

**PRESTAR (AS MINHAS) CONTAS
QUATRO ANOS NA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Vitor Caldeira

PRESTAR (AS MINHAS) CONTAS

Quatro anos na Presidência do Tribunal de Contas

SUMÁRIO

1. Do Luxemburgo para Lisboa
2. As linhas de ação – prioridades e resultados
3. Celebrar os 170 anos de uma instituição com 630 anos de história
4. Um projeto para o futuro – a proposta de alteração da Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas
5. Cooperação Institucional
6. Intervenções públicas
7. A presidência do Conselho de Prevenção da Corrupção
8. Um ano sem precedentes
9. Reflexão final e agradecimento

1 – Do Luxemburgo para Lisboa

Na sequência da resignação do Presidente Guilherme d'Oliveira Martins, fui questionado sobre a minha possível disponibilidade para assumir a presidência do Tribunal de Contas. Feita a necessária reflexão e tendo ponderado que tal disponibilidade implicaria renunciar à presidência do Tribunal de Contas Europeu para que tinha sido reeleito, em janeiro de 2014, para um terceiro mandato, cheguei à conclusão de que era meu dever estar disponível para aceitar a nomeação, caso o Governo e o Senhor Presidente da República assim o entendessem. Confirmada esta decisão ao Senhor Ministro das Finanças em finais de março de 2016, viria a ser nomeado pelo Senhor Presidente da República, em 19 de maio de 2016, para presidir ao Tribunal de Contas com efeitos a partir de 1 de outubro desse ano.

O mês de setembro de 2016 seria, pois, o meu último mês no Luxemburgo. Foi um mês extraordinário: promovi a eleição do meu sucessor na presidência do Tribunal de Contas Europeu, Klaus-Heiner Lhene; reuni com o futuro membro português, o Conselheiro João Figueiredo; e, claro, disse “*au revoir*” aqueles com quem trabalhei e convivi ao longo dos mais de dezasseis anos¹ em que exerci funções no Tribunal de Contas Europeu!

¹ Fui Membro do Tribunal de Contas Europeu entre 1-3-2000 e 30-9-2016 e seu Presidente entre 16-1-2008 a 30-9-2016.

Feitas as últimas despedidas aos meus colegas membros do Tribunal de Contas Europeu no dia 29 de setembro de 2016, no belo cenário do *Château de Bourglinster*, viajei para Lisboa no dia seguinte de manhã, sexta-feira. O ato de posse, solene e formal, seria segunda-feira, dia 3 de outubro de 2016, ao meio dia.

A posse foi conferida pelo Senhor Presidente da República e testemunhada pelos titulares dos órgãos de soberania, por altas autoridades civis e militares, pelos juizes conselheiros, procuradores gerais adjuntos, dirigentes do Tribunal de Contas e pela família próxima.



Após prestar o meu compromisso de honra, sublinhei na minha breve intervenção os princípios e valores pelos quais iria pautar a minha missão à frente do Tribunal de Contas:

“(…) Agora é o momento de usar a enriquecedora experiência que adquiri no Tribunal de Contas Europeu em benefício do Tribunal de Contas português, animado, como referi, do mesmo espírito de missão e de serviço à causa pública.

O Tribunal de Contas Português é uma prestigiada instituição secular, constitucionalmente definida como “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento de contas” e cuja ação tem também promovido uma cultura de responsabilidade por parte de quem administra bens ou fundos públicos.

Responder aos desafios futuros da jurisdição financeira e da auditoria pública em Portugal só será possível com o contributo e empenho de todos os que integram o Tribunal de Contas: juizes conselheiros, dirigentes, auditores e todos os demais colaboradores, a quem quero saudar

de forma especial, assim como aos senhores procuradores gerais adjuntos.

Transparência e “accountabilty” são atributos da moderna gestão pública, mas também princípios que, a par do rigor, objetividade e independência, devem presidir à atuação do Tribunal de Contas. Em benefício de todos os cidadãos e de Portugal”².

Nessa mesma tarde reuni com os juizes conselheiros, procuradores-gerais adjuntos e diretor-geral. Foi, para mim, um momento muito revelador e importante. Ouvi as esperanças manifestadas, senti o sentido de serviço e a independência da magistratura financeira, e tomei boa nota dos “avisos” e mensagens, um dos quais recordaria amiúde: *“aqui tem menos poderes que no Tribunal de Contas Europeu!”*

2 – As linhas de ação – prioridades e resultados

A eleição do vice-presidente e a abertura do concurso para juizes conselheiros encabeçavam a minha lista de prioridades. Ambas foram concretizadas durante o mês de outubro de 2016. O ato de posse do novo vice-presidente eleito, Conselheiro Ernesto Cunha, foi a ocasião que escolhi para enunciar as linhas de ação e a minha visão para o mandato que iniciava:

“(…) Estou certo de que com o contributo de todos será seguramente possível continuar o legado desta casa secular, afirmando o Tribunal como uma moderna instituição superior de controlo com competência jurisdicional:

- atuando com independência relativamente aos demais poderes, legislativo e executivo;*
- seguindo normas profissionais exigentes e procedimentos de auditoria apropriados a estabelecer os factos de forma rigorosa e a investigação objetiva da prova;*
- agindo de forma imparcial, transparente e na defesa do interesse geral;*
- contribuindo para o bom uso dos fundos públicos e promovendo uma cultura de responsabilidade por parte dos gestores públicos.*

² “Discurso de posse como presidente do Tribunal de Contas”, *Revista do Tribunal de Contas*, 65-66, janeiro-dezembro 2016, p. 124.

Estamos aqui para servir o Tribunal de Contas, para ajudar a que continue a ser um órgão de controlo jurisdicional respeitado, credível, profissional e para contribuir para que seja o “auditor público” do Portugal do século XXI. Tal implica que, agindo como uma instituição única, estejamos disponíveis para:

- 1. Enfrentar os desafios profissionais num mundo em mutação: fazendo melhor uso do trabalho de outros auditores; preparando-nos para novas abordagens de auditoria (orçamento por programas; certificação de contas) e para desenvolver novos produtos (v.g., exames panorâmicos); promovendo uma cultura de ética e integridade na gestão pública; e colocando o cidadão no centro da estratégia do Tribunal, a fim de ampliar o impacto da sua ação.*
- 2. Promover o rigor e a transparência da gestão pública, facilitando a respetiva prestação de contas.*
- 3. Desenvolver (com salvaguarda da respetiva independência) novas formas de cooperação com os demais níveis de controlo (quer com a Assembleia da República, quer com o sistema de controlo interno da Administração financeira do Estado), por forma a tornar mais eficaz a ação do Tribunal.*
- 4. Identificar de forma sistemática os riscos financeiros e operacionais que afetam a administração financeira do Estado, melhor caracterizando as áreas de maior risco.*
- 5. Assegurar, enfim, que o Tribunal de Contas seja um órgão de excelência, profissional e eticamente. (...)*

Tenho a profunda convicção de que, em conjunto com todos os Senhores Conselheiros, constituiremos uma equipa forte, coesa e colaborante que saberá continuar a dar expressão aos valores que guiam a ação quotidiana do Tribunal de Contas: independência, integridade, imparcialidade e transparência. Só assim, poderemos corresponder às expectativas da sociedade e sermos merecedores da confiança dos cidadãos.”³

O Plano trienal 2017-2019

Neste sentido, o plano trienal 2017-19 (aprovado pelo Plenário Geral em 23.11.2016) previu a realização de um conjunto de iniciativas que visavam assegurar que o Tribunal de Contas daria passos sólidos nesse período para

³ Intervenção proferida no dia 25.10.2016, por ocasião do ato de posse do Vice-Presidente Ernesto Cunha.

concretizar as linhas de ação acima referidas no âmbito dos três objetivos estratégicos definidos: i) contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas; ii) aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia do controlo do Tribunal; e iii) consolidar a capacidade técnica e organizacional para o exame das contas públicas e a certificação da Conta Geral do Estado.

Como referi na ‘nota de apresentação’ desse documento, “[e]nquanto Instituição com poderes plurais - que vão da fiscalização prévia à auditoria externa e independente e à função jurisdicional de efetivação das responsabilidades financeiras - o Tribunal de Contas entende dever atuar como entidade única, articulando e complementando as suas atividades no sentido da otimização da gestão dos bens e dinheiros públicos. Insere-se neste quadro a previsão de um conjunto de ações estratégicas transversais que suscitem o empenhamento de todas as Secções do Tribunal e correspondentes serviços de apoio com o objetivo último de melhorar a qualidade da ação do Tribunal no seu todo, em benefício dos cidadãos e de Portugal.”⁴

De entre as onze ações estratégicas transversais previstas naquele plano trienal gostaria de salientar as seguintes:

- proceder a uma autoavaliação do Tribunal com base em metodologias apropriadas;
- elaborar e implementar uma estratégia de comunicação;
- desenvolver um sistema de gestão e controlo da ética, tendo como referência o Código de Ética da INTOSAI⁵;
- reformular o sistema de planeamento considerando as melhores práticas, designadamente de análise de risco, e proceder à avaliação anual da execução dos objetivos estratégicos à luz de indicadores quantitativos e qualitativos apropriados;
- harmonizar e adequar metodologias e procedimentos relativos aos vários processos de fiscalização; e
- estabelecer um quadro geral para o controlo da qualidade.

⁴ “Plano Trienal do Tribunal de Contas 2017/2019 – sinopse”, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 65-66.

⁵ INTOSAI – Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo. O Código de Conduta da INTOSAI [ISSAI 130 (versão revista da ISSAI 30)] foi aprovado no Congresso da INTOSAI realizado em Abu-Dhabi, em dez. de 2016.

A autoavaliação do Tribunal

A realização de uma ação pioneira, transversal a todas as secções e serviços do Tribunal, tendo em vista identificar as áreas onde o Tribunal poderia melhorar o seu desempenho e organização foi, pela sua abrangência e relevância, um marco para toda a instituição. O diagnóstico foi realizado através de um processo de autoavaliação, aprovado por deliberação do Plenário Geral em maio de 2017, com utilização da ferramenta *SAI-PMF - Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework*.

O relatório do exercício de autoavaliação foi apresentado ao Plenário Geral em dezembro de 2018 e os principais resultados⁶ foram dados a conhecer, pela equipa que realizou a autoavaliação⁷, a todos os colaboradores do Tribunal de Contas durante um inédito “encontro de ano novo” que promovi em janeiro de 2019.

O desempenho global foi avaliado positivamente, tendo sido sublinhado que “[o] *Tribunal de Contas é uma instituição superior de controlo financeiro e jurisdicional com garantias de independência e desempenha uma ação importante de promoção da transparência e boa gestão financeira das entidades do setor público e dissuasora de más práticas, através dos resultados e das recomendações evidenciadas nas suas auditorias, bem como da ação da fiscalização prévia e das decisões dos processos jurisdicionais.*”

Foi constatada “(...) *a perceção positiva que os stakeholders manifestaram sobre a independência e a qualidade do trabalho que o Tribunal desenvolve, a relevância e o rigor da função de fiscalização prévia, dos relatórios de auditoria e das decisões jurisdicionais. Todavia, a celeridade e tempestividade dos relatórios de auditoria, a comunicação com os auditados e, de um modo geral, a sociedade civil pode ser aperfeiçoada com vista a otimizar a oportunidade e o conhecimento das conclusões e recomendações formuladas para melhoria das finanças públicas.*”

É reconhecido, por outro lado, que “[o] *Tribunal dispõe de um planeamento e de um ambiente de controlo organizacional que lhe permitem identificar*

⁶ Documento acessível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/autoavaliacao/Documents/autoavaliacao_texto_final.pdf

⁷ Constituída pelos Conselheiros António Fonseca da Silva e José Mouraz Lopes, que lideraram e dirigiram o exercício de autoavaliação, pela Subdiretora-Geral, Márcia Vala, pelos auditores chefe Helena Santos, Telmo Mendes e Nuno Martins Lopes, e pelo Diretor da Secretaria, Luís Filipe Paixão.

os seus objetivos estratégicos e selecionar as suas atividades de fiscalização e auditoria, assegurar a sua realização com respeito pelas normas de auditoria, por valores éticos e com qualidade, bem como prestar contas anualmente por todo o trabalho realizado e o dinheiro público utilizado” e que “(...) exerce o controlo financeiro e jurisdicional com respeito pelos padrões legais aplicáveis, realiza auditorias financeiras, de resultados e de conformidade (...)”, sendo ainda assinalado que “[e]xiste uma preocupação crescente em dotar o Tribunal de Contas de recursos humanos adequados bem como aprovar planos de formação que permitam o desenvolvimento profissional e a atualização sobre normas e métodos de auditoria e demais matérias conexas com a missão do Tribunal”. Refere-se, no entanto, que o Tribunal “(...) não utiliza como prática corrente e generalizada uma metodologia de risco” nem aprovou, “(...) em consistência com as normas de auditoria das Instituições Superiores de Controlo (ISSAI), (...) manuais de auditoria financeira e de conformidade com vista à atualização das normas e procedimentos”.

O documento a que me venho referindo identifica oportunidades de melhoria para o Tribunal, com destaque para as seguintes:

- *“A atualização do quadro legal de referência da ação do Tribunal, por forma a que o mesmo se coadune com a evolução do ambiente externo e com as expectativas dos stakeholders;*
- *A reponderação e melhoria do processo de planeamento, por via da definição de prioridades comuns a toda a instituição sustentadas em metodologias de planeamento e análise de risco robustas;*
- *A adequação à nova lógica orçamental, que aponta no sentido do reforço da orçamentação por programas, com uma maior importância do controlo e exame dos programas e das políticas públicas em termos de eficácia;*
- *O acompanhamento das políticas públicas e a fiscalização da alocação de recursos públicos para responder aos problemas suscitados pelos objetivos de desenvolvimento sustentável previstos na Agenda 2030 das Nações Unidas;*
- *A capacitação do Tribunal para certificar a Conta Geral do Estado, com enfoque na especialização dos recursos humanos, na disponibilização de meios técnicos e de suporte de informação adequados, bem como na certificação de qualificações profissionais;*

- *Uma maior harmonização dos procedimentos entre as diversas áreas do Tribunal com investimento acrescido em sistemas de informação adequados;*
- *O aprofundamento do sistema de controlo de qualidade para os processos e produtos do Tribunal, bem como a função de auditoria interna;*
- *O aperfeiçoamento do sistema de controlo ético;*
- *A atualização dos manuais de auditoria financeira e de conformidade com respeito pelas ISSAI;*
- *A aprovação e implementação de uma estratégia de gestão de recursos humanos;*
- *A exigência de maior efetividade no regime de responsabilidade financeira.”*

Como é reconhecido no mesmo documento, “[c]oncomitante e subsequentemente ao processo de autoavaliação, o Tribunal desenvolveu ou iniciou algumas reformas com vista à melhoria da sua performance e que concorrem de forma direta ou indireta para a superação de alguns dos aspetos identificados como necessitando de melhorias e que afetam ou condicionam o seu desempenho (...)”.

Na verdade, no período em que presidi ao Tribunal de Contas, os assuntos acima identificados (cuja concretização dependia exclusivamente da instituição e dos seus recursos) foram objeto de reforma ou de desenvolvimentos visando concretizar as medidas necessárias à melhoria do desempenho do Tribunal.

Alguns não evoluíram de forma a ser possível obter resultados finais até ao termo do meu mandato: a capacitação para a certificação da CGE; o sistema de controlo interno; a estratégia de gestão dos recursos humanos; e a função auditoria interna. Ao invés, em relação aos demais foi possível concretizar os respetivos projetos, assumindo particular significado os relativos à atualização do quadro legal, ao sistema de controlo ético e ao sistema de planeamento.

A atualização do quadro legal

A questão da necessidade de atualização do quadro legal foi suscitada logo em novembro de 2016, quando foi conhecida a proposta alteração da Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) apresentada pelo

Governo no âmbito da proposta de lei do orçamento para 2017. Solicitei ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o Tribunal fosse ouvido sobre esta matéria durante a discussão da proposta, tendo sido convidado a participar numa audição conjunta das Comissões de Orçamento e do Poder Local onde apresentei o entendimento do Tribunal nos termos seguintes⁸:

“É com muita honra que participo nesta que é a minha primeira audição na Assembleia da República na qualidade de Presidente do Tribunal de Contas. Gostaria, pois, de saudar de forma especial os Senhores Presidentes das Comissões e todos os Senhores Deputados, e de agradecer a oportunidade dada ao Tribunal de Contas para ser ouvido sobre a proposta de alteração da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Comigo estão o Senhor Vice-Presidente e o Senhor Diretor-Geral.

A proposta de alteração em causa, constante do artigo 200.º da proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2017, incide sobre dois aspetos essenciais da competência do Tribunal: um, que pretende alterar o regime de fiscalização prévia constante do artigo 46.º da Lei do Tribunal, isentando de visto as transferências e subsídios concedidos pelas autarquias locais, e suas associações ou federações, bem como as áreas metropolitanas, no âmbito de contratos-programa ou de Acordos e ou contratos de delegação de competências; outro, que propõe a alteração do instituto da responsabilidade financeira, estendendo o regime de responsabilidade previsto para os membros do Governo no artigo 61.º, n.º 2, da Lei do Tribunal, aos membros do órgão executivo das câmaras municipais.

É sobre estas questões que irei partilhar com V. Exas. a reflexão feita pelo Tribunal de Contas à luz da sua experiência. Relativamente à primeira alteração proposta, o Tribunal considera que a mesma vem introduzir incoerência no regime de fiscalização prévia previsto para a atividade empresarial local.

Na verdade, a Lei que define o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (Lei n.º 50/2012), sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas a constituição e a aquisição de participações sociais pelos municípios em empresas locais, onde se inclui a apreciação dos instrumentos que atestam da respetiva viabilidade económico-financeira.

⁸ Intervenção inicial na reunião conjunta da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, em 8 de novembro de 2016.

Em relação à segunda das alterações referidas, é entendimento do Tribunal que a mesma é suscetível de gerar incongruências no regime de responsabilidade financeira dos gestores públicos. E isto porque entende que a proposta em apreço não terá considerado, em toda a sua extensão, as implicações de cinco aspetos que referirei de seguida:

Em primeiro lugar, o instituto da responsabilidade financeira, tal como previsto e regulado na Lei do Tribunal de Contas, é uma decorrência do artigo 214.º, n.º 1, alínea c) da Constituição, que atribui expressamente ao Tribunal o poder para “efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da Lei”.

E, de facto, o legislador veio concretizar os seus termos, consagrando, como princípio inerente à gestão pública, o princípio da responsabilidade financeira pelo exercício de funções públicas, estabelecendo uma articulação com a função de controlo financeiro, a cargo do Tribunal de Contas e dos órgãos de controlo interno.

Tal significa que a efetivação da responsabilidade por infrações financeiras é, do ponto de vista jurídico-constitucional, uma consequência lógica do exercício da gestão pública e também da função de controlo financeiro a cargo do Tribunal.

Trata-se, por isso, de uma forma de responsabilidade juridicamente determinada e de aplicação uniforme a todos os gestores públicos.

Em segundo lugar, o regime de responsabilidade financeira dos membros dos Governo, tal como previsto no atual artigo 61.º, n.º 2, da Lei do Tribunal, constitui um regime-exceção, cuja especificidade resulta da natureza do órgão e das respetivas funções (que podem ser políticas, legislativas ou administrativas).

Na verdade, os membros do governo, enquanto órgãos de natureza política que integram um órgão mais amplo (o Governo), são executores de uma política governamental pela qual são coletivamente responsáveis. Compreende-se, assim, que não estejam sujeitos à prestação individual de contas, sendo essa responsabilidade, conforme dispõe a Constituição, do órgão colegial Governo que integram.

O Governo é, assim, responsável perante a Assembleia da República, competindo ao Parlamento apreciar e votar as Contas do Estado, mediante Parecer do Tribunal de Contas (artigo 164.º, alínea d) da CRP), cabendo ao Parlamento desencadear, se for caso disso, a efetivação de

eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da execução do Orçamento do Estado (artigo 5.º da Lei do Tribunal e o artigo 72.º da Lei de Enquadramento Orçamental).

Deste modo, pode dizer-se que o exercício da função ministerial está sujeito ao poder de exame e censura parlamentar, quer na sua vertente política quer na vertente jurídico-financeira, que se efetiva pela possibilidade que o Parlamento tem de desencadear os mecanismos de responsabilização individual dos membros do Governo.

Mas os membros do Governo exercem igualmente uma função de natureza administrativa. Enquanto órgãos administrativos, encontram-se no topo de uma hierarquia de serviços administrativos que dirigem, superintendem e tutelam.

Contudo (na sequência da reforma da contabilidade pública e do estatuto do pessoal dirigente), apesar de subordinados, tais serviços dispõem de poderes de decisão, próprios e/ou delegados, pelos quais são civil, criminal e financeiramente responsáveis. São, por isso, os responsáveis dos próprios serviços quem presta contas pelo exercício de tais competências, quer internamente, perante o respetivo membro do Governo e perante o Governo, quer externamente, perante o Tribunal de Contas (art.º 51.º da Lei do Tribunal).

É, pois, em face de um tal contexto que surge legalmente traçado o regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo; um regime que atende à natureza da função ministerial e à estrutura organizativa e hierarquizada da Administração e do processo de decisão financeira que lhe está subjacente.

Ora, a extensão do regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo aos membros da câmara municipal introduz uma discriminação positiva cujos fundamentos terão de encontrar acolhimento no quadro jurídico-constitucional atual.

E este é o terceiro aspeto que importa ter presente.

De facto, as autarquias locais, conforme decorre da Constituição, são formas de administração autónoma e, nessa medida, prosseguem funções tipicamente administrativas, não já funções políticas, como os membros do Governo.

Deste modo, a câmara municipal é o órgão executivo colegial do município que tem competência originária para o exercício das atribuições municipais, reservando-se para a assembleia municipal, enquanto órgão

deliberativo, a competência para decidir sobre as principais matérias da vida autárquica, incluindo os poderes de definição normativa (vg., aprovação dos planos e dos orçamentos, contração de empréstimos, aprovação de taxas, votação das contas do município, etc.). A câmara municipal é, assim, o órgão de gestão por excelência do município, dispondo, para o efeito, de poderes de decisão financeira próprios e autónomos nos termos da Lei (artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

Na medida em que são titulares de funções de gestão, os executivos municipais, tal como os demais gestores públicos, são responsáveis civil, criminal e financeiramente pelos atos de gestão que praticam. E, por essa razão, estão legalmente obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas, à semelhança dos demais órgãos administrativos.

Assim, o julgamento de contas (artigo 214.º da Constituição da República e artigo 58.º da Lei do Tribunal), é uma das espécies processuais destinadas a apurar a efetivação das responsabilidades financeiras sempre que a verificação das respetivas contas evidencie factos constitutivos de responsabilidade financeira.

