

5

janeiro a junho 2023

# Revista

## do Tribunal de Contas



TRIBUNAL DE  
CONTAS







TRIBUNAL DE  
CONTAS

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

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

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

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

## FICHA TÉCNICA

**Diretor:** *Presidente do Tribunal de Contas*

José F. F. Tavares

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

António Francisco Martins

### Conselho de Redação

Miguel Pestana de Vasconcelos – Conselheiro da 1.ª Secção

José Manuel Quelhas – Conselheiro da 2.ª Secção

José Mouraz Lopes – Conselheiro da 3.ª Secção

Paulo Pereira Gouveia – Conselheiro da Secção Regional da Madeira

### Coordenação Executiva

*Diretor-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas*

Fernando Oliveira Silva

*Subdiretora-Geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas*

Conceição Ventura

### Apoio Técnico, Composição Gráfica e Paginação

Conceição Poiars / Silvina Pena / Lúcia Gaspar

### Apoio Informático

João Carlos Cardoso / João Paulo Amado

### Conceção Gráfica da Capa

Susana Barriga

**Propriedade:** *Tribunal de Contas* ([www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt))

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

### Direção, Redação e Administração:

*Sede do Tribunal de Contas*

*Av. da República, n.º 65 – 1050-189 LISBOA*

N.º 5 – janeiro a junho de 2023

## NOTA DE ABERTURA

Este número 5 da *Revista do Tribunal de Contas* em suporte digital ou *on line* pode considerar-se, pelo conjunto dos artigos, atos e notícias publicados, de grande relevância, qualidade e atualidade.

No espaço de divulgação de artigos científicos e técnicos são publicados quatro artigos sobre diferentes temas.

Em primeiro lugar, o artigo sobre “O Enquadramento do Fundo de Resolução Português no Orçamento do Estado”, no qual o seu autor conclui que o FdR deve ser incluído no Orçamento do Estado, não sendo correto, por isso, o seu enquadramento aí como Entidade Pública Reclassificada nem a aplicação ao FdR do regime simplificado.

Por outro lado, no artigo sobre os “Modelos de Governação dos Fundos Europeus”, é feita uma análise muito interessante sobre as principais linhas orientadoras relativas aos modelos de governação previstas nos Regulamentos de Disposições Comuns, anterior e atual, no regime do “Portugal 2020” e no regime do “Portugal 2030”.

Por último, nos dois outros artigos publicados, os respetivos autores analisam, num caso, a ligação entre o princípio da autonomia regional e as Secções Regionais do Tribunal de Contas de Portugal e, no outro, as peculiaridades do Tribunal de Contas da União do Brasil.

Procede-se, também, à divulgação da atividade mais relevante do Tribunal neste 1.º semestre de 2023, nas suas diversas Secções da Sede e nas Secções Regionais dos Açores e da Madeira.

São tantos e tão diversos os atos do Tribunal selecionados que não se torna adequado nesta pequena nota de abertura estar a fazer uma apresentação de todos ou mesmo dos mais relevantes, pelo que fica o desafio ao leitor para fazer uma pesquisa nas áreas que sejam do seu especial interesse.

Dá-se ainda conta de várias notícias de temas com maior relevo, nacional e internacional, no domínio dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres.

Elenca-se depois uma seleção de relatórios e análises do Tribunal de Contas Europeu sobre temas atuais e relevantes e divulgam-se dois Acórdãos, um do Tribunal Constitucional e outro do Supremo Tribunal de Justiça que incidiram, respetivamente, sobre a recorribilidade de relatórios de auditoria

em determinadas circunstâncias e a necessidade de assegurar que, na aquisição de bens em contratação pública, a estipulação das condições técnicas não seja um entrave ao princípio da concorrência.

Finalmente, mas não menos importante, a divulgação de documentos interessantes do Arquivo Histórico deste Tribunal, com destaque para uma viagem no espaço e no tempo à Exposição Universal de Paris de 1900, com a oportunidade de conhecer os dois pavilhões portugueses integrados nessa Exposição.

O Diretor da Revista

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'José F. F. Tavares', is written over the printed name. The signature is stylized with a large initial 'J' and a long horizontal stroke.

José F. F. Tavares

# SUMÁRIO

<b>ESTUDOS.....</b>	<b>7</b>
<b>O Enquadramento do Fundo de Resolução Português no Orçamento do Estado.....</b>	<b>9</b>
<i>Hugo Leite Meirelles Monteiro .....</i>	<i>9</i>
<b>Modelos de Governação dos Fundos Europeus .....</b>	<b>39</b>
<i>Ricardo Pedro .....</i>	<i>39</i>
<b>As Secções Regionais do Tribunal de Contas como lugar de encontro entre o princípio da autonomia regional e o princípio da tutela da legalidade financeira no ordenamento jurídico.....</b>	<b>57</b>
<i>Pedro Fernández Sánchez .....</i>	<i>57</i>
<b>O Tribunal de Contas da União brasileiro: Uma instituição muito peculiar .....</b>	<b>69</b>
<i>Eduardo Jordão e Juliana Palma.....</i>	<i>69</i>
<b>ATIVIDADE DO TRIBUNAL.....</b>	<b>85</b>
<b>Controlo Prévio e Concomitante.....</b>	<b>87</b>
<b>Controlo Sucessivo.....</b>	<b>99</b>
<b>Responsabilidades Financeiras.....</b>	<b>115</b>
<b>Secção Regional dos Açores .....</b>	<b>129</b>
<b>Secção Regional da Madeira.....</b>	<b>135</b>
<b>JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA.....</b>	<b>137</b>
<b>ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL.....</b>	<b>161</b>
<b>Atualidade Nacional .....</b>	<b>163</b>
<b>Atualidade Internacional .....</b>	<b>175</b>
<b>ARQUIVO HISTÓRICO .....</b>	<b>183</b>







# O ENQUADRAMENTO DO FUNDO DE RESOLUÇÃO PORTUGUÊS NO ORÇAMENTO DO ESTADO

*Hugo Leite Meirelles Monteiro<sup>1</sup>*

## SUMÁRIO

Nota prévia. 1. Da divergência de enquadramento do Fundo de Resolução. 2. Do enquadramento no orçamento pela natureza e forma. 2.1. Empresas públicas. 2.2. Associações públicas. 2.3. Fundações públicas. 2.3.1. Fundação pública de direito privado. 2.3.2. Fundação pública de direito público. Nota final. Referências bibliográficas.

## NOTA PRÉVIA

O objetivo deste trabalho é o de investigar qual é o devido enquadramento e regime de controlo orçamental da atividade financeira do Fundo de Resolução à luz da problemática em torno da sua natureza e forma jurídica, tendo como plano de fundo o seu contínuo enquadramento pelo Governo no regime simplificado das Entidades Públicas Reclassificadas.

---

<sup>1</sup> Mestre e doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.



## 1. DA DIVERGÊNCIA DE ENQUADRAMENTO DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

Antes da criação e operacionalização<sup>1</sup> do Fundo de Resolução português (FdR)<sup>2</sup>, quem tinha a atribuição de auxiliar<sup>3</sup> as instituições financeiras em crise com a disponibilização de fundos (recursos públicos) era o próprio Estado português – entendido aqui, no seu sentido restrito, como a pessoa coletiva de direito público que coincide com a administração central direta<sup>4</sup> –, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças<sup>5</sup>. No período de 2007<sup>6</sup> a 2013, o Estado português concedeu fundos que totalizaram € 12.090 M (tabela 1). Embora o Estado tenha feito outros resgates posteriormente, que somaram mais € 8.394 M – em boa parte decorrentes dos compromissos assumidos anteriormente à criação do Fundo de Resolução –, a partir de então (2014) a atribuição passou, em termos formais, para o Fundo de Resolução, que, no período de 2014 a 2020, concedeu fundos que totalizaram outros € 8.365 M (tabela 2). Dizemos «em termo formais» porque boa parte desse valor disponibilizado pelo Fundo de Resolução às instituições financeiras teve por origem empréstimos concedidos pelo Estado ao FdR (€ 6.519 M)<sup>7</sup>, de modo que, em alguma medida, o Estado continuou, em termos materiais,

<sup>1</sup> A operacionalização refere-se a questões como instalações, designações dos integrantes, página na internet, canais de contacto, logotipo/símbolo e sistema de gestão documental. Cfr. Fundo de Resolução. *Relatório e contas 2012*. Lisboa, 2013, p. 16.

<sup>2</sup> A criação do Fundo de Resolução decorreu de compromissos assumidos com a Troika (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) no ano de 2011. Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2766-2775.

<sup>3</sup> Cfr. o art. 16.º da Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, que estabelece medidas de reforço da solidez financeira.

<sup>4</sup> Não obstante pudesse se utilizar das sociedades cujo capital fosse totalmente detido, direta ou indiretamente, pelo Estado (art. 22.º da Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro). Quanto ao financiamento dos resgates, diz a redação original do art. 17.º desta lei que «as medidas de reforço da solidez financeira previstas na presente lei dispõem de recursos obtidos por dotações do Orçamento do Estado e emissão de dívida pública». Sobre o sistema de resgate previsto nesta lei, cfr. Jorge Coutinho de Abreu. «A intervenção do Estado na recapitalização bancária». in L. Miguel Pestana de Vasconcelos. *II Congresso de direito bancário*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 25-33.

<sup>5</sup> Não obstante, já havia específicas entidades públicas responsáveis por socorrer os investidores e os depositantes, como o Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo de Garantia de Depósito, respetivamente. Este último foi acionado uma vez, em 2010, para o reembolso dos depósitos constituídos junto do Banco Privado Português. Cfr. Fundo de Resolução. *Historial do FGD*. Disponível em: <<https://www.fgd.pt/historical-do-fgd>>. Acesso em 17/01/2021.

<sup>6</sup> 2007 foi o ano de deflagração da crise financeira que começou nos EUA.

<sup>7</sup> As operações de crédito (em sentido amplo) – e as respetivas dívidas – das administrações públicas (AP) podem ser divididas em efetivas e fictícias, sendo efetiva a que envolve uma entidade das AP e uma outra entidade estranha às AP, e sendo fictícia a que envolve apenas entidades das AP. Estas operações fictícias correspondem ao que se pode chamar de crédito interpúblico (ou intrapúblico), em que ocorrem movimentações internas de dinheiro no interior das AP. Cfr. António L. de Sousa Franco. *Finanças públicas e direito financeiro*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1992 [14ª reimp. / 2012], p. 81 e 83-84; Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 66. Para fins de controlo do equilíbrio orçamental das AP, não é tão relevante analisar as movimentações internas de dinheiro das AP, pois, se uma parte do dinheiro sai de uma entidade das AP para outra, não há uma alteração no saldo orçamental consolidado das AP. Quando se fala em equilíbrio orçamental, o que se quer controlar é o dinheiro que entra e sai do âmbito das AP. É por isso que, para efeitos de reporte à União Europeia e cálculo dos défices e dívidas excessivos, os orçamentos são expressos em termos consolidados, sem a influência de

com a atribuição de auxiliar as instituições financeiras, embora, agora, tendo o FdR como intermediário<sup>8</sup>. A outra parte da verba utilizada pelo FdR decorreu de tributos cobrados das instituições financeiras e consignados ao FdR, bem como de empréstimos concedidos pelas instituições participantes do FdR<sup>9</sup>.

