos indivíduos.

Referências

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://dicionario.acad-ciencias.pt/pesquisa/?word=li-sura>. Acesso em: 28 abr. 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)**. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br>. Acesso em: 28 abr. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Framework of Professional Pronouncements (IFPP)**. Disponível em: <https://www.issai.org/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P1: The Lima Declaration**. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 10: Declaração do México – Mexico Declaration on SAI Independence**. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 12: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens**. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

Da Independência do Tribunal de Contas *per tempora* – Entre a exigência de controlo e a salvaguarda da função jurisdicional

José Fontes¹

Este artigo é dedicado ao Juiz Conselheiro José Tavares, antigo Presidente do Tribunal de Contas, cuja ação, firme, lúcida e esclarecida, se afirmou, ao longo de tantos anos de serviço público e de modo constante, na defesa e na consolidação da independência da jurisdição financeira em Portugal.

BREVE ENQUADRAMENTO

A reflexão sobre a independência do Tribunal de Contas² *per tempora* revela-se de particular relevância teórico-jurídica e institucional, na medida em que este órgão ocupa uma posição singular na arquitetura constitucional do Estado contemporâneo, situada na interseção entre fiscalização financeira, controlo da legalidade e exercício de funções jurisdicionais próprias. A progressiva complexificação das finanças públicas, o reforço das exigências de transparência, responsabilidade e boa governação, bem como a crescente centralidade do escrutínio sobre a gestão dos recursos públicos, tornam especialmente oportuno revisitar, numa perspetiva histórica e dogmática, mas com sentido de futuro – ainda que de forma breve –, os fundamentos e desafios da sua independência institucional.

Com efeito, o Tribunal de Contas não se limita a desempenhar funções de auditoria ou controlo administrativo, antes exercendo poderes jurisdicionais cuja credibilidade depende, de forma decisiva, da preservação da sua independência face aos poderes político, administrativo e financeiro. Neste contexto, a reflexão já há muito consolidada, sobre a evolução da sua independência *per tempora* assume renovada importância. Tais análise e reflexão foram permitindo compreender de que modo diferentes modelos constitucionais procuraram equilibrar duas exigências potencialmente tensionais e, nalguns casos, até dilemáticas: por um lado, a necessidade de assegurar um controlo rigoroso, eficaz e transparente sobre a utilização dos dinheiros públicos; por outro, a salvaguarda da função jurisdicional enquanto expressão de imparcialidade, independência e autonomia decisória e submissão exclusiva à Constituição³ e à lei.

¹ Professor Catedrático da Academia Militar – Instituto Universitário Militar e Professor Catedrático Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

² Sobre o regime jurídico-constitucional do Tribunal de Contas de Portugal ver, entre outros, Canotilho, J. J. Gomes, & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (4.ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora. Cfr., ainda, Tavares, J. (2018). *O Tribunal de Contas e o controlo financeiro público*. Lisboa: Tribunal de Contas.

³ Vide Miranda, J. (2017). *Manual de Direito Constitucional* (Tomo I, 10.ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

A atualidade do tema é ainda reforçada pelas transformações dos paradigmas de governação pública, pela intensificação dos mecanismos internacionais de supervisão financeira e pelas permanentes pressões sobre as instituições de controlo superior, tornando este debate não apenas historicamente pertinente, mas também decisivo – hoje – para a consolidação do Estado de Direito financeiro nas democracias contemporâneas. Este artigo pretende apenas sublinhar e reforçar ideias que são essenciais – a nosso ver – para assegurar uma jurisdição plena de uma instância judicial que a Lei Fundamental portuguesa consagra e integra plenamente – e sem reservas – no âmbito do poder judicial.

i. *In temporibus praeteritis*

A questão da independência do poder judicial⁴ é tema estruturante que atravessa, com persistência quase ininterrupta, o lastro da História das ideias políticas e jurídicas, acompanhando – e, não raras vezes, condicionando – a evolução dos regimes, dos sistemas e das formas de governo.

A par dessa exigência de independência, emerge e acresce ao debate – no plano das ideias – a sempre renovada e, por vezes, *vexata quaestio* da legitimidade do poder judicial⁵: um poder que (em muitos sistemas jurídico-políticos), não sendo diretamente sufragado, se via frequentemente colocado sob o escrutínio da sua natureza democrática, da sua fonte de legitimação e da sua posição no *sacro* equilíbrio dos poderes do Estado. A questão colocava-se, não raras vezes, num debate dicotómico (e talvez redutor) entre poder democrático *versus* poder não democrático.

Os Tribunais de Contas não estiveram, nem poderiam estar, ausentes destes debates. Pelo contrário, foram, em múltiplos momentos históricos, sujeitos particularmente expostos – dir-se-ia mesmo privilegiados – dessa controvérsia, muito especialmente no contexto português, onde a natureza híbrida da jurisdição financeira⁶ – situada entre o controlo jurisdicional, o controlo administrativo e a fiscalização financeira *stricto sensu* – alimentou leituras divergentes quanto ao seu estatuto, às suas funções, ao seu lugar na arquitetura constitucional do sistema de justiça e, até, quanto à natureza jurídica de muitas das suas decisões.

É precisamente neste ponto de tensão – entre independência e legitimidade – que se joga uma parte essencial da arquitetura do Estado de Direito⁷. Porque se a independência é condição de *possibilidade* da função jurisdicional, a legitimidade é condição da sua *aceitação* no seio da comunidade política.

i.(i). Da independência do poder judicial: o Tribunal de Contas

Se assim é, então a independência não pode ser entendida como uma proclamação meramente normativa *para o bronze da História* ou como um atributo meramente formal ou adjetivo reconhecido na Constituição e na lei. A independência – e, em particular, a independência da jurisdição financeira – exige densificação, conteúdo e garantias efetivas.

Importa, por isso, identificar alguns elementos estruturantes que permitem afirmar – não em abstrato, mas em concreto – a independência do Tribunal de Contas.

Desde logo, uma independência orgânico-institucional, que assegure a separação face aos demais poderes do Estado, impedindo interferências externas, diretas ou indiretas, não tanto na definição das suas competências, mas mais no seu desempenho, na organização interna e no exercício das suas funções. Tal implica a existência e o reconhecimento de uma organização e categoria judiciária própria e autónoma e, enquanto tribunal supremo dessa organização judiciária, as

⁴ Cfr., por todos, o clássico Montesquieu, C. de Secondat, barão de. (1748/1987). *De l'esprit des lois* (Livro XI). Paris.

⁵ Vide Hamilton, A. (1788/2003). Federalist No. 78., *The Federalist Papers*. USA.

⁶ Sousa Franco, A. (2004). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (4.ª ed.). Coimbra: Almedina.

⁷ Ackerman, J. M. (2005). Social accountability in the public sector: A conceptual discussion. *Social Development Papers: Participation and Civic Engagement*, 82, World Bank.

suas decisões são finais e definitivas e fazem caso julgado. Assim, alterações à lei de organização, funcionamento e processo do Tribunal de Contas não podem deixar de respeitar o texto constitucional em vigor e particularmente princípios como o da separação de poderes, da reserva do perímetro competencial e da sua natureza judicial.

Depois, uma independência funcional, que garanta que o Tribunal de Contas decide com base exclusiva no Direito, imune a orientações, instruções ou condicionamentos de natureza política, administrativa ou financeira, preservando as autonomia e independência do “juízo *jurisdicional*” que assenta – apenas – na Constituição e na lei.

A esta acresce – ainda – uma independência estatutária dos seus juízes, traduzida em garantias de inamovibilidade, irresponsabilidade pelas decisões proferidas, regime próprio de incompatibilidades e proteção contra formas, mais ou menos subtis ou veladas, de pressão, interferência ou cerceamento.

Não menos relevante é a independência financeira e administrativa da instituição, condição frequentemente esquecida, mas decisiva: sem meios adequados, sem autonomia na gestão dos seus recursos e sem capacidade de definir prioridades, a independência arrisca-se a ser meramente nominal. Por isso, é bem necessário que o Tribunal de Contas disponha de recursos financeiros e patrimoniais, de um corpo técnico e de auditores que sustente e dê apoio e suporte à *decisão*.

A tudo isto soma-se uma dimensão que importa sublinhar: a independência material ou substancial, que se revela na efetividade da função jurisdicional exercida. Porque não basta que o Tribunal de Contas exista, nem que julge; é necessário que disponha de competências suficientes,

de poderes adequados e de um espaço próprio de intervenção que não seja progressivamente comprimido por outras instâncias ou lógicas de atuação. Ou seja, o *perímetro* da sua competência jurisdicional deve estar-lhe atribuído de forma não concorrencial com outras instâncias, evitando potenciais conflitos de natureza vária e assegurando que o Tribunal de Contas dispõe de um *espaço jurisdicional* que lhe permite, com clareza, compreender e exercer o seu mandato constitucional.

Finalmente, – sem que o elenco se esgote – mas não menos importante, a independência exige reconhecimento institucional e cultura jurídica, isto é, um ambiente em que os demais órgãos do Estado, da Administração Pública e da própria comunidade jurídica interiorizem e respeitem o papel do Tribunal de Contas como verdadeiro órgão jurisdicional e lhe reconheçam, bem como às suas decisões, autoridade.

É, pois, neste conjunto articulado, mas não exaustivo, de garantias – orgânicas, funcionais, estatutárias, financeiras e materiais – que se joga a efetiva independência da jurisdição financeira. A sua ausência, fragilização ou erosão, ainda que parcial, compromete não apenas o estatuto jurídico-constitucional do Tribunal de Contas, mas pode vir a comprometer a própria qualidade do Estado de Direito, da qualidade das finanças públicas e da nossa democracia.

Se a independência da jurisdição financeira exige densificação, então a prevenção de fenómenos de desjudicialização e de esvaziamento funcional impõe a identificação e o respeito por um conjunto de condições mínimas de salvaguarda, com tutela constitucional.

Desde logo, e como se disse, a afirmação clara e inequívoca da natureza jurisdicional do Tribunal de Contas, não apenas no plano formal, mas

também no plano funcional, evitando – no atual quadro constitucional – soluções normativas que fragmentem ou diluam o exercício da função de julgamento em matéria financeira.

Em segundo lugar, a reserva de jurisdição financeira, garantindo que as matérias que envolvam responsabilidade financeira, julgamento de contas e aplicação de sanções não sejam deslocadas para instâncias administrativas ou órgãos de controlo interno, sob pena de se subverter a lógica do Estado de Direito e porventura diminuir, por esta via subtil, o prestígio e a dignidade constitucionais do Tribunal de Contas. Se a Constituição da República Portuguesa de 1976 consagra um Tribunal Contas é este modelo que deve/tem de prevalecer e não qualquer outro que seja gerador de equívocos, limitador da ação fiscalizadora jurisdicional.

A isto deve acrescer a intangibilidade do núcleo essencial de competências do Tribunal de Contas, impedindo a sua compressão progressiva por via legislativa ou regulamentar, designadamente através da transferência de poderes decisórios para entidades administrativas reguladoras ou de supervisão, ainda que independentes. Aliás, este modelo de Entidades Fiscalizadoras⁸ não judiciais é opção em vários países, mas não no caso constitucional português.

Importa ainda assegurar a prevalência da função jurisdicional sobre as funções de controlo administrativo ou de auditoria, evitando que a dimensão técnico-financeira se sobreponha à dimensão jurídico-jurisdicional, com o conseqüente risco de transformação do Tribunal num mero órgão de fiscalização sem relevância ou conteúdo. Não há

dúvidas que aquelas funções de controlo e auditoria internas são essenciais, mas não podem substituir o papel do controlo jurisdicional do Tribunal de Contas sempre no respeito pelo estruturante princípio da separação de poderes. Aliás, também em respeito pelo mesmo princípio constitucional, previsto no artigo 111.º, n.º 1, não caberá ao Tribunal de Contas definir políticas públicas, nem a definição da política geral do País que é da exclusiva competência do Governo, atento o disposto no artigo 182.º da Constituição portuguesa.

Não menos relevante é a garantia de efetividade dos julgamentos, assegurando que as decisões jurisdicionais do Tribunal de Contas sejam respeitadas e dotadas de mecanismos eficazes de cumprimento e de execução, sob pena de a jurisdição se tornar vazia e meramente simbólica.

A prevenção da desjudicialização exige igualmente a contenção de modelos de *soft law* ou de mecanismos alternativos de controlo que substituam, na prática, a decisão jurisdicional, sobretudo quando desprovidos das garantias próprias do processo contencioso jurisdicional, aliás, mesmo em defesa dos gestores de dinheiros públicos, que sabem que um processo contencioso lhes confere um muito alargado conjunto de garantias de defesa.

A tudo isto acresce – como já se disse – a necessidade de reforço da autonomia financeira e organizatória do Tribunal, condição indispensável para evitar formas indiretas de condicionamento que possam afetar a sua capacidade de atuação.

Por fim, e em plano mais amplo, importa promover uma cultura de respeito pela jurisdição financeira, reconhecendo o Tribunal de Contas

⁸ Ver International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). (1977). *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. Vienna: INTOSAI.

como verdadeiro órgão jurisdicional e não como mera instância técnica ou administrativa, ou diminuindo o seu estatuto constitucional e tornando difuso o controlo financeiro, criando um ecossistema com múltiplas entidades fiscalizadoras, podendo surgir – com tal dispersão – áreas isentas de fiscalização, conflitos negativos e/ou positivos de competências, o que não é desejável. A implementação de uma cultura de rigor na gestão dos bens públicos é uma tarefa árdua, mas que pode caber igualmente ao Tribunal de Contas, que deve ter ainda mais visibilidade na sua atuação e no desempenho regular das suas funções.

É, pois, neste conjunto de salvaguardas – normativas, institucionais e até culturais – que se joga a resistência a (crescentes) tendências de desjudicialização. Porque, como já se afirmou, o risco não reside tanto na negação formal da jurisdição, mas na sua progressiva diluição.

Importa ainda assinalar que o modelo português é, pela sua tradição histórica e pelo seu prestígio internacional, muitas vezes seguido por outros Estados e ordens jurídicas, designadamente no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Qualquer reforma deve também refletir o efeito reputacional e a possibilidade de expansão para outros regimes jurídico-políticos⁹ – alguns ainda em consolidação –, com os riscos que daí podem advir.

i. (ii). Da legitimidade do poder judicial e dos tribunais

A legitimidade do poder judicial constitui – igualmente, a par da questão da independência – uma

das questões mais complexas e persistentes da teoria constitucional contemporânea. Este(s) debate(s) ocorre(m) especialmente num contexto em que os tribunais assumem um papel cada vez mais central na definição dos limites do poder político, na proteção dos direitos fundamentais e na garantia da supremacia constitucional. Ao contrário dos poderes legislativo e executivo, cuja legitimidade democrática deriva diretamente da representação popular ou da investidura política, o poder judicial exerce funções de enorme relevância pública sem depender, na maioria dos sistemas jurídicos, de sufrágio direto. Esta realidade gera uma tensão estrutural entre independência judicial, tecnicidade jurídica e responsabilidade democrática.

Na tradição liberal clássica, fortemente influenciada sobremaneira por Montesquieu, o poder judicial foi concebido como um poder de natureza essencialmente aplicativa, destinado à interpretação e à aplicação imparcial da lei, sem protagonismo político autónomo. Alexander Hamilton, no célebre *Federalist n.º 78*, reforçou esta visão, sustentando que a legitimidade judicial não advém da vontade popular imediata, mas da sua fidelidade à Constituição e ao Direito. Contudo, a progressiva expansão da justiça constitucional, particularmente nos sistemas de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade e de tutela intensiva dos direitos fundamentais, alterou significativamente esta conceção.

Os tribunais superiores e constitucionais passaram a intervir em matérias altamente *sensíveis* – como contencioso eleitoral, políticas públicas ou direitos, liberdades e garantias – suscitando o problema da tensão entre decisão judicial e

vontade maioritária, e, nalguns casos, fazendo ressurgir temáticas como as do *governo de juízes*, ou do *ativismo judiciário*, entre outras.

Deste debate emergem duas grandes orientações teóricas. A primeira, frequentemente designada como modelo legal-racional; sustenta que a legitimidade judicial decorre fundamentalmente da competência técnica dos magistrados, da sua imparcialidade, da independência institucional e da submissão exclusiva à Constituição e à lei. Nesta perspetiva, a ausência de eleição popular não constitui um défice democrático, mas antes uma garantia de neutralidade perante pressões partidárias, populistas ou conjunturais. O juiz legitima-se não por representar politicamente a sociedade, mas por assegurar a aplicação objetiva da ordem jurídica e o fundamento dessa legitimidade advém da própria lei constitucional. Tal significa que a consagração constitucional dos Tribunais, enquanto órgãos de soberania, é suficiente para os legitimar.

Em contraste, o modelo democrático-participativo defende que, dada a crescente influência política das decisões judiciais, especialmente em tribunais constitucionais e supremos tribunais, deve existir algum grau de legitimação democrática, direta ou indireta. Essa legitimação pode assumir diversas formas, incluindo nomeações políticas controladas, confirmação parlamentar, eleições populares ou mandatos temporalmente limitados. Esta corrente procura reforçar a responsabilidade pública¹⁰ dos magistrados, embora reconheça

o risco acrescido de politização e de erosão da independência judicial.

Deste modo, os sistemas jurídicos contemporâneos refletem soluções diversas, profundamente moldadas pelas respetivas tradições constitucionais e culturas jurídico-políticas.

A título meramente ilustrativo, nos Estados Unidos, a legitimidade judicial combina genericamente elementos de nomeação política e, em certos níveis, de participação eleitoral direta. No Supremo Tribunal Federal, os juízes são nomeados pelo Presidente e confirmados pelo Senado, exercendo funções vitalícias. Este sistema visa conciliar legitimidade democrática indireta com independência institucional prolongada, embora o processo de nomeação tenha adquirido, nas últimas décadas, elevada polarização política. O modelo não está, por isso, isento de dificuldades e também de riscos e de críticas.

Ao nível estadual, muitos Estados recorrem à eleição popular de juízes, através de modelos eleitorais diversificados, nos quais os eleitores designam ou decidem sobre a manutenção do magistrado em funções. Este modelo reforça *accountability*¹¹ democrática e proximidade ao eleitorado, mas apresenta riscos significativos, nomeadamente dependência financeira de campanhas, influência partidária e pressão mediática sobre decisões judiciais.

Na Europa¹² há países em que alguns juízes são eleitos pelos parlamentos, frequentemente segundo critérios de proporcionalidade político-partidária,

⁹ Cfr. Bacelar Gouveia, J. (2026). *Direito Constitucional de Angola* (2.ª ed. revista e atualizada). Lisboa/Luanda: IDES.

¹⁰ Nalguns casos até política.

¹¹ Cfr. Schedler, A., Diamond, L., & Plattner, M. F. (Eds.). (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

¹² Sobre a questão da independência do poder judicial no espaço europeu cfr. Garoupa, N., & Ginsburg, T. (2009). *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*. *American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103-134.

refletindo modelos de consensualidade¹³. Há igualmente modelos e formas de eleição popular direta. Estes sistemas visam reforçar a tal legitimidade democrática, mas podem acentuar-se algumas dependências político-partidárias mais explícitas ou mais veladas.

A Alemanha apresenta um modelo híbrido particularmente relevante no plano comparado. Os juízes do Tribunal Constitucional Federal são eleitos pelas câmaras do seu Parlamento, exigindo-se maiorias robustas. Este mecanismo procura assegurar consenso institucional, pluralismo político e elevada legitimidade constitucional, evitando quer captura partidária simples, quer isolamento tecnocrático.

Portugal adota predominantemente um modelo de magistratura de carreira, fundado em concurso público, formação especializada e progressão profissional. Tal modelo enfatiza competência técnica e autonomia institucional. No Tribunal Constitucional, contudo, verifica-se uma combinação de legitimidade democrática indireta e tecnicidade jurídica, com dez juízes eleitos pela Assembleia da República e três cooptados por estes dez membros eleitos. De assinalar – ainda – que o Presidente do Tribunal de Contas é nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Governo, nos termos do disposto no artigo 133.º, alínea *m*), da Constituição da República Portuguesa.

Importa sublinhar que o debate sobre legitimidade judicial se estrutura – sobretudo – em torno de três “*tensões*” essenciais.

A primeira opção independência a responsabilidade democrática. Quanto maior a autonomia judicial face ao poder político, maior a proteção contra

interferências externas; contudo, pode também crescer a percepção de défice democrático. A segunda contrapõe técnica *versus* representatividade. A especialização jurídica reforça qualidade decisória e coerência normativa, mas pode distanciar os tribunais das *sensibilidades sociais e políticas*, vigentes numa sociedade. Por fim, a terceira resulta da crescente constitucionalização da política. À medida que tribunais intervêm em decisões estruturantes da vida coletiva, aumenta inevitavelmente a exigência de mecanismos de legitimação pública, política e democrática. Ou seja, a legitimidade do poder judicial não depende exclusivamente da existência de eleição popular nem se esgota na competência técnica. Resulta, antes, de uma combinação complexa que há de encontrar-se no sistema político-constitucional vigente entre independência, competência, imparcialidade, transparência institucional, confiança pública.

Os diferentes modelos internacionais demonstram que não existe solução universalmente perfeita e isenta de críticas. Sistemas de eleição direta reforçam *accountability*, mas podem comprometer neutralidade; modelos de nomeação técnica preservam independência, mas exigem forte confiança institucional e mecanismos de controlo constitucional robustos.

Em última análise, a legitimidade judicial contemporânea assenta num equilíbrio particularmente delicado entre democracia e Estado de Direito. Os tribunais devem ser suficientemente independentes para proteger a Constituição e os direitos fundamentais, mas também suficientemente legitimados para preservar autoridade perante a comunidade política que servem. Esta tensão,

longe de representar uma fragilidade, constitui precisamente uma das expressões mais sofisticadas das democracias constitucionais modernas.

ii. *In temporibus praesentibus*

No atual quadro jurídico-constitucional português, há, todavia, aspetos que nomeadamente com a “*maturação*” e cada vez maior densificação do conceito de Estado de Direito democrático, deixaram de admitir controvérsia séria. Desde logo, a natureza jurisdicional do Tribunal de Contas; depois, a sua independência enquanto órgão de soberania integrado no âmbito da função jurisdicional; e, por fim, a própria necessidade de uma jurisdição financeira autónoma e sobretudo independente, enquanto expressão institucional de exigências estruturantes de transparência, responsabilidade, boa governação e controlo da legalidade financeira.

Mas se estes pontos parecem hoje estabilizados, não significa isso que o debate se encontre encerrado. Pelo contrário, ele desloca-se – com nova intensidade – para outros planos: o da densificação da independência, o da delimitação das suas funções e, não menos relevante, o da resistência a tendências de desjudicialização que, sob a capa da eficiência ou da simplificação, podem colocar em causa a relevância da atribuição de natureza jurisdicional ao controlo financeiro pelo Tribunal de Contas.

Diga-se, portanto, que parece resultar do nosso texto constitucional uma afirmação inequívoca não apenas da independência, mas da necessidade dessa independência, e da natureza jurisdicional do exercício do controlo ao invés de uma fiscalização meramente administrativa, ainda que atribuída a uma autoridade administrativa

independente. Tal parece notório e evidente. Não haverá, no entanto – sublinhemos –, um princípio de irreversibilidade destes requisitos porque eles não constam do elenco dos limites materiais de revisão constitucional, previsto no artigo 288.º da nossa Lei Constitucional. A única exceção consagrada – neste domínio mais lato – é a do princípio previsto na alínea *m*) que impede qualquer reversão ao princípio estruturante da independência dos tribunais.

Ora, como se disse, tal não obsta a que no futuro possa ocorrer um processo de revisão constitucional que extinga a jurisdição financeira autónoma afeta ao Tribunal de Contas e externalize e a retire do perímetro jurisdicional e a remeta, ou parte das suas competências para o perímetro da função administrativa, através de uma entidade fiscalizadora superior, uma entidade inspetiva ou de auditoria, uma autoridade administrativa independente.

Se é certo que a Administração Pública portuguesa integra estruturas dessa natureza e, por exemplo, as estruturas inspetivas superiores dispõem já de amplos poderes de fiscalização e controlo, de auditoria de desempenho e de avaliação de políticas públicas, tal implicaria, salvo melhor opinião, um claro retrocesso e seria eventualmente prejudicial para a arquitetura do sistema, para o reforço, que agora se deseja, de princípios como os da transparência, boa governação, responsabilidade e responsabilização dos gestores públicos.

Sublinhe-se – ainda e em reforço desta posição – que é no domínio do judiciário que os cidadãos encontram amplas garantias de defesa dos seus direitos e das suas posições perante um julgador independente, imparcial e atuante na estrita defesa da legalidade. Condenando quando houver

¹³ O caso suíço é disso bom exemplo.

prova suficiente e absolvendo ou não penalizando quando as provas não forem suficientemente robustas para definir um juízo condenatório.

iii. *In tempore futuro*

O poder legislativo atribuído, nos termos constitucionais, à Assembleia da República e ao Governo é manifestação do poder soberano e deve respeitar os limites constitucionalmente previstos. Não está impedido de aprovar amplas reformas legislativas, nem de, por via de lei, alterar o sentido das estruturas existentes, sejam administrativas, sejam jurisdicionais, sejam políticas. No entanto, quer no plano internacional, quer no plano do direito interno parece ser essencial defender – até no presente estágio, em termos de resiliência e robustez jurídica de algumas das decisões da nossa Administração Pública – a existência de um Tribunal de Contas independente e com um perímetro de ação que lhe permita fiscalizar o bom uso dos dinheiros públicos.

Talvez seja útil e até relevante – nos dias que correm – olhar de forma mais abrangente para a jurisdição financeira. Mas essa visão integrada obriga e exige que possamos refletir sobre regimes jurídicos conexos e afins, mas evitando desequilibrar, sem vantagem conhecida, a coerência do sistema constitucional que vigora. Por exemplo, regimes jurídicos como o da responsabilidade financeira dos gestores públicos ou o regime financeiro do Estado e das Administrações Públicas, devem merecer uma reflexão aprofundada, mas sempre conjuntamente com alterações estruturais ou quaisquer outras que impliquem revisão do regime jurídico do Tribunal de Contas.

Afirma-se a necessidade de respeito claro pela independência do Tribunal de Contas e respeito

pelos seus decisões, aliás como decorre do disposto no artigo 205.º, n.º 2 e pela inamovibilidade e irresponsabilidade dos seus juízes. Qualquer alteração de externalização para o domínio administrativo deve ser compensada com medidas que assegurem a final a boa gestão e a plena responsabilização de agentes e gestores públicos. Exige-se – ainda – uma legislação clara e que não crie obstáculos à ação independente do Tribunal de Contas, o mesmo é dizer ao pleno acompanhamento da boa gestão dos dinheiros públicos.

Referências

Ackerman, J. M. (2005). Social accountability in the public sector: A conceptual discussion. *Social Development Papers: Participation and Civic Engagement*, 82, World Bank.

Bacelar Gouveia, J. (2026). *Direito Constitucional de Angola* (2.ª ed. revista e atualizada). Lisboa/Luanda: IDES.

Canotilho, J. J. Gomes, & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (4.ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

Garoupa, N., & Ginsburg, T. (2009). *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*. *American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103–134.

Hamilton, A. (1788/2003). Federalist No. 78., *The Federalist Papers*. USA.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). (2007). *Mexico Declaration on SAI Independence*. Vienna: INTOSAI.

_____ (1977). *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. Vienna: INTOSAI.

Miranda, J. (2017). *Manual de Direito Constitucional* (Tomo I, 10.ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

Montesquieu, C. de Secondat, barão de. (1748/1987). *De l'esprit des lois* (Livro XI). Paris.

Schedler, A., Diamond, L., & Plattner, M. F. (Eds.). (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Sousa Franco, A. (2004). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (4.ª ed.). Coimbra: Almedina.

Tavares, J. (2018). *O Tribunal de Contas e o controlo financeiro público*. Lisboa: Tribunal de Contas.

Parecer da Comissão Permanente sobre a Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª - Sumário Executivo

BREVE ENQUADRAMENTO

No âmbito do processo de revogação da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, a Comissão Permanente do Tribunal – representativa das diferentes Secções do Tribunal e o órgão competente por lei para se pronunciar sobre iniciativas legislativas em matéria financeira – entregou na Assembleia da República um Parecer sobre a Proposta apresentada pelo Governo.

Com sentido institucional e com independência, tal diligência teve um único propósito: contribuir para um debate público esclarecido sobre uma matéria que ultrapassa largamente a organização interna do Tribunal de Contas.

Não estando em causa apenas um modelo processual, mas também a forma como o Estado português protege a transparência, a legalidade e a integridade da gestão dos recursos públicos, o Parecer entregue identifica um conjunto de aspetos da Proposta de Lei que suscitam séria preocupação do ponto de vista constitucional, institucional e financeiro.

I. A Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.^a (GOV) representa uma rutura com o modelo constitucional de controlo externo independente integrado das finanças públicas

O modelo constitucional português de controlo externo independente das finanças públicas compreende diferentes vertentes que se articulam, garantindo a coerência global da missão do Tribunal de Contas: a fiscalização da gestão financeira pública, a verificação das contas públicas e a efetivação de responsabilidades por infrações financeiras.

A forma integrada e articulada como o regime legal atual organiza essas funções é eliminada pela Proposta de Lei, separando-se excessivamente e deixando de se harmonizar as funções e características jurisdicionais e o modelo de controlo financeiro. Por outro lado, elimina-se tendencialmente a fiscalização prévia e enfraquece-se significativamente a efetivação de responsabilidades financeiras, o que esvazia a competência constitucional do Tribunal de Contas.

Acresce que o teor da proposta não assegura, em várias dimensões, nem a independência constitucional do Tribunal nem o respeito pelos critérios internacionais uniformemente estabelecidos pela INTOSAI, que visam assegurar o controlo externo independente e eficaz da gestão financeira pública.

II. A Proposta de Lei enfraquece o controlo financeiro e esvazia a jurisdição financeira, com violação do princípio da independência do Tribunal

1. Cria vazios de controlo externo independente sobre a gestão de dinheiros públicos

- i. Exclui do controlo e da jurisdição financeira **empresas do setor empresarial do Estado**, mesmo que com participação maioritária pública (**artigo 2.º, n.º 4**). O Tribunal deixa de poder fiscalizar o apoio público a este tipo de empresas e de as responsabilizar em caso de ilegalidades financeiras;
- ii. Ao não prever expressamente a **aplicação nacional dos fundos europeus** como objeto das competências do Tribunal, parece querer excluí-la de todo o controlo, inclusive o concomitante e o sucessivo, bem como do julgamento de responsabilidades por eventuais ilegalidades.

2. Reduz substancialmente o controlo e a responsabilização financeira

2.1. Fiscalização prévia: extingue progressivamente esta modalidade de controlo, através de um mecanismo de controlo interno sem garantias de independência, eliminando a prevenção de violação de normas legais financeiras (e de contratação pública que afetem o interesse público financeiro) e, com isso, eliminando a prevenção de prejuízos para o erário público.

- i. Prevê-se que, por ato administrativo de acreditação do sistema de controlo interno, a emitir pelo Governo, se excecionem entidades públicas desta fiscalização – o que **viola o princípio constitucional da reserva de lei**, que exige que a competência

(pressupostos e limites da competência) do Tribunal seja integralmente definida por lei da Assembleia da República (**artigo 54.º, n.ºs 2 a 4**).

Não é admissível que a lei remeta a definição dos pressupostos e das situações em que o Tribunal de Contas (não) pode exercer a sua competência para um regulamento administrativo e para atos administrativos de membros do Governo – sobretudo, quando eles próprios, enquanto decisores de despesa pública, estão sujeitos ao controlo financeiro do Tribunal de Contas.

- ii. Fixa-se um limiar demasiado elevado para essa fiscalização prévia, na ordem dos 10 milhões de Euros, para o qual não se encontra explicação racional na exposição de motivos (**artigo 55.º**).
- iii. Restringem-se amplamente as situações em que o Tribunal pode recusar o visto, o que traduz uma **limitação inadmissível dos poderes de cognição do Tribunal**, ao delimitar os poderes constitucionalmente reconhecidos de fiscalização e apreciação de legalidade apenas a algumas normas legais (**alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 57.º**)
- iv. **Exclusão progressiva de submissão a controlo prévio dos “contratos de execução duradoura que possam pôr em causa a justiça intergeracional”** (p. ex., Parcerias Público-Privadas), uma vez que se prevê a progressiva extinção desta forma de controlo, por via do sistema de decisão administrativa do Governo (independentemente do valor dos contratos e da duração da sua execução). A verificação prévia deste tipo de contratos e das respetivas modificações é crucial para prevenir a oneração de

futuros e sucessivos orçamentos com risco de afetação da justiça intergeracional.

2.2. Fiscalização concomitante e sucessiva: redução do seu âmbito de aplicação

- i. Eliminam-se das entidades sujeitas à prestação de contas os responsáveis por dinheiros ou outros ativos do setor público ou de estabelecimentos que pertençam ao setor público e outras entidades maioritariamente financiadas, com carácter de regularidade, por fundos dos orçamentos públicos – p. ex., os gestores de fundos europeus (**artigo 62.º**)
- ii. Não se prevê a certificação das contas das Regiões Autónomas, das respetivas Assembleias Legislativas Regionais e da Entidade Contabilística Estado, o que é incompatível com o dever de estas entidades apresentarem demonstrações financeiras, que necessitam de ser certificadas (**Artigo 3.º**)
- iii. Estabelecem-se limites inaceitáveis ao conteúdo da certificação e do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado (**Artigo 61.º**).

Refira-se que a independência constitucional do Tribunal de Contas e os princípios internacionais da INTOSAI (que regem as instituições superiores de controlo financeiro externo e independente) **impedem que se estabeleçam limitações à abrangência das auditorias e verificações e ao conteúdo dos respetivos relatórios.**

Assim, por exemplo, não se pode impor que o controlo incida apenas em aspetos de legalidade ou de regularidade, nem se pode excluir, nem mesmo por falta de previsão, a verificação do cumprimento das regras orçamentais ou a análise da eficácia dos sistemas de controlo interno.

2.3. Responsabilidade financeira: opção radical de desresponsabilização de decisores públicos

- i. Exclui-se a responsabilidade financeira por violação de lei com negligência, quando não se consiga provar a culpa grave (artigo 75.º) – o que significa que pode haver **violação de regras legais financeiras sem sanção**.
- ii. A pretensa aproximação do regime de responsabilidade dos gestores públicos ao regime dos gestores privados é incompatível com a autonomia constitucional da responsabilidade financeira (artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição). A especificidade da gestão pública é a de estar sujeita a regras legais que não estão presentes na gestão privada, especificidade reconhecida pela Constituição quando consagrou a responsabilidade financeira pública. Além disso, e ao contrário do que se afirma na exposição de motivos, os gestores privados respondem se atuarem negligentemente (e não somente no caso de culpa grave e dolo) no âmbito da sua gestão, conforme resulta do artigo 64.º do Código das Sociedades Comerciais.