Deste modo, a extensão do regime de exceção aos titulares dos órgãos executivos dos municípios não pode ignorar a circunstância de que tal pode conduzir a uma situação de “não responsabilização”, caso não se redefinam as instâncias de decisão competentes em matéria financeira no âmbito da estrutura das autarquias.

Em quarto lugar, o Tribunal considera que a alteração proposta introduz desigualdades no regime de responsabilidade financeira dos eleitos locais, designadamente em relação aos órgãos executivos das freguesias, que são também autarquias locais, e que hoje assumem, por força do regime de delegação de competências instituído pelo legislador, o exercício de um vasto leque de competências anteriormente a cargo dos municípios.

Refira-se, a este propósito, que o Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de junho) trata de igual modo todos os membros dos órgãos autárquicos, não fazendo qualquer distinção entre os órgãos do município e os órgãos da freguesia. A esta luz, dificilmente se compreendem as razões que levam a sujeitar os órgãos das freguesias a um regime de responsabilidade financeira diferente dos demais órgãos autárquicos.

Por último, esta proposta de alteração do artigo 61.º da Lei do Tribunal vem igualmente criar desigualdade no regime de responsabilidade financeira dos órgãos executivos das associações e federações de municípios

e áreas metropolitanas, deixando também estes órgãos com regime diferente por comparação aos executivos camarários.

Em conclusão, do ponto de vista do Tribunal:

- *Não se afigura que a Lei do Orçamento seja o instrumento adequado para assegurar uma revisão estruturada, objetiva, coerente e transparente do regime da responsabilidade financeira, que permita tratar de forma igual situações idênticas e de forma diferente situações distintas, tendo como critérios a natureza das funções exercidas e a tipologia dos atos praticados pelos diferentes gestores públicos;*
- *O regime de responsabilidade financeira tem permitido ao Tribunal desenvolver um importante papel pedagógico e preventivo da prática de infrações financeiras;*
- *Desta forma, tem sido um instrumento gerador de credibilidade do sistema e promotor da confiança dos cidadãos nas instituições públicas.*
- *Tenhamos presente, ainda, que na efetivação de responsabilidades financeiras é ao Ministério Público que compete promover a respetiva ação.*

Por todas estas razões, Senhores Presidentes, Senhoras e Senhores Deputados, independentemente das opções de natureza política e legislativa que se entendam tomar, o Tribunal de Contas considera que esta matéria ganhará em ser tratada de forma sistémica, no sentido de assegurar que o regime geral da responsabilidade financeira seja definido de forma coerente, estruturada e objetiva, em benefício do rigor e da transparência.“

Ainda que a proposta do Governo viesse a ser acolhida, com ligeiras alterações, no artigo 248º da Lei 42/2016, de 28 de dezembro, a verdade é que ficou clara a necessidade de repensar o regime da responsabilidade financeira⁹.

⁹ O novo artigo 80.º-A da Lei das Finanças Locais, aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, procura responder à objeção formulada pelo Tribunal de que “a extensão do regime de exceção aos titulares dos órgãos executivos dos municípios não pode ignorar a circunstância de que tal pode conduzir a uma situação de “não responsabilização”, caso não se redefinam as instâncias de decisão competentes em matéria financeira no âmbito da estrutura das autarquias”. Todavia, fá-lo de forma não inteiramente satisfatória.

O ciclo de seminários “Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Séc. XXI”

Neste sentido, ganhou fôlego a ideia de organizar um ciclo de seminários¹⁰ subordinados ao tema “*Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Séc. XXI*”. Iniciado em outubro de 2017 com a presença do Senhor Presidente da Assembleia da República, o ciclo de seminários foi concluído em maio de 2018, com a intervenção do Senhor Presidente da República. Ao longo das suas cinco sessões participaram magistrados do Tribunal de Contas, académicos e representantes dos Tribunais de Contas de Espanha, França, Itália e Brasil, bem como outros *stakeholders* (supremos tribunais, ministério público, órgãos do controlo interno; gestores públicos e outros profissionais).

Este ciclo de seminários permitiu uma reflexão aprofundada e atual sobre o regime da responsabilidade financeira e da efetividade da jurisdição financeira no Século XXI. Os respetivos trabalhos e contribuições foram reunidos, para memória futura, numa publicação do Tribunal de Contas apresentada em setembro de 2019 pelo Prof. Gomes Canotilho¹¹, que inclui uma síntese das minhas intervenções ao longo deste ciclo de seminários que aqui recordo:

“A história do Tribunal de Contas e a sua ação pública ao longo dos séculos constitui um património comum de valor inestimável, que devemos saber preservar e do qual importa retirar os melhores ensinamentos, a fim de enfrentarmos o presente e de trilharmos com confiança o caminho do futuro.

Hoje, o Tribunal é um órgão de soberania e uma organização de referência, com uma clara missão constitucional: fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, analisar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras.

É, pois, tempo de olhar o futuro! Tempo de afirmar o Tribunal como uma moderna instituição superior de controlo com competência jurisdicional.

¹⁰ A organização do ciclo de seminários foi confiada aos Conselheiros Helena Abreu Lopes, José Mouraz Lopes e António Martins, com o apoio dos serviços da Direção-Geral do Tribunal de Contas

¹¹ Na conferência que então proferiu no Auditório Sousa Franco, o Prof. Gomes Canotilho referiu-se a esta publicação como “*um verdadeiro tratado moderno sobre responsabilidade financeira*”.

Uma instituição que atua com independência relativamente aos demais poderes, legislativo e executivo; que aplica normas profissionais exigentes e procedimentos de auditoria apropriados a estabelecer os factos de forma rigorosa e a investigação objetiva da prova.

Uma instituição que desenvolve a sua ação de forma imparcial, transparente e na defesa do interesse geral, desse modo contribuindo para o bom uso dos fundos públicos e promovendo uma cultura de responsabilidade por parte dos gestores públicos.

Para que o Tribunal se possa afirmar como o “auditor público” do Portugal do século XXI importa que, para além de enfrentar os desafios profissionais num mundo em mutação, coloquemos o cidadão no centro da estratégia do Tribunal, a fim de ampliar o impacto da sua ação.

Ao mesmo tempo, devemos promover o rigor e a transparência da gestão pública, facilitando a respetiva prestação de contas; devemos identificar os riscos financeiros e operacionais que afetam a administração financeira do Estado, melhor caracterizando as áreas de maior risco; enfim, devemos assegurar que o Tribunal de Contas seja um órgão de excelência, profissional e eticamente.

É neste contexto que se insere a iniciativa de organizar este Ciclo de Seminários, dedicado à “Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Séc. XXI”.

É nossa intenção criar um espaço de debate fora do âmbito estrito do Tribunal de Contas, associando à reflexão sobre temática tão relevante a comunidade científica e académica, tendo presente a prática, a doutrina e a comparação com sistemas de controlo financeiro jurisdicional adotados em instituições congêneres de outros países.

O objetivo é podermos refletir em conjunto sobre a jurisdição financeira em Portugal, em particular sobre o regime da responsabilidade financeira, considerando as diversas alterações de que foi objeto nos últimos vinte anos, desde a publicação da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

A este propósito, permitam-me que recorde a última alteração introduzida pela Lei do Orçamento de Estado para 2017, relativa à responsabilidade dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais.

Esta alteração veio colocar em evidência a existência de soluções legislativas que, para além de desatualizadas, são suscetíveis de gerar incoerências e discriminações, quer relativamente ao regime de responsabilidade financeira a que se encontram subordinados os demais gestores

públicos, quer quando comparado com os demais regimes de responsabilidade e de responsabilização na gestão pública.

A efetivação de responsabilidades relativamente ao uso indevido de bens ou fundos públicos enfrenta hoje significativos desafios: maiores níveis de autonomia dos gestores (o que reclama maiores índices de responsabilidade); menos confiança dos cidadãos face às instituições públicas (o que tem por consequência maiores expectativas e exigências); e um paradigma financeiro público que mudou radicalmente.

A questão ganha particular acuidade quando confrontados com as alterações que vêm sendo operadas ao nível do modelo organizacional do Estado e dos regimes orçamentais e de contabilidade pública.

O ordenamento jurídico-financeiro mudou radicalmente nos últimos anos e, fruto dessa mudança, novos desafios se colocam à governação e à gestão pública.

As vinculações externas a que se encontram sujeitas as finanças públicas nacionais, aliada à escassez de recursos públicos, estão na origem de mudanças conceptuais e estruturais.

A evolução dos sistemas orçamentais transformou definitivamente a gestão pública. Para além de ter que observar os esquemas normativos vinculantes, ao gestor público é também exigido que execute o seu programa de despesa de acordo com os objetivos definidos.

Trata-se de um modelo de gestão pública orientado sobretudo para os resultados, suscetíveis de avaliação por recurso a indicadores de desempenho que permitirão aferir da qualidade das opções financeiras tomadas.

É precisamente neste novo contexto que ganha cada vez mais significado a observância de princípios como o da sustentabilidade financeira, da equidade intergeracional, da boa gestão ou da estabilidade orçamental, exigindo maiores responsabilidades de quem gere fundos ou bens públicos. Trata-se, essencialmente, de pensar sobre a coerência e efetividade do regime de responsabilidade financeira definido e sua adequação às exigências dos novos desafios que são colocados à governação e à boa gestão da coisa pública.

Torna-se, por isso, imperioso que olhemos para o futuro, que o façamos tendo em conta o processo de reforma do Estado e das finanças públicas, e que se reflita sobre qual deva ser, nesse contexto, o posicionamento do

Tribunal de Contas e qual o modelo de controlo financeiro jurisdicional mais adequado à nova realidade financeira.

Por todas estas razões decidimos lançar este ciclo de seminários, colocando à reflexão crítica problemas doutrinários relativamente pouco investigados, tendo por base o princípio da responsabilidade, a sua interligação com a atividade de controlo e a especial interação daí resultante com o Ministério Público, os órgãos de controlo interno e os responsáveis político-legislativos.

Os cinco seminários realizados permitiram identificar diversas pistas de reflexão que se revelam de manifesto relevo e interesse, tendo em vista o objetivo de aperfeiçoamento da jurisdição financeira. Julgo ser realista afirmar que concluímos com êxito este primeiro desafio.

Na verdade, durante estes meses foram inúmeros os reptos lançados que nos permitiram equacionar possíveis linhas de reforma a seguir:

- *Uma jurisdição financeira forte e atual, encetando um esforço de simplificação e clarificação;*
- *Um quadro legal global e integrado que preveja a responsabilização de todos os que gerem, utilizam ou beneficiam de dinheiros ou bens públicos;*
- *Melhor articulação entre o exercício de funções de auditoria e de efetivação de responsabilidades financeiras;*
- *Ponderação sobre as vantagens de uma cláusula geral de responsabilização financeira e sobre a possibilidade de responsabilização por ofensa aos princípios da economia, eficiência e eficácia;*
- *Consideração do alargamento do âmbito da legitimidade processual ativa no processo de responsabilidade financeira e aprofundar a intervenção do Ministério Público.*

Seja-me permitido que acentue, uma vez mais, os valiosos contributos de todos os que, de forma empenhada, partilharam as suas experiências e pontos de vista sobre os diferentes temas deste ciclo de seminários. Foi um extraordinário exercício de abertura do Tribunal à comunidade científica e académica, aos diferentes stakeholders institucionais e à sociedade civil.

Este é um caminho que queremos percorrer até ao fim, com passos seguros. Como diz um provérbio africano: “Se quiseres ir depressa, vai sozinho; se quiseres ir longe, vai acompanhado”.

É animados deste espírito que queremos iniciar a etapa seguinte: a da concretização de consensos alargados sobre os problemas relativamente

aos quais importa agir, seja por via legislativa ou de outra natureza, por forma a iniciar uma nova etapa na vida do Tribunal de Contas, incluindo a questão fundamental da responsabilidade financeira, que afirme o Tribunal como uma moderna instituição superior de controlo jurisdicional que se adapta à acelerada evolução da sociedade e das novas realidades a auditar.

*Só assim a sua atuação e evolução jurisprudencial poderão servir de referência a uma gestão pública mais eficiente, mais eficaz, mais económica e mais transparente, assim contribuindo para uma sociedade mais justa. (...)*¹²

As linhas de reforma identificadas no ciclo de seminários constituíram um importante contributo para os trabalhos de revisão da LOPTC, sobre os quais me deterei com mais detalhe adiante, embora o primeiro passo para a atualização do quadro legal tenha sido dado com a aprovação do novo Regulamento do Tribunal de Contas.

O Regulamento do Tribunal de Contas ¹³

Este regulamento, além de enquadrar do ponto de vista normativo algumas situações que careciam de clarificação [designadamente a adequação à Lei de Enquadramento Orçamental (certificação da Conta Geral do Estado – artigos 16.º e 115.º) e ao quadro de normas internacionais de auditoria para as Instituições Superiores de Controlo (ISSAI) – artigos 22.º e 23.º], constituiu um passo muito relevante para consagrar o Tribunal como instituição na sua ação, na medida em que consolida os anteriores regulamentos do Tribunal e das diferentes secções. Por outro lado, consagra *ex-novo* um conjunto de princípios gerais aplicáveis ao Tribunal e aos seus serviços de apoio em matérias críticas para a salvaguarda dos valores da independência, integridade, imparcialidade e transparência que orientam a ação quotidiana do Tribunal, em especial nos seguintes domínios:

- ética e deontologia

Dando corpo ao estabelecido no n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento e em linha com o previsto no plano 2017-19, o Plenário Geral de 14 de dezembro

¹² “Tempo de olhar o futuro”, in *Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Séc. XXI*, ed. Tribunal de Contas, INCM, Lisboa, julho 2019, pp. 27-31.

¹³ Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, II série, de 15.2.2018.

de 2018 aprovou a Carta Ética do Tribunal de Contas¹⁴, matriz do sistema de controlo ético da Instituição fundado em quatro pilares: transparência, independência, responsabilidade e integridade.

À luz da Carta Ética e dos seus princípios (tendo igualmente presente o n.º 4 deste artigo 12.º, e o disposto nos artigos 19.º, n.º 1, e 25.º, n.º 6 da Lei 52/2019, de 31 de julho) o Plenário Geral aprovou, em 15 de maio 2020, o Código de Conduta dos Juízes¹⁵. Por seu turno, o Código Conduta dos Serviços de Apoio¹⁶ foi aprovado por meu despacho de 20 de agosto de 2020 (cf. n.º 2 do artigo 12.º do Regulamento).

Com a aprovação deste Código de Conduta é dado um passo decisivo para o estabelecimento de um sistema de controlo ético, ao mesmo tempo que se inicia uma nova etapa em matéria de ética e integridade para o Tribunal e para quem nele desempenha funções. A efetiva aplicação deste Código de Conduta, de par com a sua avaliação e permanente aperfeiçoamento serão fatores chave para conferir credibilidade e eficácia ao sistema de controlo ético do Tribunal de Contas.

- comunicação e transparência

Concretizando o estabelecido artigo 13.º do novo Regulamento do Tribunal, o plenário geral deu o seu acordo, em 10 de maio de 2017, ao plano estratégico de comunicação do Tribunal de Contas que define as orientações e os valores que deverão nortear o seu relacionamento com todos os *stakeholders*, incluindo os cidadãos, assim procurando afirmar a importância da ação do Tribunal como contributo inquestionável para a boa gestão das finanças públicas, com rigor e transparência.

Entre as ações prioritárias previstas incluem-se a criação do gabinete de comunicação, a renovação e harmonização da imagem do Tribunal, o desenvolvimento de um novo portal de internet e a renovação da intranet, a adesão a redes sociais (nomeadamente *LinkedIn* e *Twitter*) e a produção de um novo

¹⁴ Acessível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/carta-etica/Documents/Carta-Etica.pdf>

¹⁵ Resolução 2/2020-PG, publicada no DR, II série, de 4-6-2020 e também acessível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/codigo-conduta-juizes/Documents/codigo_conduta_juizes.pdf

¹⁶ Despacho n.º 8918/2020, publicado no DR, II série, de 17.9.2020, também acessível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/codigo-conduta-servicos-apoio/Documents/codigo_conduta_servicos_apoio.pdf

filme institucional¹⁷. No final de 2019 o conjunto de prioridades identificadas no plano tinham sido concretizadas ou estavam em estado avançado de realização.



Nova imagem do Tribunal de Contas da autoria do Prof. José Brandão (adotada em junho 2018)

- sistema de planeamento

De acordo com o artigo 20.º do novo Regulamento, o processo de planeamento estratégico baseia-se em cinco grandes princípios: i) consideração do ambiente interno e externo, bem como das oportunidades e ameaças com que se confronta o Tribunal; ii) análise de risco; iii) definição de prioridades; iv) fixação de indicadores de desempenho; e v) acompanhamento e avaliação periódicos dos instrumentos de planeamento.

Neste sentido, foi estabelecido um conjunto de indicadores-piloto para avaliação da execução dos Planos Anuais do triénio 2017-19 e aprovado (em março 2019) um novo processo de planeamento estratégico. Este novo sistema de planeamento (aplicado ao plano estratégico 2020-22 e ao plano anual para 2020) contempla:

- *“Uma abordagem top-down no que se refere às decisões estratégicas, equilibrada com o carácter participativo do processo de planeamento, que favorece o indispensável input bottom-up;*
- *A consideração da visão dos destinatários do trabalho do Tribunal sobre onde se deve incidir e investir no controlo financeiro externo e independente das finanças públicas;*
- *Um reforço da metodologia de análise de risco, com as respetivas consequências no plano da priorização das tarefas a desenvolver;*
e

¹⁷ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/VideoInstitucional/Pages/Video-institucional.aspx>

- *Uma preocupação sistemática com a flexibilidade, encarada como capacidade de ajustamento às mudanças rápidas e imprevisíveis, próprias de uma realidade globalizada, interligada e digitalizada”¹⁸.*

Foi ainda criado um novo sistema de informação de apoio à função planeamento¹⁹.

- normas de auditoria e controlo de qualidade

O Regulamento refere-se a esta matéria nos seus artigos 21.º a 25.º, com especial ênfase para a criação da Comissão de Normas de Auditoria (CNA) com um mandato claro para desenvolver o quadro metodológico de referência para realização das auditorias. De acordo com o n.º 5 do artigo 23.º compete à CNA elaborar normas e manuais de auditoria, de verificação interna de contas, devendo igualmente assegurar o acompanhamento da respetiva aplicação, bem como do controlo de qualidade.

A CNA é constituída por três conselheiros (dois eleitos pela 2ª. secção e um pela 1ª. secção)²⁰ podendo participar nos respetivos trabalhos os juizes das secções regionais sempre que estejam em causa matérias com incidência na atividade destas.

Outras prioridades horizontais do plano 2017-19

- Reorganização das áreas de responsabilidade da 2ª Secção

A reorganização das áreas de responsabilidade da 2ª Secção e dos seus domínios de controlo foi aprovada em dezembro de 2017 com base em critérios temáticos tendo em conta o plano trienal 2017-2019, com o objetivo de promover a sua adequação aos novos desafios e competências do Tribunal, bem como facilitar a realização de ações horizontais.

¹⁸ Plano Estratégico 2020-2022, Nota de Apresentação, pág. 3, acessível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/PlaneamentoGestao/PlanosTrienais/Documents/plano_estrategico_vf_internet_hp_20191106.pdf

¹⁹ Este sistema de informação (*ModinPlan*) foi apresentado aos dirigentes em setembro de 2020.

²⁰ A primeira eleição após a entrada em vigor do Regulamento do Tribunal levou à seguinte composição da CNA: Conselheiros António Silva e Maria dos Anjos Capote (pela 2ª. secção); Conselheiro Fernando Silva (pela 1ª. secção).

Neste sentido, a partir de janeiro de 2018 as nove áreas de responsabilidade da 2ª. Secção passaram a ter os seguintes domínios de controlo: I- Parecer sobre a Conta Geral do Estado; II – Certificação da Conta Geral do Estado; III- Prestação de Contas; IV – Funções de Soberania; V – Saúde e Segurança Social; VI – Educação e Ensino; VII – Funções Económicas; VIII – Fundos Europeus, Ambiente e Recursos Naturais; e IX – Administração Local e Setor Empresarial Local.

A par desta alteração e beneficiando do recrutamento de novos Conselheiros em 2017, procedeu-se também a uma renovação dos Conselheiros responsáveis pelas diferentes áreas, bem como dos respetivos auditores coordenadores e auditores chefes. Foi uma mudança muito significativa cujos frutos demoraram algum tempo a ser colhidos. Revelou-se, porém, decisiva para melhorar a eficácia da ação do Tribunal no âmbito dos domínios de intervenção da 2ª. Secção.

- Prestação de contas

A “*revisão da Plataforma eletrónica de prestação de contas, tendo presente o novo sistema contabilístico (SNC-AP) e a certificação da CGE*”, de par com a “*aprovação de instruções do Tribunal para a prestação de contas, individuais e consolidadas, de acordo com os novos referenciais contabilísticos*” constituíam ações horizontais da 2ª. Secção inscritas no plano trienal 2017-19, cuja concretização ocorreu em 2019²¹ e que veio permitir que a prestação de contas relativa ao exercício de 2018 pudesse beneficiar destes novos referenciais e instrumentos²².

*“Quem presta contas ao Tribunal, tem o dever de demonstrar que a sua gestão é conforme às normas jurídicas aplicáveis, aos orçamentos aprovados pelas assembleias políticas representativas, aos sistemas contabilísticos aplicáveis e aos princípios de economia, de eficácia e de eficiência, de ética e de integridade.”*²³

²¹ Tribunal de Contas - Instrução n° 1/2019-PG, de 13-02-2019 (de natureza geral) e Instrução n° 2/2019-PG, de 10-07-2019 (prestação de contas pelos gestores de fundos europeus) acessíveis, respetivamente, em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/Instrucoes/Documents/2019/inst001-2019-pg.pdf> e em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/Instrucoes/Documents/2019/inst002-2019-pg.pdf>

²² “*A prestação de contas no novo referencial contabilístico (SNC-AP) foi efetuada por 991 entidades da Administração Central, num universo de 2 240*” (cf. Tribunal de Contas - Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018, pág. 10, acessível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202018/pcge2018.pdf>)

²³ Preâmbulo da Instrução n° 1-2019/PG.

Com efeito, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas²⁴, determinou a necessidade de reformulação da plataforma eletrónica de prestação de contas. Esta circunstância constituiu a oportunidade ideal para o fazer também relativamente aos demais regimes contabilísticos²⁵. Foram igualmente tidas em consideração as normas internacionais específicas para o setor público²⁶ e as Normas de Contabilidade Pública elaboradas com base nas referidas normas internacionais, tendo em vista a harmonização dos sistemas contabilísticos.