**Tabela 1 – Fundos disponibilizados pelo Estado português 2007-2019<sup>10</sup>**

Beneficiário	Ano da disponibilização	Valor
Caixa Geral de Depósitos	2007	€ 150 M
Caixa Geral de Depósitos	2008	€ 400 M
Caixa Geral de Depósitos	2009	€ 1.000 M
Banco Privado Português	2010	€ 450 M
Caixa Geral de Depósitos	2010	€ 550 M
Banco Comercial Português	2012	€ 3.000 M
Banco Português de Investimentos	2012	€ 1.500 M
Banco Português de Negócios	2012	€ 1.780 M
Caixa Geral de Depósitos	2012	€ 1.650 M
Banco Internacional do Funchal	2013	€ 1.100 M
Banco Português de Negócios	2013	€ 510 M
Banco Português de Negócios	2014	€ 527 M
Banco Privado Português	2014	€ 32 M
Banco Internacional do Funchal	2015	€ 1.766 M
Banco Português de Negócios	2015	€ 461 M
Banco Português de Negócios	2016	€ 442 M
Banco Português de Negócios	2017	€ 424 M
Caixa Geral de Depósitos	2017	€ 2.500 M

dívidas dentre entidades das AP. Cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 66, nota de rodapé 182. Tudo isso reforça a importância de se saber qual é o devido enquadramento do Fundo de Resolução no âmbito orçamental.

<sup>8</sup> De todos os regates realizados, incluindo os efetuados pelo Estado e pelo Fundo de Resolução, até o ano de 2019 foi recuperado aproximadamente 25% do valor. Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019*. p. 189. O baixo retorno não surpreende diante da finalidade principal dos resgates, que é a de salvar os bancos e não buscar o melhor investimento para o Estado/FdR. Para além de que, dada as altas quantias emprestadas pelo Estado/FdR, as amortizações acabam por se estender por um longo período, não sendo de esperar um retorno alto a curto prazo ou médio prazo.

<sup>9</sup> Sobre as fontes de financiamento do FdR, cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2788-2795.

<sup>10</sup> Os valores se referem a empréstimos, aquisição de capital, mecanismo de capital contingente e execução de garantia. A tabela teve por fonte três tabelas disponibilizadas em um documento do Banco de Portugal e pareceres do Tribunal de Contas. Cfr.: Banco de Portugal. *Relatório extraordinário: nos termos e para os efeitos do artigo 6.º da Lei n.º 15/2019*. 2019, p. 9, 13 e 27-33; Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007* (p. VII.46), *de 2008* (p. 45), *de 2009* (p. VI.16-17), *de 2010* (p. 87-88), *de 2012* (p. 54 e 242-245), *de 2013* (p. 211 e 213), *de 2014* (p. 205-208), *de 2015* (p. 173-175), *de 2016* (p. 171-173), *de 2017* (p. 209-211), *de 2018* (p. 235-236), *de 2019* (p. 188-189).

Banco Português de Negócios	2018	€ 771 M
Fundo de Recuperação de Créditos (BES)	2018	€ 128 M
Banco Português de Negócios	2019	€ 1.266 M
Fundo de Recuperação de Créditos (BES)	2019	€ 77 M

**Tabela 2 – Fundos disponibilizados pelo Fundo de Resolução 2014-2020<sup>11</sup>**

Beneficiário	Data da disponibilização	Valor total (emprestado do Estado)
Banco Espírito Santo (Novo Banco)	2014	€ 4.900 M (3.900)
Banco Internacional do Funchal	2015	€ 489 M (489)
Banco Espírito Santo (Novo Banco)	2018	€ 792 M (430)
Banco Espírito Santo (Novo Banco)	2019	€ 1.149 M (850)
Banco Espírito Santo (Novo Banco)	2020	€ 1.035 M (850)

No que se refere a questões orçamentais, a transferência de atribuição do Estado para o Fundo de Resolução suscita algumas dúvidas, nomeadamente se a modificação melhora ou piora o controlo orçamental sobre as medidas de resgate às instituições financeiras<sup>12</sup>. A nível de contextualização, recorda-se dos fenómenos da parafiscalidade e da «parafinanças», em que a Administração Pública busca mitigar as formalidades previstas para as atividades de arrecadação e de gastos públicos e/ou esconder o crescimento das despesas públicas, utilizando-se, para tanto, de uma dupla descaracterização, na qual a receita não se sujeita ao regime tributário (parafiscal) nem ao regime orçamental (parafinanças)<sup>13</sup>.

Desde a criação do Fundo de Resolução que há divergências entre o Governo e o Tribunal de Contas quanto ao enquadramento do FdR no Orçamento do Estado (OE) – e aqui a palavra Estado tem um sentido menos restrito, pois corresponde a administração central, incluindo a direta e a indireta.

O Governo português não incluiu o FdR no Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado (CGE) para o ano de 2013, o que foi entendido como incorreto pelo Tribunal de Contas. Este Tribunal opinou pela obrigatoriedade do enquadramento do FdR no OE e na CGE, sob o fundamento de que o FdR fazia parte dos serviços e fundos autónomos, já que o FdR preencheria os critérios previstos no art.

<sup>11</sup> Mesmas fontes referidas na nota de rodapé anterior. Em acréscimo, sobre o auxílio do ano de 2020, cfr. Fundo de Resolução. *Esclarecimentos sobre informações difundidas na sequência da publicação, pelo Conselho das Finanças Públicas, das Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2022*. Comunicado de 04/06/2020.

<sup>12</sup> Outra dúvida, relacionada a esta, está em saber se a mudança diminui ou aumenta o impacto orçamental das medidas de auxílio. Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2802, nota de rodapé 46.

<sup>13</sup> Cfr. António L. de Sousa Franco. *Finanças públicas e direito financeiro*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1992 [14ª reimp. / 2012], p. 73-78.

2.º, n.º 3, da LEO/2001<sup>14</sup>, isto é, teria autonomia administrativa e financeira, dispunha de receitas próprias para cobertura das suas despesas e não teria natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas<sup>15</sup>.

Não obstante o sentido do parecer do Tribunal de Contas, o Governo não incluiu novamente o FdR no OE para o ano de 2014, e, quando o incluiu, no OE para 2015, fundamentou que a inclusão se daria por ser o FdR uma Entidade Pública Reclassificada (EPR)<sup>16-17</sup>. Apesar da inclusão no OE, o Tribunal de Contas se posicionou no sentido de que a inclusão do FdR no Orçamento se daria independentemente de o FdR ser considerado ou não uma EPR<sup>18</sup>, pois que – embora o Tribunal não tenha sido explícito quanto a isso neste parecer – o FdR integraria a administração pública central pela sua natureza e forma<sup>19</sup>. Esta divergência se manteve em todos os anos seguintes (tabela 3).

**Tabela 3 – Divergências entre o Governo e o Tribunal de Contas<sup>20</sup>**

ANO	GOVERNO	TRIBUNAL DE CONTAS
2012	Ausência no OE e na CGE (FdR criado no decurso do ano e ausência de ativos no início do ano)	Nenhuma referência
2013	Omissão no OE e na CGE	Apontou omissão indevida do FdR no OE e na CGE
2014	Omissão no OE e na CGE	Apontou omissão indevida do FdR no OE e na CGE
2015	Inclusão do FdR como EPR	Apontou incorreção no fundamento da inclusão, pois o FdR faz parte da APC
2016	Inclusão do FdR como EPR	Apontou incorreção no fundamento da inclusão, pois o FdR faz parte da APC
2017	Inclusão do FdR como EPR	Apontou incorreção no fundamento da inclusão, pois o FdR faz parte da APC
2018	Inclusão do FdR como EPR	Apontou incorreção no fundamento da inclusão, pois o FdR faz parte da APC
2019	Inclusão do FdR como EPR	Apontou incorreção no fundamento da inclusão, pois o FdR faz parte da APC
2020	Inclusão do FdR como EPR	Parecer a ser elaborado

<sup>14</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (revogada pela LEO/2015).

<sup>15</sup> Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013*. p. 45, 205-207 e 392.

<sup>16</sup> Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014*. p. 72.

<sup>17</sup> Conforme glossário divulgado pelo Governo, Entidade Pública Reclassificada é uma «entidade que, na sua génese jurídica, constitui uma entidade do setor público empresarial [,] mas que, por força da Lei de Enquadramento Orçamental e dos critérios definidos no SEC - Sistema Europeu de Contas Nacionais -, é objeto de reclassificação para o âmbito das administrações públicas, sendo as suas contas relevantes para efeitos de apuramento dos agregados das contas públicas. A listagem das EPR é divulgada pelo INE no contexto do Sistema de Contas Nacionais/Procedimento dos Défices Excessivos». Direção-Geral do Orçamento. *Síntese da execução orçamental: III notas complementares*. Fevereiro de 2018, p. 10.

<sup>18</sup> Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014*. p. 72.

<sup>19</sup> Este argumento encontra fundamento no que foi exposto no Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano anterior (2013). Cfr. nota de rodapé 16.

<sup>20</sup> Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, de 2013* (p. 45, 205-207 e 392), *de 2014* (p. 72), *de 2015* (p. 39), *de 2016* (p. 35), *de 2017* (p. 31 e 170-171), *de 2018* (p. 39), *de 2019* (p. 30-31).

Esta distinção na fundamentação para a inclusão do FdR no Orçamento do Estado tem importância jurídico-financeira, pois as EPR não são menos estanques quanto a sua caracterização como tal, podendo uma entidade que não era assim considerada passar a ser e vice-versa<sup>21</sup>. Assim, uma entidade que em um determinado ano é integrada no Orçamento do Estado por ser considerada uma EPR, pode deixar de ser integrada no Orçamento do Estado no ano seguinte se não for mais considerada uma EPR, o que não ocorre com as entidades que compõem as administrações públicas (AP) pela sua natureza e forma.

Além disso, desde a atual Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), de 2015, somente as EPR podem se beneficiar de um regime especial simplificado de controlo da execução orçamental (art. 2.º, n.º 5, da LEO)<sup>22</sup>. Foi o que aconteceu com o FdR nos anos de 2015 a 2020, em que, por ter sido considerado uma EPR, ficou sujeito a um regime simplificado, não lhe sendo aplicáveis várias regras de controlo (tabela 4).

**Tabela 4 – Regime simplificado aplicado ao Fundo de Resolução<sup>23</sup>**

Ano	Não aplicação ao Fundo de Resolução, ao menos, das regras relativas:
2015	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao princípio da unidade de tesouraria; d) ao parecer prévio previsto no artigo 75.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro; e) ao registo de informação a que se refere o artigo 60.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
2016	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao princípio da unidade de tesouraria; d) ao parecer prévio previsto no n.º 5 do artigo 35.º da Lei do Orçamento do Estado; e) ao registo de informação a que se refere o artigo 64.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
2017	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao parecer prévio previsto no n.º 1 do artigo 51.º da Lei do Orçamento do Estado; d) ao registo de informação a que se refere o artigo 95.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
2018	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao parecer prévio previsto no n.º 1 do artigo 60.º da Lei do Orçamento do Estado; d) ao registo de informação a que se refere o artigo 109.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
2019	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao parecer prévio previsto no n.º 1 do artigo 62.º da Lei do Orçamento do Estado; d) ao registo de informação a que se refere o artigo 120.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
2020	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao parecer prévio previsto no n.º 1 do artigo 62.º da Lei do Orçamento do Estado; d) ao registo de informação a que se refere o artigo 120.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

<sup>21</sup> Cfr. Paulo Trigo Pereira; Francisco Nunes. *Economia e finanças públicas: da teoria à prática*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 232-233. Cfr. Paulo Trigo Pereira; Francisco Nunes. *Economia e finanças públicas: da teoria à prática*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 232-233.

<sup>22</sup> «Este regime [simplificado] tem sido previsto nos sucessivos decretos-leis de execução orçamental. Entre as simplificações previstas, contam-se a não aplicação das regras relativas à cabimentação orçamental, às alterações orçamentais, à transição de saldos, aos prazos para autorização de pagamentos e cobrança de receita e à adoção do SNC-AP». Cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 139.