Ou seja, **a Proposta de Lei está a adotar para a gestão pública níveis de competência e cuidado menos exigentes do que os que vinculam os gestores privados**.

- iii. Ao excluir-se a culpa em caso de a decisão financeira seguir o sentido de pareceres emitidos, qualquer que seja o seu emitente e contexto, permite-se uma inadmissível desresponsabilização de decisores públicos em qualquer situação, fomentando-se a **privatização do poder de emitir juízos**

excludentes de responsabilidade (artigo 75.º, n.º 4).

- iv. Eliminam-se infundadamente infrações financeiras atualmente previstas na lei (artigo 76.º).
- v. **Altera-se radicalmente o regime sobre prescrição** do procedimento por infrações financeiras, reduzindo para metade o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade geradora do dever de reposição do dano, e eliminando todas as causas de suspensão dos prazos de prescrição (artigo 83.º).
- vi. Ao estabelecer que o Tribunal de Contas apenas pode condenar o responsável à reposição de quantias indevidamente despendidas “*desde que uma tal matéria não esteja atribuída a outras ordens judiciais*”, **viola-se a reserva de jurisdição do Tribunal de Contas em matéria de responsabilidade financeira (artigo 78.º, n.º 2).**

III. A Proposta de Lei ofende o princípio da independência do Tribunal, também no plano organizativo

Consagrado no artigo 203.º da Constituição e nos princípios da INTOSAI, em especial na Declaração do México (P-10), este princípio exige que a organização do Tribunal, por um lado, e a sua estrutura financeira e operacional, por outro, não estejam sujeitas a quaisquer disposições ou interferências externas, em especial quando provenientes do Executivo, o qual, além do mais, na vertente de gestão administrativa e financeira e das concretas decisões de despesa, está sujeito ao controlo do Tribunal.

Várias normas da Proposta de Lei comprimem este princípio, não obstante a previsão na Proposta do princípio do autogoverno.

1. **No plano da organização do Tribunal**, assinala-se em especial que:
 - i. A necessidade de uma gestão flexível e eficiente implica que a definição do número de juízes por Secções fique a cargo do Tribunal;
 - ii. Se estabelece uma separação demasiado estanque entre os juízes das várias Secções do Tribunal e uma quase impossível intercomunicabilidade entre elas, com prejuízo para a interdisciplinaridade e para a integração das várias funções do Tribunal de Contas;
 - iii. Ao contrário do que se propõe, os relatórios, que culminam ações de controlo, devem ser reapreciáveis (e não recoráveis) no Plenário da 2.ª Secção, para garantir a compatibilidade com a natureza técnica da auditoria e com a distinção estrutural entre a função de fiscalização e a função de efetivação de responsabilidades financeiras, bem como para prevenir ulteriores situações de impedimento.
2. **No plano da gestão dos serviços de apoio**, decorre daquele princípio que o Executivo não deve controlar ou condicionar o acesso da instituição superior de controlo externo aos recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao exercício da sua missão fiscalizadora. Assim, as alterações constantes do **artigo 26.º**, face ao disposto no atual artigo 30.º da LOPTC, **são de extrema gravidade, afetando a independência do Tribunal na sua vertente de autonomia de gestão e de recrutamento de pessoal qualificado**.

IV. A Proposta de Lei viola o princípio da autonomia regional

No artigo 21.º, n.ºs 1 e 2, ignora-se a imposição constitucional de *competência material plena* de cada uma das Secções do Tribunal na sua Região Autónoma, a qual é constituída pelo seu respetivo juiz único (artigo 214.º, n.º 4, da Constituição).

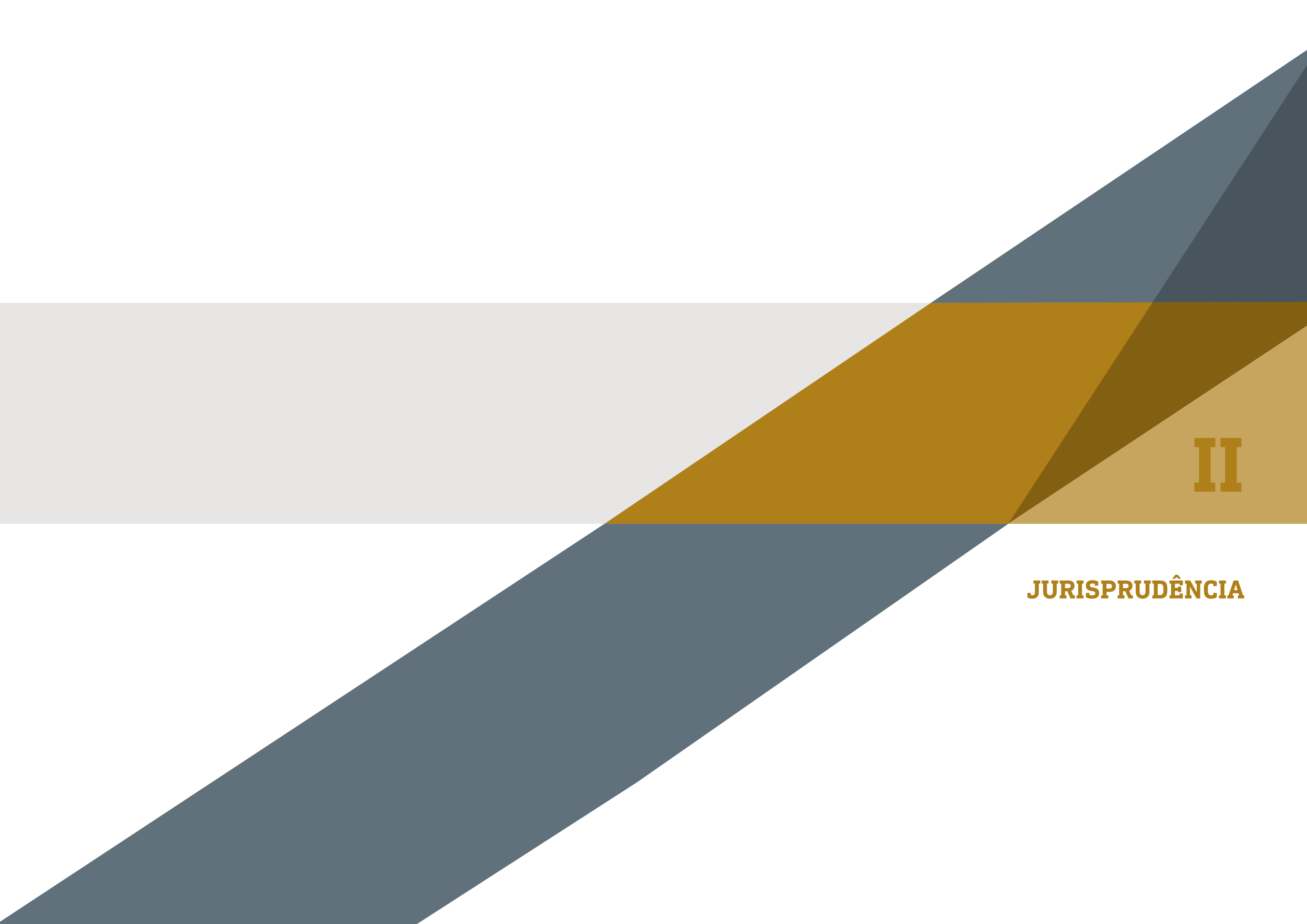
V. Consequências da aplicação do regime constante da Proposta de Lei

A Proposta de Lei esvazia a jurisdição financeira, transformando-a progressivamente numa mera realidade formal ou aparente de controlo e de julgamento.

Ao eliminar progressivamente o controlo externo preventivo de ilegalidades e ao criar espaços de gestão de fundos nacionais e de utilização de fundos europeus vazios de escrutínio externo independente, a Proposta de Lei prejudica seriamente a transparência, a legalidade e a eficiência da gestão pública.

Ao enfraquecer a relevância das ações de controlo e das recomendações que as acompanham, por transformar em exceção o julgamento de infrações financeiras em abstrato censuráveis e ao promover a desresponsabilização por violação de regras financeiras, a Proposta de Lei contribui para o aumento do risco de incumprimento dos princípios e regras financeiros e de falta de cuidado e rigor na gestão dos dinheiros públicos, com direto prejuízo para as finanças públicas nacionais e para os interesses financeiros europeus.

O que também, manifestamente, irá prejudicar a credibilidade financeira internacional do Estado português.



II

JURISPRUDÊNCIA

SELETA DE JURISPRUDÊNCIA NACIONAL E INTERNACIONAL

Tribunal de Contas

CONTROLO PRÉVIO

ACÓRDÃO n.º 11/2025–1ªS/PL, de 25/03/2025

Recurso Ordinário n.º 2/2025

Processo n.º 2256/2024

Relator: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

Contrato para Aquisição de Gestão da Operação do Centro de Contacto da Segurança Social – Adenda n.º 1

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / MODIFICAÇÃO OBJETIVA DO CONTRATO / PRINCÍPIO DA BOA FÉ / RECUSA DE VISTO / REEQUILÍBRIO FINANCEIRO / RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO

ACÓRDÃO n.º 21/2025–1ªS/PL, de 08/07/2025

Recurso Ordinário n.º 1/2025

Processo n.º 1802/2024

Relator: Conselheiro Paulo Nogueira da Costa

Contrato de Aquisição de Serviços para o Desenvolvimento de um Projeto Piloto de Monitorização de Indicadores de Sustentabilidade Ambiental

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CAPACIDADE TÉCNICA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / PROGRAMA DO CONCURSO / FUNDAMENTAÇÃO / REQUISITOS MÍNIMOS / RECUSA DE VISTO

ACÓRDÃO n.º 22/2025–1ªS/PL, de 15/07/2025

Recurso Ordinário n.º 5/2025

Processo n.º 2994/2024

Relator: Conselheiro Miguel Pestana de Vasconcelos

Contrato de Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde 0 – 114

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ATRIBUIÇÕES DE COMPETÊNCIAS / COMPETÊNCIA / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / RECUSA DE VISTO / SEGURO DE SAÚDE

ACÓRDÃO n.º 1/2026–1ªS/SS, de 06/01/2026

Processo n.º 2549/2025

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

Contrato de Prestação de Serviços de Recolha de Resíduos Urbanos ao domingo

AJUSTE DIRETO / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / DISPENSA DE CONTRATO ESCRITO / ENCARGO PLURIANUAL / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO ESCRITO / FUNDAMENTAÇÃO / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / URGÊNCIA IMPERIOSA

ACÓRDÃO n.º 6/2026–1ªS/SS, de 03/03/2026

Processo n.º 2778/2025

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

Contrato de Cedência a Título Temporário de Espaços Municipais para Desenvolvimento de Comunidade de Energia Renovável (CER) mediante Hasta Pública

APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS / CONCURSO INTERNACIONAL / CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / CONTRATO DE FORNECIMENTO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO MISTO / EFICIÊNCIA ENERGÉTICA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA ONEROSIDADE / PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL / RECUSA DE VISTO

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

SENTENÇA n.º 34/2025–3ªS, de 01/07/2025

Processo n.º 26/2024-JRF

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

Centro de Formação Profissional da Indústria Eletrónica, Energia, Telecomunicações e Tecnologias da Informação – CINEL

AJUSTE DIRETO / AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / CONDENAÇÃO / DESPESA PÚBLICA / INFRAÇÃO CONTINUADA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NEGLIGÊNCIA / PORTAL DOS CONTRATOS PÚBLICOS / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PUBLICITAÇÃO DO CONTRATO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SENTENÇA n.º 36/2025–3ªS, de 01/09/2025

Processo n.º 12/2025-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

DIREÇÃO-GERAL DE RECURSOS DA DEFESA NACIONAL (DGRDN)

AMNISTIA / AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA ANUIDADE ORÇAMENTAL / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / RELATÓRIO DE AUDITORIA

SENTENÇA n.º 38/2025–3ªS, de 02/09/2025

Processo n.º 39/2024-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Penafiel Verde, E. M.

ABSOLVIÇÃO / EMPRESA LOCAL / IMPUTAÇÃO DO FACTO AO AGENTE / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NEGLIGÊNCIA / NORMA FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

SENTENÇA n.º 39/2025–3ªS, de 24/09/2025

Processo n.º 29/2024-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Município de Ovar

ABSOLVIÇÃO / CONTAGEM DO PRAZO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / PRAZO / PRESCRIÇÃO

SENTENÇA n.º 40/2025–3ªS, de 23/10/2025

Processo n.º 6/2025-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

Portugália – Companhia de Transportes Aéreos, S. A.

EXECUÇÃO DO CONTRATO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA / PRINCÍPIO DA TIPICIDADE

SENTENÇA n.º 41/2025–3ªS, de 30/10/2025

Processo n.º 28/2024-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Câmara Municipal da Maia

AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / CONDENAÇÃO / ESTAÇÃO COMPETENTE / EXECUÇÃO FISCAL / INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS / NEGLIGÊNCIA / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / PAGAMENTO INDEVIDO / REPOSIÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA

SENTENÇA n.º 42/2025–3ªS, de 03/11/2025

Processo n.º 8/2025-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Instituto Politécnico de Coimbra

ABSOLVIÇÃO / ADMISSÃO DE PESSOAL / AUDITORIA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CABIMENTO ORÇAMENTAL / ERRO / IMPUTAÇÃO DO FACTO AO AGENTE / INFRAÇÃO CONTINUADA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NEGLIGÊNCIA / PRESCRIÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SENTENÇA n.º 46/2025–3ªS, de 05/12/2025

Processo n.º 4/2025-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Município de Castanheira de Pêra

ABSOLVIÇÃO / ADMISSÃO DE PESSOAL / AUTARQUIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / FRAUDE / INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS / IMPUTAÇÃO DO FACTO AO AGENTE / INFRAÇÃO FINANCEIRA / NEGLIGÊNCIA / PRESCRIÇÃO / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DOS VÍNCULOS PRECÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PREVPAP) / RECRUTAMENTO DE PESSOAL / REGIME DE OUTSOURCING / RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SENTENÇA n.º 47/2025–3ªS, de 15/12/2025

Processo n.º 18/2025-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

AJUSTE DIRETO / EFICÁCIA DO CONTRATO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / RETROATIVIDADE

SENTENÇA n.º 49/2025–3ªS, de 15/12/2025

Processo n.º 24/2025-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SENTENÇA n.º 1/2026–3ªS, de 06/01/2026

Processo n.º 21/2025-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

Teatro Circo de Braga, E. M., S.A.

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / INFRAÇÃO FINANCEIRA

SENTENÇA n.º 2/2026–3ªS, de 06/01/2026

Processo n.º 44-A/2024-JRF

Relator: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

Município de Tomar

ASSOCIAÇÃO HUMANITÁRIA DE BOMBEIROS / COVID-19 / DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO / INFRAÇÃO CONTINUADA / MUNICÍPIO / NEGLIGÊNCIA / PRESCRIÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / SUBSÍDIOS / URGÊNCIA IMPERIOSA

SENTENÇA n.º 3/2026–3ªS, de 20/01/2026

Processo n.º 15/2025-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Município de Tabuaço

AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO / CONDENAÇÃO / DESPESA PÚBLICA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / MUNICÍPIO / NEGLIGÊNCIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SENTENÇA n.º 4/2026-3ªS, de 02/02/2026

Processo n.º 17/2025-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

Junta de Freguesia de Britelo

AJUSTE DIRETO / CONSULTA PRÉVIA / CONTROLO INTERNO / DESPESA PÚBLICA / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAÇÃO FINANCEIRA / LOCAÇÃO DE VEÍCULOS / PAGAMENTO / PORTAL DOS CONTRATOS PÚBLICOS

SENTENÇA n.º 5/2026-3ªS, de 09/03/2026

Processo n.º 11/2025-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa

ALCANCE / CONDENAÇÃO / DANO / DOLO / REPOSIÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA

SENTENÇA n.º 6/2026-3ªS, de 10/03/2026

Processo n.º 14/2025-JRF

Relator: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDP)

AQUISIÇÃO DE BENS / AUDIÊNCIA PRÉVIA / AUDITORIA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / DANO / DESPESA PÚBLICA / FUNDOS EUROPEUS / FUNDOS PÚBLICOS / INFRAÇÃO CONTINUADA / NEGLIGÊNCIA / PAGAMENTO INDEVIDO / PARECER / PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Acórdão n.º 23/2025-3ªS/PL, de 15/07/2025

Recurso Ordinário n.º 8/2025

Processo n.º 41/2024-JRF

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

Município de Vila Nova de Gaia

AMPLIAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO / DOMÍNIO DO FACTO DO AGENTE / FACTOS INSTRUMENTAIS / RECURSO DA MATÉRIA DE FACTO / RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

ACÓRDÃO n.º 24/2025-3ªS/PL, de 29/09/2025

Recurso Ordinário n.º 10/2025

Processo n.º 2/2025-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

Município de Coimbra

CONCLUSÕES DAS ALEGAÇÕES / IMPUGNAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

ACÓRDÃO n.º 26/2025-3ªS/PL, de 07/10/2025

Recurso Ordinário n.º 9/2025

Processo n.º 32/2024-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Município da Maia

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / IMPUTAÇÃO DO FACTO AO AGENTE / INSTRUÇÃO DO PROCESSO / MINISTÉRIO PÚBLICO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO / PROCESSO DE RECURSO / PROVA / PROVA DOCUMENTAL

ACÓRDÃO n.º 3/2026-3ªS/PL, de 04/02/2026

Recurso Ordinário n.º 15/2025

Processo n.º 28/2024-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

Município da Maia

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / DANO PATRIMONIAL / ERÁRIO PÚBLICO / ESTAÇÃO COMPETENTE / INFRAÇÃO FINANCEIRA / JURISDIÇÃO FINANCEIRA / NULIDADE / PAGAMENTO INDEVIDO / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / SERVIÇO COMPETENTE

ACÓRDÃO n.º 4/2026-3ªS/PL, de 11/02/2026

Recurso Ordinário n.º 12/2025

Processo n.º 11/2025-JRF

Relator: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa

AUDITORIA / ERÁRIO PÚBLICO / INTERESSE PÚBLICO / JURISDIÇÃO FINANCEIRA / MINISTÉRIO PÚBLICO / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / PROVA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

ACÓRDÃO n.º 5/2026-3ºS/PL, de 25/02/2026

Recurso Ordinário n.º 13/2025

Processo n.º 29/2024-JRF

Relator: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

Município de Ovar

EXTINÇÃO DO PROCEDIMENTO / INFRAÇÃO FINANCEIRA / INUTILIDADE SUPERVENIENTE DA LIDE / OBJETO DO RECURSO / PRESCRIÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

SECÇÕES REGIONAIS

DECISÃO n.º 63/2025-FP/SRMTC, de 24/07/2025

Processo n.º 29/2025-FP/SRMTC

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Contrato de aquisição de serviços celebrado entre a Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira e a Nova Expressão, Planeamento de Média e Publicidade, S.A.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / EFICÁCIA DO CONTRATO / NULIDADE / PREÇO BASE / PREÇO CONTRATUAL / RECUSA DE VISTO / VALOR ESTIMADO DO CONTRATO

DECISÃO n.º 126/2025-FP/SRMTC, de 15/10/2025

Processo n.º 62/2025-FP/SRMTC

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Contrato de empreitada de Repavimentação de Estradas Lote 6 celebrado entre o Município de Câmara de Lobos e a empresa José Avelino Pinto - Construção & Engenharia, S. A.

MATERIAL RECICLADO / PLANO DE PREVENÇÃO E GESTÃO DE RESÍDUOS DE CONSTRUÇÃO E DEMOLIÇÃO / RECUSA DE VISTO / EXCLUSÃO DA PROPOSTA

SELETA DE JURISPRUDÊNCIA NACIONAL E INTERNACIONAL

Supremo Tribunal Administrativo

PROCESSO n.º 9378/24.OBELSB, de 28 /1/ 2026

Relator: Juiz Conselheiro Frederico Macedo Branco

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / EXCLUSÃO DE PROPOSTAS / HABILITAÇÃO / UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA



III

RELATÓRIOS

SELETA DE RELATÓRIOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

Tribunal de Contas

PARECERES

PARECER SOBRE A CGE - 2024

26/09/2025

Relator: Conselheira Ana Margarida Leal Furtado

ANO 2024 / CGE / PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS

SUMÁRIO

O Parecer aprecia a atividade financeira do Estado através dos resultados do exame às contas da administração central (AC) e da Segurança Social (SS) e aos valores consolidados refletidos na Conta Geral do Estado (CGE). Inclui também o resultado da análise a outras matérias, pelo seu impacto na atividade e na posição financeira do Estado no ano, como a Reforma das finanças públicas e o processo orçamental, os apoios do Estado e medidas de política. Inclui ainda uma apreciação das recomendações formuladas anteriormente.

Do exame efetuado resulta um Juízo de não conformidade da CGE de 2024 com a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), por esta não integrar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da AC e da SS, facto que impossibilitou a sua certificação pelo Tribunal. O Juízo inclui ainda reservas, por omissões e erros materialmente relevantes, e ênfases relativamente a outras matérias de destaque.

A conta da AC, ao não incluir as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas previstas no SNC-AP, traduz-se num reporte incompleto quanto à dívida pública, à tesouraria, ao património financeiro e imobiliário, bem como às responsabilidades contingentes. Por sua vez, os avanços verificados na transição das entidades da SS para o SNC-AP permitiram que, em 2024, a Conta integrasse, pela primeira vez, as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas das 12 entidades do subsetor, nos termos do novo referencial contabilístico – não obstante o balanço consolidado não traduzir ainda a verdadeira posição financeira da SS, por não incluir o passivo associado à atribuição do direito aos beneficiários das pensões a pagamento, prejudicando a informação de suporte às decisões que venham a ser tomadas em relação às pensões e ao reporte do respetivo impacto.

São formuladas 69 recomendações ao Governo e à Assembleia da República (AR), com vista a suprir as fragilidades detetadas.

Valores consolidados – AC e SS

Examina-se a execução orçamental consolidada, o que permite dimensionar o conjunto da AC e da SS, identificando-se as principais finalidades da despesa realizada e as origens da receita que a financia. Reportam-se os fluxos que resultam das relações com a União Europeia (UE) e com as administrações regionais e locais. Apura-se ainda a dívida consolidada, identificam-se os riscos que se colocam à sua redução e as responsabilidades decorrentes da concessão de garantias.

1. Em 2024, a execução orçamental da AC e da SS apresentou um saldo de -601 M€ (-0,2% do PIB) que resultou do défice da AC (6 137 M€), em grande medida, compensado pelo saldo positivo da SS (5 536 M€). O défice refletiu o desempenho da despesa, que aumentou 10 312 M€ face a 2023, excedendo em mais de quatro vezes o aumento da receita (2 340 M€) que, por sua vez, desacelerou face a anos anteriores. A receita atingiu 110 926 M€, correspondendo 84,6% deste montante a receita fiscal e a contribuições sociais. A despesa totalizou 111 527 M€, dos quais 58,1% se refere a pensões e outras prestações sociais diretas e a despesas com pessoal.
2. O reporte sobre estes valores na CGE apresenta fragilidades a vários níveis: a Conta, que abrange um universo de 477 serviços processadores da AC e de 12 entidades da SS, não inclui 5 entidades da AC. Acresce que 4 entidades foram incorretamente consideradas como entidades públicas reclassificadas, com implicações no reporte, porque essa circunstância as dispensa de obrigações a que estariam sujeitas se fossem adequadamente classificadas como serviços e fundos autónomos.

Persistem lacunas no processo de consolidação da Conta, sobrevalorizando a receita e a despesa, embora não afetem o saldo. Não foram eliminados todos os fluxos materialmente relevantes entre entidades pertencentes ao perímetro da Conta, sobrevalorizando a receita e a despesa em, pelo menos, 516 M€ na venda/aquisição de bens e serviços e de bens de investimento e em 307 M€ de juros da dívida pública direta.

Verifica-se uma insuficiente especificação da receita e despesa relacionada com a desatualização do classificador económico ou utilização da sua versão simplificada.

Apesar do seu impacto na dívida pública, continuam a não ter impacto no saldo, por serem classificadas como ativos financeiros, operações que visam prosseguir, essencialmente, objetivos sociais e de política pública (e não o retorno financeiro) – em 2024, enquadrava-se nessa situação a realização de capital da TAP, SA (343 M€).

3. O stock da dívida pública consolidada mantém-se elevado, totalizando 257 985 M€, mais 8 178 M€ (3,3%) face a 2023. Na evolução do stock destacam-se: as emissões de bilhetes do Tesouro (+203,0%) e de obrigações do Tesouro (+5,7%); os empréstimos ao abrigo do PRR (+75,6%); e a diminuição do financiamento através de certificados especiais de dívida pública de curto prazo (-17,9%). Existem diversos fatores que poderão condicionar o compromisso com a redução da dívida pública, designadamente, os volumes elevados de dívida a refinar em 2026-2028 (65 mil M€), a redução de dívida pública detida pelo Banco Central Europeu e pelo Banco de Portugal, bem como a incerteza quanto à

evolução do seu custo. A evolução favorável das taxas de juro beneficiou as emissões, pelo que o custo da dívida emitida foi de 3,4% (3,5% em 2023), travando a tendência de subida que se verificava desde 2021.

4. As garantias prestadas pelo Estado, em termos acumulados, totalizaram 13 850 M€, sendo 80,8% prestadas a entidades fora do perímetro orçamental que, a serem executadas, têm impacto na despesa e na dívida. Porém, esse risco não é relevado no relatório da Conta. O Estado concedeu garantias no valor de 410 M€: 225 M€ à Região Autónoma da Madeira, para refinanciamento da sua dívida, e 185 M€ a instituições de crédito, no contexto da garantia pessoal para a concessão de crédito a jovens para aquisição de habitação própria e permanente. Os pagamentos relativos à execução de garantias e ao acionamento de seguros totalizaram 116 M€, valor abaixo do verificado em 2023 (144 M€), mas significativamente acima dos valores registados em 2020-2022.
5. Os fluxos financeiros entre Portugal e a UE apresentaram um saldo de 3 254 M€, inferior em 46,2%, se comparado com 2023, destacando-se o acentuado decréscimo registado nas transferências para Portugal. As transferências para a UE atingiram o montante global de cerca de 2 256 M€, confirmando-se os valores registados na Conta. Os fluxos financeiros provenientes da UE foram de 5 510 M€, valor que não é coincidente com o constante da Conta, devido a articulação insuficiente entre a Entidade Orçamental e os beneficiários de transferências diretas de fundos europeus.

O Tribunal de Contas reitera a necessidade de acelerar o ritmo de execução dos fundos europeus. Apurou-se que, no final de 2024:

- A execução do PT 2020 indiciava uma quase total absorção das verbas transferidas para o país;
- A 2 anos do final do PRR, 72% do valor total programado, 45% das verbas recebidas e 22% do montante pago ao abrigo deste mecanismo ainda não tinham chegado à economia real;
- A taxa de compromisso do Portugal 2030 era de 22,7%. Com uma despesa validada de 1 264 M€, a taxa de execução no final de 2024, decorridos 3 anos do período de programação, era de apenas 5,5%.

Em relação ao PRR, observou-se que: o seu planeamento se tem revelado desajustado; não obstante o permanente esforço e ajustamento, persistem demoras na sua execução e na produção dos respetivos efeitos; a informação disponibilizada publicamente sobre a monitorização do PRR continua a não ser inteiramente fiável e transparente; a Conta de 2024 continua sem refletir integralmente a execução do PRR, subsistindo insuficiências nos registos contabilísticos e diferentes práticas de contabilização do recebimento e da utilização de fundos com origem no MRR; e a análise dos sistemas de controlo na execução de verbas do PRR evidencia fragilidades.

6. Os fluxos financeiros para as regiões autónomas (RA) e para as autarquias locais (AL) registaram um aumento de 22,1% e 18,0%, respetivamente. Nos fluxos para as RA, destacam-se as transferências previstas na lei das finanças regionais (620 M€) e os fundos europeus (348 M€). Para as AL, assumem maior relevo as transferências ao abrigo do regime financeiro das AL e das entidades

intermunicipais (5 535 M€). Ao nível do reporte na Conta, verificou-se uma sobreavaliação da despesa extraorçamental para as RA (74 M€) e para as AL (9 M€), bem como de despesa orçamental, por incluir pagamentos a entidades que não pertencem às administrações regionais e locais (321 M€).

7. O Fundo de Financiamento da Descentralização, que financia as competências transferidas para a administração local, teve uma despesa de 1 377 M€, um aumento de 167 M€ face a 2023, que reflete o reforço de verbas, mas também a progressiva aceitação e exercício efetivo das competências pelos municípios. A Conta incorpora o mapeamento detalhado das verbas transferidas para os municípios no âmbito da descentralização, mas com algumas falhas.

Conta da Administração Central

Examina-se a execução orçamental da AC que, ao incluir as operações do Estado soberano e de um conjunto muito diversificado de entidades, comporta a quase totalidade das receitas fiscais e reflete a utilização de recursos públicos que asseguram funções nucleares como a saúde, a segurança, a defesa, a educação ou a regulação das diferentes atividades.

8. A receita efetiva da AC ascendeu a 83 137 M€, maioritariamente composta por receita fiscal, a qual atingiu 61 378 M€ (+1 736 M€ face a 2023). Enquanto o IRC continuou a sua trajetória de recuperação no período pós-pandemia de COVID-19 (+1 542 M€), no IRS verificou-se um alívio fiscal (-910 M€) induzido pela atualização das tabelas de retenção na fonte, que permitiu melhor aproximação das retenções ao valor do imposto devido.

Cerca de metade da receita não fiscal decorre da atividade do Estado (9 229 M€ em 21 759 M€), que cresceu 5,8%. Constitui importante fonte de financiamento para várias entidades e inclui a receita proveniente da venda de bens e serviços (4 210 M€), da cobrança de taxas, multas e outras penalidades (3 579 M€) e rendimentos de propriedade (1 021 M€, com a entrega de juros e dividendos ao Estado). A outra metade da receita não fiscal é essencialmente constituída por transferências (6 162 M€, incluindo as provenientes da UE e da SS) e a receita contributiva (4 490 M€, destacando-se a arrecadada pela Caixa Geral de Aposentações).

As receitas fiscais consignadas (5 358 M€) abrangeram 8,7% da receita fiscal (+ 373 M€ face a 2023), comprometendo o financiamento das despesas gerais. Estas receitas, por contrariarem o princípio da não consignação, devem ser excecionais, temporárias e objeto de escrutínio anual pela AR.

9. A carteira em cobrança coerciva registou um aumento de 2 126 M€ (7,9%) face a 2023, mesmo tendo o Estado criado regimes que visam apoiar e induzir o pagamento voluntário das dívidas tributárias. Do total, 39,5% é considerada incobrável, dívida que quase quadruplicou desde 2016. No final de 2024, a carteira de dívida em cobrança coerciva totalizava 28 884 M€, representando 46,9% da receita fiscal do ano. Na dívida considerada incobrável (11 406 M€), por não ser detetado património a penhorar ao devedor, a maior parte (57,5%) respeita a contribuintes com atividade cessada em IVA, circunstância que, aliada ao facto de uma parcela relevante de processos terem sido instaurados antes de

2015 (45,2%), justifica as dificuldades da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) na respetiva cobrança.

10. A despesa cresceu 9,8%, totalizando 89 274 M€, impulsionada pelas transferências correntes e pelas despesas com o pessoal. As transferências correntes (+4 383 M€) e as despesas com pessoal (+1 651 M€) são os agregados que, em termos absolutos, mais contribuíram para esse aumento. Para esta evolução, foi significativa a aprovação de medidas de política orçamental de natureza permanente, que constituem um fator de pressão sobre a despesa pública. As transferências de capital explicam a maior variação percentual da despesa (20,2%).
11. A despesa com habitação (868 M€) manteve a tendência de crescimento demonstrada desde 2020, mesmo assim, apenas cerca de dois terços do previsto no OE para 2024. Esta intervenção manifestou-se especialmente no programa Apoio Extraordinário à Renda (306 M€) e no programa 1.º Direito (301 M€), um aumento de 292 M€ face a 2023.
12. A manutenção dos pagamentos em atraso em valores elevados durante 11 meses do ano económico (em média, 334 M€) coloca em evidência a suborçamentação dos programas orçamentais, em particular, o Programa Saúde. No final de 2024, os pagamentos em atraso (dívida vencida há mais de 90 dias) totalizavam 73 M€, retomando a trajetória descendente observada desde 2018. O recurso a dotações de capital para cobrir prejuízos das unidades de saúde EPE foram insuficientes face à dívida vencida (291 M€).
13. A receita e a despesa encontram-se subavaliadas em, pelo menos, 467 M€ por atrasos na

contabilização e incumprimento de princípios contabilísticos. Foram contabilizados como dedução à receita, sem refletir a natureza jurídica e financeira das operações a que dizem respeito e em incumprimento do princípio da não compensação: 158 M€ relativos a receita afetada à AT; 101 M€ a apoios sociais pagos por abate ao IRS; 33 M€ a consignação de IRS às instituições de utilidade pública; e, pelo menos, 174 M€ de dividendos (valor do imposto retido, sendo apenas contabilizado o dividendo líquido).

14. As operações extraorçamentais envolvem valores de materialidade elevada e a sua contabilização é essencial para assegurar a transparência e o controlo das contas públicas. Pelo menos 3 421 M€ de receita e 10 527 M€ de despesa relativos a operações extraorçamentais não estão registados nos sistemas centrais do Ministério das Finanças.
15. O financiamento líquido do setor empresarial do Estado (SEE) totalizou 4 651 M€, destinando-se 71,2% a empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias. A informação reportada no Relatório da Conta apresenta limitações. Destaca-se a Infraestruturas de Portugal que recebeu 2 590 M€. Do total, cerca de 70% concretizou-se em dotações de capital em empresas do SEE e foram utilizados para cobertura de prejuízos, serviço da dívida e investimentos. A informação do Relatório da Conta apresenta limitações porque, por um lado, não inclui as operações de todas as entidades da AC (1 346 M€ de despesa) e, por outro, inclui fluxos com entidades que não pertencem ao SEE (v.g., empresas da

administração regional e local e fundos com autonomia administrativa e financeira).

16. A informação da Conta da AC e do respetivo Relatório encontra-se incompleta quanto à dívida pública, ao património financeiro e imobiliário, à tesouraria, bem como às responsabilidades contingentes.

A Conta omite informação sobre o *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos, o qual ascendia a 22 519 M€, condicionando também a verificação do cumprimento dos limites fixados pela AR, nomeadamente no que respeita ao acréscimo do endividamento líquido global direto. Verificou-se que a dívida dos serviços e fundos autónomos foi reduzida em 3 772 M€, em resultado da conversão da dívida da Metro do Porto ao Estado em capital social, operação que, apesar de ter efeitos no ano de 2023, apenas foi reportada na CGE de 2024.