A necessidade do Tribunal obter a informação indispensável à realização da sua missão através de demonstrações financeiras na ótica da contabilidade orçamental, da contabilidade financeira e da contabilidade de gestão foi determinante para que o Tribunal aprovasse uma única Instrução cujo âmbito de aplicação permite reunir todas as entidades, independentemente dos sistemas contabilísticos que aplicam, de modo a simplificar o tratamento da informação financeira bem como a assegurar a respetiva fiabilidade. Tal veio permitir alargar a aplicação da nova plataforma eletrónica a todas as entidades que estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal. A prestação de contas passa, assim, a ser feita obrigatoriamente por via eletrónica através da nova plataforma, que incluiu o desenvolvimento de uma solução de software única, partilhada por todas as entidades prestadoras de contas, em que o Tribunal é o ponto único de submissão das demonstrações orçamentais e financeiras por todas as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, qualquer que seja o seu regime jurídico e sistema contabilístico.

Esta plataforma eletrónica veio, por outro lado, facilitar o aprofundamento do controlo financeiro exercido pelo Tribunal, designadamente por permitir:

- *“avaliar a integridade e a consistência da informação, validando a informação divulgada nas demonstrações financeiras e a adequação dos registos contabilísticos;*
- *avaliar a conformidade dos dados apresentados nas demonstrações financeiras com os princípios e regras de contabilidade;*
- *promover a mudança de metodologias de análise das demonstrações financeiras e de antecipar os riscos;*

²⁴ O SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

²⁵ Nomeadamente o Sistema de Normalização Contabilística e a Norma Contabilística e de Relatório Financeiro para Entidades do Setor Não Lucrativo.

²⁶ “International Public Sector Accounting Standards” (IPSAS).

- *intensificar a verificação das contas prestadas ao Tribunal, por força de automatismos de validação, obrigando ao reforço na elaboração e conceção de algoritmos de validação, de acordo com as leis e os regulamentos; e*
- *facilitar o desenvolvimento de seguros de autenticação, confidencialidade e integridade dos dados ao nível dos sistemas de informação.*²⁷

- Os recursos humanos

“Consolidar a capacidade técnica e organizacional para o exame das contas públicas e a certificação da Conta Geral do Estado” era um dos três objetivos estratégicos do Plano 2017-2019, no qual se inscreviam duas linhas de ação fundamentais em matéria de recursos humanos:

- *“Recrutar ou contratar os serviços de um número suficiente de auditores experientes e devidamente qualificados na área da certificação de contas, preferencialmente profissionalmente certificados;”*
- *“Adotar um Plano de Desenvolvimento Profissional dos Recursos Humanos em auditoria financeira numa ótica patrimonial, de consolidação e de certificação de contas, e em auditoria de resultados, comportando a possibilidade de conhecer as melhores práticas em vigor no próprio Tribunal, em instituições congêneres ou em organizações internacionais”²⁸.*

A qualificação, a valorização e o rejuvenescimento dos recursos humanos do Tribunal de Contas foi uma questão que identifiquei desde o início como sendo prioritária. Não só pela circunstância de, por um lado, se conferirem novas competências ao Tribunal (certificação da conta geral do Estado) que requerem também novas qualificações, quer no domínio da auditoria financeira quer no âmbito da auditoria de resultados (*performance audit*), mas igualmente por ser muito evidente a redução do número de técnicos (menos 73) entre 2006 e 2016.

Por isso, em setembro de 2017, considerei prioritário proceder ao recrutamento de recursos humanos qualificados e dei o meu acordo à preparação de

²⁷ Tribunal de Contas - Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018, pág. 10-11.

²⁸ Tribunal de Contas - Plano Trienal 2017-2019, pág. 19

propostas de procedimentos concursais adequados²⁹, cuja abertura autorizei ainda em dezembro de 2017 tendo o respetivo procedimento sido iniciado no ano seguinte. Foi, assim, aberto um concurso externo para o exercício de funções de controlo financeiro visando o recrutamento de 30 novos funcionários das áreas funcionais de Direito (6 lugares), das ciências económico-financeiras, de auditoria, contabilidade, organização e gestão de empresas (18 lugares), estatística, matemática, ciências da computação (6 lugares), os quais viriam a iniciar o respetivo estágio em setembro de 2019. Em junho de 2019 autorizei também a abertura de um outro concurso, agora para o provimento de 28 lugares da carreira de auditor do corpo especial de fiscalização e controlo.

O Tribunal adotou quatro grandes Objetivos Estratégicos para o triénio 2020-22, que consubstanciam simultaneamente uma forte aposta na relevância da sua contribuição para uma trajetória de rigor e sustentabilidade das finanças públicas portuguesas e um significativo investimento na modernização e reorganização da sua estrutura e *modus operandi*, bem como na qualificação e rejuvenescimento dos seus recursos humanos³⁰.

Neste sentido, “*reformular e implementar uma estratégia de recursos humanos promotora da sua capacitação, motivação, mobilidade e rejuvenescimento*” é um dos eixos prioritários de ação do plano estratégico 2020-22, no âmbito do qual se inscreve também a revisão da carreira dos técnicos verificadores superiores do corpo de fiscalização e controlo. Este foi um assunto que não foi possível resolver durante o meu mandato, mas confio que o tratamento desta matéria possa ser concluído até 2022.

3 – Celebrar os 170 anos de uma instituição com 630 anos de história

O ano de 2019 assinalou um duplo aniversário: os 170 anos da criação do Tribunal do Contas e os 630 anos do estabelecimento da Casa dos Contos. De entre as diversas iniciativas levadas a efeito para celebrar estas efemérides destacaria:

- A organização, ao longo do ano, de visitas ao património histórico e artístico do Tribunal através da iniciativa “*Tribunal de Portas Abertas*”;

²⁹ Vide despacho proferido sobre o documento “Tribunal de Contas – Balanço Social 2016”, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/recursos-humanos/balanco-social/Documents/2016/bal-soc2016.pdf>

³⁰ Cf. Plano Estratégico 2020-2022, Nota de Apresentação, pág. 3, cit.

- a produção do filme institucional “*Tribunal de Contas – as contas da nossa vida*”³¹;
- a edição de dois inteiros postais em parceria com os CTT, um dedicado aos 630 anos da Casa dos Contos e outro aos 170 anos do Tribunal de Contas;
- a edição do livro “*Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI*”, repositório das intervenções e contribuições apresentadas no ciclo de seminários sobre o mesmo tema;
- a edição do livro “*O Número*”, da autoria do Prof. Trabucho de Campos, sobre a tapeçaria com o mesmo nome que Almada Negreiros concebeu para o Tribunal de Contas em 1955;
- a realização do Iº Seminário EUROSAI-AFROSAI dedicado ao tema “*Partilha de experiências sobre auditoria dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Uma visão de diferentes regiões*”; e
- a sessão solene comemorativa dos aniversários, com a presença de representantes dos demais órgãos de soberania, de autoridades nacionais e das regiões autónomas, bem como de representantes das mais de 60 Instituições Superiores de Controlo da Europa, de África e dos países de língua portuguesa.



O “inteiro postal” dedicado aos 170 anos da criação do Tribunal de Contas

³¹ Acessível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/VideoInstitucional/Pages/Video-institucional.aspx>

Nesta cerimónia oficial a Professora Joana Portugal Pereira, cientista do clima, foi a oradora convidada. Na sua lição abordou a questão da emergência climática derivada do aumento da temperatura do planeta em consequência das atividades humanas, nomeadamente da emissão de gases com efeito de estufa, e os respetivos impactos na sociedade e na economia.

Coube-me encerrar esta sessão comemorativa. Fi-lo nos seguintes termos³²:

“Excelências, Minhas Senhoras e Meus Senhores,

As mais cordiais boas-vindas na presença dos Senhores Presidentes Eméritos do Tribunal de Contas, do Senhor Vice-Presidente, dos Senhores Conselheiros e dos Senhores Procuradores-Gerais Adjuntos.

A todos saúdo muito fraternalmente e agradeço reconhecidamente a presença neste ato evocativo do duplo aniversário que celebramos neste ano de 2019: os 630 anos da Casa dos Contos e os 170 anos do Tribunal de Contas.

Quero expressar o nosso profundo agradecimento a Sua Excelência o Senhor Presidente da República por se ter associado, através da sua mensagem, a esta data tão importante para nós, o que muito nos honra e nos incentiva a enfrentar, com determinação, os desafios que temos pela frente.

Uma palavra também de agradecimento e de felicitação à Senhora Professora Joana Portugal Pereira pela sua excelente intervenção, num tema do maior relevo para as nossas sociedades e, naturalmente, para as Instituições Superiores de Controlo.

Isso mesmo fez parte dos trabalhos do Seminário que ontem e hoje realizámos conjuntamente com países da Europa, da África e da CPLP, cuja presença nesta cerimónia quero igualmente agradecer.

Como nos recordou ontem o Senhor Secretário Geral das Nações Unidas, na mensagem que endereçou aos participantes no 1.º Seminário EU-ROSAI-AFROSAI (que o Tribunal de Contas teve o privilégio de organizar), “Os tribunais de contas desempenham um papel fundamental no exercício da necessária supervisão que ajuda a promover o Estado de direito e a desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes. Como tal, contribuem para a construção de sociedades prósperas,

³² Discurso proferido na cerimónia oficial de celebração do 630º aniversário da Casa dos Contos e do 170º aniversário do Tribunal de Contas em 22 de novembro de 2019, no salão nobre do Ministério das Finanças.

pacíficas e inclusivas, conforme previsto pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”.

O Tribunal de Contas é uma instituição secular, que se foi afirmando e consolidando ao longo do tempo como peça fundamental na arquitetura do Estado. Estamos hoje confortados com o prestígio que o Tribunal granjeou, enquanto Instituição credível e competente no exercício da função de controlo financeiro independente e na administração da justiça financeira em Portugal.

O Tribunal de Contas do presente resultou do empenho e dedicação de todos quantos nele trabalharam e trabalham. É por isso justo que lhes dirija uma palavra de reconhecimento pelo seu contributo fundamental para que o Tribunal de Contas seja a Instituição prestigiada e relevante que é hoje.

O reconhecimento social do papel do Tribunal no âmbito das funções do Estado traz consigo uma elevada responsabilidade e o dever de continuar a trabalhar para promover o uso legal, responsável e íntegro dos dinheiros e valores públicos, conforme resulta do princípio da boa governação, enquanto emanação do princípio do Estado de Direito Democrático.

Excelências, Minhas Senhoras e Meus Senhores,

As Instituições públicas enfrentam hoje múltiplos desafios, associados a uma realidade complexa, os quais obrigam a um permanente esforço de adaptação e modernização. Assim sucede, também, com o Tribunal de Contas.

No caso particular das finanças públicas e da atividade financeira pública, é possível identificar os principais riscos para os próximos anos, o que não pode deixar de se refletir nas prioridades de atuação do Tribunal de Contas e nas suas metodologias de trabalho. Alguns desses riscos advêm de problemas e de tendências globais, de que são exemplo as alterações climáticas e as transformações tecnológicas.

As alterações climáticas e as consequências a elas associadas, como a desertificação e a escassez de água ou o aumento da frequência e gravidade dos fenómenos naturais extremos, constituem novas formas de pressão sobre as finanças públicas nacionais, que exigirão ao Tribunal um empenho direto e visível, designadamente através de auditorias às medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas e à implementação em Portugal da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

No que diz respeito às transformações tecnológicas, o Tribunal prepara-se para dar resposta aos riscos impostos pela cada vez maior digitalização da administração, no âmbito da chamada sociedade digital, que acarretam novos desafios e permanente capacitação, nomeadamente no que respeita ao controlo e auditoria da fiabilidade dos sistemas. Do mesmo modo, o Tribunal está consciente das oportunidades que as novas tecnologias representam para a otimização da sua atividade.

Alguns riscos para as finanças públicas, apesar de serem comuns a outros países, fazem-se sentir de forma particularmente acentuada em Portugal. É o que sucede com a evolução demográfica, em que o acentuar do envelhecimento da população se traduz numa ameaça à sustentabilidade dos sistemas de segurança social e saúde. Por essa razão, o Tribunal pretende intensificar o controlo em diversas áreas sociais quanto ao financiamento, cobertura e qualidade dos serviços.

O Tribunal deve ainda estar atento aos riscos especificamente ligados a fatores nacionais, designadamente os inerentes às reformas nos domínios administrativo, orçamental e contabilístico.

Neste âmbito, gostaria de chamar a atenção para a necessidade de tornar efetiva a reforma prevista na Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, cujos objetivos vão ter implicações na ação do Tribunal, dos quais me permito relembrar:

- *o novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro, com novos referenciais de gestão;*
- *a reforma do sistema de controlo interno e de auditoria, com uma nova regulamentação do modelo de controlo interno das entidades públicas e um modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais;*
- *a reforma da contabilidade e das contas públicas, com novos referenciais contabilísticos, incluindo, nomeadamente, a contabilidade de acréscimo e a consolidação de contas.*
Trata-se de alterações importantes e necessárias que constituem também novos desafios para o Tribunal:
- *quer ao nível da efetivação de responsabilidades financeiras, na medida em que a orçamentação por programas e a sua avaliação pelos resultados supõem a definição de novos responsáveis e eventualmente novos tipos de responsabilidades;*
- *quer ao nível do controlo financeiro, em que teremos de nos preparar para novos desafios: seja quanto à verificação da fidedig-*

nidade dos registos contabilísticos e dos documentos de prestação de contas; seja quanto à avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos que deverão dar um novo impulso, especialmente no que se refere à auditoria de resultados.

Por outro lado, o Tribunal deve estar igualmente atento ao previsível aprofundamento da descentralização e do seu impacto nas autarquias locais, em especial ao nível da gestão financeira local.

Estes e outros riscos colocam desafios importantes ao Tribunal de Contas, que deve continuamente procurar superá-los, transformando-os em oportunidades de desenvolvimento institucional.

Só assim estará em condições de continuar a dar o seu contributo independente para o rigor e sustentabilidade das finanças públicas e, desse modo, permanecer uma instituição relevante e útil para Portugal e os portugueses.

Para enfrentar com sucesso estes desafios, o Tribunal deve dispor de um quadro legal adequado à nova realidade. Será, por isso, fundamental que o quadro jurídico que rege a atividade do Tribunal seja reajustado, desde logo para se harmonizar com as novas exigências decorrentes da Reforma Orçamental e da Contabilidade Pública, dotando-o de uma organização adequada e flexível. Mas também para modernizar o regime da responsabilidade financeira, tendo em vista uma maior coerência e efetividade do regime vigente e a sua adequação às novas exigências e desafios que se colocam à boa gestão pública nos nossos dias, para que possa dar pleno cumprimento ao mandato constitucional que neste domínio lhe é conferido.

No seu Plano Estratégico para o período 2020-2022, recentemente aprovado, o Tribunal compromete-se a reforçar a política de transparência e abertura à sociedade, evoluindo para uma abordagem mais integrada e articulada das várias valências do controlo financeiro, que confirmam maior relevância, eficiência e eficácia à sua atuação.

Neste sentido, o Tribunal definiu quatro objetivos estratégicos para os próximos três anos: i) Contribuir para a confiança dos cidadãos na gestão financeira pública; ii) Contribuir para a gestão sustentável das finanças públicas; iii) Contribuir para que os gestores de dinheiros e ativos públicos respondam pela sua gestão; e iv) Reforçar o impacto do Tribunal, fortalecendo a qualidade, relevância e eficácia da sua atividade.

Excelências, Minhas Senhoras e Meus Senhores,

O Tribunal, através do seu trabalho independente, profissional e rigoroso, será sempre parte das soluções que visam a melhoria da gestão pública. Não o problema!

Confiança, Sustentabilidade, Responsabilidade, Impacto são dimensões chave que caracterizam os mencionados objetivos estratégicos, em cujas linhas se projeta o futuro da nossa Instituição para os próximos anos.

O Tribunal de Contas é uma Instituição com forte tradição, alicerçada num acervo centenário. Contudo, a tradição não pode constituir um obstáculo à mudança, mas antes uma base sólida para se projetar o futuro. Parafraseando o nosso poeta e filósofo Agostinho da Silva, “o que é verdadeiramente tradicional é a invenção do futuro”.

É esse futuro que, estou certo, continuaremos a construir, para que, em cada ano, o Tribunal de Contas possa celebrar o presente com o mesmo orgulho e esperança com que o fazemos aqui, hoje! Longa vida ao Tribunal de Contas!”

4 – Um projeto para o futuro: a proposta de alteração da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

No início do Outono de 2019 completou-se o processo de elaboração de um projeto³³ de proposta de alteração da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), cuja versão final foi entregue ao Governo em janeiro de 2020.

Entre os vários propósitos que justificaram este projeto figura a necessidade de regular o exercício da competência para proceder à certificação das contas do Estado, atribuída ao Tribunal pela Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro). Por essa razão, a LOPTC figura entre os diplomas identificados naquela Lei que carecem de ser revistos, por

³³ O projeto (preparado ao abrigo do artigo 6.º, alínea d), da LOPTC) foi elaborado por um grupo de trabalho coordenado por mim e composto pelo Vice-Presidente, Conselheiro Ernesto Cunha, e pelos Conselheiros Paulo Dá Mesquita (1.ª secção), José Quelhas (2.ª secção), José Mouraz Lopes (3.ª secção) e António Martins (secções regionais) e beneficiou do apoio do Conselheiro José Tavares (ao tempo, diretor-geral e chefe do meu gabinete), da Dra. Alexandra Pessanha e do Dr. Carlos Correia (membros do meu gabinete). O projeto beneficiou ainda dos contributos dos demais Conselheiros e também dos Procuradores-Gerais Adjuntos junto do Tribunal. O texto que se segue baseia-se na “*nota explicativa*” da versão final do projeto.

forma a assegurar a plena aplicação do novo regime orçamental e o adequado exercício do respetivo controlo financeiro.

A esta circunstância alia-se a necessidade de adequar a organização do Tribunal a novas exigências resultantes de alterações entretanto ocorridas no nosso ordenamento jurídico-financeiro, de que são exemplo, a par do novo regime orçamental, o novo sistema de normalização contabilística para as Administrações Públicas (introduzido pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro), ou as alterações ao Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto).

Julgou-se ainda necessário aperfeiçoar o instituto da responsabilidade financeira com o propósito de assegurar a respetiva autonomia no âmbito do sistema de prevenção da ilicitude financeira tendo em linha de conta as conclusões do ciclo de seminários sobre a jurisdição financeira no século XXI já referidas. É seguindo esta linha que se considerou fundamental definir um regime processual e procedimental próprios que permita eliminar a necessidade de recorrer à aplicação subsidiária de normas processuais típicas de outros ramos do direito, solucionando-se, por esta via, dificuldades várias que por vezes se colocam à atuação do Tribunal. Por outro lado, propõe-se a revisão do regime da fiscalização prévia numa perspetiva de maximização da eficácia do controlo financeiro.

Respeitando o modelo jurisdicional constitucionalmente consagrado, este projeto pretende conferir uma maior operacionalidade à ação do Tribunal e potenciar a segurança e a justiça das suas decisões, numa perspetiva de maximização da tutela da legalidade e do interesse público. Ao mesmo tempo, aproveitou-se ainda para introduzir uma sistemática mais coerente e simplificar o texto da lei.

É no plano da organização que o projeto de lei apresenta as principais novidades. De facto, no contexto da Lei em vigor, os poderes de controlo do Tribunal encontram-se tipificados por referência a um critério temporal que atende ao momento em que o controlo se efetiva, autonomizando-se o controlo prévio, do controlo concomitante e do controlo sucessivo, a cargo, na sede, da 1.ª e 2.ª Secções. Este foi também o critério adotado pelo legislador orçamental para enquadrar o exercício do controlo político e do controlo interno, no âmbito da Lei de Enquadramento Orçamental de 2001³⁴. Em sentido diverso, o novo regime orçamental e contabilístico de 2015 veio colocar

³⁴ Cf. artigo 58.º, n.º 3, da Lei n.º 91/2001, de 20 de fevereiro.

o acento tónico na “função controlo”, independentemente da natureza do órgão e do momento em que a mesma opera, ao dispor que³⁵:

“A execução do Orçamento do Estado, incluindo o orçamento da segurança social, é objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político, e tem como objetivos, designadamente:

- a) A confirmação do registo contabilístico adequado, e o reflexo verdadeiro e apropriado das operações realizadas por cada entidade;*
- b) A verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a programas e ações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou a tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e da União Europeia, bem como de outros interesses financeiros públicos;*
- c) A verificação do cumprimento dos objetivos pelos gestores e responsáveis a quem foram atribuídos recursos”.*

No caso do Tribunal de Contas, sendo a sua estrutura funcionalmente híbrida o que melhor o distingue dos demais tribunais, optou-se por enfatizar, em consonância com o referido quadro legal, as duas funções que lhe estão jurídico-constitucionalmente cometidas, definindo a respetiva organização em razão das mesmas: a função jurisdicional e a função de controlo financeiro. Deste modo, o Tribunal passaria a dispor de duas Câmaras responsáveis pelo desempenho de tais funções: a câmara de recurso e a câmara de auditoria.

A câmara de recurso, da qual fariam parte os juízes que integram a secção de fiscalização prévia, a secção de responsabilidade financeira e as secções regionais, assumiria a competência para julgar os recursos interpostos das decisões proferidas em 1.ª instância pelas referidas secções. Tal significa que, em 1.ª instância, a competência jurisdicional continuaria a ser exercida pelas secções especializadas existentes. Por outro lado, seria ainda a câmara de recurso a competente para julgar os recursos extraordinários para fixação de jurisprudência, à semelhança do que acontece nas demais jurisdições, como o Supremo Tribunal Justiça e o Supremo Tribunal Administrativo, cuja competência é exercida pelo Pleno das secções em função da matéria.

³⁵ Cf. artigo 68.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

Por seu turno, a câmara de auditoria integraria todos os juizes que desenvolvem a atividade de controlo financeiro (independentemente da respetiva natureza concomitante ou sucessiva). Assumiria as competências que no contexto da atual lei são exercidas pela 2.ª Secção, bem como as de controlo financeiro atualmente a cargo da 1.ª secção. Esta câmara organizar-se-ia em secções especializadas em razão das matérias e de acordo com o plano estratégico do Tribunal.

Os juizes das secções regionais, porque exercem poderes jurisdicionais e de controlo financeiro, integrariam a câmara de recurso ou a câmara de auditoria, consoante a natureza das matérias a decidir, reforçando-se, assim, a estrutura unitária do Tribunal de Contas.

Este modelo de organização tem a vantagem de eliminar as dificuldades que atualmente se colocam à constituição de coletivos para julgamento dos recursos interpostos das decisões proferidas em sede de fiscalização prévia, além de conferir maior celeridade ao processo de decisão, na medida em que o corpo de juizes afeto a esta instância será significativamente maior. Do mesmo modo, ao concentrar-se, na sede, a função de controlo financeiro no corpo de juizes com especial vocação para o efeito (câmara de auditoria), mais eficaz se tornará a ação do Tribunal num domínio de particular relevância como é o da contratação pública.