<sup>23</sup> Cfr. os Decretos-Lei de Execução do Orçamento do Estado (DLEO) dos respectivos anos: art. 20.º e anexo I do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março; art. 21.º e anexo II do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril; art. 30.º e anexo II, parte III, do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março; art. 33.º e anexo II, parte I, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio; art. 34.º e anexo II, parte II, do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho. No ano de 2020, permaneceu produzindo efeitos o DLEO de 2019, dada ausência de publicação de um novo DLEO para o ano de 2020 (art. 210.º do DLEO/2019). Cfr. Direção-Geral do Orçamento. *Aviso n.º 18/DGO/2020*. 13/11/2020.

Nos anos de 2015 e 2016 não foram aplicadas ao Fundo de Resolução as regras relativas ao princípio da unidade de tesouraria, previstas no art. 54.º da LEO, que impõem o dever de as disponibilidades financeiras do conjunto dos organismos públicos formarem uma massa única a ser gerida, centralizadamente, pelo Tesouro Público, a fim de assegurar a racionalização e otimização do dinheiro público<sup>24</sup>. Embora tenha acabado esta exclusão a partir do ano de 2017, as demais exclusões continuaram, cabendo uma rápida referência a cada uma delas.

As previsões mensais de execução, como expõe a própria Direção-Geral do Orçamento, têm o objetivo de «manter uma prática de análise reconhecida como de interesse no acompanhamento da execução dos Programas Orçamentais e, simultaneamente, tornar a informação útil para outras vertentes da gestão orçamental, designadamente para a identificação atempada de riscos»<sup>25</sup>.

As regras sobre a assunção de encargos plurianuais objetivam buscar um equilíbrio orçamental sob um horizonte temporal mais dilatado do que o período anual. Almeja-se não só um equilíbrio entre as receitas e os gastos do ano, mas também um equilíbrio entre as receitas e os gastos dos próximos quatro anos (art. 35.º da LEO)<sup>26</sup>.

O parecer prévio refere-se à exigência de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças e Administração Pública para a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços na modalidade de tarefa ou de avença (art. 62.º, n.º 1, do OE/2019)<sup>27</sup>.

O registo de informação refere-se ao dever de registar no suporte informático da Direção-Geral do Orçamento, mensalmente, informações sobre fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal, saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e os pagamentos em atraso (art. 120.º do DLEO/2019).

Por fim, a aplicação do regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas leva a uma incorreta contabilização de receitas e despesas, pois reduz as rubricas disponíveis, afetando o princípio da especificação<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. J. Albano Santos. *Dicionário de finanças públicas*. Lisboa: Imprensa Nacional, 2017, p. 285.

<sup>25</sup> Cfr. Direção-Geral do Orçamento. *Circular série A n.º 1391*. 18/01/2019, p. 9.

<sup>26</sup> Possui relação com a equidade intergeracional (art. 13.º da LEO). Cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 276-280.

<sup>27</sup> Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

<sup>28</sup> Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019*. p. 115. Sobre o princípio da especificação, cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 282-288.

Nos seus vários pareceres, o Tribunal de Contas referiu-se à aplicação do regime simplificado ao FdR como uma subtração ao regime de controlo legalmente devido<sup>29</sup>.

Tudo isso demonstra a importância de se averiguar qual deve ser o enquadramento do Fundo de Resolução no quadro orçamental do Estado português. A questão central desta análise está em saber qual é a natureza do Fundo de Resolução no contexto jurídico-financeiro, a fim de permitir a perceção se o seu enquadramento dentro da Administração Pública deve se dar pela sua natureza e forma ou por ser uma Entidade Pública Re classificada.

## 2. DO ENQUADRAMENTO NO ORÇAMENTO PELA NATUREZA E FORMA

Com relação ao perímetro<sup>30</sup> do Orçamento do Estado, a Constituição da República Portuguesa (CRP), no art. 105.º, n.º 1, «a», dispõe que «o Orçamento do Estado contém a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos»<sup>31</sup>. O termo Estado pode ser utilizado em um sentido amplo, para se referir ao conjunto das Administrações Públicas (AP), em um sentido intermédio, para se referir à Administração Pública Central (APC), ou em um sentido restrito, para se referir a administração direta da APC. Na referida norma a Constituição usa o termo Estado no seu sentido intermédio, de modo que o Orçamento do Estado contém a discriminação das receitas e despesas da Administração Pública Central. A referência à inclusão dos fundos e serviços autónomos, significa que não só a administração direta da APC está incluída, mas também a sua administração indireta<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr.: Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015* (p. 39), *de 2017* (p. 31), *de 2018* (p. 39), *de 2019* (p. 30-31).

<sup>30</sup> Cfr. Eduardo Paz Ferreira e Maria D'Oliveira Martins. «Anotações ao art. 105.º». in Jorge Miranda e Rui Medeiros. *Constituição portuguesa anotada*. vol. II. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica, 2018, p. 251.

<sup>31</sup> A alínea «b» diz que o Orçamento do Estado também inclui o orçamento da Segurança Social. Desde logo, excluem-se daqui as receitas e despesas das regiões autónomas e das autarquias locais, pois são previstas em orçamentos regionais e locais independentes, aprovados por cada uma das regiões e autarquias, conforme o art. 227.º, n.º 1, «p», e o art. 237.º, n.º 2, ambos da CRP, assim como o art. 9.º, n. 2, da LEO; o que afasta a afirmação de que o Orçamento do Estado integra a previsão de receitas e despesas de todo o setor público. Cf. António Gameiro; Belmiro Moita; Nuno Moita. *Finanças públicas*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 110-111.

<sup>32</sup> A antiga estrutura da Administração Pública Central era dividida em Estado (sentido restrito) e Fundos e Serviços Autónomos, e passou a ser dividida em Administração Direta e Administração Indireta, a partir da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015. Cfr. Paulo Trigo Pereira; Francisco Nunes. *Economia e finanças públicas: da teoria à prática*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 208-209. Cfr. também António Gameiro; Belmiro Moita; Nuno Moita. *Finanças públicas*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 56.

Por sua vez, a Lei de Enquadramento Orçamental atual<sup>33</sup>, no art. 1.º, «a», prevê que suas normas orçamentais são aplicáveis ao Setor das Administrações Públicas (SAP)<sup>34</sup>, o que, desde logo, exclui as entidades que não possuem influência estatal na gestão ou no património e, por isso, fazem parte do setor privado, como, por exemplo, as empresas privadas, as fundações privadas e as associações privadas.

Existem dois critérios alternativos para uma entidade poder ser considerada como integrante do setor das administrações públicas, sendo um critério principal, a ser convocado primeiro, e o outro subsidiário, a ser convocado caso o primeiro não tenha sido preenchido. O primeiro critério é o da natureza e forma da entidade, enquanto o segundo é o da Entidade Pública Reclassificada. Só se coloca a questão de saber se uma entidade é EPR caso a entidade não tenha sido enquadrada no setor das administrações públicas pelo primeiro critério. Desse modo, mostra-se necessário analisar se o Fundo de Resolução preenche ou não o primeiro critério de enquadramento no SAP, pois, se assim o for, por esta razão é que deverá ser enquadrado no Orçamento do Estado.

A LEO diz, no art. 2.º, n.º 1, que «o setor das administrações públicas abrange todos os serviços e entidades dos subsectores da administração central, regional, local e da segurança social, que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas». Esta norma traz limitações importantes ao alcance do Orçamento do Estado, visto que este não inclui os serviços e as entidades que tenham natureza e forma de empresas públicas, de fundações públicas<sup>35</sup> ou de associações públicas<sup>36</sup>.

Note-se que para não ser incluído no Orçamento do Estado tem que, cumulativamente, ter a natureza e a forma das entidades indicadas, não bastando ter apenas a natureza ou apenas a forma. A referência à forma dá destaque para o modo com que a legislação expressamente apresenta a entidade, enquanto a referência a natureza tem por destaque os aspetos estruturantes da entidade, indo além da fachada legal apresentada. Mesmo que no limite seja difícil distinguir o que é forma e o que é natureza, a norma exige que a entidade preencha todos os requisitos para ser qualificada dentre aquelas entidades,

---

<sup>33</sup> Que foi aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, onde consta como anexo.

<sup>34</sup> Sobre as diferenças entre setor das administrações públicas e setor público administrativo, sendo este último mais amplo por englobar o setor público empresarial, cf. João Ricardo Catarino. *Finanças públicas e direito financeiro*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 119-120.

<sup>35</sup> Embora a Lei de Enquadramento Orçamental exclua as fundações do seu perímetro de aplicação, contrariamente a LQIP dispõe que a prestação de contas dos institutos públicos, o que inclui as fundações públicas, rege-se, dentre outros diplomas legais e regulamentares, pela LEO (art. 39.º, n.º 2, «a», da LQIP), como também, no mesmo sentido, afirma que «os institutos públicos encontram-se sujeitos ao regime orçamental e financeiro dos serviços e fundos autónomos» (art. 35.º, n.º 1, da LQIP). Uma interpretação sistemática leva a que, por regra, os institutos se submetam à LEO, com exceção das fundações, tendo em vista a expressa exclusão existente nesta lei.

<sup>36</sup> No texto legal, a forma gramatical no plural da palavra «públicas» combina com empresa, fundação e associação, de modo que a referência se dá às formas públicas destas entidades, excluindo as formas privadas.

desde aspetos menos substanciais, como a denominação legal, até os mais substanciais, como as estruturas de gestão e finanças<sup>37</sup>.

As entidades excluídas da Administração Pública para fins orçamentais devem ser interpretadas à luz do princípio orçamental da universalidade, segundo o qual nenhuma receita ou despesa públicas devem escapar à disciplina orçamental<sup>38</sup>. Isso significa que deve ser compreendido qual o motivo subjacente (o aspeto teleológico da norma) para a exclusão das categorias de entidades referidas, a fim de que eventuais divergências originárias do âmbito do direito administrativo não impeça uma interpretação condizente com o direito jurídico-financeiro. Daí a exigência mais rigorosa para excluir uma entidade do SAP, de modo a não ser suficiente apenas o preenchimento da forma ou da natureza, mais sim um preenchimento duplo.

Não obstante o FdR seja uma pessoa coletiva de direito público (art. 153.º-B, n.º 1, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras – RGIC)<sup>39</sup> e isso o leve, a princípio, para dentro do SAP, importa saber se o Fundo de Resolução pode ser considerado como uma entidade de algum daqueles três tipos que não fazem parte do SAP.

## 2.1. Empresas públicas

A referência da norma a empresa corresponde ao setor empresarial público, que se traduz nas organizações empresariais públicas. Estas organizações são entidades que exercem atividades económicas com substrato empresarial<sup>40</sup>, nas quais a administração pública direta ou indireta podem exercer influência, seja ela dominante ou não, direta ou indireta. Podendo estas organizações serem classificadas em três tipos: as empresas públicas<sup>41</sup>, as empresas participadas e as empresas por extensão (arts. 2.º e 3.º do Regime Jurídico do Sector Público Empresarial – RJSPE)<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr., embora sobre a LEO de 2001, Guilherme d'Oliveira Martins; e outros. *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009, p. 34-35.

<sup>38</sup> Cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 272.

<sup>39</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/1992, de 31 de Dezembro.

<sup>40</sup> Cfr.: Pedro Costa Gonçalves. *Manual de direito administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 736; António Carlos dos Santos; e outros. *Direito económico*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 182 e seguintes; António Gameiro; Belmiro Moita; Nuno Moita. *Finanças públicas*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 57, nota de rodapé 37; Tribunal Constitucional. *Acórdão n.º 785/2017*.

<sup>41</sup> As empresas públicas podem ser sociedades comerciais ou entidades públicas empresariais, que são constituídas, respetivamente: a) «sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante» (art. 5.º do RJSPE); e b) como «pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado para prossecução dos seus fins» (art. 56.º do RJSPE).