17. Estão omissos na Conta 77 M€ relativos a certificados de aforro e do tesouro vencidos e não pagos às famílias por impossibilidade de efetivar o pagamento ou por se encontrarem imobilizados por morte do titular. Acresce que o *stock* da dívida inclui 1 097 M€ relativos a contas aforro com dados desatualizados ou com titulares já falecidos, dívida eventualmente prescrita ou em risco de prescrição.

O Tribunal examinou ainda as regras do processo de conversão dos títulos dos certificados de aforro em escriturais, que ocorrerá entre 05/01/2026 e 29/11/2029, tendo concluído que, sem a flexibilização de alguns aspetos e uma estratégia de comunicação capaz de chegar às pessoas, pode significar o resgate automático dos títulos das séries A e B, deixando de contar juros a partir desta

data. Os titulares de certificados de aforro terão de proceder à entrega dos títulos físicos (séries A, B, C e D) o que, a não suceder até 29/11/2029, implica o resgate automático dos títulos das séries A e B que, apesar de serem perpétuos, deixarão de contar juros a partir dessa data, mesmo para titulares com conta aforro atualizada – **Cf. Parecer sobre a CGE, Produtos de Aforro – valores por pagar e riscos do processo de conversão.**

18. A informação relativa ao património financeiro não inclui a carteira integral de 222 entidades e não abrange alguns dos ativos do Estado, limitando o seu controlo. Destaca-se a existência de ativos que não é expectável gerarem retorno financeiro ou serem recuperáveis. Por sua vez, a despesa com ativos financeiros continua sobrevalorizada. O valor do património financeiro atingiu 132 551 M€ (-717 M€ do que em 2023), sendo 67,1% da carteira constituída por ativos detidos em entidades do perímetro orçamental, resultando num património financeiro consolidado de 43 613 M€. Na composição da carteira de ativos do Estado predominam as participações sociais (42,3%) e, na dos serviços e fundos autónomos, a principal componente são os títulos de dívida pública (59,1%). A carteira do Estado inclui participações em entidades já extintas ou em processo de liquidação, bem como empréstimos que não são amortizados porque os valores em dívida são objeto de perdão ou convertidos em capital social. Acresce a contabilização injustificada de 987 M€ como ativos financeiros (+75,6% face a 2023) relativos a entradas de capital em empresas públicas para cobertura de prejuízos.

19. Na Conta subsiste a falta de inventário e valorização adequada do património imobiliário do Estado, o que representa um constrangimento estrutural na gestão dos ativos e compromete a elaboração de demonstrações financeiras. O Tribunal apurou 71 M€ de receita com a alienação do património imobiliário público e 41 M€ de despesa referente a aquisições, verificando-se que o Relatório da Conta omite grande parte dessa informação. Relativamente às rendas como contrapartida pela ocupação dos imóveis do Estado por entidades públicas, foram arrecadados 370 M€ (94,5% das Forças Armadas, dos quais 179 M€ relativos a 2023) e estão por pagar 49 M€.

20. A Conta continua a não evidenciar a posição de tesouraria das entidades, ao não abranger a informação relativa às contas que as entidades detêm na banca comercial. Esta situação limita a utilidade da informação relativa àquela posição e impede a reconciliação total entre a execução orçamental e a movimentação de fundos. O saldo da tesouraria do Estado ascendeu a 8 671 M€ (+ 568 M€ face a 2023).

A apreciação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria comporta riscos que decorrem das fragilidades do reporte e da ausência de um quadro normativo completo que reforce os procedimentos de acompanhamento e controlo, incluindo o regime sancionatório. Apesar do decréscimo dos montantes de fundos fora do Tesouro, continuam a existir 20 entidades dispensadas por lei do cumprimento daquele princípio e 137 por despacho da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP).

21. Os encargos líquidos com parcerias público-privadas ascenderam a 1 288 M€, superando em 2,1% (26 M€) os valores de 2023 e em 1,8% (23 M€) as previsões no âmbito do OE. Subsistem insuficiências na identificação do universo, na validação dos dados prestados pelos parceiros públicos e privados, no acompanhamento pelas entidades envolvidas e no reporte orçamental. Os setores rodoviário e da saúde concentraram 96,4% destes encargos, com 80,0% e 16,4%, respetivamente. O Relatório da Conta apenas contempla informação relativa às parcerias objeto de reporte pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. As contingências associadas a litígios em curso e pretensões compensatórias reportadas totalizaram 1 761 M€ (+49,8% face a 2023). No setor rodoviário destaca-se o acréscimo de 84,5% (568 M€, passando para 1 240 M€).

Conta da Segurança Social

A execução das funções da SS é objeto de exame na relação entre recursos obtidos e apoios concedidos. A inclusão na CGE de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas em SNC-AP permite verificar a sua conformidade, bem como dos procedimentos de reconhecimento e mensuração das operações, face àquele referencial contabilístico. No caso das pensões, examina-se o seu financiamento, complementado com a inclusão das geridas pela Caixa Geral de Aposentações (CGA).

22. A CGE de 2024 integrou, pela primeira vez, a conta consolidada da SS preparada em SNC-AP. O processo de consolidação envolveu as 12 contas do perímetro da SS, mas manteve-se, em parte, manual, o que dificulta

o controlo dos impactos das operações de consolidação e a prevenção/deteção de erros. Acresce que foram detetadas limitações ao nível de procedimentos, do relato consolidado e das políticas contabilísticas de grupo.

23. Quanto ao desempenho orçamental, a SS teve como resultado um saldo efetivo de 5 536 M€ (que compara com 5 478 M€, em 2023). O crescimento da receita em 3 859 M€, para 42 192 M€, foi determinado pelas contribuições, que aumentaram 10,3% face a 2023 em resultado da evolução positiva do mercado de trabalho e das alterações na política salarial. A despesa aumentou 3 801 M€ (+11,6% face a 2023), sobretudo por via das pensões, que representam 64,3% da despesa efetiva. O aumento das pensões em 12,4% incorpora a sua atualização regular e o suplemento extraordinário, no valor de 360 M€. Acresce a evolução das atualizações extraordinárias das pensões e complementos, cujo peso na despesa efetiva tem vindo a aumentar desde a primeira atribuição (77 M€ em 2017), que atingiu 986 M€, contando com um valor acumulado de 4 635 M€.

De notar que o aumento da receita de contribuições e quotizações reflete uma situação predominantemente conjuntural, enquanto as pressões do lado da despesa assumem um carácter estrutural, decorrentes dos aspetos demográficos e dos direitos adquiridos resultantes de decisões de política neste âmbito.

24. O Fundo de Estabilização Financeira da SS valorizou 6 048 M€ (20,3%), aproximando-se no final de 2024 do objetivo legal de cobrir 2 anos de pensões do sistema previdencial (22,3 meses). O aumento do valor do Fundo resultou, sobretudo, da transferência do

saldo do sistema previdencial (3 500 M€), do valor acrescentado proveniente da gestão da carteira (1 916 M€) e das receitas fiscais consignadas (631M€). Contudo, as transferências destas últimas continuam a corresponder aos valores inscritos em OE e não aos apurados pela AT, pelo que a entrega de receitas fiscais consignadas ao Fundo, em valor acumulado desde 2017, está aquém do devido em 360 M€.

25. 2024 foi o segundo ano de adoção do SNC-AP pelas entidades da SS. Neste processo assinalam-se progressos, nomeadamente na especialização do rendimento de contribuições e quotizações, na valorização do património imobiliário e na inventariação dos bens móveis. Contudo, só para 4 das 12 entidades foi possível confirmar a consistência entre os subsistemas da contabilidade orçamental e financeira. Acresce que a contabilidade de gestão continua por implementar e mantêm-se erros e omissões.

26. O exame às contas individuais das entidades do perímetro da SS permitiu identificar a persistência de erros e omissões na sua preparação:

- Subvalorização da dívida de contribuintes, pois permanecem por reconhecer os juros referentes à dívida não participada a execução fiscal (40,6%, no total de 5 619 M€);
- Sobrevalorização da dívida de clientes, por não ter sido registada a sua incobrabilidade;
- Sobreavaliação do valor das prestações sociais a recuperar por pagamentos indevidos da SS aos beneficiários, sendo o saldo reconhecido contabilisticamente superior em 104 M€ ao que consta nas contas correntes dos devedores;

- Fragilidades no controlo e contabilização dos bens imóveis e dos bens móveis.

27. O património imobiliário da SS é constituído por 3 063 imóveis em 219 municípios, valorizados em 403 M€, estando cerca de 50% arrendados (incluindo renda social), 20% devolutos e 10% ocupados pelos serviços da SS. Verificam-se constrangimentos na gestão de mais de metade dos 586 imóveis devolutos, porque não reúnem condições mínimas de segurança para ocupação, dos quais 227 se encontram em reabilitação. Há 254 imóveis ocupados indevidamente, dos quais 108 em processo contencioso.

28. As disponibilidades da SS no final do ano têm excedido, em média, nos últimos 5 anos, 4300 M€. Valores desta dimensão tornam relevante a implementação de um modelo que assegure uma adequada gestão de tesouraria. As fragilidades no atual modelo de gestão incluem a falta de regulamentação da tesouraria única da SS prevista na lei desde 1999 e a falta de harmonização de procedimentos na elaboração do plano de tesouraria que integra os planos das entidades do perímetro. Acresce ser essencial a criação de condições para otimização dos recursos disponíveis, bem como a adequada articulação com a tesouraria do Estado sob gestão de IGCP.

29. Mantém-se a ausência de revisão de um conjunto de diplomas e normas legais com impacto na atividade das entidades da SS. Neste âmbito, são de assinalar as seguintes situações: i) não clarificação da aplicação do modelo de gestão de tesouraria, previsto no Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2024, e da forma de operacionalização

da prestação de informação ao IGCP; ii) não constituição de património próprio do Fundo de Garantia Salarial e ausência de regulamentação nacional para parte do seu financiamento; iii) inexistência de diplomas reguladores da tesouraria única da SS e da fixação dos limites das aplicações de capital realizadas pelo Instituto de Gestão Financeira da SS; iv) não atualização da portaria que regulamenta o investimento do Fundo de Estabilização Financeira da SS; e v) subsistência de incoerências no quadro legal do financiamento, designadamente quanto à capitalização do sistema previdencial.

30. A despesa com pensões e complementos, incluindo as da CGA, ascendeu a 35 672 M€ e foi financiada, essencialmente, por contribuições e quotizações (64,4%) e por transferências do OE (33,4%). Estas transferências visam, sobretudo, o pagamento das pensões não contributivas do sistema de SS e compensar o regime de proteção social convergente pela redução das contribuições (por força da diminuição de beneficiários ativos, à medida que ocorrem novas aposentações).

Quanto à CGA, o esforço financeiro do Estado será crescente para compensar a perda de contribuições e a insuficiência de reservas de alguns dos fundos de pensões integrados. Por um lado, ao tornar-se um sistema fechado em 2006, deixou de beneficiar das receitas contributivas dos trabalhadores em funções públicas que passaram a ser inscritos no sistema de SS e, por outro, no final de 2024, apenas 14 dos fundos integrados dispunham de reservas próprias, tendo o Estado suportado pensões no valor de 219 M€

relativamente aos restantes (2 333 M€ desde 2011).

Processo orçamental

Examina-se a consistência da informação reportada nos documentos de planeamento, no OE e na Conta.

31. As opções de política apresentadas nos documentos de planeamento de médio prazo não estão totalmente alinhadas com o orçamento anual que as concretiza. O Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP) permanece um instrumento de reduzida utilidade. O Programa de Estabilidade 2023-2027 não inclui as novas medidas de política orçamental para o horizonte de referência. Os desafios estratégicos definidos nas Grandes Opções não permitem uma ligação com as prioridades indicadas no Relatório do OE para 2024. As alterações aos limites da despesa fixados no QPDP, em sede do OE para 2024, não se encontram justificadas e revelam a reduzida eficácia deste instrumento.
32. O reporte sobre o impacto das medidas de política orçamental no Relatório da Conta encontra-se comprometido pelo facto de não incluir a execução de 10 das 62 medidas previstas. Estas medidas – nomeadamente, relativas ao IRS e às carreiras – são importantes, não só pela materialidade do valor orçamentado, que totalizava 2 734 M€ (em valor absoluto, com um impacto previsto de -1 212 M€ no saldo), mas também pela sua relevância aquando da discussão do OE.
33. Quanto ao quadro de governação económica da UE, a ênfase é colocada no ajustamento orçamental de médio prazo

através da incorporação de novos elementos informativos nas avaliações regulares, v.g., o indicador-chave “despesa líquida”, o investimento e os passivos implícitos e contingentes. O Governo apresentou o primeiro Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo 2025-2028, aprovado com a recomendação de que o crescimento da despesa líquida não exceda os limites definidos. Este quadro exige a revisão da LEO, já prevista no Relatório que acompanha a proposta do OE para 2025. No processo orçamental, este novo enquadramento implica a apreciação periódica das estimativas para os referidos elementos, bem como dos valores que lhes estão subjacentes, informação também, em grande parte, reportada na Conta.

34. Os desvios entre as previsões e a execução são recorrentes em algumas rubricas da receita e da despesa, tendo-se acentuado na despesa de investimento e nas transferências correntes. Mantém-se a tendência, identificada desde 2017, de suborçamentação da receita fiscal e contributiva e de sobreorçamentação da receita de fundos europeus, bem como da generalidade das rubricas da despesa, com destaque para o investimento, que ficou 2 650 M€ abaixo do previsto (o desvio mais elevado desde 2020). Por outro lado, as despesas com transferências correntes, que incluem despesas específicas do ano (como as medidas de resposta à pandemia e ao choque geopolítico), apresentaram um desvio, em média, nos últimos quatro anos, de 2 152 M€.
35. A utilização de dotações provisionais e centralizadas no reforço de outras dotações de despesa não cumpriu integralmente a

finalidade a que se destinava, evidenciando insuficiências no processo de orçamentação. Parte significativa da dotação provisional (220 M€ de 468 M€) não se destinou a despesas imprevisíveis e inadiáveis como previsto na lei, mas a encargos de carácter recorrente, designadamente despesas com pessoal na área da educação. Por sua vez, 295 M€ de dotações centralizadas no Ministério das Finanças inscritas em ativos financeiros (sem impacto no saldo) foram utilizadas no reforço de despesas efetivas (com impacto no saldo).

Reforma das Finanças Públicas

A implementação da Reforma das finanças públicas envolve reestruturar os processos e sistemas de informação indispensáveis à apresentação da CGE, nos termos da LEO. Neste Parecer apreciam-se os progressos realizados.

36. A não adjudicação de um contrato no âmbito dos sistemas de informação atrasou desenvolvimentos necessários à centralização da informação e à operacionalização da Entidade Contabilística Estado (EEE), essenciais à consolidação da Conta. Acresce que continua a não ser conhecido um calendário de implementação. Os progressos verificados incluem a vertente regulamentar, designadamente quanto ao modelo concetual da EEE e à orçamentação por programas, bem como o desenvolvimento dos sistemas de informação para a gestão da tesouraria. Encontra-se executado apenas 5,2% do total de financiamento previsto no PRR para esta Reforma e prevê-se que estes trabalhos se prolonguem até 2029, já fora do respetivo horizonte temporal.
37. O projeto piloto da orçamentação por programas inclui 12 programas que cobrem as

áreas ministeriais da Economia e da Cultura, abrangendo mais de 85% dos respetivos orçamentos. Porém, a despesa reportada está sobreavaliada, por ser apresentada em valores não consolidados. O objetivo da orçamentação por programas – permitir avaliar o desempenho das medidas de política pública – foi prejudicado pela formulação genérica de objetivos e por dificuldades na recolha de dados para indicadores e metas.

38. Os progressos da Reforma na CGE dependem, também, dos avanços registados nas contas individuais das entidades que integram o perímetro. 80% das entidades utilizaram o novo regime contabilístico, embora abrangendo apenas metade do volume financeiro das contas. Por transitar para o SNC-AP encontram-se contas materialmente muito relevantes, como as relativas às despesas excecionais contabilizadas no Ministério das Finanças e à dívida pública direta. Para um universo relevante de contas, verificou-se que apenas cerca de 23,7% dos seus ativos foram sujeitos a certificação legal de contas, o que inviabiliza uma leitura consolidada e fiável da qualidade dos valores reportados. Ainda assim, é possível identificar riscos para a futura Conta a certificar, designadamente, ao nível do reconhecimento e mensuração dos ativos patrimoniais, da execução e contabilização dos contrato-programa e da especialização de responsabilidades.

Apoios e medidas de política

São diversificadas as formas de intervenção pública através de apoios concedidos direta ou indiretamente pelo Estado, nomeadamente, benefícios fiscais, subvenções, subsídios, créditos e

bonificações. Neste Parecer é efetuada uma apreciação não só da sua execução e operacionalização, mas também da forma de divulgação da informação relevante para a aferição dos resultados. O Tribunal tem acompanhado também a implementação da Agenda 2030 das Nações Unidas.

39. Verificaram-se fragilidades na compilação e contabilização de algumas medidas para mitigar o choque geopolítico que sobrevalorizam o impacto no défice em 1 016 M€. Destaca-se não ter sido ajustado o impacto da medida “Apoio Extraordinário ao gás natural”, apesar de as devoluções (ocorridas em 2023 e 2024) terem reduzido os 1 000 M€ pagos em 2022 a um custo total de 97 M€.
40. O exame da execução do Programa 1.º Direito, um programa de apoio à habitação, com um orçamento de 4 185 M€ para a disponibilização de 58 993 soluções habitacionais até 2029, encontrou constrangimentos que podem colocar em causa os objetivos fixados e resultar em perdas de financiamento do PRR. Até 31/03/2025, apenas foram entregues 1950 habitações, cerca de um quinto do previsto até esta data. Do total de candidaturas submetidas a financiamento (8 894), apenas 23,1% estavam aprovadas, encontrando-se as restantes em análise – como causas, são apontados: escassez dos meios humanos e tecnológicos, candidaturas insuficientemente instruídas, concursos desertos e atrasos na consignação e execução das obras, bem como o aumento dos custos de contexto no setor da construção (falta de mão-de-obra e custo de materiais).
41. A criação de 24 novos benefícios fiscais e a modificação de outros durante 2024 demonstram a sua importância enquanto

instrumentos de política pública, totalizando a despesa fiscal quantificada na Conta 17 817 M€. Esta despesa abrange 209 benefícios fiscais e, não considerando a associada às taxas reduzida e intermédia de IVA (10 519 M€), continua a destacar-se pelo valor (1 741 M€) o benefício fiscal relativo ao regime dos residentes não habituais. Cerca de outro quarto da despesa fiscal refere-se a incentivos ao investimento nas empresas e à investigação e desenvolvimento empresarial. Nos apoios às famílias, destaca-se a isenção de imposto do selo nas heranças e outras transmissões (745 M€) e a proteção a pessoas com deficiência (542 M€).

Verificaram-se insuficiências no reporte e no controlo dos benefícios fiscais, apesar dos progressos na sua avaliação. Ao nível do reporte, não foi quantificada despesa fiscal para cerca de um terço dos benefícios fiscais (104 em 313). Quanto ao controlo, a verificação da situação tributária de contribuintes com dívidas fiscais tem por consequência excluir o benefício fiscal do apuramento do imposto; porém, constatou-se que a AT não controla a existência de dívidas fiscais em todos os benefícios em IRS. Já no que se refere à avaliação, a nova Unidade especializada na avaliação das políticas públicas em matérias tributária e aduaneira (U-TAX) apresentou um relatório de avaliação, cujas recomendações poderão representar uma redução de até 10% da despesa fiscal.

42. O valor dos apoios não reembolsáveis concedidos, na sua maioria, por 17 entidades a mais de 300 mil beneficiários (não pertencentes à administração pública) atingiu 5 836 M€ (+25,1% face a 2023). Porém, o

seu reporte apresenta fragilidades, com diferentes abordagens e critérios que afetam a transparência e a qualidade da informação. Além de não permitir conhecer as finalidades de mais de 800 M€ de apoios concedidos, por insuficiente especificação dos pagamentos efetuados ou por serem contabilizados como operações extraorçamentais, nos últimos 3 anos, quase um quarto dos apoios foi dirigido à área do Ambiente e Energia, que beneficiou de valores em mais do dobro dos atribuídos a outras áreas, como as da Economia ou da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

43. Os apoios ao setor financeiro em termos líquidos atingiram 21 284 M€, entre 2008 e 2024. Em 2024, em termos globais, o saldo entre as receitas e as despesas foi favorável ao Estado em 306 M€ (294 M€ em 2023) e resulta, na sua maioria, do recebimento de dividendos (247 M€). O valor nominal dos ativos no final do ano (9 950 M€) corresponde a cerca de metade dos encargos líquidos suportados desde 2008.
44. Portugal enfrenta desafios significativos no cumprimento dos ODS da Agenda 2030 das Nações Unidas, mesmo quanto aos que considerou prioritários. O modelo institucional de implementação, aprovado pelo Governo em 2023, melhorou a abordagem integrada desta Agenda, mas existem atrasos na aprovação de um plano operacional com as metas e a calendarização das ações a desenvolver. Os indicadores utilizados ao nível europeu colocam Portugal abaixo da média da UE num conjunto alargado de ODS, com destaque para os prioritários, como os relativos à proteção da Vida Marinha (ODS 14) e à Indústria, Inovação e Infraestruturas (ODS

9). Ao nível do reporte, apesar dos progressos verificados com a alocação de despesa da AC à implementação dos ODS, subsistem limitações, por não abranger a receita e a SS e não evidenciar a ligação com as políticas e objetivos.

Neste âmbito, auditorias realizadas pelo Tribunal identificaram problemas estruturais que podem condicionar o cumprimento das metas da Agenda 2030. Salientam-se insuficiências ao nível do planeamento estratégico, dos sistemas de monitorização dos dados, da mobilização de recursos e dos mecanismos de responsabilização.

Implementação das recomendações do Parecer sobre a CGE

O acompanhamento das recomendações formuladas é essencial para incentivar a implementação das mesmas e identificar progressos na gestão financeira pública.

45. Das 57 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2022, registaram-se progressos na implementação de 40, das quais 8 estão integralmente implementadas e 32 parcialmente, estando 17 por cumprir. A implementação de 8 recomendações resultou, nomeadamente, em melhorias no reporte de informação na Conta, revisão de procedimentos, emissão de instruções e avaliação de benefícios fiscais. Nas recomendações parcialmente implementadas, destacam-se progressos na identificação do universo de entidades abrangidas pela Conta, na redução dos pagamentos em atraso e na divulgação dos valores executados relativamente à medida de revisão da despesa pública. Na SS, os avanços decorrem, principalmente,

da implementação do SNC-AP, que permitiu aproximar o valor contabilístico dos bens imóveis ao valor de mercado e, nos bens móveis, uma redução dos ativos sem registo de localização.

46. Mantêm-se as situações que fundamentaram a emissão de 49 recomendações, justificando-se que sejam reiteradas, ainda que reformuladas. Destas, 26 são estruturais, na medida em que a sua implementação exige a articulação de várias entidades, procedimentos complexos e/ou um período alargado de

concretização, mas as restantes não evidenciam um grau de complexidade que dificulte a implementação no curto prazo.

47. Formulam-se neste Parecer 8 novas recomendações, sendo de destacar as relativas: i) ao processo de conversão dos títulos físicos de certificados de aforro, pelo seu impacto nas famílias; ii) na SS, à consolidação de contas e políticas contabilísticas de grupo, bem como à contabilidade gestão; e iii) à aprovação do Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2030.

RELATÓRIOS

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 11/2025 - 2ªS/SS, de 17/12/2025

Processo n.º 1/2024 – AUDIT

Relator: Conselheiro Fernando José de Oliveira Silva

Auditoria à Execução do Programa Ferrovia 2020

GESTÃO / INDICADORES DE GESTÃO / SISTEMA INFORMÁTICO / ECONOMIA EFICÁCIA EFICIÊNCIA / EXECUÇÃO FINANCEIRA / PROGRAMA FERROVIA 2020 / PROGRAMA PLURIANUAL

O que auditámos

A Infraestruturas de Portugal S.A. (IP), empresa pública responsável por gerir, manter e modernizar a rede ferroviária do país.

A auditoria analisou a execução financeira e física do Programa Ferrovia 2020 (F2020), da responsabilidade da IP.

O que concluímos

O planeamento inicial do F2020 consistiu num documento, em formato de apresentação, sem evidenciação da aprovação pelas tutelas da IP, com indicação de montantes físicos e financeiros globais, para todo o período, sem a descrição detalhada da programação física e financeira faseada/distribuída relativamente ao período previsto para a sua execução (2016-2020/21).

Apesar de, no planeamento, o financiamento europeu ser superior ao nacional, na prática aconteceu o contrário: apenas 39,3% veio de fundos europeus e 60,7% do orçamento da IP, evidenciando uma menor execução dos fundos comunitários face ao previsto.

Até 2024, a taxa de execução financeira foi de 69,1% face ao plano inicial e de 91,9% face ao plano ajustado pela IP. A taxa de execução física global atingiu 65% face ao plano inicial e 88,5% face ao plano ajustado.

A execução do F2020 deveria ter terminado em 2021, com a maioria das obras concluídas antes de 2020. No entanto, registou-se um atraso de cerca de cinco anos, estando a conclusão prevista para 2027.

Dos contratos analisados, 68% ultrapassaram o prazo previsto, verificando-se alterações frequentes aos contratos, aumentos de custos e trabalhos de correção, o que reforça a existência de deficiências no planeamento e na gestão contratual.

O que recomendamos

face aos resultados apurados, o Tribunal formulou recomendações no sentido de reforçar o rigor do planeamento, melhorar os mecanismos de monitorização, potenciar o recurso a financiamento europeu, diversificar os indicadores de execução e assegurar a qualidade e integridade da informação.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 12/2025 - 2ªS/SS, de 18/12/2025

Processo n.º 20/2018 – AUDIT

Relator: Conselheiro José Manuel Quelhas

Auditoria ao Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões

ASSOCIAÇÃO MUTUALISTA / ATIVIDADE REGULADORA / AUTORIDADE DE SUPERVISÃO DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSÕES / FINANCIAMENTO / FUNDO DE ACIDENTES DE TRABALHO / FUNDO DE GARANTIA AUTOMÓVEL / FUNDO DE PENSÕES / REGULAÇÃO / SEGUROS / TAXA DE SUPERVISÃO E REGULAÇÃO

O que auditámos

O financiamento da atividade reguladora de seguros e fundos de pensões, exercida pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), entre 2018 e 2023, sem prejuízo de, se pertinente, abranger datas anteriores e posteriores. O exame abrange ainda a economia, eficiência e eficácia dessa atividade e a governação, ética e transparência dessa entidade (com tal financiamento).

O que concluímos

Taxas de supervisão e regulação (TSR) cobradas pela ASF (21,5 M€ em 2023) sem ajustamento desde 2009 nem avaliação periódica da adequação à despesa necessária para prossecução eficaz e eficiente da sua missão, otimizando o seu impacto em regulados, supervisionados e consumidores.

Falta de contabilidade de gestão para aferir a adequação (incluindo proporcionalidade) das TSR, bem como a fiabilidade (incluindo correção) da receita cobrada pela gestão do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) e do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT).

Acumulação de excedentes de tesouraria (44 M€ após 2023) por se cobrar receita que, desnecessária aos fins da missão da ASF, tem sido utilizada para financiar o Estado.

Gestão de Fundos (FGA e FAT) com riscos de conflito de interesses com a gestão da ASF e de desvio do foco da missão de regulador e supervisor.

Planeamento e indicadores de desempenho insuficientes para avaliar a atividade em função dos resultados.

Associações mutualistas que, sujeitas, desde 2018, ao regime transitório de adaptação ao regime de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, continuam sem apresentar planos de convergência conformes à sua obrigação legal, limitando os poderes da ASF, a proteção dos seus associados e a estabilidade do sistema financeiro.

Desconformidades, ao prolongar-se o exercício de funções de membros dos órgãos da ASF, por insuficiente controlo do regime de incompatibilidades e impedimentos e deficiente fundamentação e adequação da estrutura orgânica, e em afetar-se recursos a finalidades não cometidas à ASF, incluindo práticas suscetíveis de gerar responsabilidade financeira.

Falhas na publicação de elementos obrigatórios no portal da ASF que contrariam o princípio da transparência e da publicidade.

O que recomendamos

Ao Governo, através dos membros responsáveis pelas áreas das Finanças e da Segurança Social, que diligencie para suprir a falta de adaptação das associações mutualistas ao regime de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, nomeadamente entre requisitos prudenciais, para assegurar a regulação e supervisão pela ASF.

Ao Governo, através do membro responsável pela área das Finanças, que determine a avaliação periódica das taxas de supervisão e regulação da ASF e que fundamente e demonstre a adequação (incluindo proporcionalidade) da respetiva receita à despesa necessária para prossecução eficaz e eficiente da missão da entidade e que assegure que a gestão do FAT e FGA deixa de comportar riscos de conflito de interesses e de desvio do foco na missão de regulador e supervisor da ASF.

Por fim, que providencie a substituição dos membros dos órgãos das entidades reguladoras com mandato findo e que pondere a inscrição dos trabalhadores das entidades reguladoras independentes nos Serviços Sociais da Administração Pública, entidade gestora do Sistema de Ação Social Complementar, ficando aquelas entidades adstritas a transferir uma participação anual a seu cargo por cada trabalhador inscrito como beneficiário.

À ASF, que implemente a avaliação periódica das suas taxas de supervisão e regulação; que aplique

os excedentes de tesouraria nos fins legalmente previstos; que assegure a fiabilidade (incluindo a correção) da receita a cobrar pela gestão do FAT e do FGA; que conclua a implementação do SNC-AP e que implemente sistemas de planeamento e de indicadores de desempenho que assegurem a sua avaliação; que reporte informação sobre a regulação e supervisão financeira das entidades com os requisitos estabelecidos no Código das Associações Mutualistas; que corrija as práticas remuneratórias de membros de órgãos da ASF contrárias à legislação e que adeque o regime de carreiras e o estatuto remuneratório do pessoal ao financiamento necessário para prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF, cumprindo os limites estabelecidos nos Estatutos da ASF, bem como adote mecanismos eficazes de controlo da acumulação de funções.

Recomendou-se ainda que corrija deficiências na instrução de processos de autorização de despesa, como a falta de evidência de suporte legal para suplemento de acumulação de funções, que não utilize a Casa do Pessoal da ASF como veículo de despesa e para atribuir benefícios adicionais aos seus associados; e que regule o sistema de proteção social complementar dos seus trabalhadores em linha com o Sistema de Ação Social Complementar aplicado aos trabalhadores da administração pública, suspendendo, até que tal ocorra, o financiamento dos apoios atribuídos a título de sistema de proteção social complementar.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 13/2025 - 2ªS/PL, de 18/12/2025

Processo n.º 11/2023 – AUDIT

Relator: Conselheiro Luís Filipe Cracel Viana

Auditoria à Despesa com Baixas por Doença

AUTODECLARAÇÃO DE DOENÇA / BAIXA / BENEFICIÁRIO / CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA) / CERTIFICADO DE INCAPACIDADE TEMPORÁRIA PARA O TRABALHO (CIT) / DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO (DGAEP) / DOENÇA / ENTIDADE EMPREGADORA / ENTIDADE ORÇAMENTAL / EVENTUALIDADES / INCAPACIDADE / PRAZO E GARANTIA / POPULAÇÃO EMPREGADA / PRESTAÇÕES POR DOENÇA / PROTEÇÃO NA DOENÇA / REGIME DE PROTEÇÃO SOCIAL CONVERGENTE (RPSC) / REMUNERAÇÃO BRUTA MENSAL / RENDIMENTO LÍQUIDO / SEGURANÇA SOCIAL / SUBSÍDIO DE DOENÇA

O que auditámos

A despesa com baixas por doença com o objetivo de identificar os motivos que levaram ao aumento da despesa com a proteção na doença no período de 2018 a 2023 e apreciar os correspondentes impactos nas finanças públicas.

O que concluímos

Constatou-se que o aumento do número de certificados de incapacidade temporária para o trabalho (CIT) coincidiu com o período da pandemia da COVID-19. Adicionalmente, verificou-se que o aumento da despesa com a proteção na doença está associado ao aumento da população empregada e da remuneração bruta mensal média por trabalhador, bem como, em menor medida, ao envelhecimento da população empregada. Desde 2021, a faixa etária entre os 45 e os 89 anos representa mais de 50% da população empregada em Portugal.

A despesa com o subsídio de doença, que constitui a maior parcela da despesa no âmbito da proteção na doença, aumentou 57,3% entre 2018 (562,8 M€) e 2023 (885,2 M€), com o maior incremento registado em 2020, correspondendo

a 22,1% (135,7 M€). Este crescimento resultou num aumento do peso dessa despesa no total da despesa da Segurança Social, passando de 2,2% em 2018 para 2,7% em 2023. Em termos de percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), a despesa variou entre 0,3% e 0,4%, mantendo-se em torno de 0,3% do PIB desde 2021.

A gestão e a atribuição das prestações por doença a beneficiários da Segurança Social são da responsabilidade do Instituto da Segurança Social. No caso dos beneficiários do Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), relativo aos trabalhadores inscritos na Caixa Geral de Aposentações, as entidades empregadoras assumem esse papel. A emissão e transmissão por via eletrónica dos CIT realizada no âmbito da Segurança Social imprimiu maior celeridade ao processo de concessão das prestações por doença, embora não tenha eliminado completamente os erros e falhas nos CIT. Em contrapartida, os beneficiários do RPSC ainda têm de entregar o CIT em formato físico à entidade empregadora. O Tribunal também concluiu que não existe informação completa e fiável sobre as faltas por doença dos beneficiários do RPSC e a correspondente despesa.

O que recomendamos

O Tribunal formulou um conjunto de recomendações dirigidas à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, à Ministra da Saúde, à Entidade Orçamental, ao Instituto da Segurança Social, à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, das quais se destacam: a melhoria da interoperabilidade dos sistemas de informação da Saúde e da Segurança Social, com o objetivo de minimizar erros no processamento dos CIT e acelerar os correspondentes

pagamentos; a transmissão eletrónica dos CIT para os beneficiários do RPSC, eliminando a necessidade de entregar os CIT em suporte físico às entidades empregadoras; o desenvolvimento do Sistema de Informação da Organização do Estado, de modo a disponibilizar informação completa, atual e fiável sobre as ausências ao trabalho por doença dos trabalhadores de entidades públicas; a instituição de mecanismos de controlo que assegurem a correção, integridade e fiabilidade da despesa registada com a proteção na doença dos beneficiários do RPSC.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 14/2025 - 2ªS/PL 18/12/2025

Processo n.º 18/2023 – AUDIT

Relator: Conselheiro Fernando José de Oliveira Silva

Auditoria à IDD – Portugal Defence, SA

ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / CONTRATO DE GESTÃO / CONTROLO INTERNO / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / GESTÃO FINANCEIRA / PLANO DE ATIVIDADES / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA

O que auditámos

A idD – Portugal Defence, S.A. (idD), empresa pública com o capital social de 104.500.000 € integralmente subscrito pelo Estado, sujeita a orientações estratégicas do Governo. Esta auditoria visou o exame dos processos de contratação nos anos 2020 a 2022, incluindo transações com a então Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) e sociedades participadas, bem como o exame da conta individual da idD relativa ao exercício de 2022.