Ainda no plano organizacional, a preocupação em reforçar a abertura e a ligação do Tribunal aos demais órgãos de soberania e à sociedade civil está na origem da proposta de criação de um órgão de natureza consultiva com representatividade externa que poderá constituir um valioso contributo na identificação de áreas de risco e de domínios de intervenção relevantes, contribuindo assim para a definição da ação do Tribunal.

Propõem-se ainda ajustamentos ao processo de recrutamento de juizes. Procurando ir ao encontro do modelo de recrutamento de juizes adotado pelos demais tribunais superiores sem esquecer o perfil próprio que distingue o juiz do Tribunal de Contas, o objetivo é a atualização dos requisitos quantitativos e qualitativos de admissão já hoje exigidos; abrir a possibilidade de candidaturas a áreas relevantes para a atividade do Tribunal, atualmente não cobertas pela lei (v.g., auditoria e revisão de contas); simplificar as atuais áreas de recrutamento (que passariam de cinco para quatro); e a introdução da entrevista para defesa pública dos currículos e apreciação da idoneidade dos candidatos.

No domínio da fiscalização prévia, as sucessivas modificações que o seu regime sofreu ao longo dos anos, algumas fruto de circunstancialismos financeiros conjunturais, tornaram-no mais complexo, para além de alargar em muito o seu campo de aplicação, redundando na perda de alguma da sua eficácia. Em simultâneo, por falta de atualização, são evidentes desajustamentos face à evolução registada pela atividade contratual pública, de que é exemplo o limiar de dispensa que há muito se fixou em €350 000.

Assim, propôs-se a atualização daquele valor para €750 000 (proposta que veio, entretanto, a ser acolhida³⁶), valor este que continuará a ser objeto de atualização pela Assembleia da República, em harmonia com a opção do legislador orçamental e com a própria evolução da atividade contratual pública, que é demonstrativa do caráter residual dos contratos de valor inferior àquele limiar. Deixaria, assim, de fazer sentido a norma que atualmente prevê a possibilidade de os contratos de valor inferior a €950 000 poderem ser materialmente executados antes do visto, salvaguardadas que ficam as situações que, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não poderão aguardar pela decisão final do Tribunal.

Na mesma linha, foi proposta a revisão do regime de isenção, isentando-se de visto os contratos que formalizem modificações objetivas – não obstante a necessidade de remessa ao Tribunal para eventual auditoria – e os atos que operam a delegação de competências do Estado para as autarquias locais, e sujeitando a fiscalização prévia os contratos de arrendamento e os de limpeza, segurança e assistência técnica, considerando o elevado volume financeiro que representam e a existência de um verdadeiro mercado concorrencial que importa salvaguardar.

Tendo em vista reforçar a operacionalidade da fiscalização prévia, propôs-se ainda a consagração de um novo capítulo dedicado aos procedimentos, no qual se formaliza a fase preliminar de análise dos processos a cargo dos serviços de apoio, competindo sempre ao juiz titular do processo a decisão final, consagrando-se expressamente a figura do “indeferimento liminar” que operará se e na medida em que os processos não se encontrem devidamente instruídos, por forma a prevenir que todos obtenham registo de entrada, incluindo os que não reúnam os requisitos necessários para o efeito. Deste modo se acautelará o aproveitamento mais eficiente e eficaz dos recursos humanos e técnicos existentes. Ao mesmo tempo, evitar-se-ão as sucessivas devoluções de processos por motivo de ausência de elementos que se têm por essenciais.

³⁶ Vide art.º 7º da Lei 27-A/2020, de 24 de julho, que veio alterar o art.º 48º da LOPTC.

Ainda no plano da fiscalização prévia, foram sugeridas alterações ao regime do “visto com recomendações”. Por um lado, para obstar a eventuais confusões com as recomendações proferidas em sede de auditoria, de natureza profundamente distinta, propõe-se a eliminação da referida expressão. Por outro lado, com o objetivo de clarificar o respetivo regime, propõe-se que o Tribunal possa conceder o visto ponderados que sejam os princípios da adequação, da proporcionalidade e do interesse público, a gravidade da ilegalidade e respetivo impacto financeiro, bem como o histórico da entidade em processos similares.

Também no domínio do controlo financeiro a cargo da atual 2.^a secção e secções regionais se considerou importante introduzir alguns ajustamentos, com o intuito de adequar a respetiva operacionalidade às novas exigências, decorrentes, designadamente, da implementação do novo regime orçamental e contabilístico e da atribuição ao Tribunal da competência para certificar as contas do Estado. Entre as alterações propostas, destacam-se:

- A eliminação da possibilidade que a atual LOPTC prevê de se poder dispensar certas entidades da prestação de contas, dada a relevância que o respetivo exame terá no âmbito do processo de certificação das contas do Estado;
- A adoção de semântica mais coerente com o âmbito de ação do Tribunal em sede de verificação de contas, substituindo-se as expressões “verificação interna” e “verificação externa” por exame de âmbito limitado e auditoria de contas, respetivamente;
- A consagração do processo de certificação de contas, incluindo as dos órgãos de soberania de base eletiva, em conformidade com a vontade expressa pelo legislador orçamental em 2019³⁷;
- O alargamento do princípio de coadjuvação aos revisores oficiais de contas e contabilistas certificados, considerando o seu importante papel no âmbito do controlo interno previsto na Lei de Enquadramento Orçamental;
- A consagração expressa da possibilidade do Tribunal auditar a execução de programas ou políticas públicas por entidades sujeitas à sua jurisdição, em conformidade com a futura orçamentação

³⁷ O artigo 253º. da Lei do orçamento do Estado para 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) estabeleceu competências específicas de controlo do Tribunal de Contas sobre as Contas dos órgãos de soberania de caráter eletivo, que passam pela emissão de um parecer e de um Juízo sobre as mesmas e que culminarão, aquando da plena vigência da Lei de Enquadramento Orçamental, na sua certificação legal pelo Tribunal.

por programas, tal como previsto na nova Lei de Enquadramento Orçamental;

- A legitimação do direito de os visados poderem reclamar dos relatórios de auditoria que contenham vícios resultantes da preterição de formalidade essencial ou de erro manifesto.

A responsabilidade financeira é outra das matérias que merece particular atenção, quer do ponto de vista substantivo quer adjetivo. Desde logo, à semelhança do que sucede noutros ramos do direito, a singularidade da responsabilidade financeira justifica a consagração de um regime processual próprio que identifique os princípios processuais fundamentais e a tramitação a que deve obedecer o respetivo exercício, em detrimento da recorrente aplicação subsidiária de regimes processuais típicos de outros ramos do direito.

No plano substantivo, a alteração mais relevante reside na proposta de abandono do modelo vigente, assente na dicotomia do regime da responsabilidade financeira: responsabilidade reintegratória e sancionatória, propondo-se a sua substituição por um modelo unitário, no qual cabe tanto uma como outra, com a consequente definição de um regime único, com ganhos claros em matéria de simplificação processual e procedimental. Assim, a efetivação de responsabilidades culminará com a aplicação de uma multa, sendo condição essencial que haja dano ou prejuízo para haver lugar a reposição ou a reparação. Quer se trate de dano quer de prejuízo, ambos têm de ser suscetíveis de avaliação pecuniária.

Importante será também clarificar o regime de imputação subjetiva atualmente regulado no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC³⁸. O legislador não pode continuar indiferente às dificuldades que neste domínio a jurisprudência vem revelando, em resultado da remissão para um diploma de 1933 há muito revogado e claramente descontextualizado, a que se alia a inexistência de motivos que justifiquem a manutenção de um regime que procede a discriminações positivas em função da natureza ou da titularidade do cargo.

Neste sentido, o projeto propõe a definição de um regime único, nos seguintes termos: “*Age sem culpa quem atuar em conformidade com as informações e ou pareceres prévios legalmente obrigatórios, desde que emitidos pelo serviço, departamento ou órgão legal ou regulamentarmente competente da entidade em que o responsável se insere ou de organismo público*”

³⁸ Questão já referida antes a propósito da necessidade de revisão do quadro legal, onde recordei a intervenção que fiz na Assembleia da República em novembro de 2016 sobre esta matéria.

externo competente em razão da matéria, e que tenha induzido à prática da infração.” Trata-se de uma proposta que visa alargar o regime de responsabilidade financeira dos membros do governo e dos titulares de órgãos autárquicos, tal como regulado na lei das finanças locais neste último caso, a todos aqueles que sejam responsáveis pela gestão ou utilização de dinheiros e outros valores públicos.

Paralelamente, por questões de equidade e salvaguarda do interesse público, foi proposto que as pessoas coletivas sejam subordinadas ao mesmo regime de responsabilidade das pessoas singulares, desde que beneficiárias de dinheiros ou outros valores públicos. Foi ainda proposto o alargamento do direito de iniciativa processual aos cidadãos, em conformidade com o direito de ação popular consagrado no artigo 52.º da Constituição da República. Confio que este projeto merecerá a devida atenção pelos órgãos do poder legislativo. O Tribunal deverá poder dispor em 2021 de um novo quadro legal para desenvolver a sua missão constitucional de forma mais eficaz e eficiente.

5 – Cooperação Institucional

A Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas³⁹ estabelece os princípios e formas de cooperação, designadamente com outras instituições homólogas do Tribunal de Contas, demais órgãos de soberania e das Regiões Autónomas, bem como órgãos integrantes do sistema de controlo interno.

Daí que a cooperação com a Assembleia de República, com os órgãos de controlo interno, assim como o aprofundamento e afirmação da projeção internacional do Tribunal de Contas através da cooperação com outras Instituições Superiores de Controlo tenham constituído uma área que privilegiei ao longo do meu mandato.

Assembleia da República

O Tribunal de Contas pode ser solicitado pela Assembleia da República a realizar auditorias às entidades sujeitas à sua jurisdição e poderes de controlo

³⁹ Vd. artigos 11.º (princípios e formas de cooperação) e 12.º (colaboração dos órgãos de controlo interno) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

financeiro⁴⁰, a emitir parecer sobre projetos legislativos em matéria financeira⁴¹, bem como a “*comunicar-lhe informações, relatórios ou pareceres relacionados com as respetivas funções de controlo financeiro, nomeadamente pela presença do seu Presidente ou de relatores em sessões de comissão (...)*”⁴². Por outro lado, a conta da Assembleia da República é objeto de parecer em cada ano⁴³.

Durante os quatro anos em que presidi ao Tribunal de Contas fui solicitado a participar em sessões trabalho de diferentes Comissões, em particular da Comissão de Orçamento e Finanças, mas igualmente da Comissão Parlamentar de Inquérito à CGD, da Comissão de Saúde, da Comissão de Obras Públicas e da Comissão do Poder Local.

Nessas sessões foram apresentados e debatidos os pareceres do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado e da Segurança Social, outros trabalhos e relatórios do Tribunal (p. ex., “*Controlo do Setor Empresarial do Estado pelo Ministério das Finanças*”; “*Acesso a Cuidados de Saúde no Serviço Nacional de Saúde*”; “*Operacionalidade de Infraestruturas de Transportes*”), bem como pela realização de auditorias solicitadas nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (nomeadamente sobre a “*Reprivatização e Recompra da TAP*”) ou para ser ouvido no âmbito da implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e sucessivos projetos de alteração.

A minha última intervenção⁴⁴ na Assembleia da República foi precisamente sobre este tema:

“Gostaria de saudar todos os presentes e de agradecer o convite formulado ao Tribunal de Contas para participar nesta audição no âmbito da apreciação, por esta Comissão, da proposta de lei relativa à 3ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (proposta de lei 37/XIV). Quero igualmente agradecer a possibilidade de participar por teleconferência,

⁴⁰ A Assembleia da República pode ainda solicitar ao Tribunal a auditoria de dois organismos do Sistema de Controlo Interno, sem prejuízo de poder solicitar auditorias suplementares (artigo 71.º, n.º3, da Lei de Enquadramento Orçamental).

⁴¹ Cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea g), e n.º 2, da LOPTC. Durante o meu mandato, o Tribunal foi solicitado uma única vez pela Assembleia da República, em setembro de 2020, para emitir parecer sobre propostas legislativas: a proposta de lei 41/XIV/1ª, que visava o estabelecimento de medidas especiais de contratação pública e alterar o código dos contratos públicos e o código de processo nos Tribunais Administrativos.

⁴² Cf. artigo 11.º, n.º 4, da LOPTC.

⁴³ Cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

⁴⁴ Intervenção inicial na audição do Tribunal de Contas promovida pela Comissão de Orçamento e Finanças, em 14-07-2020.

no que sou acompanhado pela Senhora Conselheira Ana Furtado, responsável pela área competente pela preparação do parecer sobre a conta geral do Estado e dos diferentes relatórios do Tribunal sobre a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

A efetiva implementação da LEO de 2015 e do SNC-AP, incluindo a certificação da Conta Geral do Estado pelo Tribunal de Contas, representam uma reforma estrutural das Finanças Públicas e estão, por isso, no centro das nossas preocupações.

Todavia, o exercício da competência consultiva do Tribunal sobre projetos legislativos em matéria financeira depende de solicitação da Assembleia da República ou do Governo nesse sentido (art.º 5º, n.º 2, LOPTC). Tal sucedeu em 2015 relativamente à proposta de lei que esteve na origem da LEO 2015. Não se tendo verificado tal solicitação sobre a proposta de alteração da LEO em apreciação nesta Comissão, não pode o Tribunal emitir parecer de sua própria iniciativa.

Assim, Senhor Presidente, a minha intervenção inicial nesta audição apenas reflete as constatações e recomendações que constam dos diferentes relatórios do Tribunal sobre a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e do SNC-AP, bem como dos mais recentes pareceres sobre a CGE.

O Tribunal vem acompanhando este processo de reforma da administração financeira do Estado desde 2016. Divulgou a sua apreciação através de sete relatórios de auditoria e em quatro Pareceres sobre a CGE, tendo alertado para alguns dos riscos que persistem e inviabilizam a aplicação atempada da nova LEO e do SNC-AP.

A este respeito, o Tribunal chamou a atenção para a necessidade de:

- *Uma liderança forte e de uma estratégia global que uma reforma desta dimensão exige (e que as próprias instâncias internacionais recomendam) desde logo, porque o modelo de governação escolhido para a implementação da LEO, apesar de estar em funcionamento desde 2017 e com meios financeiros alocados, não foi efetivamente operacionalizado nem o plano de implementação, apesar de alterado ao longo do tempo, foi cumprido: em Agosto de 2019, dos 21 projetos apenas 2 se encontram concluídos (vd. relatório 25/2019 – “Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019”);*

- *Uma clara definição de prioridades e o estabelecimento de um calendário realista que pondere adequadamente os riscos identificados para a operacionalização dos projetos que são pilares desta reforma;*
- *criação e efetivo funcionamento da Entidade Contabilística Estado;*
- *aprovação de legislação relativa à gestão financeira pública necessária à plena concretização da LEO; e*
- *operacionalização de uma eficaz orçamentação por programas.*

Aqui chegados, Senhor Presidente, Senhoras e Senhores Deputados, a questão que se nos coloca é a de saber em que medida os riscos identificados e as recomendações formuladas pelo Tribunal foram de algum modo considerados.

No essencial, esta proposta traduz-se num novo adiamento (para o Orçamento de 2023) da maioria dos aspetos inovadores da LEO 2015, sem que exista evidência que o mesmo resulta de uma identificação dos riscos inerentes aos atrasos já verificados, da necessária hierarquização detalhada de prioridades e da prévia identificação das atividades concretas a desenvolver, das metas intermédias e dos produtos correspondentes.

Estes são passos essenciais para assegurar que o adiamento agora proposto conduzirá à efetiva implementação da LEO. Neste sentido, seria útil ponderar a clarificação na lei das diferentes etapas do período transitório. Na verdade, passados quatro anos após o início do processo de implementação da LEO 2015, o Tribunal constatou:

- *Ausência de progressos significativos e incertezas quanto à orientação da reforma, mesmo ao nível dos projetos estruturantes;*
e
- *Que o modelo de governação da UniLEO não foi operacionalizado nas suas dimensões essenciais de liderança, coordenação e monitorização (Vd. Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) 2018).*

Por outro lado, relativamente à Entidade Contabilística Estado (ECE) – elemento nuclear para concretização das Demonstrações Financeiras consolidadas do Estado – seria importante complementar este adiamento com um compromisso quanto à identificação de etapas fundamentais da implementação do modelo conceptual da ECE e muito útil a criação de uma ECE piloto antes de 2023, com vista a garantir os requisitos

técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da LEO (Vd. recomendação 14 – PCGE 2017).

São também significativos os atrasos na aprovação de diplomas complementares à LEO, às normas de consolidação da CGE, aos requisitos jurídicos do contabilista público e ao modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais.

A atual proposta mantém que a revisão da legislação seja efetuada em paralelo com os projetos de implementação. Porém, como o Tribunal tem salientado, a vertente enquadradora de opção política de alguns destes diplomas deveria anteceder e enformar o desenvolvimento dos projetos. O caso mais relevante é o da Lei de bases da contabilidade pública.

Todos estes desenvolvimentos são necessários para que a nova CGE (com um balanço e uma demonstração de resultados) em 2023, seja certificada pelo Tribunal, contribuindo para o aumento do rigor e credibilização das contas públicas.

Ao não acolher as recomendações do Tribunal (que antes referi) quanto à consagração de uma ECE piloto (o que agora se propõe para a orçamentação por programas) e quanto à aprovação da necessária legislação complementar, esta proposta de alteração não considera os riscos relevantes já identificados pelo Tribunal.

Olhando agora para outros aspetos da proposta de alteração em apreço, gostaria de salientar três aspetos:

Em primeiro lugar, no que diz respeito ao processo de implementação da Orçamentação por programas, a importância que assume a identificação de um programa piloto e respetiva calendarização. No entanto, e tal como referido pelo Tribunal nos seus PCGE, será necessário assegurar que essa implementação piloto tenha um âmbito relevante tendo em vista a fixação, nos programas orçamentais, de objetivos com indicadores que permitam associar de forma desagregada os resultados obtidos com as respetivas receitas e despesas públicas, bem como o seu reporte, monitorização e avaliação na CGE (Vd. recomendação 3 - PCGE 2017).

Em segundo lugar, no que respeita ao regime a que se subordina o Quadro Plurianual de Despesa Pública, a alteração proposta para o artigo 35º, prevendo um maior número de possibilidades de alteração (por iniciativa da AR ou por proposta do Governo) dos limites fixados no Quadro Plurianual é suscetível de, por um lado, afetar a robustez e eficácia do planeamento orçamental de médio prazo, pois pode desvirtuar os limites fixados nas Grandes Opções do Plano; e de, por outro, fragilizar

este instrumento, nomeadamente quanto à sua dimensão disciplinadora, bem como a estabilidade e previsibilidade dos meios alocados.

O terceiro aspeto tem que ver com um dos pilares da reforma que se traduz na adoção de um sistema contabilístico para as administrações públicas segundo a base do acréscimo (SNC-AP). A elaboração de demonstrações financeiras previsionais contribui para a transparência da política orçamental, na medida em que revela o impacto económico e financeiro das decisões políticas para as gerações futuras (e não apenas os efeitos de tesouraria). Sem entrar na apreciação do mérito da proposta de eliminação das demonstrações financeiras previsionais (e ainda que se possa admitir que a mesma encontrará justificação na consideração de que a produção daquela informação financeira previsional possa ter, nesta fase, custos superiores às respetivas vantagens) a verdade é que não é conhecida evidência de que essa importante opção tenha sido tomada com base numa análise custo/benefício.

Esta proposta de alteração confirma a entrada em vigor da LEO em abril de 2020, mas volta a adiar a sua entrada em vigor quanto à orçamentação por programas (para 2024), assim como quanto à data para a criação da ECE e para a certificação das contas consolidadas pelo Tribunal de Contas (2023).

Tal significa que a LEO 2015 não terá plena aplicação antes do ciclo orçamental relativo ao ano de 2024, mas que o próximo orçamento para 2021 será o primeiro a ser preparado segundo a LEO 2015 (o que pressupõe um conjunto de informação previsional adicional), ainda que não venhamos a dispor de demonstrações financeiras consolidadas antes de 2023. Neste sentido, seria conveniente clarificar em norma transitória o calendário de concretização das diferentes etapas, incluindo o prazo para apresentação da CGE de 2020.

A Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 abriu caminho a uma nova forma de fundamentar a política orçamental através de uma prestação de contas mais completa, com informação sobre os valores dos ativos e passivos do Estado (balanço e demonstração de resultados), e com indicadores de desempenho dos programas orçamentais.

O sucesso da reforma orçamental é indissociável da efetiva aplicação do SNC-AP e da plena realização da reforma da administração financeira do Estado. É, pois, importante que as alterações agora propostas à LEO não venham comprometer tais reformas.”

Órgãos das Regiões Autónomas

A realização das sessões dos coletivos especiais⁴⁵ para aprovação dos pareceres às Contas das Regiões e das respetivas Assembleias Legislativas Regionais constituíram para mim um momento muito importante no relacionamento com as Secções Regionais do Tribunal e com as autoridades regionais.

Deste modo, fiz sempre a apresentação dos mesmos às correspondentes autoridades das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nomeadamente aos presidentes das respetivas Assembleias Legislativas, assim procurando assegurar que às recomendações do Tribunal fosse dado o devido acolhimento.

Órgãos de controlo interno

“As ações de controlo do Tribunal inserem-se num sistema de controlo, tanto nacional como comunitário, em cuja estrutura e funcionamento têm lugar de relevo os órgãos e departamentos de controlo interno, em particular as inspeções e auditorias dos ministérios e serviços autónomos, cabendo ao Presidente do Tribunal promover as ações necessárias ao intercâmbio, coordenação de critérios e conjugação de esforços entre todas as entidades encarregadas do controlo financeiro, sem prejuízo da independência do Tribunal e das dependências hierárquicas e funcionais dos serviços de controlo interno”⁴⁶.

Existe, por outro lado, um especial dever de colaboração dos órgãos de controlo interno para com o Tribunal de Contas⁴⁷ que compreende a comunicação ao Tribunal dos seus programas anuais e plurianuais de atividades e respetivos relatórios de atividades, bem como o envio dos relatórios das suas ações e a realização de ações de controlo a solicitação do Tribunal.

Por seu turno, o presidente do Tribunal *“pode reunir com os inspetores-gerais e auditores da Administração Pública para promover o intercâmbio de informações quanto aos respetivos programas anuais e plurianuais de atividades e a harmonização de critérios do controlo externo e interno”⁴⁸,*

⁴⁵ A que se refere o artigo 42º da LOPTC e o artigo 72º do Regulamento do Tribunal.

⁴⁶ Art.º 11.º, n.º 3, da Lei 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

⁴⁷ Vide artigo 12º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC.

⁴⁸ Vide artigo 12º, n.º 4, da LOPTC.

sendo certo que existe um sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, instituído pelo Decreto-Lei 166/98, de 25 de junho, no qual o Tribunal de Contas tem o estatuto de observador.