<sup>42</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

É importante compreender o motivo para a exclusão das empresas públicas do âmbito das SAP, a fim de se atender ao aspeto teleológico da norma e compreender que tal exclusão não pode ocorrer sem justificativa material. Como afirma Maria Martins, a independência orçamental das empresas, com a não inclusão no Orçamento do Estado, «justifica-se, por um lado, para apartar a contabilidade complexa das mesmas do processo orçamental e, por outro lado, para permitir que a atividade empresarial se possa reger pelas regras privadas do mercado»<sup>43</sup>.

O Fundo de Resolução não exerce atividade económica e muito menos atividade com substrato empresarial<sup>44</sup>, pois a sua finalidade é «prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal [...] e desempenhar todas as demais funções que lhe sejam conferidas pela lei no âmbito da execução de tais medidas» (art. 153.º-C do RGIC). O Fundo de Resolução também não preenche outros critérios que são exigidos para algumas organizações empresariais, como a forma de sociedade de responsabilidade limitada, requisito para as sociedades comerciais – uma espécie de empresa pública – (art. 5.º do RJSPE)<sup>45</sup>; ou a participação com influência não dominante, condição para as empresas participadas (art. 7.º, n.º, do RJSPE)<sup>46</sup>. Assim, o Fundo de Resolução não se enquadra na categoria das empresas públicas.

## 2.2. Associações públicas

Quanto às associações públicas, não obstante a sua grande heterogeneidade, Diogo Amaral as define como «pessoas colectivas públicas, de tipo associativo, destinadas a assegurar autonomamente a prossecução de determinados interesses públicos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam com esse fim»<sup>47</sup>.

A sua exclusão do Orçamento do Estado se dá por sua característica de ser um agrupamento de pessoas com interesses e fins públicos próprios – diferente do interesse público geral –, justificando

---

<sup>43</sup> Cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 137. Cfr. também, embora sobre a LEO de 2001, Guilherme d'Oliveira Martins; e outros. *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009, p. 31.

<sup>44</sup> O FdR não foi constituído com natureza empresarial, segundo uma lógica de mercado, produzindo bens de consumo essencialmente individuais e sujeitos a preços de mercado. Falando sobre a lógica de mercado do (sub)setor empresarial público, cfr. João Ricardo Catarino. *Finanças públicas e direito financeiro*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 199.

<sup>45</sup> O Fundo de Resolução não foi constituído sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nem sob os termos da lei comercial, pois foi criado como uma pessoa coletiva de direito público e sob os termos da legislação administrativa.

<sup>46</sup> O FdR tem a influência dominante do Estado.

<sup>47</sup> Cfr. Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 363-364.

que estas mesmas pessoas fiquem responsáveis pela direção, orientação e gestão dos seus objetivos, dos seus bens, do seu pessoal e, inclusive, das suas finanças<sup>48</sup>.

Embora o Fundo de Resolução preveja a participação de instituições de crédito, empresas de investimento, instituições financeiras e sociedades relevantes para sistemas de pagamentos (art. 153.º-D, n.º 1, do RGIC), essa participação é obrigatória, o que contrastaria com a proibição constitucional de que «ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela» (art. 46.º, n.º 3, da CRP)<sup>49</sup>. Mas isso não leva, desde logo, a uma conclusão, pois «as associações públicas implicam sempre restrições ou desvios a um ou mais aspectos da liberdade de associação»<sup>50-51</sup> impondo a ponderação sobre a proporcionalidade da medida restritiva (art. 18.º, n.º 2, da CRP)<sup>52</sup>.

Paulo Otero entende que a obrigatoriedade de participação das instituições financeiras privadas no FdR, inclusive tendo em conta a obrigação correlata de elas contribuírem financeiramente, viola os princípios da proporcionalidade, da igualdade e da proibição do arbítrio, argumentando que «as vantagens ou utilidades que essas instituições financeiras possam vir a obter através das medidas de resolução são claramente inferiores aos encargos ou custos decorrentes da responsabilidade financeira que suportam junto do Fundo de Resolução, tanto mais que esses benefícios são também de toda a coletividade»<sup>53</sup>.

O primeiro argumento (encargos maiores que as vantagens) nos leva ao debate sobre em que medida o sistema de resgates beneficia as instituições financeiras e em que medida as contribuições para o FdR prejudicam as instituições financeiras. Se é certo que o fim último dos resgates é beneficiar toda

---

<sup>48</sup> Cfr.: Guilherme d'Oliveira Martins; e outros. *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009, p. 32-33; Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 364.

<sup>49</sup> Cfr.: Paulo Otero. «Da (in)constitucionalidade da “arquitetura” do Fundo de Resolução como instituição “satélite” do Banco de Portugal». in *Revista de direito administrativo (RDA)*. Ano I. Janeiro-Abril. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 9-10; J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2007, p. 647.

<sup>50</sup> Cfr. J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010, p. 812.

<sup>51</sup> Neste ponto, de duas uma, ou o FdR é uma associação pública e esta participação obrigatória é inconstitucional, ou o FdR não é uma associação pública, devendo se enquadrar em um regime legal que permita essa participação obrigatória. Paulo Otero, embora reconheça que o FdR não é uma associação, entende que a participação obrigatória no FdR viola a liberdade negativa de associação. Este autor enquadra o FdR como um «ente satélite do Banco de Portugal». Cfr. Paulo Otero. «Da (in)constitucionalidade da “arquitetura” do Fundo de Resolução como instituição “satélite” do Banco de Portugal». in *Revista de direito administrativo (RDA)*. Ano I. Janeiro-Abril. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 5-10.

<sup>52</sup> Cfr. J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010, p. 811.

<sup>53</sup> Cfr. Paulo Otero. «Da (in)constitucionalidade da “arquitetura” do Fundo de Resolução como instituição “satélite” do Banco de Portugal». in *Revista de direito administrativo (RDA)*. Ano I. Janeiro-Abril. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 10-11.

a sociedade, impedindo os efeitos negativos de uma crise sistémica, também é certo que o sistema de resgates beneficia diretamente as instituições financeiras, não apenas aquela que entra em crise e é resgatada, mas todas aquelas que integram o sistema financeiro e se beneficiam da estabilização do sistema. Aliás, elas se beneficiam antes mesmo de qualquer crise financeira, pois a simples existência do sistema de resgates tende a aumentar a confiança da população, incluindo de investidores, no sistema financeiro.

Quanto ao encargo das contribuições pagas ao FdR – que parece ser o principal encargo para as instituições financeiras –, embora as instituições financeiras sejam os contribuintes de direito, o seu impacto pode variar a depender da repercussão económica das contribuições. Em princípio, a tendência das instituições financeiras é repassar, no todo ou em parte, os custos das contribuições para os preços dos seus serviços – a depender e na medida da elasticidade dos preços –, recaindo o encargo sobre os utentes (contribuintes de facto). Não sendo possível o repasse total nos preços, exigir-se-á outras medidas, como utilização de reservas, corte de gastos (p., ex., com material, pessoal ou investimento) ou redução do lucro. Seja qual for o impacto, não nos parece que, em abstrato, o encargo financeiro seja maior que o benefício para as instituições. Concretamente, aliás, os valores destinados às medidas de resgate das instituições financeiras têm se mostrado em muito superior ao valor das contribuições que são pagas ao FdR.

De todo modo, pensamos que (entrando no segundo argumento – de que o benefício é de toda sociedade), dada a necessidade de eventuais resgates, é mais proveitoso<sup>54</sup> comparar qual das duas opções disponíveis de financiamento dos resgates é mais condizente com os princípios da proporcionalidade, da igualdade e da proibição do arbítrio<sup>55</sup>: a) utilizar as receitas gerais dos impostos e de outras fontes residuais para financiar as instituições financeiras, recaindo o ônus sobre toda a

---

<sup>54</sup> Até porque os princípios não são regras, que se caracterizam pela aplicação rígida do tudo ou nada, mas sim mandamentos de otimização, exigindo-se uma comparação das opções disponíveis a fim de permitir uma conclusão sobre qual opção permite uma aplicação mais otimizada dos princípios. Cfr. Robert Alexy. *Theorie der Grundrechte*. 5ª ed. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011 (reeimp. 2014), p. 85-120.

<sup>55</sup> Sem detrimento de opções intermediárias.

sociedade (bailout); ou b) utilizar contribuições das próprias instituições financeiras para financiá-las (bail-in)<sup>56-57</sup>.

Tendo em vista que toda a sociedade, direta ou indiretamente, se beneficia do sistema financeiro, não parece haver maiores problemas em utilizar o dinheiro da generalidade dos impostos para os resgates. Todavia, tendo em vista que as pessoas se beneficiam em diferente medida do sistema financeiro, e tendo em vista a tendencial repercussão económica dos tributos sobre o preço, nos parece que as contribuições sobre as instituições financeiras proporcionam uma mais justa distribuição dos custos dos resgates, pois, em princípio, mesmo que repassados os custos das contribuições aos clientes por meio dos preços dos serviços, o encargo recairá, afinal, sobre os utilizadores do sistema financeiro e na medida da utilização (frequência, tipo e quantidade)<sup>58</sup>.

Não concordamos, portanto, que a obrigatoriedade de participação das instituições financeiras privadas no FdR viola os princípios da proporcionalidade, da igualdade e da proibição do arbítrio, ou cria restrição desproporcional à liberdade negativa de associação.

---

<sup>56</sup> Tanto no *bailout* como no *bail-in* o Estado está presente, arrecadando, gerindo e decidindo sobre o dinheiro a ser utilizado para o resgate financeiro. A diferença é que *bailout* reflete a ideia de um resgate financeiro externo, financiado pelos tributos arrecadados da generalidade dos contribuintes, enquanto *bail-in* reflete a ideia de um resgate financeiro interno, financiado por tributos cobrado das instituições financeiras. Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2788. Mas, em termos económicos, é preciso considerar que os encargos das tributações sobre as instituições financeiras podem ser repassados aos seus utentes através dos preços, relativizando a diferença entre *bailout* e *bail-in*, na medida em que a generalidade da população que usa os serviços bancários não gratuitos assume o ônus de pagar preços mais caros.

<sup>57</sup> Também se fala em *bail-in* quando não há o resgate sobre parte dos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão – na medida em que não desencadeie o efeito contágio – a fim de deixar recair parte dos encargos da crise sobre os acionistas e outros credores (art. 145.º-D, n.º 1, do RGIC). Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2786, nota de rodapé 32, e p. 2797, nota de rodapé 40. Acerca do encargo sobre os acionistas, cfr. Paulo de Tarso Domingues. «A (má?) sorte dos credores acionistas». in L. Miguel Pestana de Vasconcelos. II *Congresso de direito bancário*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 75-99.

<sup>58</sup> José Manuel Quelhas expõe que os interesses dos depositantes, dos contribuintes e do próprio sistema financeiro como um todo podem não ser conciliáveis, pois, «com efeito, a viabilização de um banco protege os depositantes e salvaguarda a estabilidade sistémica, mas também ameaça os interesses dos contribuintes, que, em última instância, suportam o apoio financeiro público à instituição em apuros. *A contrario*, a não concessão de apoio público resguarda os interesses dos contribuintes, mas desprotege os dos depositantes, podendo desencadear corridas bancárias e gerar uma crise sistémica». Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2777. À luz desse panorama, nos parece que para uma conciliação desses interesses deve seguir-se no sentido de os contribuintes (de direito e de facto) serem as próprias instituições financeiras e os próprios usuários das instituições financeiras (o que inclui os depositantes), buscando-se uma coincidência entre os beneficiados e os encarregados, na linha da atual estrutura de resolução.