O que concluímos

Foi emitido um Juízo desfavorável sobre as demonstrações financeiras e orçamentais de 2022 e sobre a conformidade dos atos e contratos celebrados pela idD entre 2020 e 2022, genericamente com os fundamentos seguintes:

As demonstrações financeiras e orçamentais objeto de auditoria financeira não apresentavam a posição financeira da idD, em 31 de dezembro de 2022, o seu desempenho financeiro, a execução orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data;

As atividades, transações financeiras e informação orçamental, bem como os atos, contratos e operações relacionadas, objeto de auditoria de conformidade, não cumpriam as normas legais

gerais e específicas em vigor, nomeadamente o disposto no Regime Jurídico do Setor Público Empresarial.

No âmbito do exame das demonstrações financeiras e orçamentais de 2022, a auditoria detetou distorções, ao nível do não cumprimento dos requisitos de contabilização.

No âmbito da apreciação da conformidade, dos processos de contratação de 2020, 2021 e 2022, foram detetadas desconformidades que colocavam em causa a respetiva produção de efeitos, bem como a ausência de celebração de contratos de gestão dos membros do Conselho de Administração para o mandato de 2020-2022 e a ausência de elaboração de relatórios de execução do Plano de Negócios 2020-2025.

Detetou-se ainda a celebração de contratos de empréstimo para apoio à tesouraria de empresas detidas ou participadas pela idD sem autorização pela tutela das finanças.

O que recomendamos

O Tribunal formulou um conjunto de recomendações dirigidas aos Ministros de Estado e das Finanças e da Defesa Nacional para que diligenciem pela celebração tempestiva de contratos de gestão dos administradores da idD e pela

observância das regras legais necessárias à aprovação dos Planos de Atividades e Orçamento da idD. Formulou ainda à Assembleia Geral e ao Conselho de Administração da idD que deliberasse sobre os instrumentos de gestão previsionais e de controlo da execução, normas de controlo interno. Foi também recomendado o cumprimento das exigências legais relativas à formação dos contratos, às regras de assunção de compromissos previstas

na LCPA, às alterações orçamentais, excluídas da gestão flexível, na concessão de apoios de tesouraria às suas participadas e ao cumprimento, na íntegra, dos requisitos de contabilização e relato orçamental previstos na NCP-26 e na NCP-27.

Por fim, recomendou-se que a prestação anual de contas fosse efetuada de forma tempestiva e completa, assegurando a sua conciliação com os documentos aprovados em Assembleia Geral.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 3/2026 - 2ªS/SS, de 26/03/2026

Processo n.º 38/2022 – AUDIT

Relator: Conselheiro Fernando José de Oliveira Silva

Auditoria à execução da Lei de Infraestruturas Militares - Período de 2019 a 2024

ECONOMIA EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / EXECUÇÃO FINANCEIRA / PROGRAMAÇÃO MILITAR / GESTÃO ORÇAMENTAL / PROGRAMA PLURIANUAL / RECEITA PRÓPRIA / SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DA DEFESA NACIONAL / TRANSIÇÃO DE SALDOS

O que auditámos

A execução da Lei de Programação de Infraestruturas Militares (LIM), aprovada por lei orgânica que estabelece a programação do investimento para um período de três quadriénios (por regra revista de quatro em quatro anos). Esta Lei tem por finalidade financiar a conservação, manutenção, segurança, modernização e edificação de infraestruturas militares da Defesa Nacional e o seu financiamento está dependente da receita proveniente da alienação ou de outro tipo de rentabilização dos imóveis militares disponibilizados para o efeito.

O que concluímos

No período de 2019-2024, o processo de rentabilização dos imóveis da Defesa Nacional não se mostrou eficaz, apontando-se como causas, entre outras, a lentidão na regularização dos registos jurídico-cadastrais e o estado de degradação dos imóveis. A rentabilização dos imóveis não alcançou o expectável, sendo que, dos 191 imóveis disponíveis para esse fim, apenas 42 foram objeto de rentabilização, dos quais 26 produziram os seus efeitos financeiros no período 2019-2024 (103,1 M€).

Entre 2019 e 2022 registou-se um baixo grau de execução da receita (55%). Já em 2023 e 2024 houve um aumento acentuado, com a receita

a ultrapassar o programado (101% e 118%, respetivamente), influenciada pela política de arrendamento acessível, potenciando a utilização de imóveis militares por parte do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

No período em referência (2019-2024), a despesa executada totalizou cerca 60 M€, face a uma dotação disponível de 198 M€, correspondendo a uma execução de 30%. A partir de 2020, observou-se uma tendência decrescente, atingindo-se em 2023, a taxa mais baixa do período (7%), ainda que com melhoria em 2024.

A execução física da LIM, materializada essencialmente em obras de remodelação e conservação das infraestruturas militares, totalizou 396 intervenções, sendo o Exército a entidade com maior atividade. Ainda assim, tanto o Exército como as restantes entidades registaram uma tendência decrescente entre 2020 e 2023, ligeiramente revertida em 2024.

O resultado dos trabalhos de auditoria permitiu concluir que entre 2019 a 2022, não foi definido nem implementado um modelo de planeamento adequado para a criação de projetos no âmbito da LIM, o que limitou uma avaliação mais rigorosa e transparente da execução da Lei, tanto pelas entidades executoras, como pelos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional MDN/DGRDN, com responsabilidade por agregar a informação necessária ao acompanhamento da execução

da LIM. Com a entrada em vigor da LIM/2023, em 2023 e 2024, observaram-se melhorias nas metodologias adotadas e na qualidade do reporte da informação constante dos Relatórios de Execução da LIM. Constatou-se, ainda, que não foi produzido um relatório prévio à revisão que conduziu à LIM/2023, destinado a avaliar o impacto da Lei no quadriénio em que esteve em vigor.

O que recomendamos

O Tribunal formulou um conjunto de recomendações dirigidas aos Ministros das Finanças e da Defesa Nacional, no sentido de assegurarem, respetivamente, que a ESTAMO - Participações Imobiliárias, S.A. cumpre os prazos previstos na LIM/2023 relativos à homologação das avaliações e à transferência de receitas para a Direção-Geral de Armamento e Património da Defesa Nacional (DGAPDN) e que promova a articulação entre a DGAPDN, o EMGFA e os ramos das FA, de modo a estabelecer um projeto comum, com objetivos e metas bem definidos.

Ao Diretor-Geral da DGAPDN, que prossiga a melhoria dos sistemas de controlo interno e de instrumentos de planeamento dos investimentos e que promova a criação de objetivos e indicadores necessários a uma avaliação do desempenho e do impacto da utilização das verbas LIM na operacionalidade e habitabilidade do sistema de forças.

Ao Chefe do Estado-Maior do Exército, que promova a rotatividade do gestor de contrato e ferramentas de acompanhamento da execução dos contratos e que determine a publicação dos contratos no portal dos contratos públicos.

Ao Ministro da Ciência, da Educação e da Inovação, que regularize a dívida existente para com o Ministério da Defesa Nacional, no montante de 8,316M€, referente à execução do Despacho Conjunto n.º 291/2004, de 21 de abril, relacionado com o imóvel (parte) PM 65/Lisboa – Colégio de Campolide, e conforme tem vindo a constar, anualmente, no orçamento de Estado.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 4/2026 - 2ªS/SS, de 26/03/2026

Processo n.º 24/2023 – AUDIT

Relator: Conselheiro Luís Filipe Cracel Viana

Auditoria à preparação dos sistemas de saúde e de proteção social para o envelhecimento populacional: o Plano de Ação do Envelhecimento Ativo e Saudável 2023-2026

COMUNICAÇÃO DE RESULTADOS / CUIDADOS CONTINUADOS / ENVELHECIMENTO / ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A LONGEVIDADE / GOVERNANÇA / INDICADORES / INDICADORES DE EXECUÇÃO / INDICADORES DE IMPACTO / INDICADORES DE RECURSOS / INDICADORES DE RESULTADOS / LINHAS DE BASE / METAS / MODELO DE ACOMPANHAMENTO / PAPÉIS E RESPONSABILIDADES / PLANO DE AÇÃO PARA O ENVELHECIMENTO ATIVO E SAUDÁVEL (PAEAS) / RISCOS / SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL / SISTEMA DE SAÚDE

O que auditámos

O Plano de Ação para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2023-2026 (PAEAS), com o objetivo de verificar se o Plano foi desenvolvido em conformidade com as melhores práticas internacionais, bem como apreciar a sua operacionalização e execução até ao final do 1.º semestre de 2025.

O que concluímos

Constatou-se que o Plano constitui um instrumento integrado e abrangente para responder ao envelhecimento da população, alinhado com orientações e prioridades da União Europeia. Não obstante a ambição e a abrangência do PAEAS, identificaram-se limitações estruturais que condicionam a sua execução e a responsabilização dos intervenientes envolvidos. No domínio da operacionalização, o PAEAS é condicionado pela inexistência de uma dotação orçamental própria, ficando dependente dos recursos orçamentais das entidades envolvidas.

O PAEAS não estabelece uma meta global nem metas específicas para os indicadores de execução e de impacto associados às 83 medidas e 135 atividades que contempla, nem define linhas de

base (ponto de partida) documentadas para todos os indicadores. A inexistência de fichas técnicas dos indicadores, a reduzida participação das entidades envolvidas na sua definição e a ausência de um sistema de informação de suporte comprometem a monitorização.

O que recomendamos

À Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e à Ministra da Saúde, que, na conceção e implementação da Estratégia Nacional para a Longevidade ou em futuros planos de ações ou estratégias similares, sejam consideradas a definição e a comunicação clara dos papéis e responsabilidades das entidades e responsáveis envolvidos, a instituição de mecanismos formais de coordenação interministerial e interinstitucional. Recomendámos ainda o desenvolvimento e institucionalização de um sistema integrado de monitorização e de avaliação que inclua: i) dados sobre os recursos financeiros envolvidos por medidas e atividades; ii) a calendarização da monitorização e do reporte; e iii) o registo periódico e sistemático do progresso das atividades e dos riscos identificados.

Considerou-se também relevante recomendar a utilização sistemática dos resultados da monitorização nos processos de revisão de metas, atividades e prioridades, a criação de mecanismos

formais para recolha de reações (feedback), a promoção da participação das partes interessadas; e a divulgação da execução e dos resultados, através de diferentes formatos e meios de comunicação.

SECÇÕES REGIONAIS

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES 2024

06/11/2025

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores 2024

ANO 2024 / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA / PARECER / REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES / TRIBUNAL DE CONTAS

SUMÁRIO

O Tribunal de Contas emite um juízo de conformidade global, com reservas, ênfases e recomendações, sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores (RAA) de 2024.

Reservas

- As transferências do Orçamento do Estado (OE), em cumprimento do princípio da solidariedade, no montante de 203,3 milhões de € (M€), foram contabilizadas, na íntegra, em transferências correntes, em desrespeito pelo [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores](#).
- Os totais de receita e de despesa foram afetados pela falta de registos contabilísticos nos montantes de 552 M€ e de 354,9 M€, respetivamente, pondo em causa o princípio orçamental da universalidade.
- A conciliação bancária apresentada para o saldo contabilístico não é passível de confirmação. A sucessão de movimentos cruzados entre as várias contas torna inviável a confirmação dos movimentos apresentados nos mapas síntese do total de movimentos bancários.

Ênfases

- A apreciação sobre os impactos futuros das matérias tipificadas no n.º 3 do artigo 13.º da [Lei de Enquadramento Orçamental](#) (LEO), efetuada na proposta de Orçamento, é insuficiente face à exigência legal.
- A Conta da RAA encerrou com um saldo global ou efetivo do setor público administrativo regional (SPAR) negativo, de 120,3 M€, traduzindo um agravamento de 32,1 M€ face ao ano anterior. Não foi observada a regra de equilíbrio orçamental.
- A dívida total do SPAR cifrou-se em 3 492,9 M€, mais 177,1 M€ (+5,3%) do que em 2023.
- As entidades que integram o SPAR continuam a movimentar fundos com inobservância do princípio da unidade de tesouraria. Das 146 contas bancárias detidas, apenas 90 foram movimentadas no âmbito do sistema «Safira».
- Apurou-se que o SPAR excedeu em, pelo menos, 1 090,4 M€ (68,7%) a capacidade de endividamento definida na [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#) (LFRA).
- Apesar das operações de contratação de dívida fundada realizadas pelas entidades que integram o perímetro orçamental se terem destinado à

consolidação de dívida e à regularização de pagamentos em atraso, registou-se um aumento do endividamento líquido, em 2024, de 120,1 M€, em desrespeito pelo legalmente estabelecido.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Processo Orçamental

1. O Orçamento da RAA para o ano 2024 teve por base um cenário macroeconómico e orçamental incompleto. Os pressupostos dos limites de despesa fixados no quadro de programação orçamental não se encontram suficientemente desenvolvidos e caracterizados.
2. A aprovação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental em data próxima da entrega da Proposta de Orçamento à Assembleia Legislativa da RAA limita a utilidade daquele.
3. O Orçamento previu as receitas necessárias para fazer face a todas as despesas, mas considerou na Administração Regional Direta (ARD) saldos global e primário negativos de 133 M€ e 62,8 M€, respetivamente.

Conta do sector público administrativo regional

4. A receita total do SPAR (1 811,2 M€) foi superior à despesa total (1 779,5 M€) em 31,6 M€. A receita fiscal, as transferências e os passivos financeiros perfazem 92,7% do total da receita, enquanto a despesa realizada foi afetada a despesas com o pessoal (40,5%), à aquisição de bens e serviços (27,7%) e a transferências (18,7%).

5. A Conta encerrou com um défice orçamental de 120,3 M€ (+32,1 M€ do que em 2023), não havendo equilíbrio nos termos previstos na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores. O saldo primário negativo, de -45,6 M€, indica que os recursos gerados permanecem insuficientes para suportar o serviço da dívida.
6. Em contabilidade nacional, segundo o Sistema Europeu de Contas (SEC 2010), apurou-se um défice orçamental do SPAR de 247,3 M€, agravando 115 M€ face ao ano anterior (4,3% do PIB estimado).
7. Foi possível confirmar a totalidade da receita da ARD registada na Conta. Esta receita foi inferior à prevista em 272,3 M€, com uma taxa de execução de 86%.
8. Quanto às transferências do OE, a sua contabilização ao abrigo do princípio da solidariedade no agrupamento corrente na Conta da RAA contraria o previsto no n.º 3 do artigo 17.º do [Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores](#) e na [Lei de Finanças das Regiões Autónomas](#) (LFRA).
9. As transferências de fundos europeus para a RAA ascenderam a 298,6 M€. Na Conta, foram registados 170,2 M€, destinados ao cofinanciamento de projetos executados pela ARD.
10. A despesa classificada em transferências correntes, transferências de capital, subsídios e ativos financeiros, pelas entidades do SPAR, ascendeu a 1 230,8 M€. Através da análise comparativa de diversos mapas da Conta, validou-se o montante de 1 135,8 M€.

11. Para as entidades públicas reclassificadas foram movimentados 310,9 M€, dos quais 96,4% destinados aos três hospitais da RAA.
12. As subvenções a privados têm natureza quase exclusivamente não reembolsável. Destinaram-se, maioritariamente, a empresas privadas e a instituições sem fins lucrativos. A avaliação, apresentada na Conta, aos resultados obtidos com a atribuição de subvenções revela-se insuficiente.
13. Os registos nos mapas contabilísticos da Conta não contemplam a totalidade da receita e da despesa da ARD. A ausência do registo contabilístico de 552 M€ de receita e de 354,9 M€ de despesa é suscetível de provocar distorções materialmente relevantes no total da receita e da despesa da RAA e, conseqüentemente, nos respetivos saldos.
14. Em 31-12-2024, as responsabilidades futuras das parcerias público-privadas ascendiam a 619,1 M€. Tais responsabilidades terão a maior expressão financeira no período de 2025 a 2036, onde o esforço financeiro anual oscilará entre os 70,5 M€ (em 2026) e os 40,7 M€ (em 2035).
15. As despesas registadas no capítulo 50 (despesas do Plano) foram inferiores às previstas em 247,8 M€, atingindo uma execução de 67,4%. A execução em 2024 das verbas afetadas ao Plano teve uma execução de 14,3% do projetado para o período de 2024-2028 nas Orientações de Médio Prazo.
16. O processo de consolidação da Conta é ainda manual e não automatizado.
17. As entidades do SPAR utilizam diversas soluções informáticas para a gestão orçamental e financeira. O Geri implementado pelos

serviços integrados não contempla o módulo de Tesouraria e Recursos Humanos, mas permite a extração de mapas de prestação de contas e de controlo de gestão e o controlo da execução orçamental em cada serviço. Os sistemas implementados para registo da receita revelam-se sobrepostos e vulneráveis.

18. A inexistência de interfaces, em algumas situações, conduz à introdução manual de informação, aumentando o risco de erros.
19. Não existe um sistema centralizado e automatizado que mostre a execução orçamental em tempo real.
20. O registo do compromisso no GeRFIP é operacionalizado independentemente da existência de fundos disponíveis e o cálculo destes tem por referência exclusiva as dotações orçamentais, sem considerar o nível de execução da receita. Comporta assim o risco de serem assumidos compromissos sem os correspondentes meios para os satisfazer.

Tesouraria

21. A Conta da RAA continua a não prestar informação completa no domínio da tesouraria, não abrangendo a totalidade das entidades do perímetro orçamental, nem as suas operações de receita e de despesa.
22. A conciliação bancária apresentada para o saldo contabilístico não é passível de confirmação.
23. O modelo organizativo e funcional da área da tesouraria não registou alterações e a Entidade Contabilística Região não foi regulamentada.

24. As entidades do SPAR continuaram a movimentar fundos com inobservância do princípio da unidade de tesouraria.

Dívida regional e outras responsabilidades

25. A dívida total do SPAR manteve a tendência ascendente, atingindo o montante de 3 492,9 M€, mais 177,1 M€ (+5,3%) do que em 2023. Em 31/12/2024, a dívida financeira do SPAR ascendia a 3 056,7 M€, tendo aumentado 120,1 M€ (+4,1%) face a 2023; a dívida não financeira do SPAR ascendeu a 436,2 M€, mais 56,9 M€ (+15%) face a 2023. A expansão da dívida pública regional foi determinada pela necessidade de financiar o défice orçamental registado no exercício.
26. As entidades do SPAR efetuaram utilizações de dívida flutuante que ascenderam a 436,1 M€. Por sua vez, as operações geradoras de dívida fundada ascenderam a 314,1 M€, sendo essencialmente constituídas por refinanciamento e conversão de dívida não financeira em financeira (222,4 M€) e por dívida flutuante que transitou de exercício orçamental com saldo em dívida (91,7 M€).
27. Os encargos da dívida do SPAR atingiram 69,2 M€ (+14,2 M€ do que em 2023), pela expansão da dívida observada no exercício em apreciação (efeito stock) e pelo aumento da taxa de juro implícita da dívida (efeito preço).
28. Em 2024, o saldo da Administração Pública da Região, em contabilidade nacional, inverteu a tendência de recuperação, passando de -2,5% para -4,3%. Por outro lado, o rácio da dívida em função do PIB passou de 59,6%

para um valor estimado de 59,5% no período 2023-2024 (com base nas projeções do Governo Regional), ficando abaixo dos 60% definidos pelos critérios de convergência da Comissão Europeia.

29. O SPAR excedeu em, pelo menos, 1 090,4 M€ (68,7%) a capacidade de endividamento estabelecida no artigo 40.º da LFRA.
30. Apesar de as operações de contratação de dívida fundada realizadas pelas entidades que integram o perímetro orçamental se destinarem a consolidação de dívida e a regularização de pagamentos em atraso, registou-se um aumento do endividamento líquido de 120,1 M€, sendo que 75 M€ respeitavam a um empréstimo de curto prazo (conta corrente caucionada) e 9,7 M€ a um descoberto bancário que transitou de exercício orçamental, convertendo-se em dívida fundada.
31. O referido acréscimo do endividamento líquido contraria o estabelecido no n.º 1 do artigo 25.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 2/2024/A, de 24 de junho](#), bem como o artigo 47.º da [Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro](#).
32. O perfil de reembolso da dívida pública regional evidencia uma distribuição intertemporal pouco equilibrada, devido à emissão de dívida bullet, em que o reembolso ocorre integralmente na data de vencimento/maturidade.
33. Em termos líquidos, registou-se uma diminuição das responsabilidades assumidas por via da concessão de garantias pessoais na ordem dos 6,6 M€, não tendo sido utilizado o limite fixado pela Assembleia Legislativa.

Património

34. A Conta da RAA de 2024 não foi apresentada de acordo com o referencial contabilístico SNC-AP, não contendo, por isso, demonstrações financeiras que expressem a posição financeira a 31-12-2024 da ARD e, por conseguinte, do SPAR.
35. No final de 2024, os ativos financeiros da RAA totalizavam 519,2 M€, dos quais 475 M€ respeitavam a participações financeiras, 8,1 M€ a créditos concedidos e 36,1 M€ a outros ativos financeiros.
36. O desempenho financeiro das entidades que constituem o SPAR deteriorou-se em 2024. Em termos agregados, os encargos da dívida (41,2 M€) representaram 110,4% dos recursos obtidos através das respetivas atividades operacionais (EBITDA, 37,3 M€), acentuando o grau de descapitalização. A dívida do universo das entidades participadas, no montante de 1 190,1 M€, diminuiu 15,3 M€ (-1,3%) face a 2023. Nas entidades públicas reclassificadas observou-se um aumento de 12,1 M€ (+6,4%), ascendendo a 200,6 M€.

37. Persistem entidades participadas com património líquido, capital próprio ou fundo patrimonial negativo e com estruturas financeiras debilitadas, consubstanciando riscos para o Orçamento da RAA, pelo eventual esforço financeiro para assegurar o princípio da continuidade das suas operações.
38. Em 2024, não foram realizadas operações ativas ao abrigo do n.º 1 do artigo 27.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 2/2024/A, de 24 de junho](#). No âmbito do n.º 2 do mesmo artigo, que não fixou limite, foram atribuídos 446 mil € de subsídios reembolsáveis.
39. O património não financeiro contabilizado na RAA ascendia a 1 177,1 M€, dos quais 1 090 M€ respeitam a bens imóveis.
40. Os gastos com o pessoal do SPAR e instituições sem fins lucrativos ascenderam a 366,9 M€, registando um aumento de 35,5 M€ (+10,7%) face a 2023. Entre 2021 e 2024, o aumento foi de 134,5 M€ (+57,9%), passando de 232,3 M€ para 366,9 M€.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 4/2025-FS/SRATC

11/06/2025

Ação n.º 25/D175

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

Auditoria à Atlânticoline, S.A.

AUDITORIA / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTABILIDADE ANALÍTICA / CONTRATO / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / EMPRESA PÚBLICA / EMPRESA REGIONAL / PAGAMENTO / REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES / RECOMENDAÇÕES / SERVIÇO PÚBLICO / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP)

O que auditámos

A execução material e financeira do contrato de fornecimento do serviço público de transporte marítimo de passageiros e de viaturas na Região Autónoma dos Açores, celebrado em 14-10-2021, entre a Região Autónoma dos Açores, através da então Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia, e a Atlânticoline, S.A., pelo preço de 17 999 998,50 euros e prazo máximo de três anos, tendo por referência os termos e condições estabelecidas no Caderno de Encargos. Avaliou também o desempenho operacional, económico e financeiro da empresa, tendo por base os últimos elementos disponíveis, referentes ao biénio 2022-2023.

O que concluímos

Relativamente à fixação das Obrigações de Serviço Público inerentes ao contrato celebrado, as reduzidas taxas de ocupação registadas na generalidade das linhas operadas pela Atlânticoline, S.A. indiciam que os níveis de oferta impostos foram excessivos face à procura. A Atlânticoline, S.A. nem sempre assegurou os padrões mínimos de frequência fixados pelo Governo Regional para a operação regular de transporte marítimo de passageiros e de viaturas, embora as situações

de incumprimento tenham ficado a dever-se a circunstâncias fora do controlo da empresa.

De um modo geral, a Região não cumpriu o prazo estipulado para o pagamento da contrapartida financeira devida pela prestação dos serviços objeto do contrato.

No final de 2024, a dívida à Atlânticoline, S.A., no montante de 7,9 milhões de euros, correspondia a mais de um ano da faturação emitida pela empresa em execução do contrato (na ordem dos 6 milhões de euros). Nestas circunstâncias, para satisfazer as necessidades financeiras de curto prazo, a Atlânticoline, S.A. intensificou o recurso a linhas de crédito de apoio à tesouraria, tendo as responsabilidades emergentes destas facilidades de crédito atingido os 3,7 milhões de euros no final de 2024, aproximando-se do limite total contratado, fixado em 4,5 milhões de euros. Não existem evidências de que a Atlânticoline, S.A. tenha promovido a cobrança dos juros de mora devidos.

Atualmente, o montante em dívida cifra-se em 5 999 999,50 euros, correspondente à totalidade da faturação emitida pela empresa em 2024. Todavia, o Plano Regional Anual para 2025 não contempla dotação financeira suficiente para a Região regularizar a dívida à empresa, e, simultaneamente, fazer face às responsabilidades

emergentes do novo contrato, que começou a ser executado em 01-01-2025.

Não obstante os condicionalismos assinalados, a Atlânticoline, S.A. dispunha de uma sólida posição financeira, alicerçada numa operação economicamente equilibrada, mas que, para se manter financeiramente sustentável a prazo, pressupõe uma alteração de paradigma por parte da Região, relativamente ao cumprimento das condições de pagamento contratualmente estabelecidas.

O que recomendámos

À Atlânticoline, S.A., que inclua nos relatórios mensais de viagens informação relativa ao fundamento para o cancelamento de viagens, quando for esse o caso, proceda ao apuramento do montante dos

juros de mora devidos pelo contraente público e desenvolva os procedimentos necessários com vista à respetiva regularização.

À Direção Regional da Mobilidade (DRM) que atenda, no contexto da definição de novas obrigações de serviço público do transporte marítimo de passageiros interilhas, aos dados históricos da operação, no sentido de promover a desejável adequação dos níveis de oferta à procura expectável.

À Direção Regional do Orçamento e Tesouro, que dê sequência aos procedimentos desencadeados pela DRM tendentes à regularização dos pagamentos em atraso relativos à execução do contrato (2022-2024) e que cumpra os prazos de pagamento contratualizados.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 5/2025-FS/SRATC, de 10/07/2025

Ação n.º 24/D280

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

Auditoria aos Suplementos Remuneratórios e outros Abonos – Município das Lajes das Flores

ABONOS / ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES / AUDITORIA / AUTARQUIA LOCAL / ELEITO LOCAL / MUNICÍPIO / RECOMENDAÇÕES / REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES / REGIME REMUNERATÓRIO / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO

O que auditámos

Os suplementos remuneratórios e outros abonos atribuídos aos titulares dos órgãos representativos do Município das Lajes das Flores, no ano 2023, tendo como objetivo verificar a conformidade legal dos pagamentos efetuados, à luz do regime dos eleitos locais.

O que concluímos

No ano de 2023, as despesas com os eleitos locais somaram 147 014,14 euros, ou seja, 9% das despesas totais com pessoal.

Destacam-se as despesas com remunerações base, com 92,2 mil euros (63%), seguindo-se as despesas de representação (22,4 mil euros - 15%), os outros abonos (15,5 mil euros - 11%), e as senhas de presença (11,5 mil euros - 8%).

Aos membros da Assembleia Municipal das Lajes das Flores foram abonadas verbas no montante de 7 698,42 euros, pela sua participação nas sessões da Assembleia Municipal e da respetiva Comissão Permanente, realizadas em 2023.

As importâncias em causa foram pagas sem que as despesas tivessem sido previamente autorizadas pelo Presidente da Assembleia Municipal.

Em 2023, o Presidente da Câmara Municipal e dois Vereadores exerciam funções em regime de

permanência, sendo que um deles exerceu as funções autárquicas em acumulação com atividade privada remunerada.

Na situação verificada, foram pagas ao vereador, pelo exercício das funções autárquicas, a totalidade das remunerações e, conseqüentemente, os suplementos remuneratórios, devidos aos vereadores em regime de permanência que exercessem exclusivamente funções autárquicas ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, situação que já foi regularizada pelo próprio. A reposição concretizada corresponde aos montantes pagos em excesso pelo Município no ano de 2023, e entre janeiro e setembro de 2024.

Os restantes elementos da Câmara Municipal das Lajes das Flores, em regime de permanência, receberam montantes inferiores aos devidos, respeitantes a pagamentos de remunerações, despesas de representação e subsídios extraordinários, no valor de 3 214,13 euros, situação que foi, entretanto, regularizada.

Verificaram-se, ainda, divergências no processamento das senhas de presença aos vereadores, bem como a ocorrência de situações em que não foram realizados pagamentos que seriam devidos, o que indicia fragilidades no sistema de controlo interno do Município das Lajes das Flores.

A generalidade das situações detetadas no âmbito do processamento das despesas com os eleitos locais já se encontra regularizada ou em fase de regularização pelo Município.

O que recomendámos

Ao Presidente da Assembleia Municipal, que garanta que a realização das despesas relativas

aos membros da Assembleia Municipal, designadamente, referentes a senhas de presença, sejam precedidas da respetiva autorização legal.

À Câmara Municipal, que implemente medidas/procedimentos de controlo interno que assegurem o cumprimento da legalidade dos pagamentos efetuados a título de remunerações, suplementos e outros abonos aos eleitos locais.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 6/2025-FS/SRATC, de 18/09/2025

Ação n.º 25/D172

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

Auditoria ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental

AUDITORIA / ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL / FINANÇAS REGIONAIS / ORÇAMENTO REGIONAL / PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL / PROGRAMA PLURIANUAL / REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O que auditámos

A implementação do quadro plurianual de programação orçamental na Região Autónoma dos Açores, tendo como objetivo examinar os procedimentos subjacentes à sua elaboração, bem como o impacto dos limites fixados nos orçamentos da Região Autónoma dos Açores.

O que concluímos

Os pressupostos dos limites de despesa fixados nos quadros de programação orçamental não se encontram suficientemente desenvolvidos e caracterizados.

Sendo o quadro plurianual de programação orçamental uma referência para a elaboração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, a sua aprovação em data próxima da entrega da proposta de orçamento por parte do Governo Regional na Assembleia Legislativa limita a sua utilidade.

O QPPO 2022-2025 só poderia ser atualizado, para o horizonte temporal de 2023 a 2026, no decreto legislativo regional que aprovou o orçamento para 2022. De seguida, cabia ao Governo Regional apresentar uma nova proposta de quadro plurianual até 31 de maio de 2022, para o período de 2023 a 2026, o que não se verificou.

Os quadros plurianuais para os períodos 2022-2025 e 2025-2028 estabelecem limites de

despesa meramente indicativos para o primeiro ano de vigência, quando a Lei das Finanças das Regiões Autónomas prevê que esses limites devem ser vinculativos.

A elaboração e aprovação do Orçamento para 2025 encontrava-se vinculada aos limites de despesa fixados para 2025, no QPPO 2025-2028, não tendo sido respeitado o limite legal.

O quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2026 a 2029 foi remetido à Assembleia Legislativa em 28-05-2025, com observância do prazo previsto na lei, tendo a Comissão de Economia emitido parecer no dia 16-09-2025.

O que recomendámos

À Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, que, na preparação da proposta de quadro plurianual, clarifique as bases de referência aos limites de despesa fixados no quadro plurianual de programação orçamental, que apresente à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, até 31 de maio de cada ano, uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental; e que, na elaboração e execução do Orçamento regional, cumpra os limites de despesa vinculativos fixados no quadro plurianual de programação orçamental; e que,

na preparação da proposta de quadro plurianual, confira consistência entre as eventuais alterações ao quadro plurianual de programação orçamental,

constante do articulado de cada orçamento da Região Autónoma dos Açores, e o mapa XI anexo do respetivo Orçamento.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 7/2025-FS/SRATC, de 09/10/2025

Ação n.º 25/D179

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

Auditoria à Portos dos Açores, S. A.

AUDITORIA / CONTABILIDADE ANALÍTICA / CONTRATO PROGRAMA / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / EMPRESA PÚBLICA / EMPRESA REGIONAL / PAGAMENTO / REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES / RECOMENDAÇÕES / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA (SNC)

O que auditámos

A Portos dos Açores, S.A., com o propósito de analisar a evolução da respetiva situação económica e financeira, apreciar o exercício da função acionista, no âmbito dos poderes de orientação e controlo, tendo por referência o triénio 2022-2024.

Pretendeu-se também avaliar o grau de cumprimento das obrigações de divulgação de informação e de transparência a que a mesma se encontra sujeita.

O que concluímos

A Portos dos Açores, S.A. desenvolve a sua atividade em três áreas principais, destacando-se as relacionadas com operações portuárias e operações náuticas, no âmbito das quais foram firmados diversos contratos-programa com a Região Autónoma dos Açores, destinados a regular a promoção de investimentos em infraestruturas e equipamentos, bem como o respetivo financiamento. A empresa pública regional tem vindo, igualmente, a assegurar a gestão de um conjunto de infraestruturas que não estão diretamente relacionadas com o núcleo essencial das suas atividades e que têm tido um impacto negativo no seu desempenho económico e financeiro, de que constitui exemplo o empreendimento «Portas do Mar» e infraestruturas associadas.

A externalização, na Portos dos Açores, S.A., da responsabilidade pela execução da política de

investimentos do Governo Regional no setor portuário configura uma prática de desorçamentação da despesa pública regional, sem que tenha sido demonstrado que tal opção proporcione ganhos acrescidos de racionalidade, eficiência e eficácia económicas, circunstância que não concorre nem para a melhoria nem para a transparência da gestão das finanças públicas regionais.