Neste contexto, tomei a iniciativa de propor aos órgãos de controlo interno uma reunião, em setembro de 2018, que teve como objetivo suscitar a troca de impressões sobre as prioridades e perspetivas para futuros planos de ação. Foi uma reunião em que estiveram representadas as inspeções-gerais e as inspeções regionais, e que permitiu, pelo menos nalgumas áreas específicas (v.g., Defesa e Negócios Estrangeiros), perspetivar ou desenvolver trabalho bilateralmente.

O estabelecimento do sistema de controlo da administração financeira do Estado previsto na Lei de Enquadramento Orçamental⁴⁹ constitui uma oportunidade para o Tribunal aprofundar a colaboração com os órgãos do controlo interno, nomeadamente no âmbito do exercício das suas competências de controlo da execução orçamental⁵⁰ e de certificação da Conta Geral do Estado⁵¹.

Cooperação com outras Instituições Superiores de Controlo

A dimensão internacional da cooperação com outras instituições congéneres é desenvolvida sobretudo no âmbito de organizações multilaterais de que o Tribunal de Contas é membro ou de forma bilateral.

Durante o período em que assumi a presidência do Tribunal de Contas foi desenvolvida intensa atividade, com enfoque para a prioridade conferida à sua participação nas organizações internacionais de que é parte integrante, nomeadamente na Organização Internacional de ISC (INTOSAI), enquanto membro do seu Conselho Diretivo, na Organização Europeia de ISC (EUROSAI) e no Comité de Contacto da União Europeia (UE), para além da intensificação e aprofundamento de ações de cooperação com o Tribunal de Contas Europeu e, em especial, com a Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC-CPLP). Darei conta, a seguir, de forma sumária, das principais atividades

⁴⁹ Vide artigo 69º da Lei 151/2015, de 11 de setembro.

⁵⁰ O artigo 68º, nº 1, da Lei 151/2015, consagra novos objetivos para o controlo da execução orçamental face aos previstos na Lei 91/2001, de 20 de Agosto, como referi no ponto 4 a propósito da proposta de alteração da LOPTC.

⁵¹ Vide artigo 66º, nº 6, da Lei 151/2015.

desenvolvidas, sendo certo que em 2020 as atividades desta natureza foram limitadas pelo surto pandémico da COVID-19.

- Cooperação multilateral

Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da União Europeia e do TCE

O Tribunal de Contas mantém relações de estreita colaboração e proximidade com o Tribunal de Contas Europeu (TCE) e participa ativamente no Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres de países membros da UE. Como interlocutor nacional do TCE, o Tribunal apoia a organização e acompanha a realização dos controlos do TCE sobre a aplicação dos recursos financeiros da União Europeia no nosso país.

O envolvimento do Tribunal nas atividades ligadas à auditoria no âmbito da União Europeia foi para mim uma prioridade, não só pela circunstância de a UE ser o quadro natural em que se inserem as finanças públicas portuguesas, mas igualmente pelo facto de ter desempenhado funções, como membro e presidente, no TCE durante mais de dezasseis anos.

Entre 2016 e 2019, o Tribunal acompanhou 68 auditorias do TCE e contribuiu para dois compêndios editados pelo Comité de Contacto: o “Compêndio de Auditoria sobre saúde pública”, com a auditoria de resultados ao acesso aos cuidados de saúde e o “Compêndio de Auditoria sobre desemprego dos jovens e a sua integração no mercado de trabalho”, com a auditoria ao Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção da Empregabilidade Jovem - “Impulso Jovem”.

O Tribunal realizou ainda auditorias paralelas com outras ISC da UE sobre “Riscos subjacentes à sustentabilidade das finanças públicas” (2019) e sobre “Prevenção da resolução bancária” (2020).

Sob a iniciativa do Tribunal de Contas, o Comité de Contato decidiu promover a atualização dos documentos de auditoria de contratação pública adotados em 2010 face à adoção (em 2014) das novas diretivas da UE sobre contratos públicos. Esta atualização foi realizada por uma equipa de representantes de 13 Instituições Superiores de Controlo (ISC) da UE liderada pelo Tribunal de Contas. Os documentos atualizados foram apresentados e discutidos num seminário promovido pelo Tribunal de

Contas da Grécia, tendo a versão final dos mesmos sido publicada em 2018⁵², após a sua aprovação pelo Comité de Contacto de Dubrovnik.

A “Rede de Auditoria da Estratégia Europa 2020”, coordenada pelo Tribunal de Contas desde 2012, é um fórum de partilha de experiências e conhecimentos na auditoria de temas relacionados com a Estratégia Europa 2020 e um instrumento muito útil na articulação do trabalho das ISC da EU neste âmbito, na partilha de informação, benchmarking e exercícios de mapeamento, bem como na organização de seminários. Em 2020 foi preparado, sob a direção do Tribunal de Contas, um relatório (a ser apresentado oportunamente ao Comité de Contacto para adoção) que visa proporcionar uma visão geral sobre os trabalhos de auditoria dos membros do Comité de Contacto sobre a estratégia Europa 2020.

INTOSAI

Em 2016, no XXII INCOSAI realizado em Abu Dhabi, o Tribunal de Contas foi eleito membro Conselho Diretivo da INTOSAI para o período 2107-2019, tendo sido reeleito em 2019, no XXIII INCOSAI em Moscovo, para um novo mandato para o período 2020-2025.

Empenhei-me pessoalmente nos trabalhos do “Fórum das ISC Jurisdicionais” juntamente com o Presidente Didier Migaud do Tribunal de Contas Francês, a fim de ser reconhecido pela comunidade das ISC a especificidade das Instituições Superiores de Controlo cujo mandato integra a jurisdição financeira. Na sequência dos trabalhos desenvolvidos, o Congresso de Moscovo aprovou um novo “pronunciamento profissional” sobre os princípios fundamentais das atividades jurisdicionais das ISC que viria a ser acolhido ao nível mais elevado dos princípios de organização e funcionamento das ISC⁵³, deste modo consagrando a relevância e especificidade das instituições que, como o Tribunal de Contas português, exercem atividades jurisdicionais.

Em março de 2018 assumi as funções de membro do Conselho Diretivo da Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (IDI) para um mandato de três anos, tarefa que cumpri com imenso prazer e que permitiu

⁵² Acessível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Publicacoes/ppa/Pages/Public-Procurement-Audit.aspx>

⁵³ Vide *INTOSAI P-50 – Princípios fundamentais das atividades jurisdicionais das ISC* acessível em: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-50-principles-of-jurisdictional-activities-of-sais/>

que pudesse contribuir para o desenvolvimento de uma nova estratégia de apoio ao desenvolvimento de capacidades das ISC pelo IDI⁵⁴ e para o aprofundamento das atividades da IDI junto da comunidade de ISC dos países africanos de língua portuguesa e de Timor-Leste.

EUROSAI

O Tribunal de Contas teve sempre um papel ativo no quadro da Organização Europeia das Instituições Superiores de Controlo (EUROSAI) desde a sua criação, em 1990, tendo sido membro do respetivo Conselho Diretivo entre 2005 e 2017, até ao Congresso de Istambul, data a partir da qual é membro observador ao Conselho Diretivo, dada a sua qualidade de membro do Conselho Diretivo da INTOSAI e de presidente da “*Task Force Auditoria & Ética*” (TFA&E) da EUROSAI.

A presidência desta *task force* tem sido um fator de grande prestígio e reconhecimento para o Tribunal de Contas. A atividade desenvolvida pela TFA&E na promoção da ética e da integridade nas Instituições Superiores de Controlo e no setor público (nomeadamente através da disseminação de boas práticas e de guias práticos sobre a implementação do Código da Ética da INTOSAI e da auditoria da ética nas organizações do setor público) foi objeto de reconhecimento em 2019 pela World Compliance Association e pela Universidade de Castilla de la Mancha com a atribuição da primeira edição do *Prémio de Integridade na Gestão Pública*.

No âmbito do Grupo de Trabalho para a Auditoria Ambiental, o Tribunal participou em duas auditorias coordenadas muito relevantes na perspetiva dos objetivos do desenvolvimento sustentável: a auditoria sobre a “Eficiência Energética em Edifícios Públicos” e a auditoria sobre “Áreas Marinhas Protegidas”.

Para além de ter organizado seminários e reuniões de vários grupos de trabalho da EUROSAI [Grupo de Trabalho sobre Tecnologias de Informação, Equipa de Projeto sobre Auditoria aos Municípios e TFA&E], o Tribunal de Contas foi o anfitrião do Iº Seminário EUROSAI-AFROSAI dedicado ao tema “*Partilha de experiências sobre auditoria dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Uma visão de diferentes regiões*”.

⁵⁴ Através de 4 eixos fundamentais: ISC independentes, ISC bem administradas, ISC profissionais e ISC relevantes.



O cartaz do 1º Seminário EUROSAI - AFROSAI

Mais de 150 participantes de cerca de 50 países, entre eles da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, partilharam experiências no domínio das atividades de controlo dirigidas a aferir do grau de preparação dos países para a monitorização e cumprimento da agenda 2030 das Nações Unidas e de auditoria a objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) específicos. Perspetivando o futuro quanto à auditoria aos ODS, os participantes reconheceram, em linha com a Declaração de Moscovo, que as ISC têm um papel muito relevante na aferição do nível de realização dos objetivos da Agenda 2030 das Nações Unidas, designadamente promovendo a avaliação do desempenho dos governos na prossecução dos objetivos nacionais de forma a garantir a equidade intergeracional.

Neste sentido, a partilha de experiências entre as ISC da EUROSAI e da AFROSAI na implementação e reporte da auditoria aos ODS deverá ser prosseguida e aprofundada.

OISC – CPLP

O espaço de cooperação com as ISC dos países da Comunidade de língua portuguesa foi sempre prioritário ao longo destes quatro anos. Daí que tenha assumido, assim que cheguei ao Tribunal em 2016, o compromisso de levar a cabo o V.º Seminário da OISC-CPLP sobre a Agenda 2030 das Nações Unidas para o “Desenvolvimento Sustentável – que papel para os Tribunais de Contas?” que teve lugar na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas. Os trabalhos culminaram com a assinatura da *Declaração do Funchal*, que regista o objetivo comum dos Tribunais

de Contas da CPLP de desenvolver uma auditoria coordenada no âmbito dos ODS.

Em 2018 tive o privilégio de participar nos trabalhos da X Assembleia Geral OISC-CPLP, na cidade de Dili, em Timor-Leste, onde foi debatido o tema “O impacto da colaboração das Instituições Públicas e Privadas, na melhoria dos trabalhos das Instituições Superiores de Controlo”. A final, foi assinada a *Declaração de Dili* que reafirmou o compromisso da organização com o acompanhamento dos ODS. Em linha com o acordado no Funchal, a auditoria coordenada aos ODS teve início neste ano, em articulação com os Tribunais de Contas do Brasil, de Espanha e de vários países da América Latina.

Ao Tribunal de Contas está ainda cometida a responsabilidade de ser o Centro de Estudos e Formação da OISC-CPLP, tendo sido assegurada a realização de diferentes iniciativas de capacitação e formação, de que destacaria a organização, em conjunto com o ISCTE, de um curso de pós-graduação em Finanças Públicas para conselheiros e auditores do Tribunal de Contas de Angola.

- Cooperação bilateral

A cooperação bilateral foi desenvolvida privilegiando as relações com as ISC dos países de língua portuguesa e com as ISC de países membros da UE, bem como com outras instituições congéneres com funções jurisdicionais.

Os laços entre os Tribunais de Contas de Portugal e Espanha são especialmente estreitos, o que ficou bem patente na realização do IV Encontro, em 2018, que culminou com a assinatura da *Declaração de Trujillo*, documento orientador do aprofundamento das relações bilaterais ente os dois Tribunais, com enfoque no compromisso de realização de uma auditoria conjunta no âmbito dos recursos naturais, tendo já sido realizadas ou iniciadas ações articuladas, designadamente de auditoria no domínio das políticas e medidas de prevenção, combate e mitigação da desertificação e dos incêndios florestais.

No período a que presidi ao Tribunal foram aprofundadas as relações bilaterais com os Tribunais de Contas de Angola, Cabo Verde, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, o Tribunal de Recurso de Timor-Leste e o Comissariado de Auditoria de Macau, com cujos presidentes me reuni em

diversas ocasiões, tendo em vista o reforço das ações de formação e capacitação, assim como da cooperação em geral.

Do mesmo modo, visando o tratamento de questões comuns e o fortalecimento das relações de cooperação bilateral acolhi em Lisboa os presidentes do Tribunal de Contas Europeu e das ISC da Alemanha, Equador, Finlândia, Grécia, Letónia, Lituânia, Polónia e Roménia, bem como representantes das ISC do Brasil, Coreia do Sul, Espanha, França, Itália e Vietname. Na sequência destas visitas de trabalho foram estabelecidos protocolos de cooperação com a *Contraloria General* do Equador e com o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.

Pude ainda aprofundar as relações bilaterais com os Tribunais de Contas do Estado do Amazonas e do Estado da Bahia, no Brasil.

- Outras atividades de cooperação

OLACEFS

Na qualidade de membro aderente da Organização Latino-Americana e do Caribe de ISC (OLACEFS) o Tribunal participou na sua XXIX Assembleia Geral anual, em 2019, onde foram debatidas questões de ética e integridade.

Auditor externo de Organizações Internacionais

O Tribunal de Contas foi designado, em 2018, auditor externo da *Agência Europeia de Satélites Operacionais para a Monitorização do Tempo, Clima e Ambiente a partir do Espaço* (EUMETSAT) para um mandato de três anos, responsabilidade que desempenhei até setembro de 2020, no que fui apoiado por uma equipa de auditores muito dedicada e competente liderada pela Conselheira Maria da Luz Faria.

Peer review

Uma das primeiras atividades de cooperação realizada durante o meu mandato foi a ação de seguimento das recomendações formuladas na *peer review* efetuada em 2012 ao Tribunal de Contas francês. Esta ação foi concluída em setembro de 2017 com a apresentação do respetivo relatório, no *Palais Cambon*, ao Primeiro presidente Didier Migaud, magistrados e dirigentes do Tribunal de Contas francês.

ISC dos países membros da OTAN

O Tribunal participa ainda nas reuniões anuais dos Tribunais de Contas e Auditores Gerais dos países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

6 – *Intervenções públicas*

O período em que exerci a presidência do Tribunal de Contas proporcionou-me a oportunidade de me expressar em congressos, colóquios, conferências, seminários e outras iniciativas para que fui convidado a intervir ou em que tive a responsabilidade de pronunciar-me em razão das funções que exerci, sem esquecer as entrevistas e artigos publicados na comunicação social. Guardo na memória a entrevista ao “*Jornal de Negócios*”, em janeiro de 2019, e a “última entrevista”, ao “*Expresso*”, em junho de 2020.

Creio, porém, que devo partilhar aqui três intervenções públicas que ilustram temas que considere prioritários ou cuja consideração é relevante para o papel futuro do Tribunal de Contas: a reforma da contabilidade pública, a contratação pública e o visto prévio, e o controlo das finanças públicas à luz da equidade intergeracional.

CONFERÊNCIA “*REFORMA DA CONTABILIDADE PÚBLICA*”

Salão Nobre do Ministério das Finanças, Lisboa, 28 de abril de 2017

“A iniciar os trabalhos desta Conferência, gostaria de começar por agradecer o convite para proferir estas palavras iniciais e por felicitar os seus organizadores pela oportunidade que a todos proporciona de refletir sobre temática tão relevante, especialmente se tivermos presente o momento que se vive de transição para uma nova disciplina orçamental e contabilística.

Quer a nível nacional quer internacional, a realidade mostra que os sistemas contabilísticos são de extrema importância na tomada de decisões.

Tanto o Estado como a empresa necessitam de informação credível e fiável acerca da sua posição financeira, orçamental, económica e patrimonial. Para a empresa, essa informação é essencial para orientar a sua atividade; para o Estado, essa informação é fundamental para regular a economia e tributar as organizações, permitindo ainda o controlo da legalidade, a avaliação de resultados e a prestação de contas.

Tradicionalmente, a contabilidade pública apresentava como principal (e quase único) objetivo demonstrar que o Estado e as demais entidades do Sector Público Administrativo (SPA) aplicavam os meios financeiros que lhes haviam sido confiados pelas respectivas autoridades orçamentais, de acordo com a Lei.

No nosso país, o grande passo, como é sabido, foi dado com a adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos planos oficiais setoriais públicos (o Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais; o POC-Saúde, POC-Educação e o POC-Segurança social), cujo principal objetivo foi promover a integração da Contabilidade Orçamental, Patrimonial e Analítica numa contabilidade pública moderna capaz de constituir um verdadeiro instrumento de gestão e, fundamentalmente, permitir um adequado controlo financeiro da execução orçamental numa perspetiva de caixa e de compromissos, bem como a obtenção expedita dos elementos indispensáveis para cálculo das grandezas relevantes na ótica da Contabilidade Nacional.

Com esta reforma pretendeu-se evoluir de um sistema de informação eminentemente orçamental, especificamente orientado para o controlo da legalidade financeira e a prestação de contas, para um sistema igualmente vocacionado para a tomada de decisão que privilegiasse a adoção de modernas técnicas de gestão. Apesar de muito se ter evoluído a verdade, porém, é que o processo de normalização contabilística do Estado e dos demais entes públicos carece de desenvolvimentos e aperfeiçoamentos. Esta situação resulta, por um lado, da necessidade de aprofundar o processo de convergência com as normas internacionais de contabilidade para o setor público (IPSAS), tendo em conta os desenvolvimentos com vista à adoção das European Public Sector Accounting Standards (EPAS) e, por outro, da subsistência de um sistema contabilístico cuja estrutura conceptual de base não permite ainda ter uma visão completa, agregada, consolidada e comparável das finanças públicas nacionais.

É necessário melhorar a compreensão da posição e das perspetivas financeiras do Setor Público; é fundamental que se confira ao gestor público a informação de que necessita para a tomada de decisões eficientes do ponto de vista financeiro; é essencial assegurar aos cidadãos que os seus representantes são efetivamente responsáveis pelo desempenho e pelos resultados alcançados. E isto porque no setor público essa infor-

mação constitui, antes de mais, um instrumento fundamental para promover a transparência e assegurar a prestação de contas (accountability).

Tudo isto naturalmente sem menosprezar as questões ligadas à sustentabilidade financeira, e por isso a avaliação do desempenho do setor público tem igualmente de focar-se no alcance dos objetivos em termos de serviço a prestar aos cidadãos em função dos recursos disponíveis.

A plena implementação do Sistema de Normalização Contabilística permitirá generalizar a base de acréscimo na contabilidade e relato financeiro a todo o Setor Administrações Públicas; fomentará a harmonização contabilística, institucionalizando o Estado como uma entidade que relata, mediante a preparação de demonstrações orçamentais e financeiras numa base individual e consolidada; desenvolverá o alinhamento entre a contabilidade pública e a contabilidade nacional; contribuirá para a satisfação das necessidades dos utilizadores da informação do sistema de contabilidade e relato orçamental e financeiro das Administrações Públicas; permitirá, enfim, uniformizar procedimentos, criando as condições necessárias ao processo de consolidação de contas.

Para isso é essencial, conforme vem insistindo o Tribunal de Contas nos seus sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, que o modelo contabilístico adotado se torne uma realidade efetiva para todas as entidades e organismos do Sector Administrações Públicas e que definitivamente se dê concretização à contabilidade na ótica do acréscimo (accrual) e ao processo de consolidação de contas, porque só assim poderemos falar em rigor e transparência nas contas públicas; só assim se conseguirá ter exata perceção dos passivos e das responsabilidades futuras e contingentes no quadro da governação.

Sendo estes os desafios que a reforma da administração financeira do Estado em curso encerra [e que no plano dos princípios estão bem presentes na nova Lei de Enquadramento Orçamental e no Decreto-Lei que instituiu o Sistema de Normalização Contabilística para o Setor Administrações Públicas], será importante ter presente que a sua implementação não constituirá tarefa fácil. Conforme constatou recentemente a OCDE no seu relatório de 2016 sobre “Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries”, a implementação do sistema de contabilidade na ótica do acréscimo levada a efeito recentemente em muitos

outros países da OCDE registou uma duração média de 10 anos (havendo, porém, casos extremos, como na Suécia, onde a reforma levou 20 anos a estar completamente implementada).

Entre as dificuldades apontadas ganham particular destaque as que resultam da adaptação dos sistemas de informação ao novo modelo contabilístico, sendo consideravelmente relevantes os custos financeiros e operacionais associados, as especificidades que alguns setores de atividade do Estado revestem, carecendo de tratamento diferenciado, bem como as dificuldades inerentes ao processo legislativo que se refletiu na adoção da legislação financeira necessária à sua plena concretização.

Condição primordial ao sucesso da reforma em curso será por isso ter consciência da complexidade que a sua plena implementação representa. Não é por acaso que em muitos dos países, conforme sublinha o mesmo relatório da OCDE, se optou por um calendário de implementação faseado, por forma a minimizar os riscos e a maximizar as probabilidades de sucesso na sua execução. Alguns países, como foi o caso da Dinamarca, adotaram uma fase-piloto, o que permitiu, através de um processo de avaliação regular, identificar atempadamente as condicionantes e os obstáculos existentes ao processo de transição para o novo modelo contabilístico.

Fundamental é igualmente assegurar que o processo de reforma seja dotado de uma liderança forte, que em nome de uma estratégia global assegure a uniformização de princípios e critérios de atuação, capaz de moldar comportamentos e atitudes. É que a mudança que se pretende operar não é apenas uma mudança legislativa ou de modelo. Trata-se de uma mudança estrutural que altera radicalmente comportamentos e atitudes, constituindo uma nova forma de estar e pensar a Administração e os seus interlocutores.

No exercício do seu dever de controlo externo e independente das finanças públicas, o Tribunal de Contas vem acompanhando o processo de reforma da administração financeira do Estado, na qual se insere o novo normativo contabilístico. Neste âmbito, o Tribunal já alertou para a subsistência de alguns riscos que, no curto prazo, podem inviabilizar a aplicação atempada do novo sistema. Referimo-nos, em concreto, à manutenção de uma certa indefinição quanto à coordenação global do processo de transição e à ausência de uma estratégia de implementação consistente; à necessidade de revisão de diplomas relativos à arquitetura

financeira do Estado, essenciais ao desenvolvimento das soluções a implementar; à monitorização das medidas que permitirão adaptar os sistemas locais de contabilidade ao Sistema de Normalização Contabilística, designadamente ao nível do controlo das operações; e à situação das entidades piloto, que não chegaram a atuar como tal, inviabilizando a recolha de informação útil à preparação do processo de transição das restantes entidades.

Também no que respeita à nova Lei de Enquadramento Orçamental, o Tribunal alerta para o risco de não estar assegurada a sua plena aplicação no prazo legalmente previsto (setembro de 2018), face à ausência de definição dos procedimentos que deverão presidir à criação e funcionamento da Entidade Contabilística Estado, bem como de aspetos-chave do processo de consolidação orçamental, designadamente no que respeita à identificação das entidades abrangidas, à definição de políticas contabilísticas uniformes, aos critérios de mensuração compatíveis e à identificação de operações comuns.