De todo modo, o art. 267.º, n.º 4, da CRP, dispõe que as associações públicas devem ter «organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos». Isso significa que deve haver a participação dos associados por meio de sufrágio direto, secreto e periódico para a escolha dos órgãos diretivos ou, pelo menos, de uma assembleia de representantes, que depois escolha os órgãos diretivos (art. 113.º, n.º 1, da CRP)<sup>59</sup>. E é nisso que reside a principal incongruência entre o Fundo de Resolução e as associações públicas, pois as instituições financeiras participantes do FdR não possuem o direito de escolher os órgãos diretivos nem uma assembleia de representantes que, depois, escolha os órgãos diretivos. Os participantes apenas podem integrar um conselho consultivo, com funções de consulta e assessoria, sem poder de voto e gestão (art. 153.º-E, n.º 6, 7 e 8, do RGIC)<sup>60</sup>. Desse modo, o Fundo de Resolução não se enquadra na categoria das associações públicas.

Note-se que não é uma conclusão meramente formal, pois, como já referido, o que justifica a exclusão das associações públicas do OE é justamente a característica de ser um agrupamento de pessoas com interesses e fins públicos próprios, que sejam responsáveis pela direção, orientação e gestão dos seus objetivos, dos seus bens, do seu pessoal e, inclusive, das suas finanças. No caso do FdR, quem possui o poder de decisão e comando é a comissão diretiva, cujos integrantes são designados pelo Governo e pelo Banco de Portugal.

### 2.3. Fundações públicas

As fundações, juntamente com os serviços personalizados, são espécies de institutos públicos<sup>61</sup> e, como tal, assentam em um substrato institucional<sup>62</sup>, possuem personalidade jurídica, integram a administração indireta do Estado e não possuem fins lucrativos (art. 2.º, n.º 1, e art. 3.º, n.º 1 e 2, da LQIP). As fundações também são designadas por fundos personalizados (art. 3.º, n.º 2, da LQIP), o

---

<sup>59</sup> Cfr. J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010, p. 812-813. Cfr. J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010, p. 812-813.

<sup>60</sup> Sobre o conselho consultivo e o direito a participação procedimental, cfr. Paulo Otero. «Da (in)constitucionalidade da “arquitetura” do Fundo de Resolução como instituição “satélite” do Banco de Portugal». in *Revista de direito administrativo (RDA)*. Ano I. Janeiro-Abril. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 15-16.

<sup>61</sup> Diogo Amaral define instituto público como «pessoa colectiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas de carácter não empresarial, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública». Cfr. Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 311. Cfr. também a definição de Pedro Costa Gonçalves. *Manual de direito administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 761.

<sup>62</sup> Que se diferencia dos substratos associativo e empresarial. Cfr. Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 311-312.

que, desde logo, em conjunto com as outras duas características referidas acima, coloca uma grande proximidade entre as fundações públicas e o Fundo de Resolução.

Conforme afirma Guilherme Martins, «a exclusão das fundações públicas do Orçamento do Estado explica-se pelo facto de estas serem dotadas de um património próprio. Constituindo-se em torno de um património próprio ou de um fundo afecto por uma entidade instituidora e vivendo essencialmente de receitas próprias – rendimentos do próprio património –, as fundações públicas devem poder gerir as suas finanças de forma independente do Orçamento do Estado»<sup>63</sup>. Ou seja, a exclusão das fundações públicas tem por fundamento o facto de estas entidades não dependerem de transferência de valores do Estado (dotações orçamentais), já que possuem património próprio e receita própria.

Conforme o art. 3.º e o art. 4.º, n. 1, da Lei-Quadro das Fundações (LQF)<sup>64</sup>, «a fundação é uma pessoa coletiva, sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afectado à prossecução de um fim de interesse social»<sup>65</sup>, e pode ser de dois tipos públicos<sup>66</sup>: fundação pública de direito privado e fundação pública de direito público.

### ***2.3.1. Fundação pública de direito privado***

As fundações públicas de direito privado são «criadas por uma ou mais pessoas coletivas públicas, em conjunto ou não com pessoas de direito privado, desde que aquelas, isolada ou conjuntamente, detenham uma influência dominante sobre a fundação» (art. 4.º, n.º 1, «c», da LQF)<sup>67-68</sup>. Isso significa

---

<sup>63</sup> Cfr. Guilherme d'Oliveira Martins; e outros. *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009, p. 34.

<sup>64</sup> Aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho.

<sup>65</sup> Referindo que todo interesse público é interesse social, embora nem todo interesse social seja interesse público, cfr. Domingos Soares Farinho. «As fundações públicas em Portugal». in Carla Amado Gomes; e outros (coords.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. II. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 21-22.

<sup>66</sup> Quanto a fundação privada, o Fundo de Resolução não pode ser deste tipo, pois a fundação privada exige o envolvimento de pessoas coletivas de direito privado na sua criação, embora possa haver também a participação de pessoas coletivas de direito público (art. 4.º, n.º 1, «a», e art. 15.º, n.º 1, da LQF), e é regulada pelo Código Civil (arts. 185.º a 194.º). O FdR foi criado pelo Estado, pessoa coletiva de direito público, através de diploma legislativo (art. 153.º-B do RGIC), e é regulado pelo direito administrativo. No sentido de a fundação privada ser regulada pelo CC, cfr. Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 316.

<sup>67</sup> A criação de novas fundações públicas de direito privado ficou proibida a partir da LQF, de 9 de julho de 2012 (art. 57.º, n.º 1), momento em que o FdR já havia sido criado. Esta proibição tem a «intenção de estancar o desenvolvimento de uma “Administração paralela” em formato de direito privado». Cfr. Pedro Costa Gonçalves. *Manual de direito administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 130. Da origem à proibição dessas fundações, e defendendo a inaptidão do direito privado para a prossecução do interesse público, cfr. Domingos Soares Farinho. «As fundações públicas em Portugal». in Carla Amado Gomes; e outros (coords.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. II. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 17-20.

<sup>68</sup> É de notar a referência no art. 57.º, n.º 3, da LQF, no sentido de que «aplica-se às fundações públicas de direito privado, em igualdade de circunstâncias, o regime previsto anualmente na lei que aprova o Orçamento do Estado para as entidades públicas reclassificadas de regime simplificado».

que estas fundações: a) devem ser criadas por uma ou mais pessoas coletivas de direito público, em conjunto ou não com pessoas de direito privado; b) terão a influência de entidades privadas, mesmo que tenham sido criadas exclusivamente por pessoas coletivas de direito público; e c) terão a influência dominante da ou das pessoas coletivas de direito público que lhe criaram.

Desse modo, quando o texto expõe que a influência dominante da ou das pessoas coletivas de direito público criadoras pode ser isolada ou conjunta («isolada ou conjuntamente»), não está permitindo a ausência de influência privada, mas, sim, que, em caso de a fundação ter sido criada por mais de uma pessoa coletiva de direito público, e caso mais de uma destas possuam influência sobre a fundação, será contabilizada e somada a influência de cada uma para fins de aferição da influência dominante, que deverá ser superior à influência privada. Ou seja, a norma não exige, necessariamente, que apenas uma pessoa coletiva de direito público seja a detentora de influência dominante, se satisfazendo com que o resultado da soma das influências das pessoas coletivas de direito público criadoras ultrapasse mais da metade das participações totais (mais de 50%)<sup>69</sup>.

Tendo o Fundo de Resolução sido criado exclusivamente pelo Estado (pessoa coletiva de direito público), o que não é incompatível com as fundações públicas de direito privado<sup>70</sup>, coloca-se a questão de saber se há nele influência minoritária de entidades privadas. A influência dominante pode ser caracterizada pelo preenchimento de dois requisitos alternativos: «a) a afetação exclusiva ou maioritária dos bens que integram o património financeiro inicial da fundação; ou b) [o] direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação» (art. 4.º, n.º 2, da LQF). Desse modo, para existir alguma influência de entidades privadas é necessário que estas entidades tenham afetado bens no património financeiro inicial (influência patrimonial) ou tenham direito a designar ou destituir titulares do órgão de administração (influência na gestão).

---

<sup>69</sup> Pedro Gonçalves entende que, embora uma interpretação literal do texto do art. 4.º, n.º 1, «c», da LQF, leve a compreensão de que uma fundação pública de direito privado pode ser criada e participada exclusivamente por pessoa coletiva de direito público, a fundação pública de direito privado deve ser criada e participada por pessoa coletiva de direito público em conjunto com pessoa coletiva de direito privado. Cfr. Pedro Costa Gonçalves. Manual de direito administrativo. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 768. Pensamos que o referido autor toma esta posição pela necessidade de diferenciação entre as fundações públicas de direito privado e as fundações públicas de direito público. Concordamos que a interpretação da norma, para além da literal, não leva à compreensão de que uma fundação pública de direito privado pode ser participada exclusivamente por pessoa coletiva de direito público, sendo isto o que define a diferença entre os dois tipos de fundações, embora – e aqui discordamos – ambas possam ser criadas exclusivamente por pessoas coletivas de direito público. Cfr. Domingos Soares Farinho. Fundações e interesse público: direito administrativo fundacional - enquadramento dogmático. Coimbra: Almedina, 2014, p. 229-231.

<sup>70</sup> Diferentemente, por consequência do entendimento de Pedro Gonçalves (nota de rodapé 70), logo à partida o FdR não seria uma fundação pública de direito privado, porque, enquanto esta é criada por pessoas coletivas de direito público em conjunto com pessoas coletivas de direito privado, o FdR foi criado exclusivamente pelo Estado (pessoa coletiva de direito público).

Quanto à influência na gestão, como já referimos quando tratamos das associações públicas, o art. 153.º-D, n.º 1, do RGIC, dispõe que participam obrigatoriamente do FdR: instituições de crédito, empresas de investimento, instituições financeiras e sociedades relevantes para sistemas de pagamentos. Este elenco de instituições participantes, não fazendo distinções, inclui instituições públicas e privadas. Mas, para o reconhecimento da participação como elemento relevante para fins de configuração de determinada entidade como fundação pública de direito privado, não basta uma participação qualquer das entidades privadas, mas sim uma participação na gestão. Essa participação na gestão é qualificada, pois não basta a participação em órgãos consultivos, devendo ser uma participação que permita a designação ou destituição de titulares do órgão de administração.

É uma exigência equivalente a que se exige para os institutos de gestão participada (art. 47.º do LQIP), pois, como sustenta Pedro Gonçalves<sup>71</sup>:

«A qualificação de um instituto público como instituto de gestão participada não resulta do mero facto de a sua orgânica interna contemplar a existência de estruturas com membros não designados pelo Governo, por ex., representantes de interesses dos destinatários de sua atividade, dos respetivos beneficiários ou dos utentes. Na verdade, estes interesses podem estar representados no *conselho consultivo* e a existência deste órgão, com funções apenas consultivas, não basta para a qualificação como instituto de gestão participada. Esta supõe uma participação efetiva na “gestão” do instituto público, quer dizer, no “governo” do instituto, o que reclama a participação no órgão de direção ou, pelo menos, a institucionalização de um órgão com competências ativas e não apenas consultivas».

A comissão diretiva do FdR é responsável pela sua gestão e é composta por três membros, todos designados pela administração pública, sendo: a) um membro designado pelo Banco de Portugal, que deve vir do conselho de administração deste; b) um membro designado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças; e c) um membro designado por acordo entre o Banco de Portugal e o membro do Governo responsável pela área das finanças (art. 153.º-E, n.º 1, do RGIC). O Banco de Portugal não faz parte do Governo, mas também não é uma entidade privada, já que é uma entidade pública independente<sup>72</sup>, de modo que a sua participação na comissão diretiva não configura uma participação privada. Existe a participação de entidades privadas no conselho consultivo do FdR,

<sup>71</sup> Cfr. Pedro Costa Gonçalves. Manual de direito administrativo. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 773.