Com referência a 31-12-2024, a Portos dos Açores, S.A. tinha em execução 28 contratos programa, envolvendo investimentos na ordem dos 422 milhões de euros, destacando-se, neste contexto, a construção do novo porto das Lajes das Flores, com um custo estimado de 227 milhões de euros (54% do total). No triénio em apreciação, os investimentos realizados totalizaram cerca de 151,1 milhões de euros, dos quais 98,1 milhões de euros (65%) foram despendidos na reabilitação das infraestruturas portuárias danificadas pela passagem do furacão Lorenzo, em 2019, e pela depressão EFRAIN, em 2022.

O financiamento daqueles investimentos foi assegurado por fundos comunitários (54,4 milhões de euros) e regionais (30,3 milhões de euros), complementados com o produto de um empréstimo bancário que a empresa se viu impelida a contrair em 2023 (60 milhões de euros), para fazer face aos recorrentes atrasos ocorridos na disponibilização das verbas provenientes do Orçamento regional, verificando-se que, no final de 2024, se encontrava por regularizar uma verba na ordem dos 61,1 milhões de euros.

Naquele contexto, observou-se que foram introduzidas sucessivas modificações na programação financeira dos contratos-programa, visando adiar o pagamento das participações financeiras devidas, em virtude das dificuldades enfrentadas pela tesouraria pública regional.

A contração do referido empréstimo em 2023 explica, maioritariamente, a expansão do passivo da empresa no período em análise, que aumentou 100,5 milhões de euros (+58%), para 272,8 milhões de euros, em 2024, dos quais 133,6 milhões de euros (49%) diziam respeito a dívida financeira. O agravamento da função financeira, refletindo os efeitos cumulativos da expansão da dívida e da evolução desfavorável das taxas de juro, acabou por projetar os encargos com juros, de 1,6 milhões de euros, em 2022, para 3,8 milhões de euros, em 2023, e 4,6 milhões de euros, em 2024.

Tais desenvolvimentos determinaram a obtenção de resultados líquidos negativos naqueles dois últimos exercícios, não obstante o desempenho operacional globalmente positivo registado pela empresa no período em análise.

A dívida financeira da Portos dos Açores, S.A. é insustentável, dada a manifesta incapacidade da empresa para fazer face às responsabilidades emergentes da mesma, como comprova o facto de os juros contabilizados em 2024 terem excedido os recursos gerados naquele ano através das suas operações.

No período abrangido pela ação, o Governo Regional não emitiu orientações específicas envolvendo a Portos dos Açores, S.A., o que sempre se justificaria, na medida em que também não aprovou a classificação das empresas públicas regionais, como lhe era legalmente exigido. Também não foram celebrados contratos de gestão com os gestores da empresa pública regional,

comprometendo a avaliação do desempenho e respetiva responsabilização.

Naquele âmbito, considera-se que as competências atribuídas à Direção Regional do Orçamento e Tesouro não estão suficientemente densificadas, podendo conduzir a um deficiente acompanhamento da atividade desenvolvida pelas empresas que integram o setor público empresarial regional, incluindo, por conseguinte, a Portos dos Açores, S.A.

Quanto ao cumprimento de obrigações legais a satisfazer perante a tutela setorial, verificou-se que a empresa não remeteu, para efeitos de aprovação e posterior acompanhamento, os programas anuais de monitorização e conservação dos portos comerciais, de náutica de recreio e marinas.

O que recomendámos

Ao Governo Regional, que diligencie no sentido de observar o disposto na lei relativamente à classificação das empresas públicas regionais e que cumpra pontualmente os contratos-programa, sem introduzir modificações que visem apenas adiar o pagamento das contrapartidas financeiras devidas; e que diligencie, também, no sentido de densificar o quadro de competências da Direção Regional do Orçamento e Tesouro, no que respeita ao apoio técnico prestado ao exercício da função acionista.

À Portos dos Açores, S.A., que remeta à Direção Regional da Mobilidade os programas anuais de monitorização e conservação dos portos comerciais, de náutica de recreio e marinas e que publique as informações legalmente exigidas relativas à estrutura e composição dos órgãos sociais da empresa.

Recomendou-se ainda à Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, que promova a celebração de contratos de gestão com os gestores públicos.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 12/2025-FS/SRATC, de 30/12/2025

Ação n.º 25/D169

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

Auditoria ao Financiamento do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, EPER

AUDITORIA / AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA / CONTRATO PROGRAMA / ENTIDADE PÚBLICA EMPRESARIAL REGIONAL (EPER) / ESTABELECIMENTO DE SAÚDE / FUNDOS COMUNITÁRIOS / ORÇAMENTO / PAGAMENTO / PRESTAÇÃO DE CONTAS / RECOMENDAÇÕES / REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES / SERVIÇO REGIONAL DE SAÚDE

O que auditámos

O financiamento do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, EPER, com o propósito de aferir se, no triénio 2022-2024, os recursos financeiros que lhe foram alocados, através do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, para a prestação de cuidados de saúde aos utentes do Serviço Regional de Saúde, foram suficientes para satisfazer as correspondentes necessidades de financiamento ou se, pelo contrário, persistia a situação de subfinanciamento das suas atividades, constatada em anteriores ações de controlo realizadas pelo Tribunal.

Pretendeu-se, também, verificar se a decisão de criar a Estrutura de Missão para o Acompanhamento do Financiamento da Saúde nos Açores (EMAFIS), em 2023, observou os requisitos legais e se a entidade atingiu os objetivos fixados.

O que concluímos

A celebração dos instrumentos contratuais que formalizaram a atribuição dos recursos financeiros destinados ao financiamento do Hospital no triénio em apreciação foi extemporânea relativamente à produção de efeitos, pois, quando foram outorgados, já haviam sido operadas transferências para a entidade, no montante de 133,3 milhões de euros.

Contrariamente ao previsto, não foram realizadas auditorias à execução dos contratos-programa.

O modelo de financiamento subjacente aos contratos-programa e aos respetivos acordos modificativos não corresponde ao legalmente previsto, na medida em que o pagamento das contrapartidas financeiras acordadas não ficou dependente do cumprimento de objetivos/resultados previamente estabelecidos.

Apesar de se ter assistido a um reforço dos recursos públicos alocados ao Hospital, o mesmo foi, ainda assim, insuficiente para reverter a situação de desequilíbrio económico evidenciada pelos recorrentes resultados negativos registados no período em apreciação, circunstância indiciadora de uma situação de subfinanciamento das respetivas atividades.

Com efeito, em termos agregados, o EBITDA Ajustado totalizou -19,6 milhões de euros, indicador que expressa a medida em que os gastos incorridos pelo Hospital na sua atividade operacional excederam os rendimentos obtidos naquele período.

Numa situação de partida, em que o Hospital já apresentava uma posição financeira profundamente desequilibrada, a incorporação dos sucessivos prejuízos registados nos exercícios em apreciação acentuou a erosão do respetivo

património líquido, que, no final de 2024, se fixava em -40,9 milhões de euros.

No triénio 2022-2024, as dívidas a fornecedores aumentaram e o prazo médio de pagamentos oscilou entre 302 e 350 dias, o que constitui um indício dos graves problemas de liquidez enfrentados pelo Hospital.

Não se demonstrou, como era legalmente exigido, que os objetivos que presidiram à criação da Estrutura de Missão para o Acompanhamento do Financiamento da Saúde nos Açores (EMAFiS) não pudessem ser cabalmente prosseguidos por serviços da administração regional.

A Estrutura de Missão não desenvolveu todas as atividades subjacentes à sua criação.

O que recomendamos

Aos membros do Governo Regional responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, que garantam que a autorização conferida para a celebração de contratos-programa e eventuais modificações contempla todos os seus aspetos essenciais, designadamente, o objeto, o montante do financiamento a atribuir e o respetivo prazo de execução.

À Direção Regional da Saúde, que assegure o cumprimento do regime jurídico dos hospitais do Serviço Regional de Saúde, no que respeita ao respetivo modelo de financiamento, fazendo depender o pagamento das contrapartidas financeiras acordadas do cumprimento dos objetivos/resultados obtido, que celebre tempestivamente os contratos-programa; e que controle a sua execução.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 15/2025-FS/SRATC, de 30/12/2025

Ação n.º 24/D235

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

Auditoria à Direção-Regional do Planeamento e Fundos Estruturais – Fundos Europeus (Açores)

AUDITORIA / CANDIDATURA / CONTROLO INTERNO / FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER) / FUNDOS COMUNITÁRIOS / INVESTIMENTO ELEGÍVEL / PAGAMENTO / RECOMENDAÇÕES / REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES / UNIÃO EUROPEIA

O que auditámos

O Programa Operacional Açores 2020 (PO Açores 2020), com enfoque nas operações cofinanciadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, tendo por referência os anos de 2021 a 2023, sob a responsabilidade da Autoridade de Gestão do PO Açores 2020, a Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais (DRPFE).

O PO Açores 2020 concentra a quase totalidade das intervenções com cofinanciamento pelos fundos estruturais no arquipélago. A ação teve globalmente como objetivo avaliar se a DRPFE assegurou a adequação dos procedimentos relativamente ao acompanhamento e controlo da execução física e financeira das operações aprovadas.

Foram selecionadas duas operações, que totalizaram 1 786 544,95 euros de despesas elegíveis, 1 518 563,21 euros de comparticipação FEDER (85%) e 1 736 158,99 euros de apoios pagos. A auditoria não envolveu a apreciação do sistema de gestão e controlo interno dos beneficiários finais, nem a verificação da conformidade legal dos procedimentos levados a efeito para a concretização dos investimentos

O que concluímos

Tendo por base os critérios de seleção da amostra de auditoria, foram selecionadas para análise duas operações, designadamente a ACORES-03-0752-FEDER-000057 – Promoção e Divulgação da RAA na América do Norte e a ACORES-03-0752-FEDER-000060 – Reconhecimento da RAA no destino América do Norte, as quais se afiguram prosseguir objetivos análogos.

A operação ACORES-03-0752-FEDER-000057 – Promoção e Divulgação da RAA na América do Norte foi precedida de convite à apresentação de candidatura, sem que, no entanto, tenha sido apresentada qualquer justificação para a adoção deste regime excecional.

A DRPFE atribuiu verbas à Câmara do Comércio de Angra do Heroísmo sem que esta reunisse, à data, critério de elegibilidade.

A contrapartida nacional das duas operações auditadas foi assegurada através de contratos-programa celebrados entre a Câmara do Comércio de Angra do Heroísmo e o Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico. Não foi demonstrado, nos casos em análise, que a celebração dos contratos-programa tenha sido precedida da respetiva autorização de despesa, realizada pelo órgão competente.

A Câmara do Comércio de Angra do Heroísmo foi beneficiária de apoios no valor de 1 736 158,99 euros. Destes, 90% (1 564 800 euros) destinaram-se a dois fornecedores – SATA Internacional – Azores Airlines, S.A. (904 800 euros) e Discover the World (660 000 euros).

Da documentação examinada resulta a existência de indícios de que poderão ter ocorrido práticas, em momento anterior do ciclo do projeto/operação, suscetíveis de configurar irregularidades e eventual responsabilidade financeira.

O que recomendamos

À DRPFE, na qualidade de Autoridade de Gestão (responsável pela análise de candidaturas e dos respetivos pagamentos), que implemente mecanismos que assegurem um maior escrutínio às informações e documentos remetidos pelas entidades beneficiárias de apoios no âmbito do PO Açores 2020 e que adote o procedimento concursal como regime-regra de apresentação de candidaturas.

RELATÓRIO DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA n.º 17/2025-FS/SRATC, de 30/12/2025

Ação n.º 25/D192-ARF3

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

Prestação de contas relativas a 2021, 2022, 2023 e 2024, pela Associação Regional de Turismo (Apuramento de responsabilidade financeira)

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO / AUDITORIA / CULPA / FALTA INJUSTIFICADA DE REMESSA DE CONTAS AO TRIBUNAL / INFRAÇÃO FINANCEIRA / PRESTAÇÃO DE CONTAS / PROCESSO AUTÓNOMO DE MULTA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP)

O que auditámos

Em cumprimento do programa anual da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (SRATC) para o ano de 2025, foi auditada a prestação das contas da ART – Associação Regional de Turismo – Turismo dos Açores, relativas aos anos económicos de 2021 a 2024.

O que concluímos

No decurso da presente ação, dentro do prazo de resposta para efeitos de contraditório, a ART submeteu os documentos de prestação de contas relativos ao período de 2021 a 2024,

incumprindo com o prazo estabelecido no artigo 52.º, n.º 4, da LOPTC. O atraso registado na prestação das contas de 2021 a 2024 é suscetível de gerar responsabilidade sancionatória, a apurar em processo autónomo de multa.

O que recomendamos

Atendendo a que a ART não procedeu à entrega atempada das contas respeitantes aos exercícios de 2021 a 2024, recomendou-se que, em futuras prestações de contas, a associação assegure a remessa tempestiva da respetiva documentação ao Tribunal.

RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS n.º 11/2025-VIC/SRATC, de 27/11/2025

Ação n.º SAA-DAT-VIC-291/2024

Relator: Conselheira Maria Cristina Flora Santos

Verificação interna da conta do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R. (Conta de 2024)

**ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / CERTIFICAÇÃO DE CONTAS / CONTROLO INTERNO /
DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / FUNDOS DISPONÍVEIS / GESTÃO /
PRESTAÇÃO DE CONTAS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

O que auditámos

A conta de 2024 do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R.

O que concluímos

Os montantes dos compromissos e das obrigações assumidas pelo Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, em 2024, excederam em 44 248 444 euros as dotações corrigidas de algumas rubricas de classificação económica, em incumprimento das normas de execução orçamental previstas no § 5 do ponto 4 da NCP 26.

Em dezembro de 2024, o Hospital integrava a lista das entidades da Administração Regional em incumprimento, por assunção de compromissos superiores aos fundos disponíveis.

A contabilidade de gestão não se encontra implementada conforme exigido pela NCP 27 do SNC-AP. No ponto «16.4 Contabilidade de Gestão» do Relatório e Contas de 2024, o Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira divulga o motivo pelo qual não aplica a NCP 27.

O Relatório de Monitorização da Atividade & Análise Económico-Financeira – 1.º semestre de 2024» inserido no separador «Relatórios

periódicos de relato à gestão» não contém as divulgações previstas no § 33 da NCP 27 do SNC-AP, nem o motivo dessa insuficiência.

O processo de prestação de contas não incluiu o despacho de aprovação das contas do ano de 2024, emanado pela tutela, os anexos relativos às normas de controlo interno, ao organograma, às ações inspetivas ou de auditoria, levadas a efeito por órgãos de controlo interno e externo e às ações de auditoria externa desenvolvidas por iniciativa dos órgãos da entidade, e o Mapa da Base de Dados de Contas, emitido pelo Banco de Portugal.

Na certificação legal de contas foram emitidas quatro reservas e uma ênfase sobre as demonstrações financeiras, matérias que poderão influenciar a situação económica e financeira do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira em 31 de dezembro de 2024.

Não obstante o acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 11/2024-VIC/SRATC estar previsto realizar-se aquando da análise à conta de 2025, constata-se que, no final de 2024, duas recomendações estão implementadas, enquanto as restantes seis continuam por implementar.

O que recomendamos

Ao Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R., que cumpra as normas de execução orçamental e as normas de Contabilidade de Gestão; que remeta os ficheiros relativos aos mapas «Imparidade de ativos», «Inventários», «Rendimentos de transações sem contraprestação», «Instrumentos financeiros», «Benefícios dos empregados», «Divulgações de partes relacionadas» e «Modelo 11 – Reconciliações bancárias» de

acordo com a Instrução n.º 1/2019-PG, do Tribunal de Contas; que inclua no processo de prestação de contas o despacho de aprovação das contas, emanado pela tutela, os anexos cuja existência for assinalada no «Modelo 8.1 – Caracterização da entidade», e os documentos indicados nas Resoluções que aprovem os programas anuais da SRATC; e que envide os esforços necessários com vista a colmatar as reservas e a ênfase expressadas na Certificação Legal das Contas.

RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2024 06/01/2026

Processo n.º 1/2025 - CR/SRMTTC

Relator: **Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia**

Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira 2024

ANO 2024 / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA / PARECER / REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA / TRIBUNAL DE CONTAS

SUMÁRIO

Com base na apreciação efetuada ao processo orçamental e aos resultados da execução do orçamento, apresentam-se as seguintes principais conclusões da SRMTTC sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira (RAM) relativa ao ano de 2024:

Processo Orçamental

§1 Continua por aprovar uma solução legislativa que, a par da atualização do enquadramento do Orçamento Regional, estabeleça prazos mais curtos para a apresentação, apreciação e votação da Conta da RAM, em conformidade com o regime aplicável à Conta Geral do Estado (CGE).

§2 A elaboração do Orçamento da RAM para 2024 não foi enquadrada num Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) tempestivamente aprovado.

§3 O Orçamento Final do Governo Regional para 2024 apresentou um saldo primário positivo de 83,1 milhões de euros (M€), que atingiu 50,7 M€ quando considerado o Orçamento Consolidado da Administração Pública Regional (APR), o que significa que foi observada a regra do equilíbrio orçamental inscrita no artigo 4.º, n.º 2, da [Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM](#) (LEO da RAM).

§4 Através da abertura de créditos especiais, foi reforçado o Orçamento Inicial do Governo Regional em 33,1 M€, tendo o Orçamento Inicial dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas aumentado 206,4 M€, exclusivamente pela mesma via.

§5 Todas as entidades integradas no perímetro de consolidação da APR prestaram as contas de 2024 no referencial contabilístico do SNC-AP, o que ocorre pelo terceiro ano consecutivo, tendo igualmente procedido à primeira prestação intercalar de contas do subsetor do Governo Regional, para o período compreendido entre 1/01/2024 e 30/09/2024.

Receita (Administração Direta e Indireta)

§6 O total da receita da Administração Regional Direta, incluindo as operações extraorçamentais, ascendeu a cerca de 2,2 mil M€. A receita orçamental atingiu os 2 mil M€, abaixo do valor previsto no Orçamento Final em 201,5 M€.

§7 A receita orçamental da Administração Regional Direta registou um aumento de 98,2 M€ (+5,1% face a 2023), determinado pelo comportamento das receitas correntes (+ 151,5 M€), enquanto a receita efetiva cobrada (1,7 mil M€) aumentou cerca de 186,8 M€ (+12%).

§8 As principais fontes de financiamento da Administração Regional Direta foram os

“impostos indiretos”, no valor de 805,2 M€ (39,7%), os “impostos diretos”, com 513,8 M€ (25,4%) e os “passivos financeiros”, de 225 M€ (11,1%).

As transferências do Orçamento do Estado (OE) ascenderam a 320,5 M€ (15,8% da receita orçamental), mais 76,6 M€ (31,4%) do que no ano anterior.

§9 A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos perante as transferências do Orçamento Regional aumentou, em 2024, de 77,1% para 83,8%, apresentando um nível muito acentuado.

§10 As receitas comunitárias arrecadadas pela APR foram de cerca de 125,6 M€, o que, tendo em conta a previsão orçamental de 418,2 M€, representa uma sobreorçamentação desta fonte de financiamento de 292,7 M€.

§11 Com uma dotação prevista de 1,1 mil M€ de fundos europeus para a RAM, os programas afetos ao período de programação 2021-2027 apresentavam, a 31/12/2024, uma taxa média de execução de 3,9%, existindo programas/fundos sem qualquer execução.

Despesa (Administração Direta e Indireta)

§12 A despesa orçamental da “Administração Regional Direta” rondou os 1,9 M€, correspondendo a uma taxa de execução de 86,7% face à dotação disponível, tendo, por seu turno, a despesa efetiva atingido os 1,6 mil M€.

§13 Na despesa corrente da “Administração Regional Direta”, destaca-se o comportamento (i) das “Transferências correntes” (655,2 M€), que aumentaram 77,4 M€ relativamente a 2023 (sobretudo, na área da Saúde), e (ii) das “Despesas com o pessoal”

(479,9 M€), com um acréscimo de 28,3 M€, relacionado com as atualizações salariais e as progressões nas carreiras, decorrentes de alterações legislativas.

§14 As despesas de funcionamento da “Administração Regional Direta” atingiram os 1,5 M€ e as de investimento 380,4 M€, com 1,1 mil M€ afetos às funções sociais.

§16 A despesa orçamental dos “Serviços e Fundos Autónomos” (incluindo “Entidades Públicas Reclassificadas”) atingiu 1,2 mil M€ (o que corresponde a uma taxa de execução de 79,7%), dos quais 86,3% respeitam a despesas de funcionamento.

§17 A despesa orçamental financiada pelo PRR da RAM ascendeu a 80,1 M€, o que corresponde, em termos acumulados, a pagamentos de 123,3 M€, tendo sido executados 60,1 M€ pela “Administração Regional Direta” e 63,2 M€ pelos “Serviços e Fundos Autónomos” (incluindo “Entidades Públicas Reclassificadas”).

§18 Em 31/12/2024, as contas a pagar da APR rondavam os 121,3 M€, a maior parte dos quais da responsabilidade do “Serviço da Saúde da RAM, EPERAM”, com 55,1 M€, e do “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”, com 36,7 M€. A insuficiência do financiamento do setor da Saúde fica, ainda, espelhada no facto de 97,3% do total dos pagamentos em atraso da APR (41,4 M€) ser da responsabilidade daquelas duas entidades.

§19 O Prazo Médio de Pagamentos da APR foi de 74 dias, ou seja, mais 5 dias que no ano anterior, e o maior prazo dos últimos 6 anos, devido à evolução deste indicador nos serviços afetos à Saúde.

§20 O QPPO de 2024-2027 fixou o limite da despesa para 2024 em 2,5 mil M€, tendo a sua execução atingido 2,1 mil M€.

Património

§21 O património imobiliário da RAM evidenciava, a 31/12/2024, uma quantia escriturada global de 3,6 mil M€, onde predominavam (79,1% do total) os bens do domínio público.

§22 Não obstante os avanços observados, a gestão do património e das concessões continua a evidenciar insuficiências ao nível da correta e completa identificação, valorização, regularização, inventariação, contabilização e divulgação do universo patrimonial, cuja extensão e impacto financeiro global, nas quantias escrituradas, não são passíveis de quantificação precisa, comprometendo a fiabilidade da informação patrimonial reportada.

§23 A carteira de ativos financeiros da RAM totalizava 805,7 M€, tendo a parcela dos prejuízos das empresas por ela detidas atingido 23,6 M€ (- 20,4 M€ do que em 2023), decorrente, na sua maioria, do resultado das sociedades pertencentes ao perímetro da APR de -24,1 M€.

§24 Do conjunto das entidades que integram o Setor Empresarial da RAM, releva o “Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM” que apresentava, a 31/12/2024, capitais próprios negativos de 15,1 M€, mantendo a situação de “falência técnica”. Outras três sociedades encontravam-se em situação de perda de metade do capital social.

§25 O stock de créditos detidos pela RAM totalizou 43,9 M€, sendo que 9,8 M€ se encontravam em imparidade, havendo indícios de insuficiências do respetivo sistema de controlo interno.

§26 A realização de operações ativas atingiu o montante de 19,9 M€, repartido entre a realização de capital (95,8%) e a concessão de crédito (4,2%), tendo sido observado o limite estabelecido no diploma que aprovou o Orçamento.

Fluxos Financeiros entre o Orçamento da RAM e o Setor Empresarial da RAM

§27 A despesa com as entidades participadas voltou a crescer, totalizando 503,7 M€, enquanto a receita nelas originada se ficou pelos 10,2 M€. O respetivo saldo, -493,5 M€, registou um agravamento de 8% (-36,6 M€) face ao ano anterior, sobretudo devido ao aumento das transferências correntes para o “Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM”, no valor de 103,8 M€ – o que constitui um risco para a sustentabilidade das finanças públicas regionais, pois a taxa de crescimento anual do custo com a prestação dos cuidados de saúde à população tem sido persistentemente superior à do PIB da RAM.

Plano de Investimentos e Despesas de Investimento (PIDDAR)

§28 O orçamento final do PIDDAR fixou-se em 900,5 M€, enquanto o volume financeiro despendido rondou os 485,6 M€, correspondendo a uma taxa de execução de 53,9%, o que representa uma diminuição de 4,7 pontos percentuais face a 2023.

§29 A execução do PIDDAR foi suportada maioritariamente por financiamento regional (266,9 M€ ou 55% dos pagamentos), tendo o remanescente sido assegurado por fundos comunitários (26,4%) e financiamento nacional (18,6%).

§30 Verificou-se um aumento do volume dos pagamentos do PIDDAR de 9,2%, face ao ano anterior, e de 5,6%, se expurgado o efeito da variação dos preços.

§31 A execução financeira do Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM 2030 atingiu uma taxa de execução de 58,1% do Plano anualizado, menos 1,3 mil M€ do que o esperado, dos quais 1,2 M€ afetos ao “PE05-Ação climática, mobilidade e energia sustentáveis”.

Subsídios e Outros Apoios Financeiros

§32 Os subsídios e outros apoios financeiros concedidos pela Administração Regional totalizaram 190,5 M€, dos quais 73,3% foram concedidos pela Administração Regional Direta (139,5 M€) e os restantes 26,7% pelos Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Reclassificadas (50,9 M€).

§33 Os apoios do Governo Regional, que evidenciaram um aumento de 11,6% face ao ano anterior (mais 14,5 M€), foram entregues, maioritariamente, a instituições sem fins lucrativos (74 M€).

§34 Os Serviços e Fundos Autónomos e as Entidades Públicas Reclassificadas concederam menos 11,1 M€ que no ano anterior, em função da redução das subvenções atribuídas pelo “Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP-RAM” (-24 M€).

§35 Os benefícios fiscais concedidos na RAM totalizaram 194,6 M€.

Dívida e Outras Responsabilidades

§36 A Região não observou o limite de endividamento fixado pela *Lei das Finanças das Regiões Autónomas* (LFRA), ultrapassando-o em 2,8 mil M€, pese embora tenha reduzido em mais de 5% o excesso de dívida verificado no ano anterior, tal como exigido no mesmo diploma.

§37 A dívida direta dos Serviços Integrados atingiu 4,7 mil M€ (- 38,2 M€ do que em 2023), enquanto a das entidades autónomas que integram o universo das Administrações Públicas em contas nacionais se cifrou nos 34 M€ (-16,6 M€ do que em 2023).

§38 O montante dos passivos (dívida administrativa) do setor das administrações públicas da Região atingiu 144,1 M€ (-72,6 M€ do que em 2023). Do total dos passivos, 121,3 M€ representavam contas a pagar e, destas, 41,4 M€ constituíam pagamentos em atraso, na sua maioria da responsabilidade das entidades do setor da saúde.

§39 No final de 2024, o montante global das responsabilidades da RAM por garantias prestadas atingia 67 M€, verificando-se, em termos de fluxos líquidos anuais, um decréscimo de 16,6 M€ face a 2023.

§40 Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 397,3 M€ (dos quais 66,3% respeitam a amortizações de capital e 33,7% a juros e outros encargos), mais 15,2 M€ do que em 2023, devido ao aumento das amortizações (6,9 M€) e dos juros (8,4 M€).

§41 Na ótica da contabilidade nacional, a 31/12/2024, a dívida bruta da RAM situava-se nos 4,9 mil M€.

Operações Extraorçamentais

§42 A especificação da receita e da despesa extraorçamentais não obedeceu, nalgumas operações, aos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas legalmente estabelecidos.

§43 As operações extraorçamentais do Governo Regional ascenderam a cerca de 167,3 M€, do lado dos recebimentos, e a 167,5 M€, do lado dos pagamentos, traduzindo-se num saldo de operações extraorçamentais de -147,9 mil euros.

§44 O balanço entre os recebimentos (289,7 M€) e os pagamentos do ano (214,3 M€) registados nas operações extraorçamentais dos Serviços e Fundos Autónomos, incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas, traduziu-se num saldo de operações extraorçamentais de cerca de 75,4 M€.

§45 Os saldos das operações extraorçamentais do Governo Regional e dos Serviços e Fundos Autónomos, incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas, resultaram fundamentalmente das operações extraorçamentais associadas a fundos europeus.

As Contas da Administração Pública Regional

§46 A receita total consolidada atingiu os 2,2 mil M€, enquanto a despesa total consolidada se fixou nos 2,1 mil M€, observando-se, face ao ano anterior, um aumento de 7,8 % da receita e de 4,3 % na despesa.

§47 Foi cumprido o princípio do equilíbrio orçamental consagrado na LEO da RAM (critério da contabilidade pública), resultando da execução da APR um saldo primário positivo de

261,5 M€, o que evidencia melhoria de 93,3 M€ face a 2023.

§48 Na ótica da contabilidade nacional (critério utilizado pela UE), e de acordo com a notificação de outubro de 2025, efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, a Conta da Administração Regional em 2024 evidenciou um saldo positivo de 169,5 M€.

§49 Retomada a plena vigência da LFRA, verificou-se o incumprimento da regra de equilíbrio orçamental prevista no seu artigo 16.º, em 235,5 M€.

§50 A APR, por conta da dotação do PRR atribuída à RAM (706,7 M€), registou em receita orçamental 59,8 M€ e em despesa orçamental perto de 80 M€, o que, em termos acumulados, totaliza cerca de 101 e de 123 M€, respetivamente.

§51 Continuam a merecer destaque os passos dados para a implementação do SNC-AP, inclusivamente em sede de consolidação de contas, pese embora se assinalasse importantes questões regionais por resolver.

Controlo Interno

§52 Todos os serviços e organismos do perímetro de consolidação da APR prestaram as contas com base no SNC-AP.

§53 Em 2024, a RAM continuava a não dispor de um sistema de informação que permitisse a obtenção da Conta e a informação consolidada de toda a APR, lacuna que se pretende ultrapassada com a conclusão do Projeto de Reforma da Gestão das Finanças Públicas, em curso, e com a plena implementação da LEO.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 10/2025-FC/SRMTc de 10/07/2025

Processo n.º 1/2024-AUD/FC

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Auditoria à Construção do Hospital Central e Universitário da Madeira – 2ª Fase

CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / MODIFICAÇÃO OBJETIVA DO CONTRATO / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PROGRAMA DE AJUSTAMENTO ECONÓMICO E FINANCEIRO / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA / SUBEMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

O que auditámos

A 2ª fase da construção do Hospital Central e Universitário da Madeira.

O que concluímos

O contrato da empreitada de obras públicas designado: «Hospital Central da Madeira – 2.ª Fase – Estruturas e Espaços Exteriores» foi celebrado a 6 de outubro de 2022 com o consórcio externo «*AFAVIAS/TECNOVIA MADEIRA/SOCICORREIA/RIM, em consórcio*» que se obrigou à realização dos correspondentes trabalhos pelo preço de 74 698 447,25€ (s/IVA), num prazo de 720 dias, com a conclusão aprazada para o dia 10 de novembro de 2024, na sequência de um concurso público de âmbito comunitário, a que foram opositores quatro concorrentes.

No período em análise, desde a consignação da obra, a 21 de novembro de 2022, e até 31 de janeiro de 2024, apurou-se que a 21 de novembro de 2022 foi assinado um contrato de subempreitada (em regime «*back to back*» integral) entre a *Socicorreia – Engenharia, S.A.* e a *AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*, tendo a primeira subcontratado a segunda (que não se prefigura como sendo um «terceiro» em relação ao contrato da empreitada) em montante correspondente à sua totalidade da quota-parte (7,5%) no contrato de consórcio externo para a execução

dos trabalhos. A *Socicorreia – Engenharia, S.A.* não comunicou à Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas a celebração desse subcontrato, em violação do princípio da transparência.

O contrato da empreitada foi objeto de duas modificações objetivas: A primeira, a 20 de novembro de 2023, foi formalizada no termo adicional (um), que consubstanciou a prorrogação do respetivo prazo de execução em 121 dias, com fundamento nas dificuldades de aprovisionamento de armaduras de varões de aço, sem implicar qualquer penalização ou pagamento adicional ao empreiteiro; e a segunda, formalizada pela Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 1058/2023, de 26 de setembro, passou a englobar nesta 2.ª Fase da empreitada trabalhos que estava previsto serem executados apenas na 3.ª Fase da mesma, pelo valor de 30 474,00€ .

Nenhum dos subcontratos celebrados pelas empresas do consórcio empreiteiro foi objeto de autorização escrita pelas restantes consorciadas.

Até à aprovação, a 20 de novembro de 2023, da prorrogação do prazo de execução da empreitada e da alteração do projeto relativo ao processo construtivo das lajes, a execução dos trabalhos evidenciava um atraso de 6 meses, que foi recuperado com a adoção daquelas medidas corretivas, quedando-se em 3 meses no final de janeiro de 2024.

A execução física da empreitada, até 31 de janeiro de 2024, encontrava-se nos 35%, enquanto a execução financeira estava nos 34 274 024,04€, registando-se ainda trabalhos a menos orçados em 350 075,63€.

Foram realizados 15 autos de medição mensal de trabalhos normais (33.278.599,65€, ou seja, 44,8% do preço contratual) e três autos de medição referentes à modificação objetiva da execução de trabalhos de Rede de Terra contrades-cargas atmosféricas (6 679,72€), a que se somam 12 autos de revisões de preços (988 744,67€), totalizando 34 274 024,04€.

A empreitada comportou 33 subcontratos de 1.º nível, pelo valor total de cerca de 13 milhões de euros, 5 contratos de 2.º nível e 1 contrato de 3.º nível, na sua maior parte relativos à execução de trabalhos de cofragem, betonagem, montagem de armaduras em betão, assentamento de alvenarias, entre outros.

Foram registados 10 relatórios de não conformidade (sendo que, até janeiro de 2024, em 7 casos, as medidas corretivas implementadas obtiveram parecer favorável da fiscalização), a maior parte dos quais relacionados com anomalias em desmoldagem e patologias relacionadas com o acabamento e condicionamento no processo de betonagem.

Entre 20 de setembro de 2021 e 31 de janeiro de 2024, o contrato de aquisição de «Serviços de fiscalização e coordenação da obra» teve uma execução de 1 690 712,50€, ou seja, 35,8% do valor contratado.

No que concerne, exclusivamente, à 2.ª Fase, a Região remeteu ao Estado, até janeiro de 2024, 13 pedidos de cofinanciamento, tendo sido transferidos 15 775 451,68€, correspondente a 50% do valor das faturas a pagar em 2023, conforme acordado. O pedido de comparticipação financeira, remetido pela Região a 22 de dezembro de 2023, não foi pago até 31 de janeiro de 2024, dado que as transferências previstas para 2024 estavam dependentes de garantia idónea, mediante protocolo a celebrar entre a Região e o Estado, de que o produto da alienação do edifício onde se encontra instalado o Hospital Dr. Nélio Mendonça seria destinado ao pagamento da dívida contraída junto da República Portuguesa, ao abrigo do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro.