O Tribunal congratula-se com o facto de algumas das recomendações formuladas no âmbito da auditoria ao processo de implementação do novo sistema contabilístico terem encontrado acolhimento na Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, que veio estabelecer a estratégia de disseminação e implementação do Sistema de Normalização Contabilística, da reforma da contabilidade e contas públicas em geral.

Esta é, aliás, uma temática relativamente à qual o Tribunal de Contas é particularmente sensível porque da sua concretização dependerá a certificação legal de contas, incluindo a da Conta Geral do Estado.

Para o efeito, afigura-se-me igualmente essencial que a Administração seja dotada de um modelo de auditoria e controlo interno eficaz, que funcione de forma articulada e com base em princípios comuns, por forma a permitir ao auditor externo que é o Tribunal de Contas basear-se no respetivo tratamento das demonstrações orçamentais e financeiras. Por outro lado, é igualmente relevante considerar o processo de prestação de contas perante o Tribunal, à luz de todos estes desenvolvimentos.

Estamos, porém, conscientes das dificuldades e dos riscos inerentes a este processo de transição, mas igualmente cientes das vantagens que essa transição encerra: a adoção de um modelo de gestão orientado sobretudo para os resultados, suscetíveis de avaliação por recurso a um

conjunto de indicadores de desempenho adequados e à adoção de regras contabilísticas que permitirão aferir da qualidade das opções financeiras tomadas.

Uma gestão assente nos resultados exige maiores responsabilidades de quem gere a coisa pública, mas igualmente maior exigência para quem fiscaliza. Estejamos todos à altura deste grande desafio.”

CONFERÊNCIA “O TRIBUNAL DE CONTAS, A CONTRATAÇÃO PÚBLICA E A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA”

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, Ponta Delgada, 7 de julho de 2017

“A iniciativa de organizar este Seminário, à qual prontamente aderi, tem na sua génese a intenção de criar um espaço de debate fora do âmbito estrito do Tribunal de Contas, associando à reflexão sobre temática tão relevante como é a dos contratos públicos, a comunidade científica e académica, bem como todos os profissionais que têm de proceder à aplicação das regras da contratação pública.

O objetivo é podermos refletir sobre as virtudes e as fragilidades do processo de contratação pública, quer na ótica do gestor público quer na de quem tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento da lei, sem esquecer, naturalmente, as mudanças que se anunciam em matéria de regime. Esta é uma preocupação que resulta do reconhecimento de que a contratação pública constitui um instrumento para a boa governação, potencialmente geradora de maior eficiência quando bem gerida, contribuindo assim para uma sociedade mais justa e inclusiva.

Ganha por isso cada vez maior expressão o princípio de que o esforço fiscal exigido à sociedade encontra justificação na medida em que o interesse público seja efetivamente prosseguido, no respeito pela lei e orientado por padrões de qualidade. Isto porque se espera que a atuação do Estado e dos demais entes públicos não se limite, apenas, ao cumprimento da lei e à observância dos procedimentos. Os cidadãos esperam que os dinheiros públicos sejam bem utilizados e geridos, atendendo a critérios de economia, eficiência e eficácia, e que o mérito da gestão se traduza no incremento da qualidade dos serviços que lhes são prestados e na melhoria da sua qualidade de vida.

Deste modo, exige-se que a Administração atue sempre em nome dos cidadãos; exerça as suas competências tendo em vista a satisfação dos interesses da coletividade; observe a legalidade vigente; adote, de entre as medidas necessárias e adequadas, as menos gravosas ou dispendiosas para o erário público; proceda com isenção e perfilhe critérios uniformes na prossecução do interesse público.

Deve, porém, reconhecer-se que a contratação pública constitui uma das áreas mais complexas das finanças públicas. Seja em razão da legislação que lhe está associada, nem sempre de fácil apreensão, seja pela existência de entidades com estatutos jurídicos diferenciados, pouco claros quanto à respetiva disciplina financeira, seja pela ausência de um adequado sistema de controlo interno (SCI) que reduza o risco de incumprimento das leis em vigor.

Não é por isso difícil perceber a especial ligação que a contratação pública tem com o Tribunal de Contas, quer no plano técnico quer jurisdicional. Integrado no poder judicial, ao Tribunal de Contas estão cometidas tarefas que se revelam essenciais à prossecução dos objetivos de disciplina e rigor na realização da despesa pública.

Considerando os poderes de fiscalização de que o Tribunal se encontra investido, ganha nesta sede especial importância o papel desempenhado pela fiscalização prévia. E o certo é que esta forma de fiscalização constitui um fator essencial de disciplina, permitindo uma análise independente da adequação da decisão de contratar aos normativos em vigor.

Não é por isso de estranhar que o legislador, numa opção clara de uniformizar critérios e reforçar a disciplina a que se subordina a despesa pública, tenha sujeitado à mesma disciplina de controlo todas as entidades que independentemente da sua natureza, pública ou privada, empresarial ou administrativa, tenham a seu cargo a gestão ou a utilização de dinheiros ou outros valores públicos.

Para além de poder fiscalizar os contratos numa fase anterior à sua execução, o Tribunal de Contas dispõe igualmente de poderes para acompanhar a respetiva execução, incidindo sobre contratos visados e sobre os que estão dispensados do visto por força da lei.

Trata-se de um instrumento de controlo complementar à fiscalização prévia que, ao permitir identificar os riscos de execução de projetos, poderá contribuir para uma melhor avaliação das necessidades e a consideração, em projetos futuros, de estratégias alternativas que garantam melhores resultados.

Porque o controlo da atividade contratual tende a identificar-se não apenas com a verificação da legalidade, mas também com o controlo do respeito por critérios económicos ou de gestão, a intervenção do Tribunal tem vindo ser encarada mais numa perspetiva preventiva, corretiva e pedagógica do que propriamente sancionatória.

Os resultados da fiscalização prévia sustentam este nosso entendimento, verificando-se a recusa do visto em cerca de 1% dos processos analisados pelo Tribunal, uma diminuição, nos últimos anos, da expressão financeira dos processos visados com recomendações, a par de um aumento significativo de pedidos de esclarecimento.

Esta tendência tem permitido suprir, de forma atempada, ilegalidades e irregularidades detetadas pelo Tribunal num número significativo de casos, conduzindo até, em algumas situações, à redução dos encargos assumidos pelas respetivas entidades.

Importa, porém, sublinhar que o Tribunal não se substitui ao gestor. É a este que cabe a responsabilidade de, ab initio, obstar a que os processos sujeitos a visto enfermem de ilegalidades ou irregularidades.

Constata-se, porém, na generalidade das situações, uma deficiente instrução dos processos por parte das entidades remetentes, sendo significativamente elevado o número de processos em que o Tribunal teve de pedir esclarecimentos ou solicitar o envio de documentos em falta. A confirmar o que vimos dizendo, no ano de 2016, num universo total de 2881 processos analisados e findos, representando um volume financeiro global de cerca de 4,6 mil milhões de euros, o Tribunal formulou 3771 pedidos com esta finalidade. Este padrão também se verificou na Secção Regional dos Açores [155 pedidos de esclarecimento para 106 processos analisados em 2016].

De entre os problemas mais frequentes, destacam-se a adoção de modelos de avaliação de propostas que não permitem a respetiva comparabilidade, a substituição de empréstimos, sem demonstração da melhoria

dos encargos a médio e longo prazo ou a adoção de medidas que colocam em causa o cumprimento de planos de saneamento financeiro. Em resultado dos esclarecimentos prestados muitos dos processos foram visados, na maioria das situações após a celebração de adendas aos contratos ou substituição dos mesmos. Nalguns casos, registou-se também a redução dos encargos a assumir pela entidade pública outorgante.

Pode afirmar-se como muito positivo o papel que o Tribunal de Contas tem desempenhado no controlo da lei e dos regulamentos financeiros a que se subordina a contratação pública. Tal facto não deve, porém, inibir-nos de questionar como deve ser olhado o futuro e os novos desafios que o processo de reforma da administração financeira do Estado encerra. Como é sabido, a reforma em curso preconiza a adoção de um modelo de gestão pública orientado sobretudo para os resultados, suscetíveis de avaliação por recurso a um conjunto de indicadores de desempenho que permitirão aferir da qualidade das opções financeiras tomadas.

Ganha assim cada vez mais significado, dada a sua plena consagração na Lei de Enquadramento Orçamental, a observância de regras relativas à sustentabilidade financeira, à equidade intergeracional, à estabilidade orçamental ou à boa gestão financeira, o que exige maiores responsabilidades de quem gere a coisa pública e representa novos desafios para quem fiscaliza. Faz por isso sentido que se reflita sobre como poderá o Tribunal considerar o controlo de mérito da própria decisão de contratar, orientando a sua fiscalização por padrões de qualidade e critérios de oportunidade, salvaguardada que seja a liberdade de decisão política e o respeito pelo princípio da separação de poderes. Trata-se, no fundo, de avaliar o impacto financeiro e orçamental da decisão financeira, com o intuito de assegurar o cumprimento das exigências de disciplina orçamental e de sustentabilidade das finanças públicas, promovendo uma melhor e mais eficaz atuação dos entes públicos.

Resta-me agradecer a presença de todos e desejar que este Colóquio constitua um forte contributo para uma reflexão séria sobre a atividade contratual pública, dissipando dúvidas quanto ao regime jurídico-financeiro a que está subordinada e encontrando caminhos para uma gestão mais rigorosa dos recursos públicos, de modo a que a sua aplicação seja exclusivamente feita na prossecução do interesse público, procurando-se os melhores resultados ao menor custo.”

SEMINÁRIO “OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A JUSTIÇA INTERGERACIONAL”

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 19 de junho de 2018

É com muito gosto que me associo a esta iniciativa conjunta do Centro de Investigação Teoria e História do Direito da Universidade de Lisboa e do Instituto Rui Barbosa, a quem quero agradecer, nas pessoas do Senhor Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto e do Senhor Professor Doutor Sebastião Helvécio Castro, o convite para participar neste IV Seminário Iberoamericano de Direito e Controlo, para abordar o tema “os Tribunais de Contas e a Justiça Intergeracional”.

Este é, inegavelmente, um tema do maior relevo e atualidade, quer sob a ótica do direito e da justiça, quer sob o prisma das finanças públicas e do controlo financeiro público, apresentando-se a garantia da justiça intergeracional como um dos desafios que se colocam aos Tribunais de Contas do século XXI.

O Tribunal de Contas português é um órgão de soberania cujo estatuto, missão e principais competências estão plasmados na Constituição: fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, analisar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras.

O Tribunal de Contas dispõe, assim, de mandato constitucional para administrar a justiça financeira em nome do povo (das gerações presentes e futuras). Como tribunal especializado cabe-lhe defender o direito dos cidadãos a uma gestão dos recursos financeiros públicos pautada por critérios de legalidade, racionalidade e integridade.

Para além do seu significado jurídico, o estatuto jurídico-constitucional do Tribunal de Contas revela a confiança que os cidadãos nele depositam, e a aptidão que lhe reconhecem para ajudar a concretizar a promessa, inscrita no artigo 1.º da Constituição, de construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”.

Recorde-se, a este propósito, a posição expressa pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através das suas Resoluções de 22 de dezembro de 2011 e de 19 de dezembro de 2014, que reconhecem a importância dos

tribunais de contas (e instituições congêneres) na promoção da transparência, da accountability e de uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos financeiros públicos, em benefício dos cidadãos.

Os cidadãos são a razão de ser do Tribunal de Contas e são eles os principais destinatários do seu trabalho. Não apenas os cidadãos do presente, mas também os do futuro, para quem se transmitirão os custos de compromissos financeiros assumidos no presente.

As gerações futuras têm direito a dispor de recursos suficientes que lhes permitam ter condições de vida, pelo menos, ao nível das do presente, e que lhes possibilitem fazer as suas próprias escolhas, em liberdade.

A preservação dos recursos financeiros das gerações futuras requer uma gestão financeira responsável, no presente, em obediência aos princípios da equidade intergeracional e da sustentabilidade financeira.

Estes dois princípios fundamentais, que decorrem da Constituição, têm hoje, também, expressa consagração legal, não podendo deixar de ser considerados pelo Tribunal de Contas na sua atividade como auditor público e jurisdição financeira.

Na verdade, a atual Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) inclui no seu elenco de princípios orçamentais o princípio da equidade intergeracional (artigo 13.º).

Este princípio vincula todo o setor das administrações públicas, e impõe uma distribuição equitativa “de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual”.

Decorre deste princípio a exigência de que o relatório e os elementos informativos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado contenham informação sobre os impactos futuros das despesas e receitas públicas, sobre os compromissos do Estado e sobre responsabilidades contingentes.

Ainda nos termos da LEO, a verificação do respeito pelo princípio da equidade intergeracional implica a apreciação da incidência orçamental de diversas matérias, nomeadamente:

- *Dos investimentos públicos;*
- *Dos encargos com os passivos financeiros;*
- *Das necessidades de financiamento das entidades do setor empresarial do Estado;*
- *Dos compromissos orçamentais e das responsabilidades contingentes;*
- *Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de carácter plurianual;*
- *Das pensões;*
- *Da receita e da despesa fiscal, nomeadamente a que resulte da concessão de benefícios tributários.*

A garantia da justiça intergeracional liga-se também, necessariamente, à sustentabilidade das finanças públicas. De acordo com a LEO a sustentabilidade das finanças públicas consiste na “capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e da dívida pública”.

O princípio da sustentabilidade financeira exige o respeito pelos limites do défice orçamental e da dívida pública plasmados na LEO, os quais resultam das regras da União Europeia nesta matéria, designadamente das previstas no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto.

A evolução registada, nesta matéria, no direito da União Europeia [com os designados “six-pack” (que inclui o “Semestre Europeu”) e “two-pack”, e com a assinatura do Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação, que inclui o Pacto Orçamental], foi no sentido do reforço dos mecanismos de prevenção e de correção de desequilíbrios orçamentais aptos a ameaçar a sustentabilidade financeira dos Estados membros, em particular dos que integram a União Económica e Monetária.

O incumprimento dos mencionados princípios orçamentais da equidade intergeracional e da sustentabilidade financeira, ou de outros princípios orçamentais, constitui circunstância agravante da inerente responsabilidade financeira (artigo 31.º, n.º 1, LEO), cuja efetivação compete em exclusivo ao Tribunal de Contas. Por esta razão, a LEO determina que a verificação do referido incumprimento deve ser de imediato comunicada ao Tribunal de Contas (artigo 31.º, n.º 2).

Para além do seu papel como jurisdição financeira sempre que ocorra violação de normas financeiras, o Tribunal de Contas desenvolve também uma atividade fundamental de fiscalização da execução orçamental, com destaque para o seu papel como auditor público, que lhe permite realizar auditorias de qualquer natureza, em ordem a contribuir para a boa gestão dos recursos públicos, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas.

Porém, como sabemos, a justiça intergeracional e a sustentabilidade não têm apenas uma dimensão financeira. Elas compreendem igualmente outras dimensões, designadamente de natureza económica, social e ambiental.

Importa salientar, a este propósito, que os Tribunais de Contas de hoje não centram exclusivamente a sua atividade nos aspetos estritamente financeiros e contabilísticos da governação pública. A sua ação estende-se a todas as atividades que envolvem a mobilização de dinheiros públicos, nos mais diversos domínios das políticas públicas – saúde, educação, emprego, segurança social, ambiente, recursos naturais, etc.

Hoje, os Tribunais de Contas, enquanto auditores públicos, são instituições que alertam para os riscos, fornecem garantias e formulam recomendações tendo em vista uma gestão financeira eficaz, eficiente, responsável, transparente e que garanta que os cidadãos sabem como é utilizado o seu dinheiro.

É desta forma que podem contribuir para a existência de políticas públicas sustentáveis e que respeitem o princípio da justiça intergeracional, com impacto na sociedade e nas condições de vida dos cidadãos (do presente e do futuro), assim contribuindo igualmente para restabelecer a confiança dos cidadãos nas instituições.

É neste quadro que assumem relevo para a atividade dos Tribunais de Contas os dezassete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos na Agenda 2030 das Nações Unidas.

Estes são objetivos de uma comunidade de mais de sete mil milhões de pessoas que poderão, juntas, alcançar algo que seja maior do que a soma dos desafios diários que enfrentam nos respetivos países. Pretendem fornecer soluções globais para os desafios globais que afetam todos os países do mundo: saúde, educação, igualdade de oportunidades, energia

sustentável, crescimento económico inclusivo e redução das desigualdades, infraestruturas resilientes, qualidade do ambiente e consumo sustentável: todos estes objetivos são tão relevantes para as sociedades europeias como para qualquer outro lugar do mundo.

Como observou, em 2015, o então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, aquando do lançamento da Agenda 2030, ela “obriga-nos a olhar para além das fronteiras nacionais e interesses de curto prazo e agir em solidariedades de longo prazo. Não podemos mais permitir-nos pensar e agir em silos”. Estamos, sem dúvida, perante um elenco ambicioso de objetivos, os quais, ao mesmo tempo que se apresentam como imprescindíveis para um desenvolvimento sustentável, são também indispensáveis para garantir a justiça intergeracional.

A definição de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com a extensão e o conteúdo com que tal é feito na Agenda 2030, aponta para a necessidade de se aliar a racionalidade da gestão dos recursos ao respeito pelos valores e princípios fundamentais dos Estados Democráticos de Direito.

Deste modo, entrelaçam-se as dimensões financeira, económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, as quais, por sua vez, são indispensáveis para a garantia da justiça intergeracional. Como refere o atual secretário-geral da ONU, António Guterres, em artigo publicado no passado sábado no jornal Público: “os objetivos do desenvolvimento sustentável representam o (...) caminho para um mundo mais justo, pacífico e próspero, assente num planeta mais saudável, mas são também uma convocatória à solidariedade intergeracional”.

Mas que podem os auditores públicos fazer neste sentido? Que pode fazer o Tribunal de Contas?

São diversas as vias através das quais o Tribunal de Contas pode contribuir para a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Desde logo, o Tribunal de Contas está em condições de contribuir especificamente para a concretização do objetivo 16 (construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas), na medida em que, através da sua atividade como auditor público, as suas recomendações visam a melhoria da gestão financeira pública e, assim, para a existência de instituições públicas mais eficazes e responsáveis. Para o efeito, pode lançar

mão de qualquer tipo de auditoria, seja ela financeira, de conformidade ou de desempenho.

Mas pode também, o Tribunal de Contas, contribuir para a prossecução de outros objetivos, designadamente os que estão ligados à saúde, à educação e ao ambiente, através das auditorias que realiza nestes domínios.

Expressão da importância para o controlo financeiro externo e independente dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foi a assinatura, em setembro de 2017, da declaração do Funchal. Nesta declaração, as Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (considerando que os ODS abrem novas oportunidades para o controlo financeiro externo e independente), comprometeram-se a considerar a realização de auditorias coordenadas, no âmbito dos ODS (por exemplo, entre outros, os ligados ao uso sustentável dos ecossistemas terrestres, à igualdade de Género, à Saúde e Bem Estar, e ao desenvolvimento de Instituições Sólidas).

Também no domínio bilateral, os Tribunais de Contas de Portugal e Espanha (na sequência do seu IV encontro bilateral em Trujillo realizado em abril deste ano) acordaram desenvolver, no quadro da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI), ações conjuntas no âmbito da implementação dos objetivos da Agenda 2030, conscientes que os mesmos comportam novos e desafiantes campos para o controlo financeiro e para as atividades de auditoria. Em particular, os dois Tribunais de Contas elegeram como domínios prioritários para futuras ações de cooperação a implementação dos objetivos da Agenda 2030 relacionados com a disponibilidade e gestão sustentável da água (objetivo 6) e com o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, a gestão sustentável as florestas e o combate à desertificação (objetivo 15).

Ao contribuir para a boa governação, para a prestação de contas e para a responsabilidade nas finanças públicas, o Tribunal de Contas pode também contribuir, de forma relevante, para a sustentabilidade e para a justiça intergeracional. Estas questões são especialmente prementes em domínios como os da Segurança Social, Saúde e Educação, os quais são merecedores de uma atenção particular, considerando os impactos que a evolução demográfica previsivelmente terá nos mesmos. Trata-se de áreas em que a sustentabilidade financeira se entrecruza com a problemática da efetivação de direitos sociais, e nas quais o Tribunal de Contas

pode desempenhar um papel de alerta para os riscos para as finanças públicas que decorrem dos impactos referidos.

Gostaria, antes de concluir, de fazer referência à atividade de fiscalização prévia desenvolvida pelo Tribunal de Contas. Através dela, o Tribunal fiscaliza a conformidade dos atos e contratos públicos que envolvam despesa pública ou a assunção de compromissos financeiros. Neste âmbito tem assumido particular relevo a aplicação dos princípios e regras da contratação pública, e dos princípios gerais de direito administrativo.

Mas talvez esta fiscalização pudesse ir além de um controlo de estrita legalidade, tomando em linha de conta aspetos substantivos da contratação em causa, designadamente a sua conformidade com os ODS.

Neste sentido, seria relevante considerar, na avaliação das propostas, em que medida as mesmas consideram os impactos ambientais, económicos, sociais ou outros relevantes na situação concreta, ou se essa avaliação e subsequente adjudicação se funda, basicamente, no critério preço. Esta é uma matéria que talvez merecesse uma maior atenção por parte do legislador e um esforço de sensibilização das entidades públicas por parte do Tribunal de Contas.

Uma última palavra para a importância de que se reveste a comunicação do Tribunal de Contas com os cidadãos e com as entidades fiscalizadas, que se nos afigura ser uma condição indispensável para o sucesso da sua missão.

Espero que estes tópicos possam contribuir, de alguma forma, para a reflexão que este seminário propõe em torno do tema “Justiça Intergeracional”, salientando o papel relevante que os Tribunais de Contas podem desempenhar na sua garantia, enquanto instituições ao serviço do Estado de Direito e dos Cidadãos, do presente e do futuro. “

7 – A presidência do Conselho de Prevenção da Corrupção

A presidência do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) é inerente à presidência do Tribunal de Contas. Foi uma experiência muito enriquecedora que, conjuntamente com os demais Conselheiros, o Secretário-Geral e os membros do núcleo de apoio técnico, permitiu dar continuidade ao projeto iniciado sob a presidência do Presidente Guilherme d’Oliveira Martins e

concretizar novos projetos ao longo deste período de quatro anos, de que me permito destacar os que a seguir indico.