<sup>72</sup> Cfr.: J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2007, p. 1084-1085; Fernanda Maças; João Pedro Castro Mendes. «O Banco de Portugal: atribuições e natureza jurídica». in Carla Amado Gomes; e outros (coord.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. I. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 655-666.

porém a sua função é de consulta e assessoria, não dispondo de direito de voto e, portanto, não dispondo de participação na gestão do FdR (art. 153.º-E, n.º 6, 7 e 8, do RGIC). Deste modo, o FdR não assume a natureza de uma fundação pública de direito privado, dada a ausência de influência privada no património ou na gestão<sup>73</sup>.

### ***2.3.2. Fundação pública de direito público***

Maiores semelhanças encontramos entre o Fundo de Resolução e a categoria das fundações públicas de direito público, pois ambos são criados por pessoas coletivas de direito público, possuem, ao menos formalmente, as autonomias administrativa e financeira<sup>74</sup> e património próprio, para além de que não possuem a influência patrimonial e a influência na gestão de entidades privadas (arts. 4.º, n.º 1, «b», e 49.º, n.º 1, da LQF, e art. 153.º-B, n.º 1, do RGIC)<sup>75</sup>.

A questão patrimonial possui uma posição central nas fundações, sejam elas privadas<sup>76</sup>, públicas de direito privado ou públicas de direito público, e é por isso que, logo no ato de instituição, para além de ser indicada a finalidade da fundação, devem ser especificados os bens que lhe são destinados (art. 186.º, n.º 1, do CC; art. 3.º, n.º 3, «a», da LQF). Mas não basta a mera indicação de bens, pois se exige que os bens sejam adequados e suficientes à finalidade da fundação. É o que se extrai, em parte, da definição dada pelo art. 3.º, n.º 1, da LQF, que diz: «a fundação é uma pessoa coletiva, sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social». A referência a adequação é encontrada no art. 188.º, n.º 3, «b», do CC, que permite a negação do reconhecimento da fundação «se o património afetado for insuficiente ou inadequado, designadamente se estiver onerado com encargos que comprometam a realização dos fins estatutários ou se não gerar rendimentos suficientes para garantir a realização daqueles fins»<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Além disso, as fundações públicas de direito privado são reguladas maioritariamente pelo direito privado, o que não acontece com o FdR, que é regulado pelo direito administrativo. Sobre a primeira parte da frase, cfr. Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 317-318.

<sup>74</sup> Embora o Fundo de Resolução sequer preencha o requisito de *receita própria mínima de dois terços* para que se justifique a sua autonomia financeira (art. 6.º, n.º 1, da LBCP) – autonomia esta que é condição para a caracterização como fundação pública (art. 49.º, n.º 1, da LQF) –, é possível a atribuição de autonomia financeira em função de outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei (art. 6.º, n.º 4, da LBCP).

<sup>75</sup> Mas estas semelhanças não são exclusividade dos dois, pois também partilham destas semelhanças o Fundo de Resolução e o regime dos serviços personalizados, como veremos.

<sup>76</sup> Sobre a centralidade do aspeto patrimonial no âmbito das fundações privadas, que foram as primeiras a surgir, com referência a vários autores, cfr. Domingos Soares Farinho. «As fundações públicas em Portugal». In Carla Amado Gomes; e outros (coords.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. II. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 5, nota de rodapé 2.

<sup>77</sup> O referido património «é constituído pelos bens, direitos e obrigações de conteúdo económico, submetidos ao comércio jurídico privado, transferidos pelo Estado para o instituto quando da sua criação, ou que mais tarde sejam

A finalidade principal do Fundo de Resolução é «prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal» (art. 153.º-C, do RGIC)<sup>78</sup>. Isso significa que o FdR, para ser uma fundação, deveria ter bens suficientes para permitir os apoios financeiros necessários ao auxílio dos bancos em crise financeira. Ocorre que a previsibilidade das crises financeiras é muito limitada, se não impossível<sup>79</sup>, o que impede saber o ou os momentos em que serão necessários recursos para medidas de resolução. Aliado a isso, também é muito limitado, se não impossível, prever o impacto de crises financeiras e, mais especificamente, o valor que será necessário para as medidas de resolução<sup>80</sup>. Estes dois pontos demonstram a dificuldade ou impossibilidade de se estabelecer um patamar adequado de bens que permita ao FdR cumprir as suas finalidades. Por consequência, o FdR não tem compatibilidade com a categoria das fundações, mesmo a pública de direito público, dada a impossibilidade de se prever uma quantidade de bens suficiente aos fins.

Mesmo que essa previsão fosse possível, seria imperioso considerar que o FdR foi criado sem a indicação de bens suficientes às suas funções. Não obstante a previsão de recursos financeiros no art. 159.º, n.º 1, do RGIC, principalmente por meio de contribuições das instituições de crédito participantes, a atividade financeira do FdR durante o ano de 2012 limitou-se à receção de um adiantamento de 1.000 (mil) euros, pago pelo Banco de Portugal<sup>81-82</sup>. Analisando os anos seguintes,

---

adquiridos pelos seus órgãos, e ainda pelo direito ao uso e fruição dos bens do património do Estado que lhes sejam afectos» (art. 36.º, n.º 1, da LQIP).

<sup>78</sup> É o que se percebe também na referência às despesas do FdR. «Constituem despesas do Fundo: a) Os valores a pagar no âmbito do apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução pelo Banco de Portugal; b) As despesas administrativas e operacionais decorrentes da aplicação de medidas de resolução.» (art. 153.º-O do RGIC).

<sup>79</sup> Quanto à imprevisibilidade das crises financeiras, cfr. José Manuel Gonçalves Santos Quelhas. *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 495-668.

<sup>80</sup> Nesse sentido, questionando a analogia – referida no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro – entre as contribuições das instituições participantes e os prémios de um seguro mutual, afirma José Quelhas: «A analogia com os contratos de seguro pressupõe que os prejuízos eventuais sejam determináveis por modelos de avaliação de risco, capazes de demarcar a exposição individual de cada segurado e de calcular actuarialmente o prémio a pagar. Porém, os prejuízos da entrada em incumprimento de uma instituição de crédito sobre o sistema financeiro como um todo não são delimitáveis *a priori*, isto é, o segurador desconhece a dimensão dos prejuízos eventuais que promete ressarcir, o que quebra a ligação entre o prémio a receber e o risco a suportar. Deste modo, o valor actualizado dos prémios pagos pelos segurados/associados pode ser insuficiente para a reparação dos prejuízos pela seguradora/associação mutualista, o que impede a internalização total dos custos pelos participantes. Neste caso, o ressarcimento completo dos prejuízos exige a externalização parcial dos custos, o que põe em causa a mutualização integral do risco entre os participantes». Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2794-2795.

<sup>81</sup> Fundo de Resolução. *Relatório e contas: 2012*. Lisboa, 2013, p. 25-27 e 31.

<sup>82</sup> Dentre as fontes de receita, as contribuições iniciais e as contribuições periódicas somente começaram a ser arrecadadas em 2013, enquanto o valor decorrente da contribuição sobre o sector bancário, que foi criada antes mesmo da criação do FdR e era arrecadada pelo Estado desde o ano de 2011, somente passou a ser reservado para ser repassado ao FdR em 2013, tendo o valor deste ano sido repassado apenas no ano de 2014. Cfr.: José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII,

embora a eventual suficiência de bens em momento posterior não satisfaça a obrigação de indicação de bens suficientes no momento da criação de uma fundação, constata-se, de todo modo, que o Fundo de Resolução apresentou situação líquida negativa de recursos próprios em todos os anos desde a sua criação, com exceção do ano de 2013<sup>83</sup>, o que evidencia a insuficiência dos bens indicados com relação a finalidade do FdR de apoiar financeiramente o sistema de resolução<sup>84-85</sup>.

À vista disso, o FdR também não preenche o requisito de ser dotado de um património cujo rendimento constitua parte considerável das suas receitas (art. 51.º, n.º 2, do LQIP)<sup>86</sup>. Apesar da omissão legislativa sobre o que seria parte considerável<sup>87</sup>, podemos constatar a insignificância do património do FdR e, conseqüentemente, a insignificância dos rendimentos patrimoniais, que, na verdade, se tem configurado em perdas patrimoniais<sup>88</sup>. O que talvez – com muita dúvida – pudesse constituir uma parte considerável seriam as receitas decorrentes das contribuições pagas pelas instituições financeiras, mas que não são rendimentos patrimoniais, mas sim receitas tributárias, pois o Fundo de Resolução é um ente público que, sob o regime de direito público e sem função sancionatória, impõe prestações pecuniárias obrigatórias às instituições financeiras para a cobertura de despesas públicas<sup>89</sup>. Estas receitas são dinheiro público e, como tal, devem ficar sujeitos ao

---

tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2788, nota de rodapé 33; Ministério das Finanças. *Conta Geral do Estado: ano de 2011*. vol. I. p. 32-33 e 136; Fundo de Resolução. *Relatório e contas 2014*. Lisboa, 2015, p. 19 e 34.

<sup>83</sup> Cfr. Fundo de Resolução. *Relatório de contas 2012* (p. 25), *2013* (p. 31), *2014* (p. 34), *2015* (p. 34), *2016* (p. 34), *2017* (p. 34), *2018* (p. 32), *2019* (p. 30).

<sup>84</sup> Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2788, nota de rodapé 33. Sobre a insuficiência de bens no caso concreto da resolução do Banco Espírito Santo em 2014. cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2801-2813.

<sup>85</sup> No final de 2019, evidenciando a desproporção entre os seus recursos próprios e as suas despesas com auxílios financeiros, o Fundo de Resolução tinha um saldo negativo de recursos próprios no valor de -€ 7.021 M. Cfr.: Tribunal de Contas. Parecer sobre a *Conta Geral do Estado de 2019*. p. 211; Fundo de Resolução. *Relatório e contas 2019*. Lisboa, 2020, p. 17.

<sup>86</sup> De acordo com o art. 51.º, n.º 2, da LQIP, as fundações devem ser dotadas «de um património cujos rendimentos constituam parte considerável das suas receitas». As fundações «dispõem dos tipos de receitas previstos na legislação aplicável aos serviços e fundos autónomos e, se for caso disso, na legislação da segurança social» (art. 37.º, n.º 1, da LQIP).

<sup>87</sup> Referindo a dificuldade de interpretação da expressão *parte considerável*, cfr. Domingos Soares Farinho. «As fundações públicas em Portugal». in Carla Amado Gomes; e outros (coords.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. II. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 41.

<sup>88</sup> Cfr., por exemplo, Fundo de Resolução. *Relatório e contas 2019*. Lisboa, 2020.

<sup>89</sup> Sobre o conceito de tributo, cfr.: J. L. Saldanha Sanches. *Manual de direito fiscal*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 21. Alberto Xavier. *Manual de direito fiscal*. vol. I. Lisboa, 1974 (reimp. 1981), p. 35-41. Nuno de Sá Gomes. *Manual de direito fiscal*. vol. I. 12. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2003, p. 59-60. Ana Paula Dourado. *Direito fiscal: lições*. Coimbra: Almedina, 2015 (reimp. 2016), p. 26. Diogo Leite de Campos; e outros. *Lei geral tributária: anotada e comentada*. 4. ed. Lisboa: Encontro da Escrita, 2012, p. 69-70. José Casalta Nabais. *Por um estado fiscal suportável: estudos de direito fiscal*. vol. IV. Coimbra: Almedina, 2015, p. 286-289.

escrutínio dos órgãos fiscalizadores e da população por meio do instrumento de transparência e controlo que é o Orçamento do Estado.

Portanto, a exclusão das fundações públicas do Orçamento do Estado só se justifica, à luz do princípio da universalidade, quando a fundação pública é instituída com património suficiente para a prossecução dos seus fins e desde que não receba posteriormente transferências de recursos públicos do Estado ou de outro ente público, bem como não receba, mesmo que diretamente, receitas tributárias, sob pena de uma desorçamentação injustificada e com prejuízo para o controlo das contas públicas.