O que recomendamos

À Secretaria Regional de Equipamentos e Infra-estruturas, que promova, através dos seus serviços, a implementação de procedimentos que visem o conhecimento tempestivo de todas as alterações ao(s) acordo(s) de consórcio estabelecido(s) entre os empreiteiros após o ato de adjudicação; e o exercício pleno dos seus poderes de fiscalização técnica, financeira e jurídica exigindo, em especial, a regularização dos subcontratos celebrados pelas empresas do consórcio empreiteiro, tal como estabelece o n.º 6 da cláusula sexta do contrato de consórcio.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 1/2026-FS/SRMTTC, de 16/01/2026

Processo n.º 2/2024-AUD/FS

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Auditoria aos apoios à educação e apoios sociais concedidos pela freguesia de São Martinho do Município do Funchal

APOIO À EDUCAÇÃO / APOIO SOCIAL / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / FAMÍLIA CARENCIADA

O que auditámos

Os apoios à educação e apoios sociais concedidos pela Freguesia de São Martinho do Município do Funchal.

O que concluímos

A Freguesia de São Martinho concedeu, em 2021 e 2022, apoios sociais aos residentes no seu território, no valor de 472 mil euros, o correspondente a 32% da sua despesa total, cumprindo salientar que aproximadamente 58% deste valor (272 173,79€) foi direcionado para apoios à educação e para o apoio a famílias carenciadas da freguesia na aquisição de géneros alimentícios e ao pagamento de despesas essenciais.

A análise a uma amostra dos apoios concedidos (composta por 49 ordens de pagamento, num total de 114 466,20€) evidenciou situações que contrariavam as normas legais, regulamentares e orçamentais aplicáveis.

Verificou-se que o sistema de controlo interno era ineficaz, atenta a falta de fiabilidade e de robustez dos procedimentos implementados,

verificando-se que a Norma de Controlo Interno estava desatualizada face ao quadro legal em vigor e que os controlos a efetivar no âmbito da concessão dos apoios não preveniram um conjunto de ilegalidades.

O que recomendamos

Aos membros do órgão executivo da Freguesia de São Martinho, que cumpram as disposições constantes dos regulamentos de apoio social e à educação aprovados pela Assembleia de Freguesia; assegurem que nenhuma despesa seja assumida e paga antes do necessário registo do cabimento e do compromisso; Promovam a atualização da Norma de Controlo Interno, de modo a adequar os procedimentos nela previstos ao quadro legal aplicável; formalizem, coordenadamente com os outros intervenientes (em particular com o Município do Funchal, no âmbito do Acordo Interadministrativo), a estratégia de apoio social da Junta de Freguesia; definam os objetivos a atingir com as políticas desenvolvidas, promovendo assim a avaliação periódica dos resultados obtidos.

RELATÓRIO DE AUDITORIA n.º 2/2026-FS/SRMTCC, de 16/01/2026

Processo n.º 4/2023-AUD/FS

Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Auditoria aos Acordos ou Protocolos de Cooperação, com financiamento público, entre a RAM e associações privadas nas áreas do apoio a idosos e da saúde durante os anos de 2019 a 2021

CONTRATO PROGRAMA / CUIDADOS CONTINUADOS INTEGRADOS / CUIDADOS DE SAÚDE / FINANCIAMENTO / INCUMPRIMENTO CONTRATUAL / INSTITUIÇÃO PARTICULAR DE SOLIDARIEDADE SOCIAL / PAGAMENTO INDEVIDO / REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

O que auditámos

Os Acordos ou Protocolos de Cooperação, com financiamento público, celebrados entre a Região Autónoma da Madeira e as associações privadas nas áreas do apoio a idosos e da saúde, durante o período de 2019 a 2021.

O que concluímos

A implantação e tentativa de coordenação da Rede de Cuidados Continuados Integrados da Região Autónoma da Madeira (RCCI) tem sido feita de modo ilegal, informal, sem controlo, de forma ineficaz, com indiciada negligência grave, e com excessiva e inexplicada dependência pública de uma concreta associação privada sem fins lucrativos, sem avaliação e heterocontrolo financeiros da mesma.

A proliferação e a sucessão de entidades públicas em matéria de tentativa de coordenação da Rede entre 2017 e 2022, aliada tanto a uma falta de capacidades dos serviços públicos da saúde e da segurança social, como a uma informalidade ilegal, conduziram a um exercício muito deficiente e ineficaz das competências de administração pública na RCCI.

A formação da vontade da Administração Pública regional na criação, durante o ano de 2019, de

muitas das regras jurídicas do conjunto normativo que rege a RCCI (incluindo a parte respeitante à fixação dos custos das diárias de internamento) foi influenciada ilegalmente por uma comissão técnica *ad hoc* criada pelo Governo Regional, da qual fazia parte um advogado ligado à maior instituição particular de solidariedade social da RAM, a qual, assim, beneficiou da decisão de financiamento público com base na intervenção daquele jurista na referida comissão.

Entre 2019 e 2021, foram celebrados 11 contratos-programa entre, por um lado, o “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”, o “Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM”, e a Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais/Secretaria Regional de Inclusão Social e Cidadania, e, por outro lado, diversas entidades não públicas no âmbito da RCCI, exclusivamente na tipologia mais dispendiosa, a de “unidade de longa duração e manutenção”, envolvendo despesas públicas na ordem dos 36.100.000,00 Euros. O que reclamaria e ainda reclama – da parte das secretarias regionais com tutela na saúde e na segurança social, do Conselho Diretivo do “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” e do Conselho Diretivo do “Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM” – especial atenção e proatividade.

A Administração pública regional da saúde e da solidariedade social não exerceu os seus poderes-deveres de controlo, fiscalização e auditoria. Tal incapacidade e indiferença, indicativas de negligência grave no exercício da função administrativa, prejudicaram (i) o erário público e (ii) a boa qualidade dos serviços que é devida aos cidadãos nos cuidados continuados integrados.

Relativamente aos contratos-programa (por amostra) celebrados com uma instituição particular de solidariedade social em especial (“Associação Atalaia *Living Care*”), que representaram 60,3% (21.800.000,00 Euros do erário público) do total contratualizado pela RAM para 2019, 2020 e 2021, destinados à prestação de cuidados continuados a um máximo de 261 utentes, constatou-se que:

A “Unidade – privada – de longa duração e manutenção da Atalaia” presta cuidados de saúde e de segurança social com inobservância continuada do regime jurídico instituído para a RCCI, nas suas instalações não licenciadas para o desenvolvimento da atividade de cuidados continuados integrados de saúde e sem a devida autorização de funcionamento. Esta situação afetou e afeta não só a eficácia, a eficiência, a segurança, a qualidade e a legalidade da atividade desenvolvida no âmbito da RCCI, mas também a própria legalidade dos contratos-programa outorgados e demais atos e despesas executados ao abrigo destes;

Entre agosto de 2019 e abril de 2020, decorreu um período de transição naquela Unidade em que a disponibilização pública dos cuidados teve a intervenção decisiva e direta do “SESARAM, EPERAM”, a qual assegurou a totalidade dos cuidados de saúde entre agosto e outubro de 2019. Tais cuidados foram pagos, no entanto, pelo erário público regional à referida Associação.

Consequentemente, os pagamentos efetuados pelo “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM”, nesse período, à Associação que detém aquela Unidade no montante de 182.700,00 Euros do erário público, foram indevidos, sem base legal ou contratual e sem contraprestação efetiva, indiciando negligência grave por parte da Administração Pública regional e conivência por parte da entidade privada beneficiada. Além disso, não foi diligenciada a devolução do dinheiro público indevidamente pago.

Por ter sido inviável identificar a medida concreta dos alegados cuidados de saúde prestados pela referida Associação na segunda parte do período de transição (entre novembro de 2019 e abril de 2020), não é possível ao Tribunal confirmar a efetividade da contraprestação dos pagamentos efetuados à Associação pelo “Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM” nesse período, que ascenderam a 1.270.000,00 Euros do erário público.

Os cuidados prestados aos utentes na Unidade de cuidados continuados integrados da Atalaia (pertencente à “Associação Atalaia *Living Care*, IPSS”), entre agosto de 2020 e dezembro de 2021, não atingiram o nível de serviço exigido pelos contratos-programa celebrados, visto não terem sido cumpridas pela referida entidade privada as obrigações contratuais de afetação de recursos humanos, resultando este incumprimento num défice estimado de cerca de 68500 horas (-21,3% do contratado) pagas pelo erário público.

Os incumprimentos contratuais e da lei verificados conduziram, no período de 2019 a 2021, a pagamentos ilegais pelo erário público de, pelo menos, 3.000.000,00 Euros relativamente a cuidados de saúde à custa do orçamento regional da saúde e de, pelo menos, 1.800.000,00 Euros à

custa dos dinheiros da Segurança Social quanto a apoios sociais.

Não tem existido uma política pública regional planeada, financeiramente racional, transparente, executada com diligência, avaliada e com comprovada qualidade, nem para os cuidados continuados integrados, nem para as estruturas residenciais para pessoas idosas, nem para as chamadas “altas problemáticas”.

O exame à regulamentação, à contratualização e à prestação dos cuidados por uma das instituições particulares de solidariedade social mais financiadas pela RAM (a “Associação Atalaia *Living Care*”, inquilina de um prédio propriedade de uma empresa comercial ligada àquela associação) evidenciou graves problemas internos nessa instituição, aparentemente então desconhecidos ou ignorados pela Segurança Social e pelo Governo Regional, bem como conflitos de interesses e eventuais incompatibilidades ou impedimentos legais, que deveriam ter sido acautelados e corrigidos pela Administração Pública regional, entre os quais se destacam: transações comerciais avultadas realizadas com entidades comerciais com ligações muito próximas àquela Associação financiada pelo erário público; a contratação pela Administração Pública regional, após convite a três advogados, de um advogado ligado àquela instituição particular de solidariedade social, para integrar, em fevereiro de 2019, na qualidade de fornecedor de serviços de assessoria jurídica “especializada”, a entidade pública *ad hoc*

designada como “comissão técnica” encarregue de concretizar, acompanhar e avaliar o modelo de contrato, de avaliar propostas ou iniciativas que contribuíssem para a sustentabilidade da RCCI, bem como de criar mecanismos de cooperação e comunicação com as estruturas responsáveis pela coordenação da Rede (portanto, em matéria do interesse daquela instituição particular de solidariedade social); o “Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM”, apesar da sua falta de pessoal técnico superior comunicada a este tribunal por várias vezes e apesar de ter a obrigação legal de fiscalizar qualquer instituição particular de solidariedade social na RAM, cedeu em 2019, por alegado interesse público, uma sua técnica superior a uma sociedade comercial por ações *offshore*, sediada num paraíso fiscal árabe (Emirados Árabes Unidos), sem atividade lícita conhecida em Portugal, cedência a que foi atribuído um inexplicado efeito retroativo a 2018; tal empresa estrangeira estava ligada precisamente à referida instituição particular de solidariedade social. A factualidade resumida indicia fortemente as responsabilidades financeiras, com negligência grosseira.

O que recomendamos

Às diferentes entidades públicas envolvidas ou com competências administrativas, o cumprimento rigoroso das regras legais e regulamentares, e, nalguns casos, o apuramento de responsabilidades disciplinares.

SELETA DE RELATÓRIOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

Tribunal de Contas Europeu

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 6/2026 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – COMBATER A FRAUDE NO MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – UM TRABALHO EM CURSO
16 de dezembro de 2025

FRAUDE / MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR)

SUMÁRIO

1. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) da União Europeia (UE), dotado de 650 mil milhões de euros, foi criado em fevereiro de 2021 como um instrumento temporário único para ajudar os países da UE a recuperarem da pandemia de COVID-19 e a construir economias resilientes. Financia reformas e investimentos com base no “financiamento não associado aos custos”, o que significa que os pagamentos dependem do cumprimento, pelos Estados-Membros, dos marcos e das metas pertinentes. A Comissão executa o MRR em regime de gestão direta, sendo os Estados-Membros os beneficiários (no caso das subvenções) e mutuários (no caso dos empréstimos) dos fundos.
2. O termo “fraude” designa qualquer ato ou omissão intencional destinado a enganar terceiros, resultando numa perda para a vítima e num proveito para o autor da fraude. A fraude prejudica os interesses financeiros da UE e impede-a de alcançar os objetivos das suas políticas. No presente relatório, entende-se por fraude quer os casos de suspeita, quer os casos confirmados de fraude. Tanto a Comissão como os Estados-Membros são obrigados a assegurar a proteção dos interesses financeiros da União contra a fraude, sendo a Comissão responsável em última instância. Por conseguinte, esta deve obter garantias suficientes dos Estados-Membros de que os seus sistemas são eficazes na prevenção, deteção e correção de situações de fraudes.
3. A presente auditoria avaliou a eficácia dos sistemas instituídos pela Comissão e em quatro Estados-Membros (Dinamarca, Espanha, Itália e Roménia) para o MRR, a fim de proteger os interesses financeiros da União contra a fraude.
4. De um modo geral, o Tribunal conclui que os sistemas instituídos pela Comissão e pelos Estados-Membros no âmbito do MRR para proteger os interesses da UE contra a fraude não são plenamente eficazes. Embora a Comissão tenha tomado medidas para o melhorar, o quadro antifraude deste Mecanismo apresenta fragilidades em matéria de deteção, comunicação e correção de situações de fraude. Apesar de os organismos do MRR nos Estados-Membros terem aplicado medidas antifraude, estas foram frequentemente introduzidas com atrasos e nem sempre são utilizadas medidas de deteção como a análise de dados e a denúncia de irregularidades. Dados incompletos

e incoerentes sobre a fraude no âmbito do Mecanismo, a falta de critérios normalizados para a comunicação de casos de fraude e os problemas relacionados com as regras de recuperação podem dificultar a capacidade da Comissão para aplicar medidas corretivas atempadas e eficazes. Os casos de fraude podem só ser confirmados por uma decisão judicial após o termo do MRR, altura em que os Estados-Membros já não irão comunicar os

casos de fraude e fornecer informações sobre as recuperações através de declarações de gestão e em que já não será possível proceder a correções devido à reversão de medidas. Assim, há o risco de a Comissão não dispor das informações para dar seguimento aos casos e, por conseguinte, recuperar os fundos em causa caso os Estados-Membros não o tenham feito de forma suficiente.

IV

**INSTRUÇÕES
DO TRIBUNAL**

- **INSTRUÇÃO 1/2025 - SRA, de 8 de abril** – Adicionais a contratos de empreitada de obras públicas submetidos a fiscalização prévia especial da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.
-

- **INSTRUÇÃO 1/2025 - SRM, de 21 de março** – Adicionais a contratos de empreitada submetidos a «Fiscalização Prévia Especial» que não tenham obtido decisão de improcedência da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.
-

- **RESOLUÇÃO 6/2025 - 2ª S/PL, de 18 de dezembro** – Prestação de contas relativas ao ano de 2025 e gerências partidas de 2026.
-

- **RESOLUÇÃO 2/2025 - 2ª S/PL, de 23 de outubro** – Remessa das contas ao Tribunal relativas ao ano de 2025 das freguesias extintas e repostas no âmbito da Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março.
-

- **RESOLUÇÃO 2/2025 - PG, de 23 de outubro** – Aprova as instruções sobre a organização, documentação e remessa ao Tribunal de Contas, na sede e nas Secções Regionais dos Açores e da Madeira, dos atos e contratos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas, para efeitos de fiscalização concomitante e dos requerimentos com eles relacionados.



**MEMÓRIA
E PATRIMÓNIO**

Um ajuste de contas com a História do Teatro A Reckoning with the History of Theatre

José Camões / Bruno Henriques¹

Palavras-Chave

História do Teatro em Portugal, Espaços Teatrais, Documentação Teatral.

Keywords

History of Theatre in Portugal, Theatre Venues, Theatre Documentation.

RESUMO

Este ensaio pretende dar conta de alguns avanços que a investigação de História do Teatro em Portugal em arquivo tem conseguido alcançar. À persistência, sagacidade e intuição necessárias a uma investigação documental juntam-se também a oportunidade e a ocasião prósperas. Ambas concorreram no feliz encontro com o acervo do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas. Através dele é possível não só preencher lacunas na cronologia dos factos históricos que até hoje permaneciam vazias, mas também completar longos hiatos de informação que muitas vezes tornavam pouco legível a História ou tornavam difícil a montagem dos fragmentos disponíveis. Graças à documentação depositada no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas a História do Teatro em Portugal ganha novo fôlego, chamando a si disciplinas que à primeira vista se encontrariam arredadas daqueles estudos, como a economia ou as finanças. O Conjunto Documental da Décima da Cidade, os Livros variados de contabilidade dos teatros de São Carlos e de D. Maria II lançam luz sobre períodos quase totalmente desconhecidos da actividade artística destas casas de espectáculos, respectivamente durante a ocupação francesa (1807-1810), e durante a administração directa do Estado (1853-1862).

¹ José Camões e Bruno Henriques são ambos investigadores integrados do Centro de Estudos de Teatro da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

Abstract

This essay aims to highlight some of the advances that archival research into the history of theatre in Portugal has managed to achieve. The persistence, insight and intuition required for documentary research are complemented by favourable opportunities and circumstances. Both factors came together in the fortunate discovery of the collection held by the Historical Archive of the Court of Auditors. Through these, it is possible not only to fill gaps in the chronology of historical events that until now remained empty, but also to bridge long gaps in information that often made history difficult to interpret or made it hard to piece together the available fragments. Thanks to the documentation held in the Historical Archive of the Court of Auditors, the history of theatre in Portugal is given a new lease of life, drawing in disciplines that at first glance might seem removed from such studies, such as economics or finance. The 'Décima da Cidade' Documentary Collection and the various account books of the São Carlos and D. Maria II theatres shed light on almost entirely unknown periods of the artistic activity of these theatres, respectively during the French occupation (1807–1810) and during direct state administration (1853–1862).

A investigação em Humanidades vê-se obrigada, por vezes, a enveredar por caminhos que, à partida, lhe seriam aparentemente excursivos.

Nas últimas décadas, tem-se entendido a História do Teatro em Portugal (ou Português) como uma área de estudo que engloba muito mais do que a História da Literatura Dramática, foco da maior parte dos estudos enciclopédicos (manuais e usuais) que daquela forma se intitularam. Na verdade, é a partir dos finais dos anos 70 do século XX que a Universidade começa a reconhecê-la como disciplina de conteúdo extra textual, afirmando-se que «Teatro e literatura são artes diferentes»¹.

Para além, obviamente, do espectáculo e dos espaços onde se representava, o estudo da História do Teatro em Portugal engloba todos os componentes que para ele concorrem, quer artísticos quer empresariais, administrativos e também técnicos: actores, cantores, bailarinos, cenógrafos, encenadores, figurinistas, coreógrafos, compositores, músicos instrumentistas, empresários, directores de companhias, secretários, porteiros, arrumadores, copistas, iluminadores, maquinistas, alfaiates, cabeleireiros, carpinteiros, pintores, etc., para além de entidades externas como censores, inspectores, polícia, autoridades municipais, e, ainda, o público e a crítica, mais ou menos especializada.

Se o rasto do repertório é relativamente fácil de seguir, uma vez que a impressão de alguns textos se encarregou da sua preservação e divulgação, chegando alguns a integrar o cânone da literatura nacional – estamos convencidos de que há um grande número de inéditos, sobretudo dos séculos XVIII e XIX, que ficaram manuscritos, conservados em múltiplas entidades públicas e privadas – o daqueles que lhes deram corpo, voz e condições para a sua efémera existência cénica é bastante mais difícil de esmiuçar. Tarefa não menos espinhosa é o estudo dos espaços teatrais onde os espectáculos decorreram, sobretudo quando já não existem e dos quais, em muitos casos, não resta qualquer memória edificada.

Até ao momento, merece maior destaque pelo número de consultas efectuadas e consequentes resultados alcançados o conjunto documental da Décima da Cidade, conservado no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas (AHTC). Compreende mais de sete mil livros que registam o lançamento do imposto estabelecido em 26 de Setembro de 1762, por D. José I, até 1834. A Décima incidia sobre rendimentos prediais e profissionais (maneios). O conjunto organiza-se por anos, freguesias, Décimas, Maneios e Arruamentos, que descrevem detalhadamente ambos os lados (direito e esquerdo) de cada arruamento, prédios, nomeando os proprietários, os detentores do foro, no caso de existirem, inquilinos, nalguns casos os seus ofícios, além do valor das respectivas rendas. A informação é por vezes repetida em livros específicos (Prédios, Arruamentos, Maneios, Lucros), com remissões recíprocas, sendo, normalmente, os mais detalhados os de Arruamentos, que, em muitas freguesias, reúnem a informação completa acima indicada.

Estes registos de cobranças oferecem um inestimável conjunto de dados relativo aos diversos teatros da capital nesse período e aos profissionais que neles exerceram as suas diferentes actividades.

¹ Osório Mateus, «Teatro e literatura», *Vértice* 21, 2.ª série, Dezembro de 1989, pp. 91-94: 91. Rep. em *de teatro e outras escritas*, Lisboa, Quimera, pp. 212-218: 212.

De particular importância, uma vez que extravasa a utilidade para a História do Teatro e se reveste de pertinência, por exemplo, para os estudos urbanísticos, é a informação que se recolhe sobre a localização dos principais teatros públicos de Lisboa já desaparecidos.

Os espaços teatrais desaparecidos

Caso paradigmático é o do **Teatro do Salitre**, inaugurado em 1782, mais tarde denominado Teatro das Variedades, em 1858. Durante mais de século e meio, apenas se sabia que tinha adjacente a Praça de Touros também conhecida como do Salitre, construída poucos anos antes, situados ambos no início do lado norte da rua com o mesmo nome, que na altura começava no cruzamento da Rua das Pretas com a Rua Oriental do Passeio Público, tendo sido demolidos em 1879 para abertura da Avenida da Liberdade. Na verdade, é o que se observa na planta de Filipe Folque de 1857, e noutras que a antecederam. No entanto, documentação variada encontrada em fundos arquivísticos ia apontando para outras actividades

de entretenimentos para além das de palco (teatro e ópera) e de arena (tauromaquia e circo): concertos musicais, canto, baile social, jogos desportivos, de mesa e de azar. A cronologia de todas estas iniciativas é coincidente com os primórdios da Praça e do Teatro, a que se adicionavam, pois, uma Casa de Assembleia e um Jogo da Péla, com Botequim, que ocupavam, juntamente com a casa de residência dos seus proprietários, um enorme trapézio para ocidente da mesma rua.

A informação, dispersa por milhares de documentos, alguns em muito mau estado e de difícil decifração, que apenas podia configurar uma suspeita da existência de uma espécie de complexo de diversões na Rua do Salitre, foi agradavelmente corroborada num dos livros do conjunto documental da Décima da Cidade, do acervo do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas. Ao consultar os Livros de Arruamentos da Freguesia de São José de finais da década 1770 e princípios da de 1780 confirmaram-se efectivamente as localizações das propriedades de João Gomes Varela, o primeiro dono destas instalações: a contiguidade da Praça e do Teatro, interrompendo-se o domínio por dois números, seguindo-se a casa de residência com horta e outras acomodações. O Livro de 1784 é muito específico na enumeração dos equipamentos que funcionavam nas propriedades de Gomes Varela, dando a entender uma certa desconfiança em relação ao pagamento integral dos impostos devidos. O n.º 419 da Rua do Salitre, lado direito, regista:

Propriedade de João Gomes Varela, foreira a Sebastião Francisco Machado em 50\$000 réis. Ocupada pelo senhorio com o Jogo da Péla, avaliado o seu rendimento com o n.º 15² em oitenta mil réis.

De seu maneio quatro mil e oitocentos, incluindo o lucro também dos touros.

E na revista acharam os louvados que fizeram o lançamento que este colectado, João Gomes Varela, devia pagar de seu maneio o seguinte:

Pelos Touros	19\$200	
Pelo Botequim	1\$200	
Pelo Jogo da Bola	1\$200	
Pela Casa da Assembleia	4\$800	Por despacho da superintendência geral de 3 de Novembro de 1784 confirmado por outro de 9 de Janeiro de 1786 se mandou pôr verba da extinção destas adições menos dos touros por não compreender o requerimento.
Pelo Jogo da Péla	2\$400	
Pelo Jogo da Cachê	1\$200	
Total	32\$400	

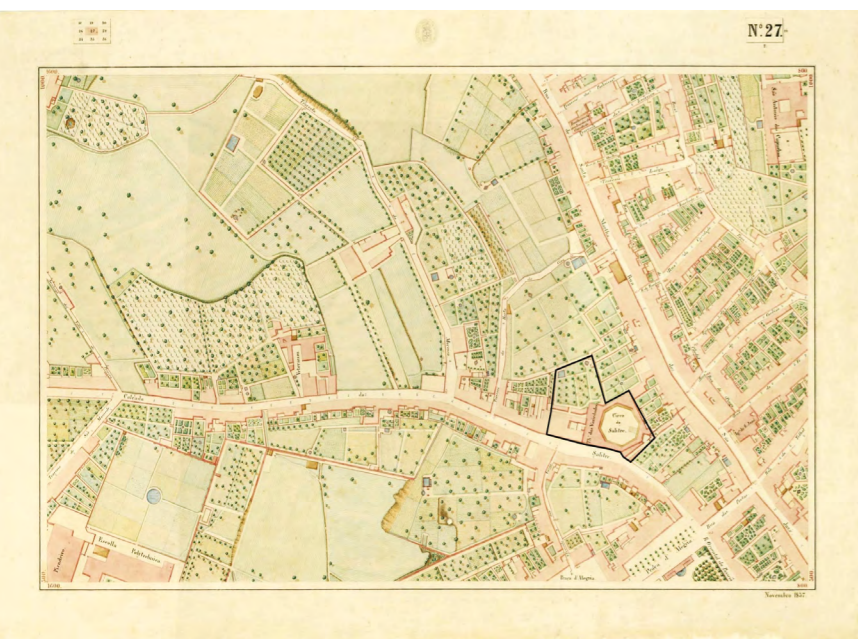


Fig. 1 - Filipe Folque, Atlas da Carta Topográfica de Lisboa, n.º 27, 1857, com a delimitação da propriedade de Gomes Varela.

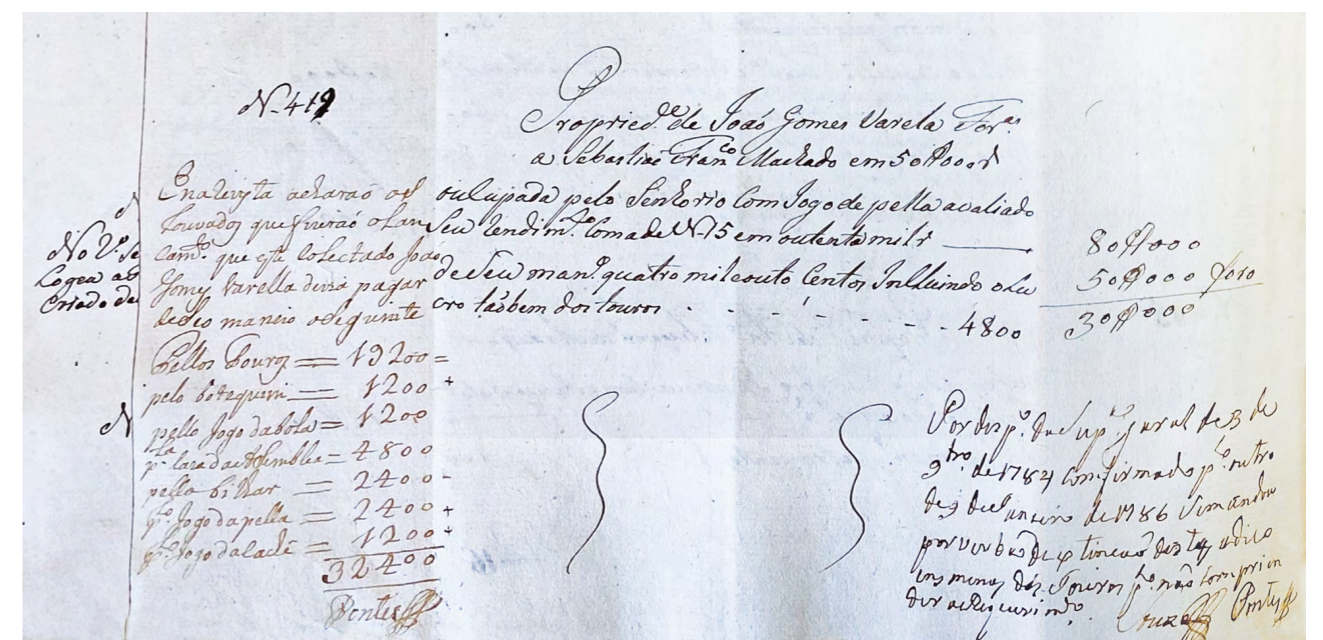


Fig. 2 - Fragmento do livro dos Arruamentos e Lançamento da Décima dos Prédios, Maneios, da Freguesia de S. José, no Termo da Cidade de Lisboa, AHTC, DC 2839, f 57v. para o ano de 1784.

O averbamento de 1786 dá conta da cessação de todas aquelas diversões, e consequente isenção de pagamento de taxas a requerimento do empresário, à excepção da dos touros, uma vez que a interrupção da actividade se fez por ordem das autoridades, valendo para os dois teatros de Lisboa, que parecem manter-se encerrados por mais de dois anos, até ao levantamento da suspensão de espectáculos teatrais

² O número [4]15 corresponde ao 422, a casa de residência do empresário, cujo n.º se encontra emendado, percebendo-se, ainda, um 5, por baixo do 9.

em 7 de Julho de 1787. Nos Livros de Arruamentos das Décimas da Cidade ambas as casas de ópera são referidas como «fechada» ou «devoluta»³.

Os limites da propriedade dos Gomes Varela irão ser acrescentados na forma de arrendamentos de pequenas parcelas e fracções das propriedades vizinhas que irão acomodar diferentes espaços e serventias necessários ao funcionamento dos diversos recintos de entretenimento. Os mais notórios em termos de redesenho dos confinamentos são, sem dúvida, o aluguer, logo em 1782, de uma loja na casa de Julião de Oliveira, confinante com o teatro, para servir-lhe de botequim, e em 1788 do primeiro andar do mesmo prédio para abrir uma entrada directa para os camarotes. As informações constam exclusivamente do conjunto arquivístico das Décimas da Cidade. A partir do Livro 2832, respeitante a 1783, especifica-se que a loja se encontra arrendada «aos empresários da ópera».

Em meados da década de oitenta uma determinação legal do Ministério do Reino e transmitida através da Intendência Geral da Polícia impõe ao empresário do teatro a abertura de novas serventias. A solução encontrada obrigou ao arrendamento do primeiro andar da propriedade vizinha, pertencente a Julião Oliveira, com condições que salvaguardem o proprietário. Destas alterações dão conta os Livros de Arruamentos da Freguesia de São José de 1787-1788 e seguintes (AHTC, DC, 2845 e 2847).

No mesmo ano de 1788, António Gomes Varela estabelece um aluguer de longo prazo de parte de um quintal, com cerca de 294 m², voltado para a Rua do Salitre, da casa de Gertrudes Genoveva, viúva de José

Joaquim de Barros, filho de Gregório de Barros. O contrato faz-se por ordem do Intendente Geral da Polícia, que determina que uma segunda serventia para a «tirada e entrada dos touros e demais serventias da praça» se faça por aquele local, com uma renda acertada por mútuo acordo entre arrendatário e senhoria. A consulta do Livro 2848 e seguintes, da Décima da Cidade (freguesia de São José) confirma a configuração da propriedade de José Joaquim de Barros (n.º 142) com frente para a Rua de São José, e quintal para a Rua do Salitre, contíguo à propriedade da Família Gomes Varela.

Estes dados permitem traçar um pormenor que, aliás, se encontra, por vezes, identificado nalgumas plantas topográficas da freguesia.

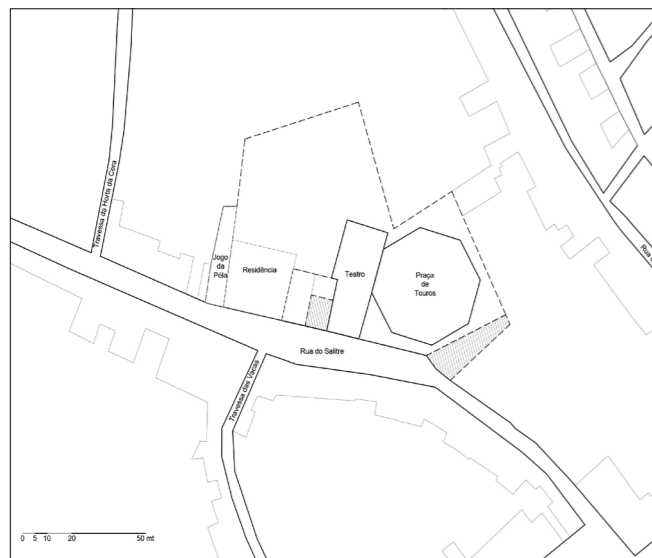


Fig. 3 - Delimitação da propriedade dos herdeiros de João Gomes Varela em 1788, com as fracções arrendadas, assinaladas com trama. Desenho vectorial de Bruno Henriques.

³ AHTC, DC 2840 de 1785, DC 2844 de 1786, DC 2845 de 1787 e DC 2848 de 1788.

No que ao **Teatro do Bairro Alto** diz respeito sabemos que ocupou uma parte do Palácio do Conde de Soure localizado na Rua da Rosa das Partilhas (n.º 25), que divide as freguesias das Mercês e da Encarnação; a Travessa da Ópera (n.º 18), actual Travessa do Conde de Soure; a Rua Direita de São Pedro de Alcântara (n.º 17), actual D. Pedro V; e a Rua Formosa (n.º 19), actual Rua do Século.

Os Livros das Décimas são mais generosos quanto a este espaço. Se são parcos em relação à efectiva localização do teatro no palácio do Conde de Soure, são abundantes no que respeita aos habitantes das diversas propriedades de que se compunha o chão do palácio, já arrendadas a bastantes inquilinos que ocupavam os pisos térreos com estabelecimentos comerciais variados. Os sobrados eram ocupados por residências; nos anos sessenta do século XVIII aí viveram cônego D. José de Mascarenhas, D. João Marcos⁴, o doutor José Inácio Corte Real, letrado⁵, e monsenhor Octaviano Acciaioli, prelado da igreja, que viveu na Rua da Rosa com quatro criados até 1777, pelo menos⁶. Todos eles foram espectadores dos espectáculos apresentados no teatro vizinho.

O estabelecimento do elenco do Teatro do Bairro Alto encontra-se facilitado pelo registo individual de cada intérprete no prédio do Teatro no Livro de Maneios de 1767⁷: «Pedrinho [Pedro António Pereira] e sua mulher [Lucrezia Battini], Cecília Rosa de Aguiar,

⁴ AHTC, DC 4106 de 1765, ff. 33v-38 e 4110, ff. 20-20v.

⁵ AHTC, DC 4121 de 1768, ff. 20v-21v.

⁶ AHTC, DC 4153 de 1777, ff. 15-16.