Recomendações

Foram emitidas quatro recomendações:

- Em maio 2017 – nova recomendação sobre *Permeabilidade da lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas*⁵⁵;
- Outubro 2019 – atualização, em virtude das alterações introduzidas ao Código dos Contratos Públicos, da recomendação de 2015 sobre *Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública*⁵⁶;
- Janeiro 2020 – atualização da recomendação de 2012 sobre *Gestão de Conflitos de Interesses no setor público*⁵⁷, na sequência da adoção do chamado “pacote da transparência” em 2019 e do estudo do CPC, de 2018, relativo à “Gestão dos Conflitos de Interesse - Setor Público”;
- Maio de 2020 – nova recomendação sobre *Prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19*⁵⁸.

Uma referência particular à recomendação sobre *Permeabilidade da lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas* que tive ocasião de apresentar, em junho de 2018, no seminário “Qualificar o apoio ao Centro do Governo”, promovido pela Presidência do Conselho de Ministros (PCM) e em que participaram a Ministra Maria Manuela Leitão Marques e o Secretário de Estado Tiago Antunes, para além de cerca de meia centena de secretários-gerais de ministérios, diretores gerais e altos funcionários da administração do Estado. Foi uma oportunidade única para sensibilizar para esta matéria e sublinhar quão importante é que os órgãos legislativos ponderem os riscos legais suscetíveis de provocar incerteza na elaboração, interpretação e aplicação de cada diploma legal.

⁵⁵ https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20170504.pdf

⁵⁶ https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20191002.pdf

⁵⁷ https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20200108.pdf

⁵⁸ https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20200506.pdf.

A Assembleia da República deu seguimento a esta recomendação do CPC através de Resolução em que “recomenda ao Governo a prevenção de riscos de corrupção durante a pandemia” [vd. Resolução n.º 4/2021 (D.R., I Série, de 25.01.2021)].

Para assegurar que as iniciativas legislativas, sobretudo das áreas financeiras, acautelem riscos de fraude, corrupção e conflitos de interesses, propôs o lançamento de um projeto piloto. A realização de um “teste de integridade” de cada projeto de ato normativo através do qual se responde a cinco questões essenciais sobre o mesmo: necessidade, simplicidade, imparcialidade, risco e transparência, devendo tal ponderação ser objeto de referência nas respetivas notas justificativas. Esta ideia foi muito bem acolhida pela PCM que elaborou, em cooperação com o CPC, um questionário de avaliação para este efeito.

Entretanto, esta recomendação do CPC veio a ser expressamente consagrada como um instrumento de prevenção da corrupção no âmbito da “Estratégia nacional de combate à corrupção 2020-2024”, apresentada pelo Governo em setembro de 2020, nos seguintes termos: “*Na mesma linha de reforço da transparência inscrevem-se outras iniciativas, também no campo da produção legislativa, como o aprofundamento da experiência, já em curso, de avaliação da permeabilidade das leis aos riscos de fraude, corrupção e infrações conexas, com a exigência de uma avaliação prévia das medidas de política na perspetiva da corrupção (...)*”⁵⁹.

Novos projetos e iniciativas

De entre as iniciativas e projetos desenvolvidos durante este período gostaria de destacar três: o prémio CPC – Ciência, o projeto “Mais Vale Prevenir” e o protocolo de cooperação com o Comité Olímpico.

- *Prémio CPC – Ciência (2107)*

Esta iniciativa do CPC foi impulsionada pelo interesse público de que se reveste a promoção do estudo e investigação de matérias relacionadas com a sua missão, bem como pela importância para o CPC de fomentar o diálogo institucional e a cooperação com universidades e centros de investigação na definição de projetos comuns tendo em vista aprofundar o conhecimento do fenómeno da corrupção e a identificação de soluções preventivas⁶⁰. A primeira edição deste prémio teve lugar em 2018, tendo o mesmo sido atribuído ao ensaio “*Prevenção da Corrupção e infrações*

⁵⁹ “Estratégia nacional de combate à corrupção 2020-2024”, pág. 31, acessível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDaxMQAAAnRDZFAUAAA%3D>

⁶⁰ A correspondente deliberação do CPC é acessível em: <https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao-cpc-20170504.pdf>

*conexas associadas à utilização das interfaces cérebro-máquina*⁶¹ da autoria de Miguel e Carla Pais Vieira, investigadores do Instituto de Ciências da Saúde – Porto.

- “*Mais Vale Prevenir*” (2017-18)

Este projeto de educação para a cidadania promovido pelo CPC visa chegar às crianças e aos jovens através de todos os grupos profissionais que exercem funções nas escolas (professores e demais funcionários) tendo envolvido, entre 2017-18 e 2019-20, mais de 90 estabelecimentos de educação e ensino (escolas e agrupamentos escolares), cerca de 350 docentes e mais de 5 000 alunos. Com esta iniciativa o CPC procura chamar a atenção de toda a comunidade escolar para os impactos negativos causados à sociedade pela fraude, pela corrupção ou pelo suborno, sublinhando a importância de adotar princípios e valores éticos e de incentivar comportamentos íntegros, aptos a reconhecer e rejeitar a corrupção. O projeto “*Mais Vale Prevenir*” é um dos projetos educativos do CPC referidos como boa prática de “*Education for public integrity*”⁶² que contribui para consciencializar os mais novos para as causas e as consequências da fraude e da corrupção e para consolidar valores que garantam transparência, honestidade, responsabilidade e integridade.

- *Protocolo com o Comité Olímpico de Portugal* (2019)

Em dezembro de 2019 teve lugar a assinatura do protocolo de colaboração entre o CPC e o Comité Olímpico de Portugal (COP) dirigido à prevenção da corrupção no desporto, designadamente através de ações junto da comunidade escolar. A primeira iniciativa desenvolvida ao abrigo deste protocolo foi o Concurso Nacional “Jogo Limpo Contra a Corrupção”, especialmente dirigido às escolas de todo o país, visando selecionar um “slogan” que será utilizado em ações e iniciativas promovidas pelo COP, designadamente no âmbito dos Programas de Integridade no Desporto e de Educação Olímpica. Este concurso reuniu mais de centena e meia de propostas, de escolas de todo o país, tendo a frase “*Jogo limpo,*

⁶¹ O CPC promoveu a edição digital do trabalho premiado, acessível em: https://www.cpc.tcontas.pt/projetos/cpc_ciencia/edicao_01/premio_cpc-ciencia_2018.pdf

⁶² *OECD Public Integrity Handbook*, “Civic education programmes cultivate the knowledge, skills and behaviour to uphold public integrity”, box 5.4, acessível em: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ac8ed8e8-en/1/3/5/index.html?itemId=/content/publication/ac8ed8e8-en&csp_=676f6ac88ad48a9ffd47b74141d0fc42&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e7678

mente limpa!” da autoria de Mariana Reis, do Agrupamento de Escolas José Relvas, de Alpiarça, sido a selecionada pelo Júri nacional em abril de 2020⁶³.

Numa outra dimensão da prevenção da corrupção, as audições realizadas, em 2020, ao presidente da Associação Nacional de Municípios e ao vice-presidente da CIP – Confederação Empresarial de Portugal permitiram identificar o interesse mútuo em explorar a concretização de protocolos de cooperação. Se tal se vier a concretizar, será uma excelente oportunidade para a promoção de uma cultura de integridade junto dos que trabalham nas autarquias locais e junto das empresas, sobretudo das pequenas e médias empresas.

O 10º aniversário do CPC

Em 2018 o Conselho de Prevenção da Corrupção completou uma década de atividade. Para celebrar este aniversário o Conselho promoveu, conjuntamente com o Tribunal de Contas, uma conferência internacional sob o tema “*Integridade na Gestão Pública*”, em cuja sessão de abertura participaram o Presidente da Assembleia da República e a Ministra da Justiça, tendo eu proferido nessa ocasião a seguinte intervenção⁶⁴:

“A integridade é hoje reconhecida como um dos pilares de uma boa governação. Isso mesmo tem sido sublinhado por diversas organizações internacionais, como a OCDE, a qual tem dedicado uma atenção especial a este tema.

São diversos os documentos produzidos pela OCDE tendo por objeto a integridade. Entre eles, merece destaque a Recomendação para a Integridade Pública, de 2017, e para cuja elaboração o Tribunal de Contas contribuiu, enquanto Integrity Officer de Portugal e também como Presidente da Task Force da EUROSAI sobre Auditoria e Ética.

Um dos elementos estruturantes da Recomendação para a Integridade Pública é o da accountability, assinalando a importância de uma efetiva prestação de contas.

⁶³ Os resultados desta iniciativa conjunta do CPC e do COP podem ser consultados em: https://www.cpc.tcontas.pt/imprensa/noticias/2020/noticia_2020-04-30_01_cpc.html

⁶⁴ Intervenção na sessão de abertura da Conferência *Integridade na Gestão Pública*, em 05-12-2018.

Os Tribunais de Contas, como instâncias garantes da accountability, desempenham um papel de inegável relevo na promoção da integridade pública e na prevenção da corrupção.

A importância que o Tribunal de Contas português reconhece à integridade e à ética na gestão pública está bem patente no trabalho que tem desenvolvido na presidência da Task Force sobre Auditoria e Ética, da Organização Europeia de Tribunais de Contas (EUROSAT).

No contexto internacional, podemos mencionar também a Agenda 2030, das Nações Unidas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aí definidos, entre os quais se inclui o Objetivo 16, que aponta no sentido da promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, na garantia do acesso à justiça para todos e na construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Entre as metas definidas conta-se a redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas.

A corrupção constitui um obstáculo ao desenvolvimento sustentável e à garantia dos direitos humanos, penalizando, de forma mais acentuada, as pessoas que se encontram numa situação de fragilidade. Na promoção de um desenvolvimento sustentável, entrelaçam-se as dimensões financeira, económica, social e ambiental, as quais, por sua vez, são indissociáveis da promoção da paz, da justiça e de instituições sólidas e eficazes.

Os Tribunais de Contas têm um papel de relevo a desempenhar no esforço conjunto de construção de instituições mais sólidas e eficazes e de sociedades mais justas. Mas a promoção da integridade e a prevenção da corrupção, para ser eficaz, requer uma ação coordenada entre várias instituições.

O Conselho de Prevenção da Corrupção, cujo 10º aniversário de existência hoje assinalamos, é expressão dessa estratégia de coordenação, tendo sido criado com a função específica de contribuir para a prevenção do fenómeno. A sua composição pluri-institucional permite diferentes visões no domínio da prevenção da corrupção, o que sem dúvida enriquece os resultados do seu trabalho.

Para o exercício da sua missão, o Conselho de Prevenção da Corrupção tem cooperado com diversas entidades, nacionais e internacionais. No

plano nacional, ganham particular relevo o Ministério Público e os Tribunais que, nos termos da lei, comunicam as decisões relativas à sua ação quanto aos crimes e aos delitos associados ao fenómeno da corrupção e à má gestão pública. Quanto às organizações internacionais, destacaria a ONU, a OCDE e o GRECO do Conselho da Europa, cujas recomendações o Conselho acompanha, incluindo a sua efetiva aplicação pelo Estado português. Esses elementos informativos têm sido de grande importância para se conhecerem as principais áreas e fatores de risco na gestão pública.

O Conselho de Prevenção da Corrupção realiza audições a personalidades da administração pública e da sociedade civil, para, a partir dos seus testemunhos e experiências, melhor conhecer e aprofundar a questão da corrupção e da integridade na vida pública.

A ação mais direta do Conselho de Prevenção da Corrupção na gestão pública e nas entidades que a executam tem sido concretizada através da emissão de Recomendações e do acompanhamento da sua execução pelas entidades às quais se destinam.

Nas suas Recomendações, o Conselho tem vindo a assinalar a necessidade de todos os organismos do setor público produzirem, adotarem e divulgarem planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas. Em sentido convergente, o Conselho recomenda a adoção de instrumentos concretos de gestão e prevenção de conflitos de interesses.

Estas recomendações tiveram já consagração legislativa na lei do setor público empresarial, no Código dos Contratos Públicos e no Decreto-Legislativo Regional dos Açores que aprovou o orçamento da Região para 2018. Por outro lado, conduziram a outro tipo de iniciativas setoriais, nomeadamente, nos Ministérios da Justiça e da Saúde.

Também o processo legislativo foi, recentemente, objeto da atenção do Conselho, considerando a permeabilidade da lei e dos respetivos processos de elaboração, adoção e execução, a riscos de fraude e corrupção.

Refira-se também a emissão de pareceres a solicitação da Assembleia da República e do Governo sobre projetos de diplomas legais, em que o Conselho tem procurado chamar a atenção para a necessidade de identificação dos riscos e de criação de medidas que os previnam.

No acompanhamento da execução das suas Recomendações, o Conselho tem dedicado especial atenção à verificação da existência e conformidade metodológica dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, com a colaboração do Tribunal de Contas e dos órgãos de controlo interno da Administração.

Cerca de 1250 entidades, de todas as áreas do setor público, comunicaram já ao Conselho os respetivos planos de prevenção de riscos. Neste contexto, o Conselho tem realizado diversas “visitas pedagógicas”, a entidades aleatoriamente selecionadas - mais de 70, envolvendo cerca de 7000 dirigentes e técnicos - o que, para além de permitir o conhecimento das dificuldades concretamente sentidas no processo de elaboração e adoção dos instrumentos de gestão de riscos, tem contribuído para o reforço de uma cultura de integridade na Administração Pública.

A comunicação com a sociedade e o envolvimento desta na promoção de uma cultura de integridade, são também aspetos muito relevantes na atividade do Conselho, o qual tem procurado estimular e mobilizar os cidadãos, sobretudo os grupos etários mais jovens, em torno das questões da educação para os valores da cidadania, visando promover uma cultura de integridade.

*Neste domínio, o projeto *Imagens Contra a Corrupção* (que vai já na sétima edição) tem permitido que escolas, agrupamentos e comunidades escolares, envolvendo milhares de professores e alunos, participem em projetos conjuntos subordinados a temáticas como a ética, a integridade ou a prevenção da corrupção.*

*Ainda neste âmbito, gostaria de sublinhar dois projetos recentemente iniciados: o projeto *Mais vale prevenir* e o *Prémio CPC-Ciência*, que procuram estimular outras dimensões do processo formativo dos cidadãos.*

O primeiro envolvendo toda a comunidade escolar em ações formativas e de sensibilização sobre as questões da cidadania, da ética, da integridade e também da boa gestão pública; e o segundo estimulando os alunos do ensino superior a refletir e a investigar sobre estes temas, potenciando eventuais contributos inovadores para o controlo e prevenção da corrupção.

Esta é apenas uma ilustração, necessariamente breve, dos projetos e ações que o Conselho de Prevenção da Corrupção tem vindo a desenvolver, animado pela convicção de que os resultados do seu trabalho

constituem efetivos contributos para a promoção de uma cultura de integridade.

Nada disto teria sido possível sem o trabalho desenvolvido pelos Membros do Conselho de Prevenção da Corrupção que, ao longo desta década, se empenharam em afirmar o Conselho à luz da sua missão.

Permitam-me que mencione o inestimável contributo do seu primeiro Presidente, Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins, que nos dá a honra de moderar o 1.º Painel desta Conferência, e que evoque a memória do Senhor Prof. José da Silva Lopes, primeiro Membro cooptado do Conselho.”

Uma das ideias que retirei dos debates desta conferência, e que referi na minha intervenção final, foi a de que seria “ (...) *desejável, em linha com a recomendação do GRECO do Conselho da Europa, que a promoção da integridade pública, bem como a prevenção e o combate à corrupção sejam objeto de uma estratégia nacional, na qual se integrem e enquadrem as iniciativas do Conselho de Prevenção da Corrupção, por forma a maximizar a intervenção dos recursos disponíveis nas diferentes valências: legislativa, preventiva e repressiva*”⁶⁵.

Esta conferência foi encerrada pelo Senhor Presidente da República que sublinhou ser necessário ir mais longe na prevenção da corrupção, sobretudo através da ação educativa que começa nos mais jovens dos jovens, por forma a que os valores da ética prevaleçam, sendo certo que a prevenção é um desafio e um “*combate de todos - dos que fazem as leis, dos que aplicam a justiça e dos que educam: na família, nas escolas, na sociedade, no trabalho*”⁶⁶.

8 – Um ano sem precedentes

O ano de 2020 foi um ano sem precedentes. É o ano do surgimento do coronavírus SARS-COV2 em Portugal e do desenvolvimento da pandemia da COVID 19.

⁶⁵ Em setembro de 2020 o governo apresentou a ‘*Estratégia nacional contra a corrupção: 2020-24*’ preparada por um grupo de trabalho criado na dependência direta da Ministra da Justiça, no qual participaram representantes do CPC.

⁶⁶ Discurso de encerramento, acessível em: <https://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=157561>

Esta circunstância influenciou decisivamente os meus últimos seis meses à frente do Tribunal de Contas, que foram marcados pelo confinamento obrigatório, pela incerteza quanto à evolução da crise sanitária e pela necessidade de antecipar riscos e de assegurar uma gestão da mudança apta a garantir que o Tribunal continuava a exercer responsabilmente a sua missão.

Neste contexto, dirigi a seguinte mensagem em 3 de abril de 2020 a todos os colegas do Tribunal:

“Foi ontem renovada, pelo Senhor Presidente da República, a declaração do estado de emergência. Tal significa que devemos manter inalteradas as regras e procedimentos adotados para o teletrabalho, no âmbito do Plano de Contingência do Tribunal de Contas, assim dando cumprimento às medidas de isolamento e restrição do direito de deslocação, necessárias para reduzir o risco de contágio e de propagação do Coronavírus.

Ao mesmo tempo, foram igualmente tomadas as medidas necessárias para podermos continuar a cumprir a missão do Tribunal, com a especial preocupação de evitar encargos ou restrições para as administrações e entidades auditadas, tendo em conta o atual contexto, em que a intervenção pública está prioritariamente dirigida para a prevenção e o combate a esta pandemia e à preservação da saúde e segurança de todos.

Esta situação exigiu que nos tivéssemos de adaptar. A maioria de nós trabalha agora em casa, exceto aqueles que exercem funções críticas ou cuja presença nas instalações do Tribunal é absolutamente necessária. (...) A experiência das últimas semanas revelou que os que fazem o Tribunal de Contas – na sede e nas secções regionais - demonstram, todos os dias, um elevado sentido de serviço, dedicação e profissionalismo.

Mas vamos ter de continuar a nossa adaptação. As circunstâncias excecionais causadas pelo surto de coronavírus afetam as finanças públicas do nosso país, quer pela tendência recessiva a nível europeu e mundial quer pelo conjunto de medidas adotadas pela Assembleia da República e pelo Governo para minimizar o impacto desta crise nos domínios social, económico e orçamental.

Estes desenvolvimentos exigem que o Tribunal empreenda desde já uma reflexão profunda sobre as implicações da COVID-19 no Plano Estratégico e Trienal, bem como no Plano Anual 2020, tendo em vista identificar eventuais ajustamentos e alterações que se revelem necessários, por forma a que a nossa Instituição continue a ser relevante e credível num

futuro que será necessariamente diferente. Oportunamente pedirei conselho à Comissão Permanente sobre esta matéria, antes de reunir o Plenário Geral.

Agradeço, pois, o empenho, o profissionalismo e o sentido de responsabilidade de todos, Senhores Juízes Conselheiros, Senhores Procuradores-Gerais Adjuntos, Senhores Dirigentes e todos os Colaboradores do Tribunal de Contas, neste momento excepcional e difícil. Bem hajam!”

O plano de ação para 2020 seria ajustado em maio tendo em conta o impacto da COVID 19 nas atividades da Instituição. Ponderados os riscos e identificadas oportunidades, foi conferida prioridade ao investimento na transformação digital do Tribunal e ao recurso ao relacionamento desmaterializado nas várias vertentes da sua atuação, bem como à avaliação do impacto transversal da pandemia nas finanças públicas.

A intervenção que fiz no *Webinar* sobre “Controlo Externo das Finanças Públicas - Que Futuro para o Mundo pós-COVID19?”⁶⁷, sob o tema “*necessidade de lideranças inovadoras para fazer face às incertezas do mundo pós-COVID 19 – desafios e oportunidades que impõem uma mudança de paradigma ao controlo externo das contas públicas*” ilustra bem o que venho de referir. Nesta intervenção comecei por abordar os impactos da pandemia COVID 19 (em geral, em Portugal, nos ODS), para depois refletir sobre o papel das ISC num “novo normal” pós-COVID, com ênfase para a experiência vivida no Tribunal de Contas.

“O impacto direto da pandemia do novo coronavírus, combinado com as medidas de resposta de emergência tomadas para combatê-la afetou, de forma sem precedentes, milhões de pessoas em todas as regiões do globo, de países de elevado rendimento a economias emergentes e a regiões e países mais pobres, mergulhando o mundo no que poderá constituir a pior recessão dos últimos 100 anos.

A COVID-19 originou uma ampla crise global, sanitária, económica e social, que certamente terá impactos negativos no progresso das metas relativas à Agenda 2030 com graves consequências no cumprimento de alguns dos seus objetivos e indicadores.

⁶⁷ Este webinar foi promovido pelo programa Pro PALOP-TL ISC / PALOP-TL EU. A minha participação teve lugar em 18 de setembro de 2020.

Os mais afetados serão os mais vulneráveis: idosos, portadores de doenças crônicas, crianças e mulheres desprotegidas, pessoas que já viviam na pobreza, assim como jovens em início de carreira e populações deslocadas de refugiados e migrantes.

Antes de se conseguir obter medicamentos e vacinas seguras para combater o vírus SARS-CoV-2 acessíveis à população mundial e até que a imunidade de grupo seja alcançada, os países permanecerão altamente vulneráveis a novos surtos. Para além de investimentos de maior dimensão, esta crise realça o valor da informação em tempo real e sublinha que a deteção precoce de novos surtos de Covid-19 pode constituir a diferença. São também essenciais medidas sólidas para aprofundar os programas de prevenção, robustecimento do sistema de saúde e resiliência a pandemias.

Após as fases de emergência, os governos e seus parceiros, incluindo a Comunidade Internacional, estão a criar medidas de estabilização e a estabelecer estratégias para desenvolver planos de recuperação, garantindo o financiamento necessário para responder aos impactos negativos na economia e na sociedade originados por esta crise global de saúde pública.

A recuperação dos impactos socioeconómicos da pandemia deve basear-se em políticas nacionais fortalecidas e alinhadas com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Isso é fundamental para mitigar esse embate negativo da doença, em particular nos enfraquecidos sistemas de saúde pública, na pobreza e na segurança alimentar, porém, poderá exigir transformações pontuais de alguns ODS. A verdade é que a Agenda 2030 adquiriu recentemente uma importância ainda maior e mais relevante do que nunca sob o princípio “não deixar ninguém para trás”. Para tal, passou a incluir objetivos, metas e um quadro de indicadores, que podem apoiar a adoção de medidas de resposta a esta emergência e o planeamento no sentido de uma maior resiliência a choques futuros, especialmente sobre como lidar com as mudanças climáticas e superar as graves desigualdades exacerbadas pela pandemia.