Deste modo, o FdR não assume a natureza de uma fundação pública, seja de direito privado ou de direito público.

#### NOTA FINAL

Constatado o não enquadramento do FdR nas categorias empresa, associação e fundação públicas, resta ao FdR ser reconhecido como um instituto público do tipo serviço personalizado ou como um instituto público especial (*sui generis*), com localização particular na Administração Pública<sup>90</sup>. De todo modo, sendo uma entidade integrante da administração do Estado<sup>91</sup>, por prosseguir fins próprios do Estado, e não se enquadrando nas exceções previstas no art. 2.º, n.º 1, da LEO, o Fundo de Resolução integra, pela sua natureza e forma, o setor das administrações públicas e, por este fundamento, deve ser incluído no Orçamento do Estado; não sendo correto, por isso, o seu enquadramento no Orçamento do Estado como Entidade Pública Reclassificada nem a aplicação ao FdR do regime simplificado.

---

<sup>90</sup> No segundo sentido, de ser um «instituto público de regime especial», cfr. Pedro Costa Gonçalves. *Manual de direito administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 763 e 767.

<sup>91</sup> No entanto, não integra a administração direta do Estado, mas sim a administração indireta, pois possui personalidade jurídica própria, como pessoa coletiva distinta da pessoa coletiva Estado, para além de possuir autonomia administrativa e financeira e património próprio. Disso decorre que o Fundo de Resolução não está sob dependência hierárquica do Governo, como ocorre com toda a administração direta do Estado, embora fique sujeito à tutela do Governo, que detém poderes de fiscalização e controlo. Sobre as diferenças entre administração direta do Estado e administração indireta do Estado, cf. João Ricardo Catarino. *Finanças públicas e direito financeiro*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 122-123.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Jorge Coutinho de. «A intervenção do Estado na recapitalização bancária». In VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de. II Congresso de direito bancário. Coimbra: Almedina, 2017, p. 25-33.

ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 5ª ed. Tradução: SILVA, Virgílio Afonso da. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011 (reimp. 2014).

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016.

BANCO DE PORTUGAL. *Relatório extraordinário: nos termos e para os efeitos do artigo 6.º da Lei n.º 15/2019*. 2019. Disponível em: <[https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/relatorio\\_extraordinario\\_lei152019.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/relatorio_extraordinario_lei152019.pdf)>. Acesso em 30/01/2021.

CAMPOS, Diogo Leite de; RODRIGUES, Benjamim Silva; SOUSA, Jorge Lopes de. *Lei geral tributária: anotada e comentada*. 4. ed. Lisboa: Encontro da Escrita, 2012.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2007.

CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO. *Aviso n.º 18/DGO/2020*. 13/11/2020. Disponível em: <[https://www.dgo.gov.pt/instrucoes/Instrucoes/2020/Aviso\\_18DGO2020.pdf](https://www.dgo.gov.pt/instrucoes/Instrucoes/2020/Aviso_18DGO2020.pdf)>. Acesso em 30/01/2021.

DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO. *Circular série A n.º 1391*. 18/01/2019. Disponível em: <<https://www.dgo.pt/instrucoes/Instrucoes/2019/ca1391.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO. *Síntese da execução orçamental: III notas complementares*. Fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.dgo.gov.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2018&Mes=Fevereiro>>. Acesso em 30/01/2021.

DOMINGUES, Paulo de Tarso. «A (má?) sorte dos credores acionistas». in VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de. II Congresso de direito bancário. Coimbra: Almedina, 2017, p. 75-99.

DOURADO, Ana Paula. *Direito fiscal: lições*. Coimbra: Almedina, 2015 (reimp. 2016).

FARINHO, Domingos Soares. «As fundações públicas em Portugal». in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coords.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. II. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 5-56.

FARINHO, Domingos Soares. *Fundações e interesse público: direito administrativo fundacional - enquadramento dogmático*. Coimbra: Almedina, 2014.

FRANCO, António L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1992 [14ª reimp. / 2012].

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Esclarecimentos sobre informações difundidas na sequência da publicação, pelo Conselho das Finanças Públicas, das Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2022*. Comunicado de 04/06/2020. Disponível em: <[https://fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Esclarecimentos%20do%20Fundo%20de%20Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_\\_04jun20.pdf?\\_ga=2.194970157.1428064200.1612044657-446753937.1607549583](https://fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Esclarecimentos%20do%20Fundo%20de%20Resolu%C3%A7%C3%A3o__04jun20.pdf?_ga=2.194970157.1428064200.1612044657-446753937.1607549583)>. Acesso em 30/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Historial do FGD*. Disponível em: <<https://www.fgd.pt/historical-do-fgd>>. Acesso em 17/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2012*. Lisboa, 2013. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/relcontas/Rel2012.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2013*. Lisboa, 2014. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/relcontas/Rel2013.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2014*. Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/relcontas/Rel2014.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2015*. Lisboa, 2016. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/relcontas/Rel2015.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2016*. Lisboa, 2017. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/relcontas/Rel2016.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

- FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2017*. Lisboa, 2018. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Rel2017.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.
- FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2018*. Lisboa, 2019. Disponível em: <[https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Rel\\_contas\\_FdR\\_2018.pdf](https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Rel_contas_FdR_2018.pdf)>. Acesso em 30/01/2021.
- FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2019*. Lisboa, 2020. Disponível em: <[https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Relatorio%20Anual\\_FResolucao\\_2019.pdf](https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Relatorio%20Anual_FResolucao_2019.pdf)>. Acesso em 30/01/2021.
- GAMEIRO, António; MOITA, Belmiro; MOITA, Nuno. *Finanças públicas*. Coimbra: Almedina, 2018.
- GOMES, Nuno de Sá. *Manual e direito fiscal*. vol. I. 12. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2003.
- GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de direito administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020).
- MAÇÃS, Fernanda; MENDES, João Pedro Castro. «O Banco de Portugal: atribuições e natureza jurídica». in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. I. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 655-691.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira; MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira; MARTINS, Maria d'Oliveira. *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009.
- MARTINS, Maria d'Oliveira. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS. *Conta Geral do Estado: ano de 2011*. vol. I. Disponível em: <[https://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2011/CGE\\_2011\\_vol1.pdf](https://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2011/CGE_2011_vol1.pdf)>. Acesso em 30/01/2021.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição portuguesa anotada*. vol. II. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica, 2018.
- NABAIS, José Casalta. *Por um estado fiscal suportável: estudos de direito fiscal*. vol. IV. Coimbra: Almedina, 2015.

OTERO, Paulo. «Da (in)constitucionalidade da “arquitetura” do Fundo de Resolução como instituição “satélite” do Banco de Portugal». in *Revista de direito administrativo (RDA)*. Ano I. Janeiro-Abril. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 5-19.

PEREIRA, Paulo Trigo; NUNES, Francisco. *Economia e finanças públicas: da teoria à prática*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2020.

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos. *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*. Coimbra: Almedina, 2012.

QUELHAS, José Manuel. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2765-2818.

SANCHES, J. L. Saldanha. *Manual de direito fiscal*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

SANTOS, António Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito económico*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2014.

SANTOS, J. Albano. *Dicionário de finanças públicas*. Lisboa: Imprensa Nacional, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202007/pcge2007.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202008/pcge2008.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202009/pcge2009.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt->

pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202010/pcge2010.pdf>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202012/pcge2012.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202013/pcge2013.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202014/pcge2014.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202015/pcge2015.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202016/pcge2016.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2017*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202017/pcge2017.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202018/pcge2018.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

---

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202019/pcge2019.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

XAVIER, Alberto. *Manual de direito fiscal*. vol. I. Lisboa, 1974 (reimp. 1981).



## MODELOS DE GOVERNAÇÃO DOS FUNDOS EUROPEUS

*Ricardo Pedro<sup>1</sup>*

### SUMÁRIO

**1.** Introdução; **2.** Regulamentos de Disposições Comuns; **2.1** Regulamento (UE) 1303/2013; **2.2** Regulamento (UE) 2021/1060; **3.** Modelo de Governação do “Portugal 2020”; **4.** Modelo de Governação do “Portugal 2030”; **4.1** Introdução; **4.2** Programas Operacionais; **4.3** Níveis de Governação; **5.** Alguns Aspetos Controvertidos dos Modelos de Governação; **5.1** Garantias Administrativas: *a) Curador do Beneficiário; b) Recurso Administrativo; c) Curador do Beneficiário, Recurso Administrativo e Direito de Queixa*; **5.2** Estruturas de Missão; **6.** Breves Conclusões.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Investigador no Centro de Investigação de Direito Público (CIDP) da Faculdade de Direito de Lisboa.



## 1. Introdução

Os atuais Fundos Europeus, tal como os seus antecedentes<sup>1</sup>, constituem uma manifestação das diversas políticas da União Europeia (UE ou União), contando, em regra, cada política com fundos próprios. A gestão da maioria dos fundos europeus tem-se feito através das autoridades nacionais em conjugação com os poderes de programação e de controlo da Comissão Europeia (CE ou Comissão), isto é, através de uma administração partilhada, mista<sup>2</sup> ou coadministração<sup>3</sup> da CE e dos Estados-Membros (EM)<sup>4</sup>, que interatuam em distintas tarefas do procedimento administrativo de administração e controlo da concessão de apoios financeiros financiados por fundos europeus. Da perspetiva nacional, torna-se necessário identificar as entidades a que está atribuída a referida tarefa e, em particular, para o que a este estudo interessa, analisar como é que estas entidades estão organizadas e que funções assumem. Dito por outras palavras, importa estudar o Modelo de Governação adotado (internamente) para a concessão de apoios que sejam financiados por fundos europeus.

Não se trata de um tema novo entre nós uma vez que Portugal já beneficiou de vários quadros comunitários de apoio<sup>5</sup> e para cada um dos referidos quadros foi previsto um regime jurídico relativo ao Modelo de Governação. Em traço muito lato tem-se verificado uma evolução dos regimes numa lógica de melhoramento sem que tenha, ao que se conhece, havido um corte radical. Por outro lado, o desenho do Modelo de Governação leva-nos para o tema da organização administrativa uma vez que a maior parte dos referidos fundos são administrados por entidades administrativas públicas nacionais. Por outro ainda, uma vez que estamos perante a concessão de fundos de origem europeia,

---

<sup>1</sup> Para uma abordagem histórica da configuração dos fundos europeus estruturais, cf. entre outros, Ordoñez Solís, David, *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 17 e ss, e Andrew Evans, *The EU structural funds*, Oxford, University Press, 1999, pp. 2 e ss.

<sup>2</sup> Cf. Roque, Miguel Prata, *Direito processual administrativo europeu: a convergência dinâmica no espaço europeu de justiça administrativa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 99-101.

<sup>3</sup> Cf. Franchini, Claudio, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria: la coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, 2.<sup>a</sup> ed., Padova, CEDAM, 1993, p. 174 e ss, e Chiti, Edoardo, et al., *Diritto amministrativo europeo: casi e material*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 2005, p. 160.

<sup>4</sup> Cf. Mento, Sandro, “Poteri amministrativi della Commissione Europea in materia di fondi strutturali”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.º 1, 2007, pp. 135-172; Bernard, Nick, *Multilevel governance in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 99-145.

<sup>5</sup> Atualmente está em execução do sexto quadro de apoio financeiro: I Quadro Comunitário de Apoio (QCAI) para o período de programação 1989-1993; o II Quadro Comunitário de Apoio (QCAII) para o período de programação 1994-1999; III Quadro Comunitário de Apoio (QCAIII) para o período de programação 2000-2006; IV Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período de programação 2007-2013, V “Portugal 2020” para o período de programação 2014-2020, VI “Portugal 2030” para o período de programação 2021-2027. Para além dos fundos europeus ordinários, são ainda de ter em conta os extraordinários cujo exemplo mais recente se pode recortar do Plano de Recuperação e Resiliência, sobre este, cf. o nosso, “Role of the Portuguese Audit Court in monitoring the Recovery and Resilience Plan: a piece of a hopeful puzzle?”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 2022, 163-178. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i65.2022.3787>

isto é, assentes em orçamento europeu verifica-se que o Modelo de Governação deve assegurar o equilíbrio entre a garantia da efetividade do Direito da União Europeia nesta matéria e, em particular, as obrigações que resultam dos Regulamentos de Disposições Comuns e a liberdade de organização institucional que tende a ser oferecida aos EM.