⁷ AHTC, DC 4118 de 1767, ff. 44-47v-48v.

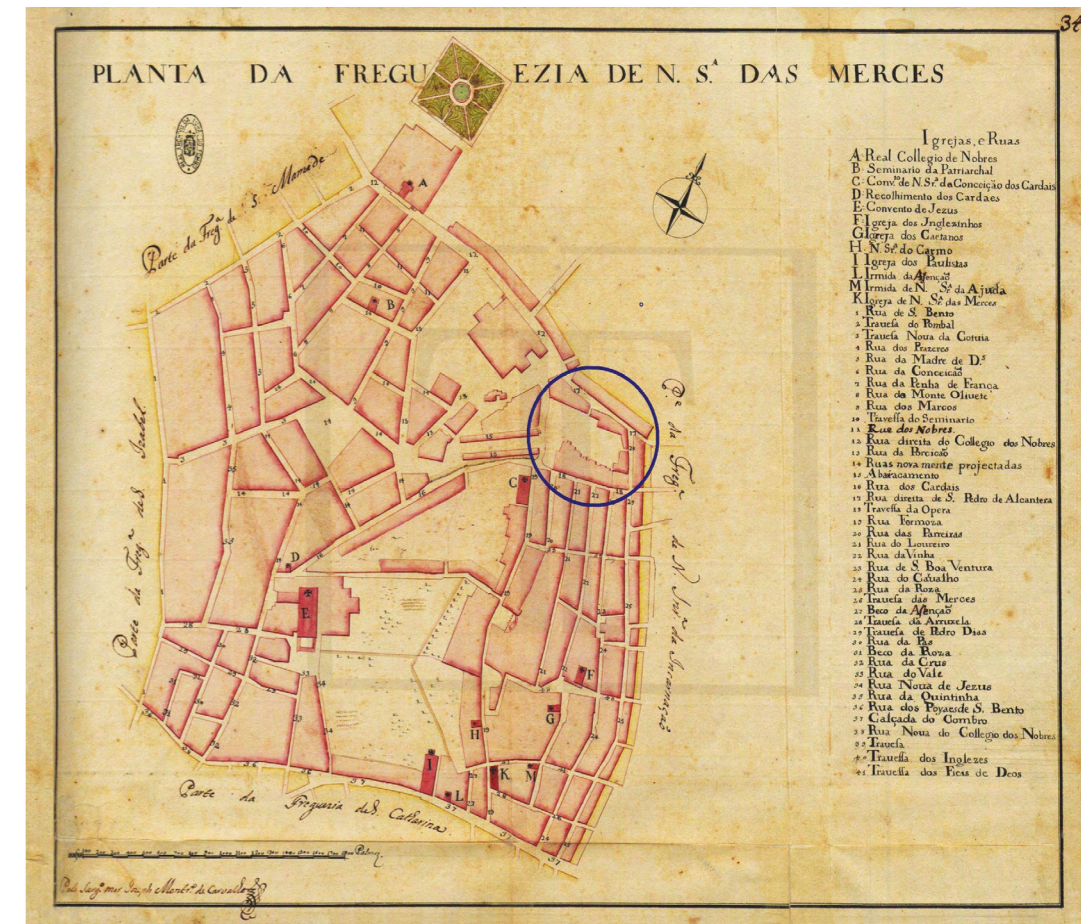


Fig. 4 - Planta da freguesia de Nossa Senhora das Mercês. Levantamento de José António Monteiro Carvalho, 1770 (Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Códices e documentos de proveniência desconhecida, n.º153. Livro das plantas das freguesias de Lisboa 1756/1768).

Francisco Xavier, Maria Joaquina, José Félix, João de Sousa, António Jorge, Rodrigo [César], José da Cunha, Lourenço António «Bicho», António José de Paula, João Florêncio, Teresa, João de Almeida», o elenco aumenta com o mestre Paulo Orlande «dançarino», Nunziata «bailarina» e a jovem bailarina Vincenza «pequena» contratada juntamente com o pai Giuseppe Paggi.

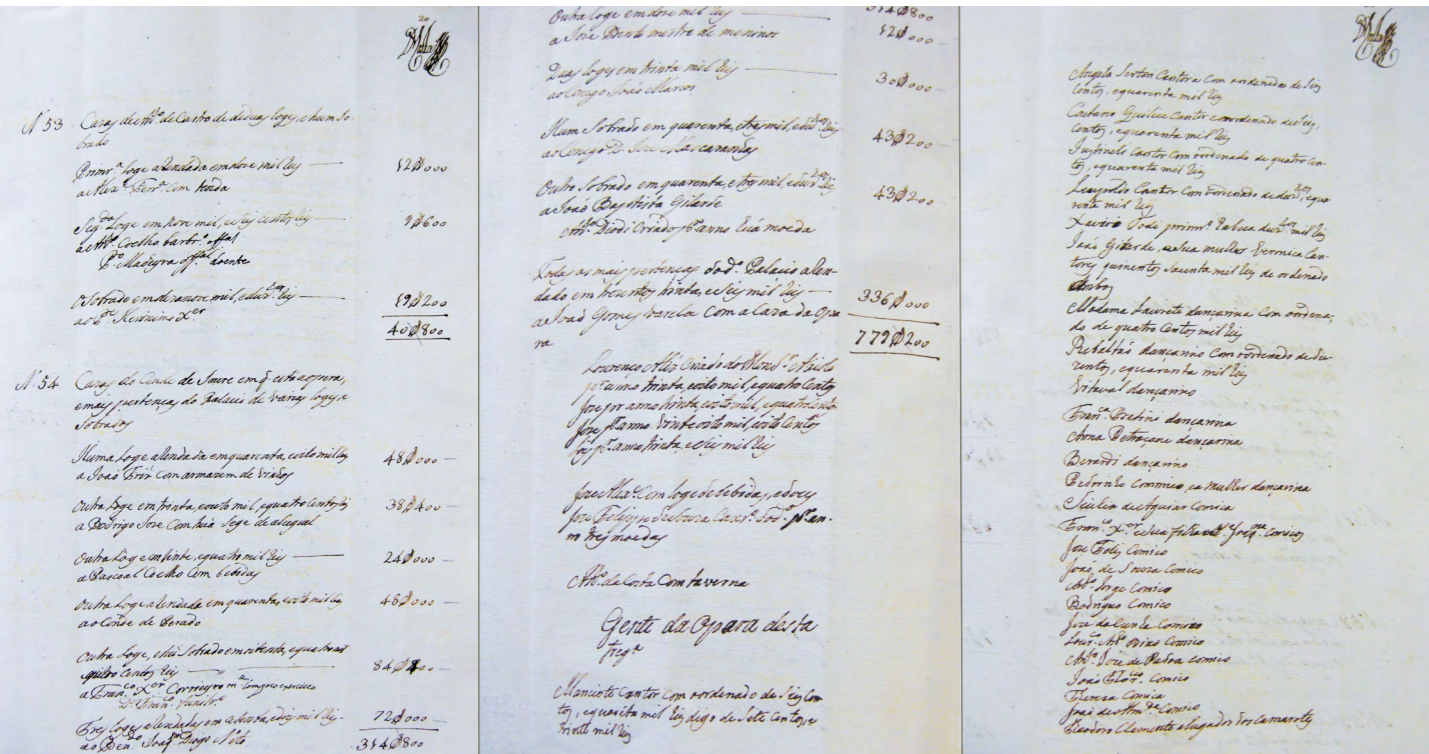


Fig. 5 - AHTC, DC 4121 de 1768, ff. 20v-21v.

No ano de 1769, depois de uma longa ausência, o empresário do teatro, Bruno José do Vale, regressa a Lisboa vindo de Itália com novas contratações: o casal Pacini, Gaetano e Maria Flor, e Auguste. Segundo os registos, a dupla Pacini terá começado logo a trabalhar para a apresentação do seu primeiro dueto de dança⁸.

No ano seguinte os novos actores contratados constam das *Contas do Teatro do Bairro Alto*, que inscreve os nomes, alguns de épocas anteriores, de Pedro António Pereira e sua mulher Lucrezia Battini, Silvestre Vicente e filha [Antónia Henriqueta], João de Sousa, Rodrigo César, José da Cunha, António Manuel, António José de Paula, Lourenço António, João de Almeida, Maria Joaquina, Bernarda Maria, Joana Inácia da Piedade. Apesar de os seus nomes não virem anotados nas contas da empresa, sabemos pelos registos nos Livros da Décimas da Cidade que Cecília Rosa e José Félix integraram também o elenco artístico do Teatro do Bairro Alto durante a época de 1770-1771⁹.

⁸ O registo do pagamento do imposto da Décima permitiu distinguir o «Pacini» do «irmão de Pacini» e da «Pacini, bailarina», AHTC, DC 4125 de 1769, f. 42. O livro dos arruamentos dá os seguintes nomes e indicações, «Orlandi, Neri, Perini, Pacini, Pacini, irmão do sobredito, Peppa, Lucrecia, Varrè, Francisca Pirotti e a mulher do segundo Pacini», AHTC, DC 4122, de 1769, f. 23 e ff. 24-24v.

⁹ AHTC, DC 4131, de 1770, f. 34; e, Liv. 4128, de 1771, f. 19 v. e ff. 21-21v.

Após a instituição da Sociedade Estabelecida para a Subsistência dos Teatros Públicos da Corte, em 1771, a actividade no Teatro do Bairro Alto foi alternadamente interrompida. O Livro de Registo dos Arruamentos menciona a suspensão do funcionamento do Teatro do Bairro Alto «Não se lançou pessoa alguma da dita casa da ópera por se achar fechada, sem exercício e sem lucros os ditos empresários»¹⁰. O Livro da Décima de 1775 dá conta da cobrança do imposto respeitante ao arrendamento da Casa da Ópera do Bairro Alto e respectivas dependências¹¹, logo no ano seguinte o Livro de 1776 aponta o pagamento «pela Directoria Régia»¹² e, em 1777, assenta apenas: «O quarto que era casa da ópera e pertenças. Devoluto». A morte de D. José I, em 1777, marcou um período de luto e o encerramento dos teatros, por decreto real. O Teatro do Bairro Alto não voltou a abrir as portas.

O **Teatro da Rua dos Condes**, construído na parte sudoeste da propriedade dos marqueses do Louriçal, na rua que lhe dá nome, é inaugurado em 1738. Em 1755 sucumbiu com um dos muitos incêndios que deflagraram depois do terramoto, sendo reedificado alguns anos mais tarde para reabrir em 1758, com uma companhia italiana de dança, liderada por Pietro Fumantino.

A primeira nota que conhecemos relativa à actividade deste teatro assente no Livro do Arruamento da freguesia de São José de 1767, dá conta do estado em que se encontrava: «A horta acha-se inteiramente entulhada, e só existe uma pequena parte contígua às casas que traz de arrendamento de António José Santo por trinta mil réis», o qual paga maneiio «pelo jogo de bola»¹³. Os assentos registados pelos louvados nos livros de Arruamentos, Maneios e Décimas da freguesia de São José são parques no que à actividade teatral diz respeito. São raras e dispersas as menções a empresários, actores, cantores, bailarinos e outros tantos empregados do teatro que, como era comum, naquele período, habitavam nas suas imediações.

Os Livros de Arruamentos consultados dão conta apenas dos períodos em que o teatro ficou «devoluto» nos anos de 1784, 1785 e 1786, tal como aconteceu com o Teatro do Salitre, como já referimos¹⁴.



Fig. 6 - O Teatro da Rua dos Condes, desenho de Manuel de Macedo, O Occidente, 1/7/1882

¹⁰ AHTC, DC 4134, de 1772, f. 20.

¹¹ AHTC, DC 4146, f. 18v e f. 19.

¹² AHTC, DC 4147, f. 19v e f. 20v.

¹³ AHTC, DC 2803 1767, f. 178-181v.

¹⁴ AHTC, DC 2839, de 1784, f. 52; DC 2840, de 1785, f. 67v, 75, 76; DC 2844, de 1786, f. 49.

Os anos do Teatro de São Carlos durante a primeira invasão francesa.

Do período da ocupação francesa, interessa-nos sobretudo o tempo respeitante à Primeira Invasão, comandada por Junot, que se manteve em Lisboa entre Dezembro de 1807 e Agosto de 1808. Como se sabe, a Segunda e Terceira Invasões não chegaram a Lisboa, pelo que a ocupação estrangeira de parte do território nacional não teve impacto directo nos espectáculos do Teatro de São Carlos. Com efeito, o Teatro manteve-se praticamente encerrado, sobretudo em 1810, abrindo para representações esporádicas, em 1810, de apoio à causa (anglo-)portuguesa.

Assim, a interferência directa na gestão do Teatro deu-se apenas por parte de Junot, dividindo-se os meses de sua vigência por períodos de duas temporadas do São Carlos. De Dezembro de 1807 a Abril de 1808, correspondente ao final da temporada e de Maio a Agosto, correspondentes já à abortada temporada de 1808-1809.

A partir dos estudos que abordam a programação do teatro de ópera lisboeta durante estes meses afranquesados, consegue-se reconstituir o repertório apresentado no ano de 1808 (em Dezembro de 1807 não houve récitas) com sete títulos de teatro lírico: *Ifigénia in Aulide*, a 16 de Janeiro de 1808, *Il Trionfo di Davide*, na Quaresma (1 de Março a 17 de Abril), *La Virtù al Cimento ossia La Griselda*, a 29 de Maio, *Zaira*, a 22 de Junho¹⁵, *Il Credolo*, a 27 de Julho e *Il Demofonte*, a 15 de Agosto¹⁶.

Todos os autores são unânimes em repetir a informação inicial fornecida por Fonseca Benevides: «o brilho do teatro consistiu principalmente nos espectáculos de gala que lhe impôs o comandante-em-chefe do exército francês em Portugal».

Recentemente, graças aos bons officios da Doutora Cristina Cardoso e da equipa que tão eficazmente dirige no Arquivo Histórico do Tribunal do Contas, tivemos acesso a vários Livros e Maços do Fundo do Erário Régio que respeitam exclusivamente aos anos de 1805, 1806, 1807, 1808, do Teatro de São Carlos, que abarcam tipologia variada: Livros de Despesa, Livros Diários, Livros Mestre de Lotaria, Documentos de Despesa, Livros de Camarotes, entre outros.

A riqueza da informação contida neste acervo é tal que de modo algum caberá nas linhas de um breve ensaio como este, pelo que reservamos novas abordagens para estudos futuros. O que desde já facultamos é uma amostra sucinta do que é possível fazer com os elementos extraídos desta documentação:

¹⁵ Na p. 97 do seu livro, Benevides (1883) informa que a ópera terá estreado a 22 de Janeiro deste mesmo ano de 1808. Na p. 99 dá-a como apresentada a 22 de Junho, com o mesmo elenco. Mário Maureau aceita e reproduz a informação (1999: 739-740). Pensamos, no entanto, que é bem possível que possa tratar-se de um lapso do erudito oitocentista, que terá eventualmente apontado o mês apenas com a inicial J., desenvolvendo-a mais tarde em meses diferentes.

¹⁶ BENEVIDES, Francisco da Fonseca, *O Real Teatro de S. Carlos de Lisboa desde a sua fundação em 1793 até á actualidade: estudo histórico* Ed. fac-similada. Lisboa: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, 1993 (1.ª ed. 1883); BRITO, Manuel Carlos de, *Opera in Portugal in the eighteenth century*, Cambridge, University Press, 1989; CARVALHO, Mário Vieira de, *Pensar é Morrer ou O Teatro de São Carlos na mudança de Sistemas Sociocomunicativos desde fins do séc. XVIII aos nossos dias*, Lisboa: Imprensa Nacional-Casa de Moeda, 1993; MOREAU, Mário, *O Teatro de São Carlos, dois séculos de história*, 2 volumes, Lisboa: Hugin Editores, 1999; CRANMER, David, «Operatic relations between Portugal and London during the Napoleonic period», *Revista Portuguesa de Musicologia* 10, 2000, pp. 11-30.

a reconstrução da temporada de 1808-1809 do São Carlos, durante os meses de Abril a Agosto, levada a cabo pelo director Francisco António Lodi, sob a alçada do Governo de Jean-Andoche Junot.

Quanto ao reportório podemos avançar já a sua totalidade. Como se poderá verificar há títulos, quer de ópera, quer de bailado, de que não se sabia, até hoje, terem sido levados à cena naquela época. A documentação permite-nos, até, estabelecer o calendário dos espectáculos, que eram, por norma, compostos pela apresentação de uma ópera e de um bailado. A reconstituição do programa faz-se, pois, constatando a coincidência dos dias de récita de cada título. Os dias semanais estipulados para a abertura do Teatro eram Domingo, Quarta-feira e Sexta-feira, com uma ou outra excepção em dias de alguma celebração especial.

Óperas e outras peças musicais

Le convenienze teatrali (Lib. Giuseppe Palomba; Mus. Pietro Carlo Guglielmi) – 20, 22, 25 de Julho, 3, 7, 12, 17 de Agosto.

La virtù al cimento ossia la Griselda (Lib. Giuseppe Caravita; Mus. Fernando Paer) – 29 de Maio, 24 de Julho.

Il Credulo (Lib. Giuseppe Maria Diodati; Mus. Domenico Cimarosa) – 27 de Julho, 5, 10 de Agosto

Giulietta e Romeo (Lib. Giuseppe Maria Foppa; Mus. Niccolò Antonio Zingarelli) – 29, 31 de Julho.

Demofonte (Lib. Mus. Marcos Portugal) – 15 de Agosto

Oratória *Il Trionfo di Davide* – 16, 18, 19, 20, 25, 27 de Março, 1, 3, 6, 8, 10 de Abril (Quaresma, 2 de Março a 17 de Abril)

Cantata / Elogio (Lib. Setefano Vestris; Mus. Pietro Carlo Guglielmi) – 15 de Agosto

Bailados

Os inimigos das mulheres – 20 de Julho, 3, 5, 10 de Agosto

La contadina astuta – 22, 24, 25, 27, 29, 31 de Julho, 7, 12, 17 de Agosto

A ilha dos canibais – 29 de Maio

Baile análogo (de Demofonte) – 15 de Agosto

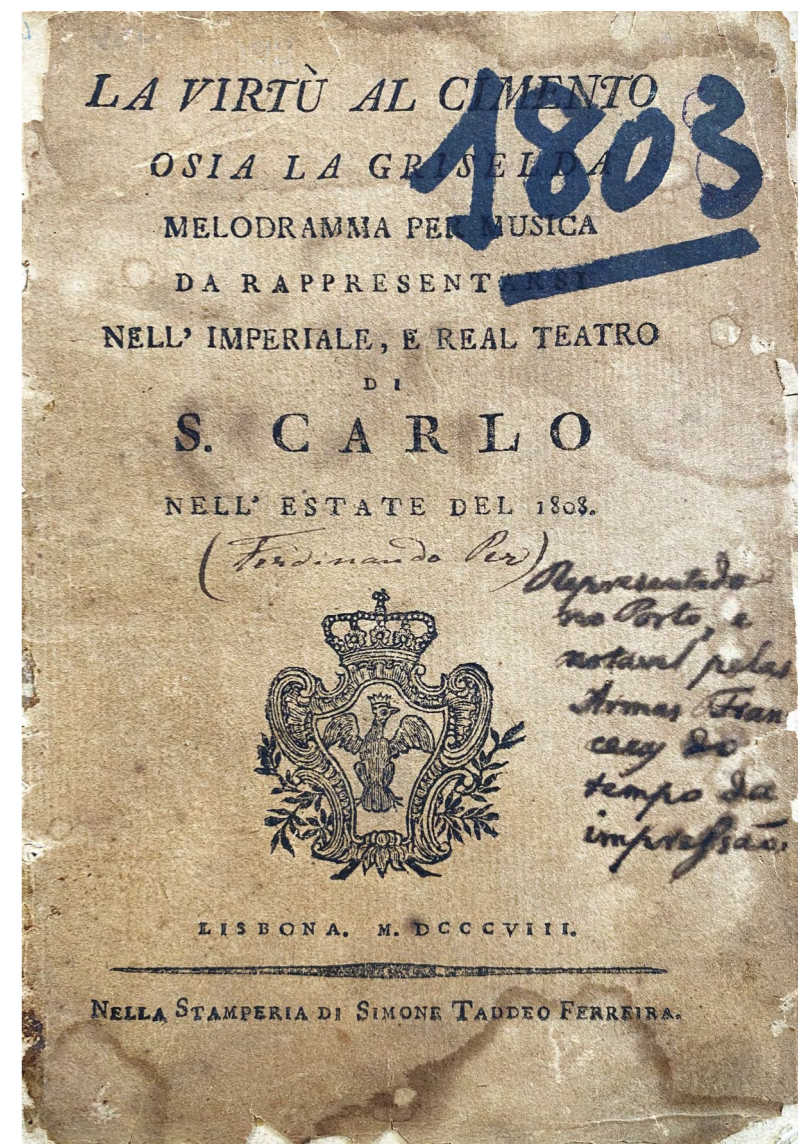


Fig. 7 - Biblioteca Nacional de Portugal, T. S. C. 1398 P. É de salientar a águia imperial de Napoleão no frontispício, como assinala a nota marginal: «Representada no Porto e notável pelas armas francesas do tempo da impressão».

Para além de uma primeira leitura cronológica, a análise da documentação permite uma fina observação sobre as despesas inerentes a cada uma das récitas. A organização da contabilidade é complexa mas possibilita escrutinar os gastos e avaliar a competência de maneiço orçamental da direcção do Teatro. De entre os vários livros que registam as contas do Teatro, talvez seja o Livro da Caixa o que mais informação fornece de interesse imediato para a História do Teatro, ao anotar detalhadamente o tipo de despesa, desde pintura de cenários até sapatilhas para bailarinos, e verba despendida, nalguns casos, com o título do espectáculo em questão, para além das fixas de cada noite de abertura (orquestra, iluminação, guarda militar, carpinteiros da noite, etc). Ao passo que os instrumentistas eram pagos por cada noite de trabalho (cf. folha de orquestra), e por isso incluídos nos gastos do dia, os demais artistas auferiam um ordenado (dividido em mesadas) ou salário, sendo a quantia averbada mensalmente (no dia 19).

Fig. 8 - AHTC, ER 5416, Livro da Caixa do Real Teatro de São Carlos, fol. 12.

De crucial importância revelam-se os Documentos de Despesa do Real Teatro de São Carlos (ER 5419), uma vez que nomeiam todos os artistas arrolados no Teatro, sob diversas figuras contratuais, desde a escrituração anual até à contratação pontual, passando pelos assalariados.

As folhas dos pagamentos da orquestra (fig. 9) dão conta dos seus elementos, a que se juntavam, ocasionalmente, outros músicos, conforme as exigências das partituras. Assim, podemos constatar que a orquestra do São Carlos conheceu um aumento de executantes em relação a temporadas anteriores: Em 1806 contavam-se 5 primeiros rabecas, 6 segundos, 2 violetas, 2 fagotes, 2 oboés, 2 flautas, 2 clarinetas, 2 trompas, 3 clarins, 3 violoncelos, 4 contrabaixos e 1 timbaleiro, para além do ponto. Em 1808 verifica-se uma subida do número de primeiros rabecas que passam a ser 6, de violetas, que passam a ser 3 e de contrabaixos que passam a ser 5, havendo, portanto um acréscimo ordinário de 3 instrumentistas, para além dos contratados extraordinariamente. A composição da orquestra na temporada em apreço é estável, servindo de ilustração a folha de Domingo, 24 de Julho de 1808, correspondente a um espectáculo constituído pela ópera *La virtù*

al cimento ossia la Griselda e o baile *La contadina astuta*. Note-se a presença já significativa de músicos portugueses, entre os quais podemos já contar os aculturados, como os Avondano, Heredia, Rodil, Lenzi, de permeio com os colegas maioritariamente italianos (fig. 9).

Acompanhado por estes músicos cantou nos meses da temporada de 1808-1809 em São Carlos um conjunto importante de solistas, escriturados individualmente, ou com o respectivo cônjuge, mas que, na prática, funcionavam como uma espécie de companhia residente. De nacionalidade maioritariamente italiana, de que há a excluir a vedeta holandesa, compunham-na os seguintes intérpretes: Eufémia Eckart-Neri (soprano); Giuseppa Pellizzoni (soprano); Irene Sechioni; Angiola Bianchi; Luigia [Louise] Calderini; Maria Calvi; Diomiro Tramezzani (tenor); Giuseppe Tavani (baixo); Carlo Barlassina (tenor); Francesco Nicolini (baixo); Filippo Senesi (tenor); Michele Bologna (tenor); Próspero Pedrazzi (tenor)

Nos ordenados dos cantores, destaca-se a primadona Eufémia Eckart-Neri, que vence mais do que qualquer outro intérprete de qualquer sexo e de qualquer arte, com os seus 392\$000 mensais. Como termo de comparação, note-se que ganha mais do que a totalidade dos dezassete figurantes. As segundas damas, Anna Bussanni e Luigia [Louise] Calderini são hierarquicamente também as segundas figuras na ordem de grandeza de vencimentos. Os intérpretes masculinos vêm em terceiro lugar. A folha respeitante ao mês que terminou em 19 de Agosto de 1808 é elucidativa das diferenças entre os ordenados dos artistas (fig. 10).

A dança esteve a cargo de grupo de bailarinos cujas nacionalidades se repartiam por italiana e francesa, e mesmo italo-francesa, no caso dos Vestris, que dançaram em bailados apresentados sempre em sessão dupla. As récitas eram compostas também com uma ópera. Excepção foi a récita de 15 de Agosto de 1808, para celebrar o aniversário de Napoleão, em que dançaram um «baile análogo» à ópera *Demofonte*, ou seja, cujo argumento versava o mesmo assunto ou, pelo menos da mesma índole. Do rol de pagamento dos dançarinos constam: Achilles Monroy; Fortunata Angiolini; Aimée; Rosa Orti; Armand Vestris; Antonio Franchi;

PRIMEIROS RABECAS.		SEGUNDAS.		VIOLETAS.		FAGOTES.		OBOÉS.		FLAUTAS.	
Le Gras	2\$000	Valentim	1\$600	Abundano	960	Heredia, Pai	1\$200	Ferlendis, Pai	1\$200	Rodil	1\$200
Lemos	1\$800	José Filippe	1\$600	Lemos	960	Heredia, Filho	960	Ferlendis, Filho	960	La Corte	960
Baratteri	1\$400	Oliveira	1\$200	Nunes	960						
Castro	1\$000	Silva	960								
Pinto	960	Rosalini	1\$200								
José Lino	800	José Raymundo	800								

CLARINETAS.		TROMPAS.		CLARINS.		VIOLONCELOS.		CONTRABACHOS.		TIMBALEIRO.	
Wis	1\$200	Lenci	1\$200	Belage	960	Lidres	2\$000	Giordani	2\$000	Cotelipi	800
Morelli	1\$200	Gazua	1\$200	Pinto	960	Soares	1\$200	Farnesi	2\$000	Neves	1\$440
		Capelini	800			Policarpo	960	Tulli	1\$440	Beltrão	960

Transporta - - - 24\$680
Segue . . . 24\$680
R. 46\$200
960
46\$240

Fig. 9 - AHTC, ER 5419, doc. 13. Folha de orquestra no dia 24 de Julho de 1808.

Nome	Valor
Antonio Cianfanelli	280\$000
Pietro Marchisi	280\$000
Auguste (?) Jaquinet	280\$000
Charles Vestris	280\$000
Fortunata Angiolini	320\$000
Achille Monroy	28\$800
Armand Vestris	33\$600

Fig. 10 - AHTC, ER 5419, doc. 17 a. O traço assinala a separação entre cantores e bailarinos.

Antonio Cianfanelli¹⁷; Pietro Marchisi e seu filho; Auguste (?) Jaquinet e Charles Vestris.

Contrariamente ao que acontece com as vedetas do canto, as primeiras figuras masculinas da dança ganham mais (o dobro) do que as femininas. As primeiras bailarinas Achille Monroy e Fortunata Angiolini recebiam exactamente metade do vencimento de Armand Vestris.

O conjunto documental do Teatro de São Carlos depositado no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas relativo a este período possibilita antecipar com exactidão em alguns anos factos da História da Dança que estão há muito imprecisamente estabelecidos em relação a figuras centrais do bailado europeu, como a família Vestris. Um dos filhos do célebre Auguste Vestris, Armand, dançou no São Carlos nesta temporada, ao lado do primo Charles, filho do poeta escriturado, Stefano Vestris. O *esprit de famille*, que começou a ser reconhecido na crítica londrina quando John Ebers o destacou em 1828, no seu estudo *Seven Years of the King's Theatre*¹⁸, fazia-se já sentir em Lisboa, quando o já famoso Armand Vestris dançava com o «menino» Vestris, como era referido o filho do poeta, que assinava pelo filho menor. A disparidade de ordenados dá bem conta das competências de cada um: o primeiro bailarino auferia 320\$000, a criança 28\$800 e o vate 33\$600, pouco mais do que o pequeno Carlos, que teria 10 de anos de idade.

De utilidade para a *petite histoire* demonstram ser alguns documentos que lançam luz sobre matérias ou personalidades que muitas vezes

permanecem quase obscuras em contextos que carecem de notação competente. Quando se trata de teatro, e, particularmente de entremezes antigos (dos séculos XVII, XVIII e inícios de XIX), género que pela sua própria natureza e eficácia retrata o quotidiano reconhecível de imediato pelo espectador/leitor, crescem dificuldades aos editores, que amiúde não dispõem de instrumentos que esclareçam com acuidade passagens consideradas enigmáticas. É o caso de *O modista em Lisboa ou Depois de Velho, Peralta*, entremez que se encontra manuscrito no Fundo da Real Mesa Censória do Arquivo Nacional da Torre do Tombo (cx. 322, n.º 2195). Já depois de Velho, Raimundo, o protagonista, decide aperaltar-se e seguir as modas. Contrata alfaiate e sapateiro, perguntando se este «sabe fazer chinelas à moroá», explicitando o modelo que pretende: «Eu quero-me agora pôr nos últimos pontinhos da moda, e por isso é motivo que as eu queira bem esmeradas, percebe? Quero-lhe tanto a pala como o pé, tudo à moroá, com uns grandes laços».



Fig. 12 - AHTC, ER 5419, doc. 17 a. recibos de vencimento de Charles, Armand e Stefano Vestris.

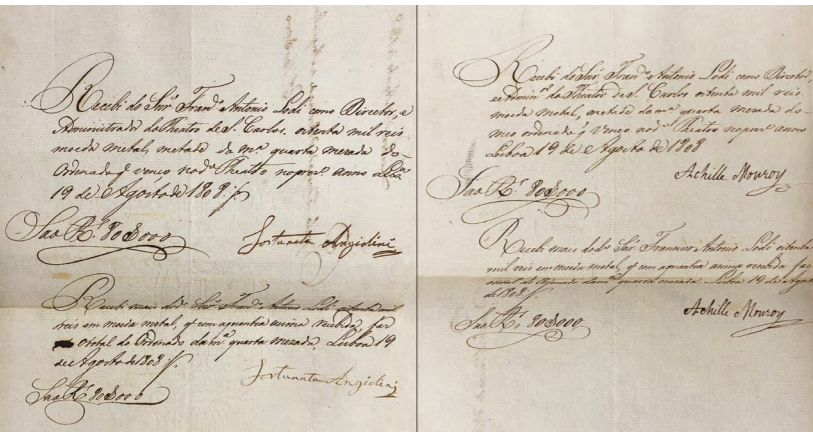


Fig. 11 - AHTC, ER 5419, doc. 17 a. recibos de vencimento de Fortunata Angiolini e Achille Monroy.

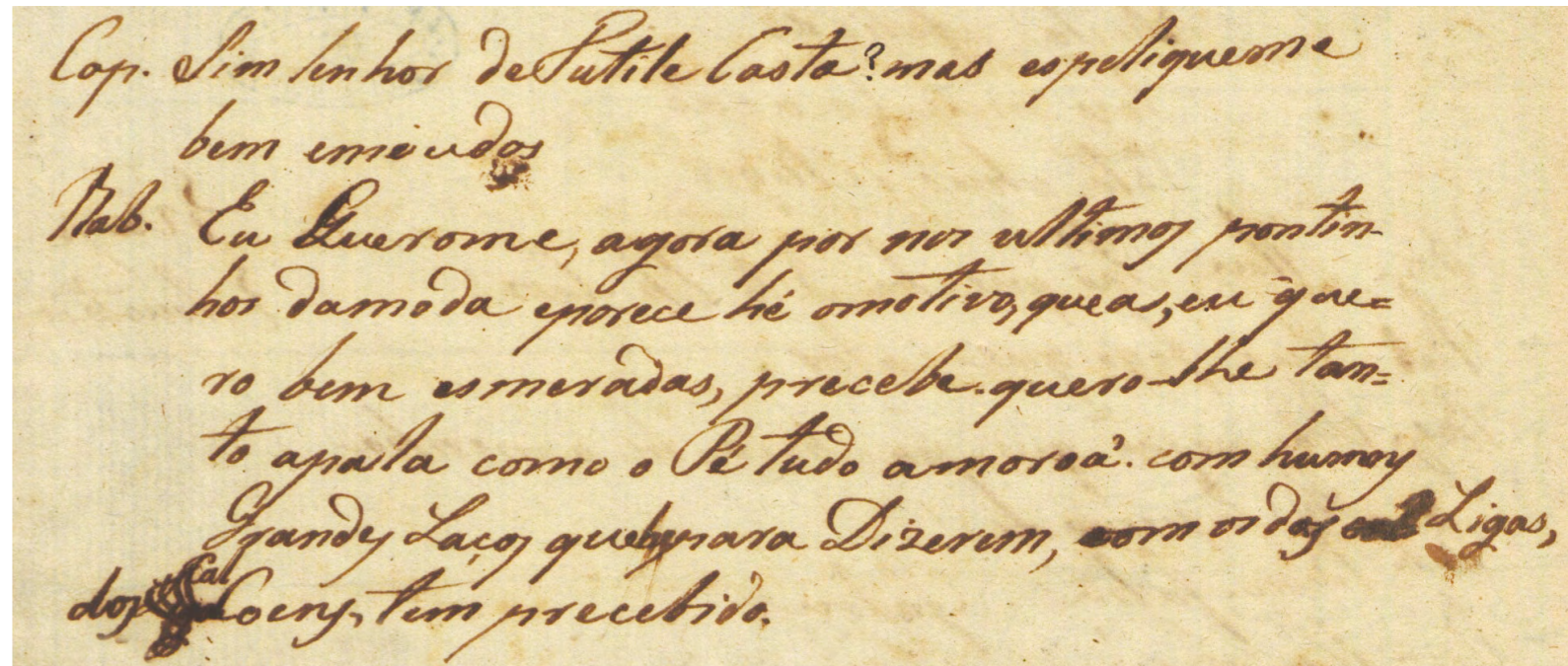


Fig. 13 - *O modista em Lisboa ou Depois de Velho, Peralta*, fol. 4v., (Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Real Mesa Censória, cx. 322, n.º 2195).