A recuperação económica terá de se concentrar na sustentabilidade ambiental e social e numa coesão social mais forte - precisamos melhorar os sistemas universais de saúde e bem-estar, fortalecer a educação com base em tecnologias de comunicação modernas, acelerando as ferramentas digitais nas escolas, educação e formação à distância e expandir os sistemas públicos de segurança social. A COVID-19 aumentou inclusivamente a necessidade de acelerar e expandir a “inclusão digital”,

com medidas para diminuir a circulação de pessoas e manter a distância social, por exemplo através de soluções digitais de saúde para reduzir a pressão e os custos nos hospitais e aumentar o acesso a cuidados de saúde, bem como desenvolver novos serviços governamentais digitais e o comércio eletrónico.

Por outro lado, não podemos continuar a ignorar as graves consequências a nível global da exploração do nosso planeta (alterações climáticas, extinção da fauna e flora, pandemias), que causam empobrecimento e comprometem a vida das próximas gerações.

A situação epidemiológica em Portugal evoluiu de forma significativa nos últimos três meses. Entre 16 de junho e 16 de setembro de 2020, o número de total de casos aumentou 75% (passou de + 37300 para + 65600); o número de recuperados cresceu 91% (de +23200 para +44500); e o número de óbitos subiu 23% (de 1520 para 1878).

O impacto da pandemia nas finanças públicas portuguesas quantificado no Programa de Estabilização económica e social e no orçamento revisto para 2020 traduz-se numa despesa global extraordinária de mais de 5,4 mil milhões de euros, metade da qual financiada pela União Europeia.

O orçamento revisto em junho pela Assembleia da República antecipa os seguintes impactos principais: déficit de 12,6 mil milhões de euros em 2020 (6,3% PIB) em vez de superavit de 533 milhões; estimativa de queda do PIB em 2020: - 6,9% (em vez de 1,9% do crescimento); aumento da taxa de desemprego: 9,6% (em vez de 6,1%); aumento da dívida pública para 134% do PIB; aumento das despesas: 4,4 mil milhões; e redução da receita: 8,7 mil milhões (4,4% PIB). Por seu turno, ontem mesmo, o Conselho das Finanças Públicas antecipou para 2020 uma contração do PIB de 9,3%, um défice orçamental de 7,2% do PIB e 137,6% do PIB de dívida pública bruta.

De acordo com últimas contas nacionais trimestrais divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística, no 2º trimestre de 2020 o PIB registou uma forte contração de 16,3%, refletindo o impacto da pandemia de COVID-19. Esta contração reflete o contributo negativo da procura interna, com contração significativa do Consumo Privado e do Investimento. O contributo da procura externa líquida também foi mais negativo no 2º trimestre, com decréscimo mais significativo nas Exportações (-39,5%) do que nas Importações (-29,9%), em grande parte devido à quase interrupção do turismo de não residentes.

Até ao final de julho de 2020, o orçamento das administrações públicas registou um défice de 8.3 mil milhões de euros, mais 7.8 mil milhões de euros do que no período homólogo de 2019. Esta evolução deve-se a um aumento de 5,3% na despesa aliada à queda de 10,5% na receita.

A execução orçamental já destaca os efeitos da pandemia Covid-19 sobre o desempenho económico, bem como as medidas das políticas de mitigação. Do lado das receitas, o decréscimo das receitas fiscais (13,8%) e das contribuições sociais (1,2%) tem um impacto na receita de 672M. Do lado da despesa, as medidas COVID-19 explicaram 63% do aumento: lay-off (€ 752M) e setor da saúde (€ 252M). Por outro lado, de acordo com a Instituto de Gestão da Dívida Pública, a dívida direta do Estado Português era de € 259 mil milhões no final de agosto passado (mais € 4.4 mil milhões do que em julho).

Para além das medidas de confinamento e das medidas de natureza orçamental e de apoio à economia, às empresas e às famílias, cujo impacto acabo de referir, quero salientar outras medidas, excecionais e temporárias, com relevância para a atividade do Tribunal de Contas, nomeadamente a descentralização da competência para a autorização de despesas; maior abertura a concursos públicos não competitivos (ajuste direto); simplificação das regras de funcionamento dos órgãos colegiais; flexibilidade nos prazos de prestação de contas; maior discricionarieidade administrativa na tomada de decisão, embora limitada pelos princípios da boa administração pública, por ex. o de interesse público (neste caso, centrado na saúde pública); isenção da sujeição ao controlo prévio pelo Tribunal de Contas dos contratos públicos relativos ao combate à crise epidemiológica.

Será o papel das ISC questionado pelas mudanças causadas pela pandemia? Que papel as Instituições Superiores de Controlo (ISC) devem desempenhar neste contexto? Como deverão adaptar-se para se manterem relevantes? Como podem melhor contribuir para a implementação dos ODS?

É certo que houve mudanças profundas num contexto de grande incerteza e volatilidade. Isso impõe a necessidade de antecipar consequências e prevenir riscos, o que requer uma maior capacidade de gestão do risco e de promoção da mudança necessária. É ainda essencial focar a atenção na capacidade de os auditores atingirem os objetivos propostos nas várias ações de controlo planeadas.

Os fóruns recentemente organizados pela comunidade de auditores públicos através das suas organizações internacionais – INTOSAI, EUROSAI, AFROSAI, OLACEFS, IDI, entre outras - revelam a vontade de contribuir ativamente para o sucesso desta reconstrução ambiciosa e crucial de uma nova sociedade sustentável.

Avaliar medidas de contingência é certamente uma prioridade, mas não o suficiente para conseguir uma recuperação sustentável. Uma abordagem virada para o futuro pode ajudar-nos a enfrentar melhor os desafios e oportunidades trazidos por este “novo normal” para o trabalho das ISC.

À medida que a comunidade internacional, as organizações regionais e os países planeiam a recuperação pós-Covid-19, será importante colocar os ODS no centro da definição de políticas. Que medidas podem ser tomadas para identificar o impacto do COVID-19 no cumprimento dos ODS nos seus diversos aspetos, especialmente na saúde, segurança social, na economia e no seu desenvolvimento sustentável? Quais são os principais desafios para auditar políticas e programas em relação às metas da Agenda 2030 após a crise sanitária COVID-19?

O Coronavírus não contribui para resolver as crises de clima e biodiversidade. Ao invés, está a aumentar gravemente as desigualdades de rendimento e outras formas de desigualdade (por exemplo, a ONU estima que no final de 2020 a pandemia da COVI 19 terá contribuído para que mais 70 milhões de pessoas se encontrem em situação de extrema pobreza). Por outro lado, evidenciou a incapacidade dos países se protegerem da pandemia global, caso não possuam sistemas de saúde fortalecidos.

A este propósito gostava de referir os “Six SDGs Transformations” (as seis transformações para alcançar os ODS) propostos num relatório de desenvolvimento sustentável sobre os ODS e a COVID-19 recentemente publicado pela Universidade de Cambridge⁶⁸. A sua essência recai no reconhecimento de que todos os 17 ODS são atingíveis através de grandes transformações sociais centradas em seis pilares: (1) educação e competências; (2) saúde e bem-estar; (3) energia limpa e indústria; (4) uso sustentável da terra; (5) cidades sustentáveis; e (6) tecnologias digitais. Estas seis transformações, guiadas pelos princípios gêmeos de “não

⁶⁸ Vide Sachs, J., e outros (2020), *The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020*, Cambridge: Cambridge University Press, acessível em: https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/2020_sustainable_development_report.pdf

deixar ninguém para trás” e “garantir a circularidade e a dissociação”, oferecem um enquadramento detalhado sobre como desenvolver estratégias integradas para uma melhor recuperação e reconstrução pós-pandemia.

De acordo com esta perspetiva, para concretizar essas transformações a curto prazo, a prioridade absoluta é controlar a propagação do vírus em todos os países, incluindo os mais pobres, fortalecer e tornar resilientes os sistemas de saúde pública, promover boas práticas de higiene entre a população e prosseguir com os outros ODS. Todavia, a médio prazo, a relação entre mercados e governos precisa de ser reequilibrada, passando os governos a desempenhar um papel mais central na economia através de investimentos públicos, redistribuição de rendimentos e regulamentação da indústria para garantir a sustentabilidade ambiental e social. Como resultado da pandemia as despesas públicas terão que aumentar drasticamente nos próximos anos para mitigar as consequências da crise económica, social e sanitária.

Por estas razões, a auditoria da implementação dos ODS pelas ISC à luz deste novo contexto será robustecida se considerar, por exemplo, os seguintes aspetos e temas:

- Análise e comparação da realidade antes e depois da COVID-19.*
- Avaliação do impacto da pandemia na implementação global da agenda 2030 (todos os níveis do governo e/ou toda a sociedade).*
- Identificar em que medida as prioridades, mesmo em termos dos ODS específicos considerados mais relevantes pelos países, podem ter mudado na sua circularidade e dissociação e de que forma necessitaram de ser reformuladas com uma nova visão para o futuro do desenvolvimento sustentável e dos ODS;*
- Observar a construção de alternativas e os seus impactos na economia, saúde, educação e outros setores, ou seja, verificar como a crise pandémica alterou as prioridades previamente estabelecidas e forçou a criação de medidas urgentes e por vezes combinadas.*
- Avaliar a preparação dos governos para reorganizar as políticas que se destinam a promover a recuperação e analisar em que medida esta se coaduna com a implementação dos ODS e com a Agenda 2030.*

- Conferir ênfase na garantia da transparência, integridade e responsabilidade no uso dos recursos financeiros e na avaliação do impacto no cumprimento das medidas dos ODS.
- Verificar a existência de avaliações de riscos iniciais e contínuos e medidas para mitigar esses riscos e se são estabelecidas definições claras de responsabilidades, bem como sistemas de controlo eficazes e oportunos, em especial quanto aos programas de recuperação económica pós-Covid-19.
- Promover auditorias cooperativas e desenvolver maior cooperação com unidades de auditoria interna devido ao aumento dos riscos de fraude e/ou corrupção (por exemplo, na contratação pública).
- Incentivar a inovação e o desenvolvimento da comunicação, as tecnologias digitais e os dados estatísticos de desempenho das ISC, por forma a que sejam oportunos e de qualidade.

Na sequência da pandemia Covid-19, o Tribunal de Contas português aprovou um plano de contingência que contemplou o teletrabalho com recurso a tecnologias de acesso remoto e reforçou a utilização de tecnologias digitais de informação e comunicação com e pelos auditados e stakeholders. A tramitação dos processos de fiscalização prévia, por exemplo, foi objeto de desmaterialização (envio obrigatório em formato digital, por email, de todas as peças do processo pelas entidades requerentes) tendo sido conferida prioridade ao desenvolvimento de uma plataforma dedicada.

Houve igualmente a necessidade de proceder a um reajustamento dos instrumentos de planeamento estratégico (2020-2022) e operacional (2020) que levou a que o Tribunal de Contas tenha mudando o enfoque do seu trabalho para aspetos relacionados com a COVID-19. Fizemos isso de duas maneiras: decidindo realizar novas tarefas com prioridade para as áreas mais afetadas pela crise sanitária e para as medidas para a superar; ajustando o âmbito e o calendário de ações em curso ou planeadas. Decidimos também cancelar outras tarefas planeadas em função do ónus que poderiam causar às entidades públicas envolvidas no combate à crise sanitária ou por se terem tornado supérfluas.

Tendo em conta o desejável equilíbrio entre a necessidade de responder rapidamente à crise e de salvaguardar a responsabilidade e a transparência na gestão de bens e recursos públicos, a pandemia é tratada pelo Tribunal sob diferentes perspetivas, designadamente através de:

- *auditorias de desempenho direcionadas aos setores mais afetados (saúde, segurança social, trabalho e emprego);*
- *acompanhamento da execução orçamental e avaliação da evolução das finanças públicas como um todo;*
- *adaptação do foco das auditorias previamente planeadas, para considerar uma análise do impacto da Covid-19;*
- *implementação de diferentes métodos de controlo dos contratos isentos de fiscalização prévio em virtude da pandemia;*
- *identificação dos riscos na gestão de situações de emergência, tendo em vista alertar o setor público para a adequada gestão dos mesmos;*
- *utilização da obrigatoriedade de prestação de contas para caracterizar e relatar os efeitos da Covid-19 na contabilidade e prestação de contas pelas entidades públicas;*
- *promoção do uso mais frequente de ferramentas digitais para analisar toda a informação já acessível nas bases de dados governamentais, por forma a não sobrecarregar os ministérios onde se concentra a maior parte das medidas (Saúde e Segurança Social).*

No domínio da contratação pública, o Tribunal, para além de identificar riscos e tendências, pretende verificar se o que foi contratado chegou realmente ao destino e acompanhar a implementação dos sistemas de controlo e informação das várias entidades públicas, por forma a garantir que os contratos públicos de resposta à pandemia estão devidamente fundamentados e salvaguardam o interesse público nestas circunstâncias de emergência.

As ajudas públicas também integram a lista de prioridades de controlo do Tribunal, uma vez que todos os apoios concedidos no âmbito do despedimento simplificado, subsídios e outras medidas de apoio às famílias e empresas terão um volume financeiro significativo (cerca de 1,1 mil milhões até julho de 2020). Também é importante analisar se quem beneficiou destes apoios tinha direito aos mesmos.

A gestão deste montante sem precedentes de apoio financeiro público deve ser transparente, rigorosa e responsável. O Tribunal deve assegurar que tal transparência, rigor e responsabilidade sejam realmente eficazes. A transparência é a principal ferramenta para compensar o abrandamento dos procedimentos de contratação e a sua não submissão à concorrência. A transparência quanto à decisão de contratação, seus

fundamentos e publicidade são essenciais para um efetivo escrutínio a posteriori.

Neste contexto, foram já realizados diversos trabalhos de que destacaria os seguintes três:

- um, que identifica os principais riscos na utilização de recursos públicos na gestão da crise e das medidas de emergência (concessão de auxílios públicos; enfraquecimento dos controlos; sistemas de informação; transparência e prestação de contas). O Tribunal de Contas considera necessário que todas as entidades que gerem dinheiros públicos estejam atentas aos riscos identificados e que ponderem a aplicação de medidas que os previnam e mitiguem;*
- outro, sobre “COVID19 - Medidas e Relatórios nos Três Primeiros Meses”, que conclui que a resposta à pandemia, nos primeiros três meses, foi rápida e intensa, com várias políticas públicas e medidas adotadas pelo Governo e por mais de 100 entidades públicas e privadas, incluindo o Serviço Nacional de Saúde, com o objetivo de mitigar os seus efeitos, tanto no domínio da saúde como ao nível da atividade económica. Ainda assim, o Tribunal alerta que o planeamento, a implementação e a gestão dessa resposta pública de emergência requerem atenção redobrada na produção e uso da informação e respetiva coordenação;*
- e um outro, que faz o primeiro ponto de situação do acompanhamento dos contratos extraordinários garantidos pelo Estado para fazer face às necessidades urgentes decorrentes da pandemia.*

Considerando as prioridades estratégicas de Portugal na implementação da Agenda 2030, o Tribunal de Contas decidiu incluir como uma das principais prioridades do Plano Estratégico 2020-2022 “Auditar a implementação em Portugal da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Assim, neste âmbito, outras auditorias estão em curso e/ou planeadas tendo em vista:

- A eficácia das medidas de implementação do ODS 9 (indústria, inovação e infraestrutura).*
- A política de reciclagem de resíduos plásticos (auditoria cooperativa com EUROSAT WGEA) - no âmbito dos ODS 11 e 12.*
- A gestão e proteção de áreas protegidas (esta auditoria é presidida pelo Tribunal de Contas da União - Brasil, e está a ser realizada no âmbito da OLACEFS) - ODS 15.*

- *O grau de cumprimento das metas estabelecidas na área de recursos naturais e meio ambiente (ODS 6, 7, 11, 12, 13, 14 e 15).*
- *Os sistemas de gestão de coordenação e controlo das informações sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 16).*
- *As políticas municipais para fixar jovens e famílias (ODS 11).*

Estas ações do Tribunal pretendem contribuir para o desenvolvimento de instituições públicas mais sólidas, transparentes e saudáveis, contribuindo assim para a implementação do ODS 16 (Paz, justiça e instituições fortes). Estão previstas ainda outras auditorias, tanto para a resposta global na área da Saúde (ODS 3), como para as medidas excecionais no âmbito do Emprego (ODS 8) e da ação Social (ODS 10). Destaca-se também uma auditoria específica centrada no ensino à distância, que assistiu a um notável aumento nesses tempos de distância física e social (ODS 4).

Pretende-se que estas ações sejam atempadas e direcionadas a fim de identificar e analisar as medidas tomadas em cada área específica, quer em relação aos ODS quer para com as medidas de mitigação da Covid-19, com especial foco na identificação dos riscos de não cumprimento dos objetivos da Agenda 2030.

Temos intensificado (nos últimos três anos) o nosso trabalho de auditoria em áreas relacionadas com a prossecução dos ODS, nomeadamente as auditorias realizadas sobre Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal; o Programa Nacional de Ação de Combate à Desertificação em Portugal; e Compras Públicas Ecológicas.

Também o Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2018 contém um capítulo inteiramente dedicado à Agenda 2030 e aos ODS, que analisa a preparação do Governo para a sua implementação, bem como em que medida os diferentes programas orçamentais contribuem para os ODS.

Como certamente recordam, o Tribunal de Contas Português organizou também a primeira iniciativa conjunta no âmbito da cooperação EURO-SAI-AFROSAI: um Seminário acerca da partilha de experiências sobre auditoria dos ODS – sendo o tema “Uma visão de diferentes Regiões”.

Este evento decorreu em Lisboa, em novembro de 2019, tendo as ISC presentes reconhecido, entre outros aspetos, que é fundamental avaliar o desempenho dos governos no cumprimento dos objetivos e metas naci-

onais, contribuindo assim para garantir que as necessidades das gerações futuras sejam consideradas na definição de políticas; e que a experiência resultante da avaliação de programas e políticas públicas tem um impacto positivo no trabalho das ISC na avaliação da implementação dos ODS, especialmente através dos stakeholders e do uso de dados e indicadores não financeiros.

Concluindo, diria que a minha experiência nestes últimos seis meses à frente do Tribunal de Contas (inérita desde logo pelo confinamento obrigatório) foi marcada por um período de grande incerteza (quanto à evolução da crise sanitária) e volatilidade (por exemplo, do quadro legal da situação de emergência). Isso requereu a capacidade de anteciparmos as necessidades e os riscos, bem como de assegurar a gestão da mudança necessária a garantir que o Tribunal continuava a exercer responsabilmente a sua missão, com o envolvimento e adesão de todos: conselheiros, dirigentes, auditores e demais funcionários.

Neste sentido, estamos a preparar o programa de trabalho do Tribunal para os próximos anos. Especial atenção será dada à estratégia de auditoria do programa de recuperação económica que se estima ascenda a cerca de 58 mil milhões de euros na próxima década.

As ISC devem controlar de forma efetiva as políticas públicas pós-COVID-19, a sua implementação e execução; o seu alinhamento com os ODS; a existência de estratégias específicas, prevendo metas e indicadores adequados e compatíveis com os ODS; e a existência de acompanhamento, medição e avaliação sistemática dos resultados.

O acompanhamento das recomendações de auditorias anteriores (impacto; medidas tomadas) e as auditorias de acompanhamento no novo contexto podem ser muito úteis. A transparência no uso dos recursos públicos é agora ainda mais relevante, cabendo às Instituições Superiores de Controlo a enorme responsabilidade em garanti-la neste “novo normal” pós COVID.”

Apesar deste contexto difícil foi possível concluir, como mencionei, o processo de adoção dos Códigos de Conduta dos Juizes Conselheiros e dos Serviços de Apoio do Tribunal, o que permitiu dar passos decisivos, em 2020, para o estabelecimento de um sistema de controlo ético e para o início de uma nova etapa em matéria de ética e integridade para todos os que exercem funções no Tribunal de Contas. Por outro lado, deu-se início aos trabalhos tendentes à reorganização dos serviços de apoio e à atualização da estratégia

para a gestão dos recursos humanos. Porém, não consegui obter resultados até ao termo do meu mandato.

9 – Reflexão final e agradecimento

O que são quatro anos na história de uma instituição como o Tribunal de Contas? Um ponto na linha do tempo.... Quatro anos passam num ápice! Fico sempre com a sensação que muito ficou por fazer ou que, porventura, se pudesse dispor de mais tempo, poderia ter feito de forma diferente. Por isso, é importante que preste as minhas contas, que apresente o meu balanço do que foi feito e do que ficou por fazer. Foi o que procurei fazer neste texto que já vai longo.

Prestar contas é também dar testemunho. Dar testemunho das sementes que foram lançadas ao longo do meu mandato à frente do Tribunal de Contas para modernizar a instituição, posicionando-o para dispor dos recursos humanos, tecnológicos e materiais necessários ao desenvolvimento da sua missão, tornando-o mais apto para ajudar o nosso país a enfrentar os enormes desafios com que se defronta e melhor organizado para se afirmar como jurisdição financeira do Séc. XXI e auditor público eficaz merecedor da confiança dos portugueses.

Tenho consciência que a concretização de muitos projetos dependerá da forma como essas sementes sejam regadas, para que todos possam beneficiar dos respetivos frutos maduros.

Muito do que foi realizado ao longo do meu mandato beneficiou grandemente da existência de sólidas fundações construídas pelos meus antecessores e permitam-me que sublinhe os três presidentes que me antecederam: António Sousa Franco, Alfredo José de Sousa e Guilherme d’Oliveira Martins.

Nada do que foi feito teria sido possível sem o contributo, o envolvimento e o apoio de todos: juizes conselheiros, procuradores-gerais adjuntos, diretor-geral, subdiretores-gerais, dirigentes, auditores e demais funcionários.

Seja-me permitido que evoque a saudosa memória da Conselheira Laura Tavares da Silva e que faça uma referência particular aos Vice-Presidentes Conselheiros Ernesto Cunha e António Martins, sempre disponíveis e cuja intervenção foi sempre orientada pela valorização do Tribunal de Contas,

bem como a todos os que comigo trabalharam de forma direta, no meu gabinete e na Direção-Geral, em especial o Conselheiro José Tavares, sempre presente e de uma disponibilidade total como diretor-geral e chefe do gabinete, a quem reitero o público agradecimento que fiz e a quem renovo os votos de maior sucesso como meu sucessor na presidência do Tribunal de Contas.

A toda esta equipa, profissional, dedicada e de grande competência, quero testemunhar o meu profundo reconhecimento pela boa e leal cooperação de que sempre beneficiei. Bem hajam!

É ela que, todos os dias, faz o Tribunal de Contas, afirmando-o como órgão de soberania investido nos poderes de controlo financeiro externo independente, a quem cabe assegurar, no interesse dos cidadãos, o exercício pleno da auditoria pública e da jurisdição financeira: agindo com rigor, independência, integridade e sempre com transparência, sempre prestando contas!

Vítor Caldeira

Lisboa, 15 de março de 2021