¹⁷ Acumulava as funções de bailarino com as de director de palco, recebendo também verba extraordinária por colocar as pautas nas estantes dos músicos.

¹⁸ Apud Sutherland Edwards, *History of the Opera*, London, William, H. Allen & Co., 1862, vol. I, p. 802.

Quando há dois anos editámos o entremez, pelo Centro de Estudos de Teatro da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, deixámos a expressão «à moroá» interrogada. Podemos hoje afirmar que se trata de uma referência ou a Louis Moreau, bailarino que foi do Teatro de São Carlos em 1805, juntamente com a mulher, Achille Monroy, de que se conservam contas relativas a sapatos e sapatinhas/ chinelas (fig. 11 e 16), ou mesmo à bailarina, que se manteve neste Teatro nas temporadas seguintes¹⁹. Note-se que o amanuense que escreve as contas utiliza uma grafia aportuguesada do apelido, tal como o autor ou copista do entremez (fig. 13). O mesmo faz o pároco da Igreja de Nossa Senhora do Loreto, no assento de baptismo de Antónia, filha de António e Isabel Cianfanelli, no dia 23 de Dezembro de 1806, de quem Achille Monroy foi madrinha (cf. a última linha antes da assinatura). É plausível que tivessem influenciado um tipo de calçado profissional de baile.

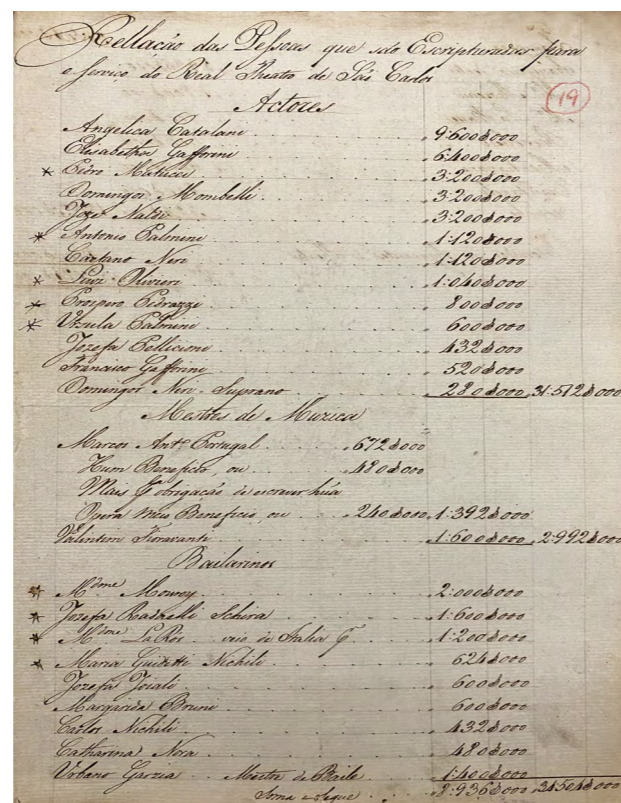


Fig. 15 - AHTC, ER 5419, doc. 19 relação das pessoas escrituradas no Teatro de São Carlos

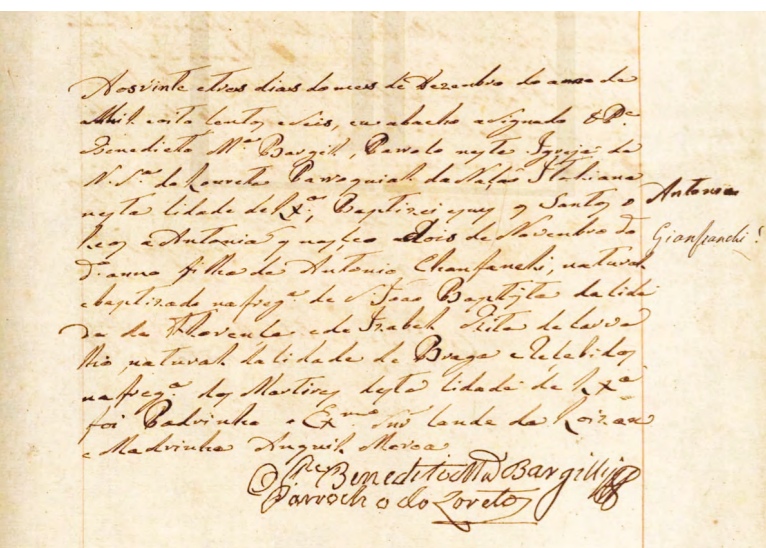


Fig. 14 - ANSL (Arquivo Nossa Senhora do Loreto), Registos de baptismo, liv. B, fol. 251.



Fig. 16 - AHTC, ER 5419, doc. 17

Quer óperas quer bailados contavam com actuações de conjunto que acompanhavam os solistas. Para as primeiras um coro composto, em regra, por 4 baixos, 5 primeiros tenores e 4 segundos tenores, apenas com elementos masculinos, que auferiam quantias relativamente baixas:

Baixos:		Segundos tenores:	
Isidoro João	10\$200	Alexandre José	8\$200
Joaquim José Montanha	10\$200	José Carlos Ferreira	8\$200
Teotónio José de Paula	10\$200	João Pedro de Barros	8\$200
Francisco Antonucci	10\$200	Manuel Estalishau	8\$200
Primeiros tenores:			
António do Nascimento	10\$200		
João Leitão	10\$200		
Domingos Xavier	10\$200		
José Ronzi	10\$200		
Jerónimo Marzanni	10\$200		

Já o corpo de baile (designado por figurantes) contava com elementos de ambos os sexos, sendo em mais do que um caso filhos ou cônjuges de solistas ou de responsáveis por outras áreas técnico-artísticas do teatro. Assim encontramos o nome de Isabel Cianfanelli, casada com o bailarino e administrador do palco, António Calvi, marido da cantora Maria Calvi, Luigi Sechioni, pai da cantora Irene Sechioni, que acumulava funções com as de aderecista de flores para os bailados. Note-se que os vencimentos são muito superiores aos dos coralistas, quase o triplo,

António Baquini	28\$800	Isabel Rubio	19\$200
Antonio Salinas e sua mulher	28\$800	Angelo Maria Dalmaci	14\$400
Pedro Valli	19\$200	Antonio Calvi	14\$400
Agostinho Bertorelli	19\$200	Rita Josefa	14\$400
Caetano Castoldi	19\$200	Isabel Maria	14\$400
Luiz Sechioni	19\$200	Maria Vitória	14\$400
Isabel Cianfanelli	19\$200	Jácoco Mazzan	12\$000
Carolina Dalmaci	19\$200		

Toda esta panóplia de artistas actuava ao som de melodias eventualmente já conhecidas do público, por vezes rearranjadas, dirigidas pelos compositores/maestros residentes, António Marcos Portugal e Pietro Carlos Guglielmi. Mais uma vez é de salientar a recíta de 15 de Agosto de 1808 para a qual Marcos Portugal

¹⁹ Apetece pensar que o facto de quer Moreau quer Caetano Neri, cantor e antigo empresário do São Carlos, com que a prima-dona Eufémia Eckart se casou em Lisboa em 1806, não integrem o elenco deste teatro durante a ocupação francesa de alguma maneira se relacione com as suas convicções políticas.

reescreveu toda a sua ópera *Demofonte*, que tinha estreado em Milão no ano de 1794. As transformações são tantas que toda a documentação se lhe refere como uma nova ópera séria e o compositor recebe por ela a avultada soma de 480\$000 réis, correspondente, na verdade, a uma obra original²⁰. Para ela adaptou o poeta Giuseppe Caravita os versos originais de Metastasio. O espectáculo abriu com um Elogio em forma de Cantata com música de Guglielmi que recebeu para o efeito 80\$000, a título de gratificação. Numa menor escala, o poeta Stefano Vestris, encarregado do poema do Elogio/Cantata, ganhou apenas 48\$000. O carácter singular da récita fica atestado pelas gratificações extraordinárias com que foram recompensados o mestre-alfaiate, responsável pelo guarda-roupa do teatro, Domingos de Almeida, o primeiro rabeça dos bailes, José Pinto Palmas, o pintor Giovanni Chiari por executar 3 vistas novas e até a orquestra que foi premiada pelo número extraordinário de ensaios que teve de executar:

Recebi do Sr. Francisco António Lodi, como director e administrador do Teatro de São Carlos vinte e dois mil seiscentos e vinte em metal, cuja quantia é paga por ordem do exmo. Senhor general em chefe, comunicada por monsieur Magnian para gratificar as pessoas empregadas na orquestra do mesmo teatro com o lucro do que vencem em uma récita pelo grande trabalho que tiveram com os ensaios da ópera *Demofonte*, e terem perdido a récita do dia de Domingo, 14 de Agosto, e esta quantia é somente metade da que devo receber.

Lisboa, 19 de Agosto de 1808.

Cipriano José Monteiro

Bonificação suplementar recebeu também Joaquim Casimiro²¹, o copista da música pela cópia das três composições apresentadas nessa noite, e ainda quando o trabalho incluía cópias acrescentadas por cantores passados à partitura original que desempenharam papéis relevantes que agora se apresentavam.

Tal foi o caso da ópera *Giulietta e Romeo*, de Zingarelli, a que o copista teve de acrescentar as árias que Girolamo Crescentini executava quando cantou a ópera em Lisboa, em 1798²².

A exploração da documentação em análise não se esgota nas contribuições para o conhecimento da actividade artística do Teatro de São Carlos. Todo um enorme conjunto de diligências de administração podem ser recuperadas a partir delas, ao mesmo tempo que se resgatam do anonimato nomes imprescindíveis ao funcionamento do teatro de ópera lisboeta no período em estudo. Por um lado, os papéis dão a conhecer em diversos suportes (folhas de contabilidade, de caixa e recibos) diversas «aquisições de bens e serviços» que também oferecem os nomes dos fornecedores. Valha de exemplo o rol de despesas com o vestuário entre 20 de Julho e 19 de Agosto de 1808:

²⁰ António Jorge Marques deu conta de parte desta informação na sua tese de doutoramento *A obra religiosa de Marcos António Portugal (1762-1830) – catálogo temático, crítica de fontes e de texto, proposta de cronologia* (BNP/CESEM, Lisboa, 2012) e no seu verbete «PORTUGAL [PORTOGALLO], Marcos, [Marco] António (da Fonseca)» («Lisboa» no *Dicionário Biográfico Caravelas*, Abril de 2012).

²¹ Pai do compositor Joaquim Casimiro Júnior (1808-1862), nascido a 30 de Maio, poucos meses antes da célebre récita.

²² É de ter em conta que o pastiche e a adulteração não eram vistos como atentados à pureza criativa. Era frequente que as composições fossem rearranjadas e por vezes se lhes «enxertassem» fragmentos novos.

Rec. João em 19 de Agosto de 1808
Vestuario

1.º Vestido de seda	100,000
2.º Vestido de lã	200,000
3.º Vestido de algodão	100,000
4.º Vestido de seda	300,000
5.º Vestido de lã	300,000
6.º Vestido de algodão	300,000
7.º Vestido de seda	300,000
8.º Vestido de lã	300,000
9.º Vestido de algodão	300,000
10.º Vestido de seda	300,000
11.º Vestido de lã	300,000
12.º Vestido de algodão	300,000
13.º Vestido de seda	300,000
14.º Vestido de lã	300,000
15.º Vestido de algodão	300,000
16.º Vestido de seda	300,000
17.º Vestido de lã	300,000
18.º Vestido de algodão	300,000
19.º Vestido de seda	300,000
20.º Vestido de lã	300,000
21.º Vestido de algodão	300,000
22.º Vestido de seda	300,000
23.º Vestido de lã	300,000
24.º Vestido de algodão	300,000
25.º Vestido de seda	300,000
26.º Vestido de lã	300,000
27.º Vestido de algodão	300,000
28.º Vestido de seda	300,000
29.º Vestido de lã	300,000
30.º Vestido de algodão	300,000
31.º Vestido de seda	300,000
32.º Vestido de lã	300,000
33.º Vestido de algodão	300,000
34.º Vestido de seda	300,000
35.º Vestido de lã	300,000
36.º Vestido de algodão	300,000
37.º Vestido de seda	300,000
38.º Vestido de lã	300,000
39.º Vestido de algodão	300,000
40.º Vestido de seda	300,000
41.º Vestido de lã	300,000
42.º Vestido de algodão	300,000
43.º Vestido de seda	300,000
44.º Vestido de lã	300,000
45.º Vestido de algodão	300,000
46.º Vestido de seda	300,000
47.º Vestido de lã	300,000
48.º Vestido de algodão	300,000
49.º Vestido de seda	300,000
50.º Vestido de lã	300,000
51.º Vestido de algodão	300,000
52.º Vestido de seda	300,000
53.º Vestido de lã	300,000
54.º Vestido de algodão	300,000
55.º Vestido de seda	300,000
56.º Vestido de lã	300,000
57.º Vestido de algodão	300,000
58.º Vestido de seda	300,000
59.º Vestido de lã	300,000
60.º Vestido de algodão	300,000
61.º Vestido de seda	300,000
62.º Vestido de lã	300,000
63.º Vestido de algodão	300,000
64.º Vestido de seda	300,000
65.º Vestido de lã	300,000
66.º Vestido de algodão	300,000
67.º Vestido de seda	300,000
68.º Vestido de lã	300,000
69.º Vestido de algodão	300,000
70.º Vestido de seda	300,000
71.º Vestido de lã	300,000
72.º Vestido de algodão	300,000
73.º Vestido de seda	300,000
74.º Vestido de lã	300,000
75.º Vestido de algodão	300,000
76.º Vestido de seda	300,000
77.º Vestido de lã	300,000
78.º Vestido de algodão	300,000
79.º Vestido de seda	300,000
80.º Vestido de lã	300,000
81.º Vestido de algodão	300,000
82.º Vestido de seda	300,000
83.º Vestido de lã	300,000
84.º Vestido de algodão	300,000
85.º Vestido de seda	300,000
86.º Vestido de lã	300,000
87.º Vestido de algodão	300,000
88.º Vestido de seda	300,000
89.º Vestido de lã	300,000
90.º Vestido de algodão	300,000
91.º Vestido de seda	300,000
92.º Vestido de lã	300,000
93.º Vestido de algodão	300,000
94.º Vestido de seda	300,000
95.º Vestido de lã	300,000
96.º Vestido de algodão	300,000
97.º Vestido de seda	300,000
98.º Vestido de lã	300,000
99.º Vestido de algodão	300,000
100.º Vestido de seda	300,000
101.º Vestido de lã	300,000
102.º Vestido de algodão	300,000
103.º Vestido de seda	300,000
104.º Vestido de lã	300,000
105.º Vestido de algodão	300,000
106.º Vestido de seda	300,000
107.º Vestido de lã	300,000
108.º Vestido de algodão	300,000
109.º Vestido de seda	300,000
110.º Vestido de lã	300,000
111.º Vestido de algodão	300,000
112.º Vestido de seda	300,000
113.º Vestido de lã	300,000
114.º Vestido de algodão	300,000
115.º Vestido de seda	300,000
116.º Vestido de lã	300,000
117.º Vestido de algodão	300,000
118.º Vestido de seda	300,000
119.º Vestido de lã	300,000
120.º Vestido de algodão	300,000
121.º Vestido de seda	300,000
122.º Vestido de lã	300,000
123.º Vestido de algodão	300,000
124.º Vestido de seda	300,000
125.º Vestido de lã	300,000
126.º Vestido de algodão	300,000
127.º Vestido de seda	300,000
128.º Vestido de lã	300,000
129.º Vestido de algodão	300,000
130.º Vestido de seda	300,000
131.º Vestido de lã	300,000
132.º Vestido de algodão	300,000
133.º Vestido de seda	300,000
134.º Vestido de lã	300,000
135.º Vestido de algodão	300,000
136.º Vestido de seda	300,000
137.º Vestido de lã	300,000
138.º Vestido de algodão	300,000
139.º Vestido de seda	300,000
140.º Vestido de lã	300,000
141.º Vestido de algodão	300,000
142.º Vestido de seda	300,000
143.º Vestido de lã	300,000
144.º Vestido de algodão	300,000
145.º Vestido de seda	300,000
146.º Vestido de lã	300,000
147.º Vestido de algodão	300,000
148.º Vestido de seda	300,000
149.º Vestido de lã	300,000
150.º Vestido de algodão	300,000

Fig. 17 – AHTC, ER 5419, doc. 3.

Por outro lado, os registos dão a conhecer um minucioso rol de funcionários e seus vencimentos que inclui carpinteiros, porteiros, arrumadores, fiéis, contra-regras, cabeleireiros, aguadeiros, pessoal da limpeza, moços, afinadores de instrumentos, apontadores, contínuos, maquinistas, bilheteiros, camaroteiros, identificáveis na fig. 18.

Enquanto embaixador de França em Portugal, Junot frequentava o Teatro de São Carlos fazendo uso de um camarote de 28\$800 réis²³. Passou a ocupar a tribuna assim que assumiu o governo do país.

²³ Cf. AHTC, ER 5419, doc. 23.

Relatório das pessoas empregadas no teatro de São Carlos

Theodor Bianchi	Maquinista	24,000
Luiz José Machado	Tit. do Camarote	12,800
Antonio Manuel de Sousa	Tit. do Teatro	8,000
Antonio Lodi	Contínuo do Teatro	8,000
Joaquim Gondina	Tit. do Bilhete	4,800
Joaquim Casimiro	Contínuo	6,800
Manuel Antonio	Cont. do Camarote	3,800
Antonio Francisco	Tit. do Guarda-Roupa	2,800
João Lobo de Castro	Cont. do Teatro	1,800
Manuel Francisco	Cont. do Teatro	8,000
Pedro Botelho	Apontador do Camarote	9,800
João José Aguiar	Afinador de Cordão	8,000
João Baptista Ferreira	Cabeleireiro	9,800
Manuel Francisco	Empregado do Teatro	4,800
Alberto Aguiar	Cont. do Teatro	6,800
Marciano José de Castro	Aguidador de Cordão	4,800
Antonio Machado	Tit. do Camarote	7,800
Pedro Ferreira	Cont. do Teatro	7,800
Paulo José	Cont. do Teatro	8,000
Maria Theresa	Cont. do Teatro	1,800

<i>Porteiros e Arrumadores</i>		
Joaquim Gondina	Bilheteiro	3,600
João Lobo de Castro	Cont. do Camarote	2,000
João Aguiar	Cont. do Teatro	2,000
João Henrique	Cont. do Camarote	2,000
Manuel Costa	Cont. do Teatro	2,000
Pedro Machado	Cont. do Teatro	2,000

<i>Arrumadores e Pessoal</i>		
Manuel Antonio	Cont. do Camarote	2,000
Antonio José Machado	Cont. do Teatro	2,000
Pedro José	Cont. do Teatro	2,000
Antonio Duarte	Cont. do Camarote	1,600
João Aguiar	Cont. do Teatro	1,600
João Antonio	Cont. do Teatro	1,600
João Ferreira	Cont. do Teatro	1,600
Joaquim José de Castro	Cont. do Teatro	1,600
João Aguiar	Cont. do Teatro	1,600
Domingos Ferreira	Cont. do Teatro	1,600

Fig. 18 – AHTC, ER 5419, doc. 19.

Entre Dezembro de 1807 e Setembro de 1808, foram vários os franceses que ocuparam alguns dos camarotes de maior destaque no teatro²⁴. As folhas de receita registam os nomes, nem sempre com caligrafia facilmente decifrável, e, sobretudo, com uma ortografia de pendor fonético muito deficiente, tendo em conta que o escriba seria incompetente na norma francesa. Podem reconhecer-se, no entanto, alguns nomes que ocupavam cargos importantes da administração pública. Quando os não ocupavam, os titulares dos camarotes podiam cedê-los a quem quisessem. Por exemplo, na récita de 22 de Abril de 1808, o General Taviel parece ter cedido a sua frisa, à prima-dona Eufémia Eckart-Neri.

1.ª ordem [Frisas]

1- Pierre Lagarde, Intendente Geral da Polícia, 2- General Aurel, 3- General Albert Louis Valentin Taviel, 4- Autoridades, 7- Coronel Royer, 8- General Laborde, Inspector do Arsenal, 10- Jean Baptiste Berthelot, Recebedor Geral das Contribuições e Rendas de Portugal, 16- General Antoine François Brenier, 17- Mr. Le Goy, Comissário do Sequestro das Propriedades Inglesas, 19- Jallut, 20- Coronel Proust, 23- General Maugaron, 24- Ministro Inspector

2.ª Ordem

24- Magnien, cirurgião e secretário de Junot, 26- General Thiébault, 27- General Locion, 29- Mr. Loison, 30- Comissário Ordenador do Exército, 34- Senado, 35- General De Laborde, Governador de Lisboa, 36- Inspector, 41- Le Command en Chef de La Marine, 43- François-Antoine Herman, Secretário de Estado do Interior e das Finanças, 45- Pagador Geral do Exército.

A par dos gauleses, ocupavam as diversas ordens de camarotes personalidades estrangeiras e portuguesas com alguma distinção, quer política quer social, advinda de algum poder económico:

1.ª ordem [Frisas]

5- Conselheiro da Rússia, 6- Francisco Van Zeller, 16- José da Silva Ribeiro, 19- Domingos José de Sousa.

2.ª Ordem

28- Jacinto Fernandes Bandeira, 29- D. Fernando de Lima, 32- Conde de Sampaio, 33- D. Francisco de Melo, 37- Bento José Pacheco [Comerciante], 38- Conde da Ega, 39- Gaspar Pessoa [Comerciante], 40- Francisco de Azevedo, 42- Pedro de Mello Breyner

²⁴ Deve notar-se que a terminologia da época não corresponde à da actualidade. A antiga 1.ª ordem corresponde hoje à das frisas, pelo que será sempre necessário diminuir um número quando nos referimos às ordens de camarotes naquele período: Primeira ordem [Frisas] camarotes n.ºs 1-24; Segunda ordem [Primeira Ordem] camarotes n.ºs 25-46; Terceira ordem [Segunda Ordem] camarotes n.ºs 47-70; Quarta ordem [Terceira Ordem] camarotes n.ºs 71-94; Quinta ordem [Quarta Ordem/Torrinhas] camarotes n.ºs 95-116;

Por fim, conviviam nas últimas ordens alguns artistas e funcionários do teatro a quem se cediam camarotes e aqueles que contratualmente tinham a eles direito de que poderiam dispor livremente, incluindo o subaluguer em proveito próprio (será o caso do camarote n.º 84, pertença de Francisco António Lodi, Director do Teatro). Assim, encontramos nomes como:

3.ª Ordem

53-Eufémia Erckart-Neri / Busel (Dançarino), 55- Francisco António Ferreira 57- António Martins Pedra (Comerciante), 63- Henrique José Baptista, 66- D. Tramezani / Marcos Portugal, 68-L. Caldarini

4.ª Ordem

73- José António Pedro [Fiel do Teatro], 74- Sechioni, 75- Francisco António Lodi / Domingos de Almeida / G. Tavani, 76- G. Tavani, 77- Criado de Herman, 78- José Sevico, 84- Francisco António Lodi, 85- Mestre de Música P. C. Guglielmi, 89- Mestre-Alfaiate Domingos de Almeida, 90- Petracci

5.ª Ordem [Torrinhas]

98- Figurata Tiena, 114- Antonio Cianfanelli (bailarino e administrador de palco)

Com o final da ocupação francesa da capital assiste-se também ao término da ocupação do teatro por este público que assiste a uma última récita na noite de 14 de Setembro. A tribuna é desfeita a 16. Na última récita de que há registo, a 18 de Setembro, apenas se encontra nomes de portugueses, embora todos os demais camarotes se encontrem pagos. Nas récitas dos meses seguintes, os camarotes serão ocupados pela aristocracia não-colaboracionista, alguma regressada do Rio de Janeiro, e por ingleses que, por assim dizer, substituíram os franceses. No entanto, o conjunto artístico, na sua maioria, parece manter-se e continua as actividades mais ou menos regulares. As ocasiões de gala celebram em vez de franceses imperiais membros da monarquia inglesa ou heróis britânicos das guerras peninsulares. Mesmo que a contra-gosto, Francisco António Lodi continua à frente da Direcção do Teatro, fazendo imprimir, agora em edição trilingue, libretos que em italiano, português e inglês exaltam o génio salvador da pátria²⁵:

²⁵ A Cantata de Guglielmi foi desempenhada por Dorotea Bussani, Angiola Bianchi, Damiro Tramezzani, Giuseppe Tavani, Prospero Pedrazzi e Filippo Senessi. Seguiu-se um bailado, *Hércules Triunfante em Tróia ou Esione Exposta ao Monstro Marino*, composto e dirigido por João Baptista Gianini.

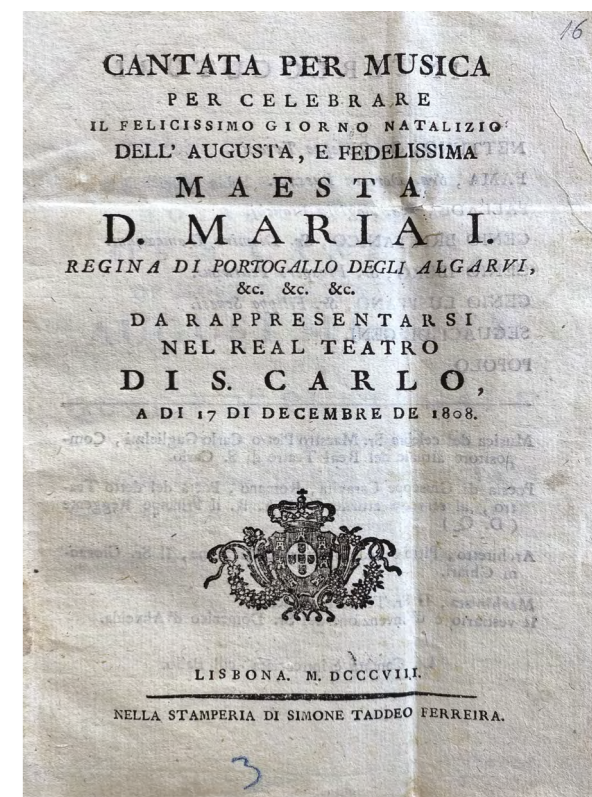


Fig. 19 - Biblioteca Nacional de Portugal, M. 1568 P (rostro).

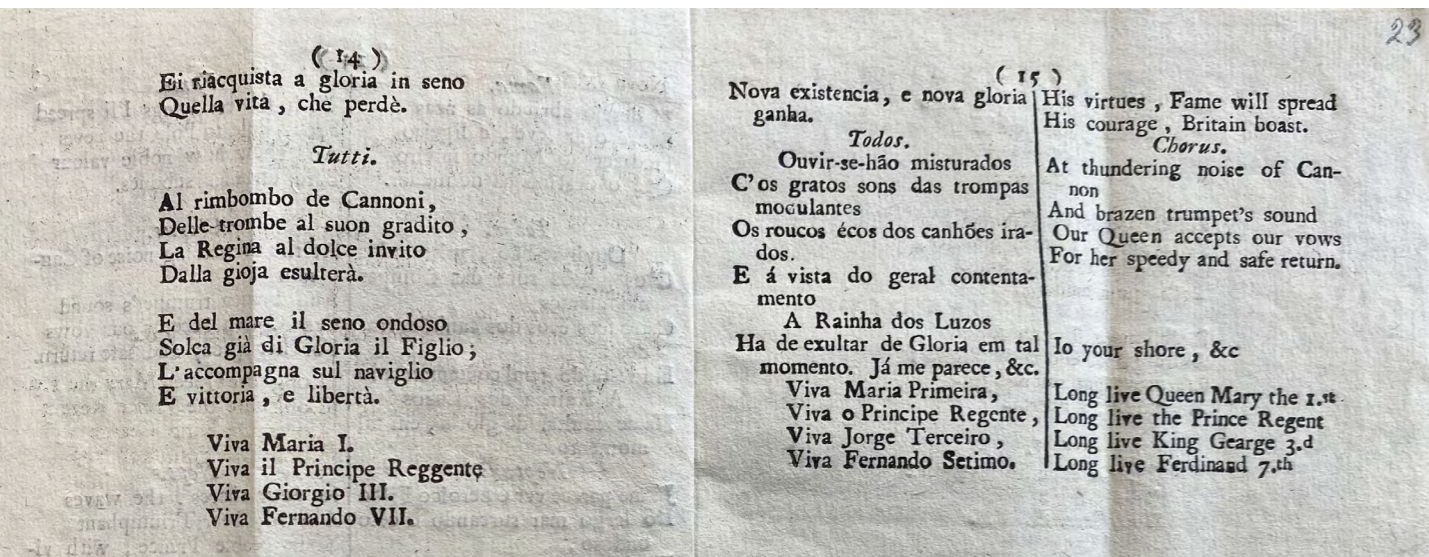


Fig. 20 - Biblioteca Nacional de Portugal, M. 1568 P (f. 13).

Teatro Nacional D. Maria II

Planeado durante anos, objecto de impedimentos vários à sua organização e edificação (ficou conhecido pelo teatro agrião devido ao tempo que demoraram os trabalhos de drenagem dos solos aquíferos em que acabou por assentar) o Teatro Nacional D. Maria II acabou por abrir as suas portas em 13 de Abril de 1846, segundo o modelo previsto por Almeida Garrett. Felizmente, o Arquivo do Teatro não foi atingido pelas chamas e o acervo documental foi preservado e encontra-se hoje bem acondicionado e quase todo catalogado. Conjugado com o fundo do Ministério do Reino do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, é possível, com persistência e empenho, reconstruir com alguma exactidão a história daquela entidade. Não fica, contudo, o investigador isento de rastrear outros repositórios que albergam documentação fulcral e inédita para o aperfeiçoamento dos estudos sobre a matéria. Imprescindíveis são, por exemplo, os livros notariais, normalmente carentes de índices e que obrigam a leituras fastidiosas de milhares de páginas antes de encontrar qualquer registo que sirva de estímulo à perseverança.

Durante quase toda a sua existência até ao incêndio que destruiu a quase totalidade do edifício em 1964, o Teatro Nacional D. Maria II foi explorado por empresas concessionárias. Assim que abriu, a utilização do teatro foi entregue a uma sociedade de actores, que anteriormente detivera o Teatro da Rua dos Condes, e que manteve o empreendimento do D. Maria II até 1853, juntamente com um fiscal nomeado pelo Governo. A sociedade beneficiava de uma contribuição financeira do Estado apenas «a título de subsídio», e nunca de forma regular, e do usufruto do edifício, que era pertença estatal.

Entre 1853 e 1868 o Estado assume a administração directa do Teatro Nacional. Pouco se sabe acerca das contas desse período para além do que consta do *Relatório da Administração do Teatro Nacional de D. Maria II, apresentado a S. Exa. o Ministro do Reino*, elaborado por António da Costa de Sousa Macedo e publicado pela Imprensa Nacional em 1861. O recém-nomeado Comissário Interino do Governo junto do teatro assina em 30 de Janeiro de 1861 um relatório de 28 páginas impressas mais 23 contendo 12

documentos anexos. Divide o seu trabalho em duas partes, a primeira relativa ao período entre Agosto e Outubro de 1860 (o Comissário tomara posse a 2 de Agosto deste ano e a temporada terminara a 31 de Outubro) e a segunda entre 1 de Novembro de 1860 e 18 de Janeiro de 1861. No seu exercício apresenta muito resumidamente alguns quadros referentes a anos anteriores de modo a se poder proceder a uma comparação com o seu tempo de gestão, que não vão além dos mapas gerais de receita e despesa.

Neste contexto, adquirem uma relevância extraordinária os Livros de Registo da Receita e Despesa da Administração do Teatro de D. Maria II, 1853-1868 (9), os Documentos das Contas de Receita e Despesa do Teatro D. Maria II, 1853-1859 (1) e as Contas do Teatro D. Maria II, Apensos, entre 1853 -1859 (20), para cuja existência, uma vez mais, a equipa do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas nos chamou a atenção.

Num primeiríssimo escrutínio nos apercebemos de que a História administrativa e artística daquele período do Teatro só se poderia fazer com recurso a este manancial de informação. Tudo se encontra registado e atestado com prova documentada: todas as despesas, todos os intervenientes, e até as circunstâncias que ditaram escolhas. Deixa-se uma breve amostra do que estudos futuros reservam. Confirma-se que os contratos eram rigorosamente respeitados sem o mínimo desvio ao neles estabelecido. No que escritura que Sebastião José Ribeiro de Sá, Comissário do Governo no Teatro D. Maria II, celebrou em 19 de Outubro de 1853 com a primeira actriz absoluta Emília das Neves e Sousa, a cláusula 6.ª ditava

Que fica sendo da competência da segunda outorgante todo o fato moderno, assim como os coleirinhos, sapatos, meias e luvas de antigo, como é costume. Competindo, porém, à empresa o fornecimento do vestuário das peças antigas, e não desejando tomar sobre si qualquer dificuldade que por ventura possa ocorrer, tem concordado a mesma empresa, que ela segunda outorgante tome sobre si a obrigação de fazer de sua conta e risco esse vestuário antigo (com exclusão de fato de transfiguração das mágicas, porque fica competindo à empresa) mediante a quantia anual de trezentos e cinquenta mil réis que receberá ela segunda outorgante pelas despesas do teatro, em prestações mensais de trinta mil réis adiantadamente.²⁶

No Livro I da Receita e Despesa do Cofre da Administração do Teatro D. Maria II encontra-se registada a mesma excepção, remetendo para a escritura celebrada entre ambas as partes: «material para vestuário: importância que recebeu a actriz Emília das Neves e Sousa para o vestuário antigo a que é obrigada na conformidade da condição 6.ª da sua escritura, sendo esta quantia respectiva ao mês de Dezembro do corrente ano, tudo como do seu recibo, 30\$000 réis» (fig. 21).

De interesse para a história da actividade artística e propriedade intelectual ligada ao teatro é a negociação de direitos de autor com o escritor Luís Augusto Rebelo da Silva, vinculado ao Teatro Nacional desde a sua fundação, que os cede às «composições dramáticas: importância que recebeu Luís Augusto Rebelo da Silva pela cessão que faz a esta Inspeção dos direitos de autor que possam pertencer à Imitação em cinco actos do drama trágico intitulado *Othelo*, com reserva dos direitos literários da publicação pela imprensa, e de venda e remessa para o estrangeiro ou para as províncias do reino, exceptuadas as cenas da Capital e suas circunvizinhanças, tudo como do seu recibo 45\$000 réis (fig. 22).

²⁶ Arquivo Nacional da Torre do Tombo, 12.º Cartório Notarial de Lisboa, of. B., Livro 279, f. 119v.