Nesta sequência e no contexto nacional foi aprovado o Modelo de Governação do “Portugal 2020”<sup>6</sup>, para o período de financiamento de 2014-2020, e o Modelo de Governação do “Portugal 2030”<sup>7</sup>, para o período de financiamento de 2021-2027.

O presente brevíssimo estudo atualiza um estudo publicado anteriormente<sup>8</sup>, dando nota das principais linhas orientadoras relativas aos Modelos de Governação previstas nos Regulamentos de Disposições Comuns, anterior e atual (2); no regime do “Portugal 2020” (3); e no regime do “Portugal 2030” (4). Analisam-se ainda alguns aspetos controvertidos do Modelo de Governação do “Portugal 2020” e do “Portugal 2030” (5) e termina-se com umas breves conclusões (6).

## 2. Regulamentos de Disposições Comuns

As regras europeias de carácter secundário relativas aos fundos europeus estão previstas em vários regulamentos europeus reguladores dos vários fundos europeus<sup>9-10</sup>. Ou seja, ao nível europeu o *corpus* normativo dos fundos europeus é composto por um Regulamento de Disposições Comuns, que é posteriormente desenvolvido por normas mais precisas relativas a cada um dos fundos<sup>11</sup>.

Por uma questão de economia e de relevância para o tema do Modelo de Governação, iremos apenas fazer referência ao Regulamento de Disposições Comuns conformador do “Portugal 2020” e ao Regulamento de Disposições Comuns conformador do “Portugal 2030”.

---

<sup>6</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro (com alterações).

<sup>7</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro.

<sup>8</sup> Cf. o nosso, *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e Auxílios Públicos: Estudos de Direito Administrativo Nacional e Europeu*, Lisboa: Almedina, 2020, pp. 147-162.

<sup>9</sup> Belicka, Daiana, “Unification and Simplification of European Structural and Investment Funds Management”, *European Structural and Investment Funds Journal*, 2/2014, pp. 116-125.

<sup>10</sup> Sobre o direito europeu primário relativo aos fundos europeus, cf., o nosso, *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento...*, pp. 21-25.

<sup>11</sup> Cf. Cappello, Mauro, *Guida ai fondi strutturali europei 2014-2020*, Roma: Maggioli Editore, 2014, p. 62.

## **2.1 Regulamento (UE) 1303/2013**

Para o período de financiamento de 2014-2020 foi aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, de 17 de Dezembro de 2013, que estabelece as disposições comuns aplicáveis ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ao Fundo Social Europeu (FSE) e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), necessárias para assegurar a eficácia dos fundos europeus e a coordenação dos Fundos entre si e com os outros instrumentos da União<sup>12</sup>.

Este regulamento - enquanto diploma europeu motivador e conformador do Modelo de Governação do “Portugal 2020” - estabelece regras importantes para a sua compreensão. Destaca-se o disposto nos artigos 47.º e ss que preveem regras sobre o comité de acompanhamento e nos artigos 123.º e ss dispõem regras para as autoridades de gestão e autoridades de controle. Estas regras devem ser cumpridas pelo EM e devem estar em conformidade com o quadro nacional, institucional, jurídico e financeiro.

Devem salientar-se que, de acordo com o Regulamento (UE) n.º 1303/2013, nos artigos 5.º e 47.º, se prevê que os EM dispõem de uma elevada margem de apreciação na escolha das estruturas administrativas mais adequadas (no âmbito nacional, institucional e jurídico) para serem responsáveis pela governação dos fundos europeus.

## **2.2 Regulamento (UE) 2021/1060**

Para o período de financiamento de 2021-2027 foi aprovado o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a

---

<sup>12</sup> Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (OJ L 347, 20.12.2013, p. 320–469).

Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos<sup>13</sup>.

Este Regulamento de Disposições Comuns -, à semelhança do Regulamento de Disposições Comuns anterior, apresenta várias normas com impacto no Modelo de Governação do “Portugal 2030”. Destaca-se o disposto no (i) artigo 8.º, n.º 2, que pressupõe um modelo com vários níveis de governação, aí se dispondo que os EM devem envolver os parceiros na elaboração dos acordos de parceria e em todo o processo de elaboração e execução dos programas, incluindo através da sua participação nos comités de acompanhamento; no (ii) artigo 38.º, n.º 1, que impõe a criação de um comité de acompanhamento para acompanhar a execução no (iii) artigo 71.º, n.º 2, que dispõe que a Autoridade de Auditoria seja uma entidade pública; no (iv) artigo 73.º, que prevê importantes funções de execução dos fundos europeus às autoridades de gestão.

De referir ainda que um dos aspetos destacados pelo Regulamento de Disposições Comuns é o referente ao direito de queixa, prevendo o artigo 69.º, n.º 7 que os EM devem prever disposições para assegurar um exame eficaz das queixas relativas aos fundos europeus. Assim, o âmbito, as regras e os procedimentos relativos a essas disposições são da responsabilidade dos EM, em conformidade com os respetivos quadros institucionais e jurídicos. As queixas podem dizer respeito a qualquer litígio entre beneficiários potenciais e selecionados sobre uma operação proposta ou selecionada, assim como a qualquer litígio com terceiros sobre a execução de um programa ou suas operações, seja qual for a qualificação jurídica das vias de recurso previstas nos termos do direito nacional.

De destacar ainda que este regulamento europeu prevê vários princípios conformadores da organização e do funcionamento da execução dos fundos europeus, nomeadamente, relativos à transparência (artigo 47.º); gestão partilhada (artigo 7.º); igualdade (9.º).

### **3. Modelo de Governação do “Portugal 2020”**

Ao nível nacional, o Modelo de Governação é definido no artigo 2.º, alínea n) do Decreto-Lei n.º 137/2014 como um “conjunto de políticas, estratégias de desenvolvimento, domínios de intervenção, objetivos temáticos e prioridades de investimento vertidas quer no Acordo de Parceria, quer nos PO e de desenvolvimento rural, quer ainda no regime jurídico que enquadra a aplicação dos FEER, no continente e nas regiões autónomas, entre 2014 e 2020”.

---

<sup>13</sup> OJ L 231, 30.6.2021, p. 159–706.

Para uma melhor caracterização remetemos para um outro estudo sobre o tema<sup>14</sup>, deixando apenas a referência que este Modelo de Governação apresenta diferentes níveis de governação:

- (i) Coordenação política através da “CIC PT 2020”;
- (ii) Coordenação técnica (a) seja do “PT 2020”, (b) seja de cada FEEL;
- (iii) Gestão através das (a) Autoridades de Gestão e dos (b) Organismos Intermédios;
- (iv) Autoridades de certificação;
- (v) Pagamento;
- (vi) Autoridades de auditoria e de controlo;
- (vii) Comissões de acompanhamento;
- (viii) Articulação funcional através de “redes”;
- (ix) Curador do Beneficiário dos fundos europeus.

O MG é informado por vários princípios, alguns dos quais são expressamente admitidos no Decreto-Lei n.º 137/2014. Deve enfatizar-se que estamos no campo do Direito Administrativo, portanto, além dos princípios adiante mencionados, devemos levar em conta os princípios gerais desta área do direito. Assim – sem qualquer ordem de preferência – são de considerar os seguintes princípios:

- (i) O primeiro princípio a ter em conta é o princípio da legalidade, *recitus* juridicidade. Apesar de este princípio não estar expressamente elencado no Decreto-Lei n.º 137/2014, deve ter-se em conta que todas as entidades do Modelo de Governação devem agir de acordo com este princípio, pois é imposto, desde logo, pelo artigo 266, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa. Para cumprir o princípio da juridicidade deve considerar-se o direito europeu primário, nomeadamente, os artigos 162.º, 174.º, 175.º, 176.º e 177.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE e o direito europeu secundário, com destaque para o Regulamento (UE) n.º 1303. Tal como no Direito Europeu, também no Direito Português existem muitos regimes com diferentes graus de vinculatividade a considerar na aplicação dos fundos europeus. Por exemplo, para além da *hard law* - em especial o Decreto-Lei n.º 137/2014, o Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro e as portarias de regulamentação (e em algumas matérias o Decreto-Lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro), devem ter-se em conta a *soft law*, por exemplo, as Orientações das Comissões de Acompanhamento e os Avisos de Concurso.

---

<sup>14</sup> Cf., o nosso, “Estruturas de missão, em particular, Autoridades de Gestão”, in *Novos modelos, novos actores da organização administrativa*, I, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão (Coord.), AAFDL, Lisboa, 2018, pp. 865-891.

- (ii) O segundo princípio é o da governação multinível e da subsidiariedade. Trata-se de dois princípios que determinam que se promova a articulação entre os níveis de governação central, regional e local e se potencie a experiência e os conhecimentos técnicos dos intervenientes relevantes, no respeito pela lei e no pressuposto que as instituições, os agentes e as intervenções mais próximas dos problemas a superar e das oportunidades a realizar são os protagonistas e responsáveis mais eficientes e eficazes.
- (iii) O terceiro princípio é o princípio da igualdade. Trata-se de um princípio geral de foro constitucional, nacional e europeu, e está expressamente previsto no Regulamento (UE) n.º 1303. Este regulamento impõe não apenas a igualdade de género, mas também a obrigação de medidas adequadas para evitar a discriminação racial ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual durante a preparação e implementação dos programas. Em particular, a acessibilidade para pessoas com deficiência deve ser levada em consideração durante a preparação e implementação dos programas. Como referido, o Modelo de Governação admitiu expressamente o princípio da igualdade, no entanto está quase exclusivamente limitado à dimensão da igualdade entre homens e mulheres. Nesta dimensão, o princípio da igualdade impõe a integração na perspetiva de género, proibindo a discriminação relacionada com questões de género, desde logo, no recrutamento de recursos humanos, no acesso à informação e no financiamento através de fundos europeus.
- (iv) O quarto princípio a considerar é o princípio da transparência e prestação pública de contas. Este princípio impõe a prestação de informações públicas sobre o financiamento concedido e os resultados obtidos. Além disso, por exemplo, o princípio impõe a publicação prévia dos apoios que serão concedidos (Avisos de Concurso) e determina a aplicação à gestão dos fundos europeus das boas práticas de informação pública dos apoios concedidos e dos resultados obtidos.
- (v) O quinto princípio a ter em conta é o da participação. Este princípio visa, acima de tudo, garantir que todas as entidades que intervêm no Modelo de G promovam e garantam o amplo envolvimento e participação dos parceiros económicos e sociais e das organizações relevantes da sociedade civil. Este princípio impõe ainda a inclusão de um vasto conjunto de intervenientes nas comissões de acompanhamento [como prevê o artigo 49.º do Regulamento (UE) n.º 1303]. Mas também impõe a participação dos beneficiários no procedimento administrativo de concessão do incentivo, desde logo, assegurando a audiência prévia.

- (vi) O sexto princípio é o da segregação de funções e visa prevenir conflitos. Este princípio impõe que, no Modelo de Governação, as funções de análise e decisão, certificação de pagamentos, auditoria e controlo, sejam separadas. A segregação de funções deve operar entre e dentro de cada entidade responsável pela gestão e controlo.
- (vii) O sétimo princípio é o da proporcionalidade e é um dos princípios fundamentais do Direito Público (europeu e nacional). A sua aplicação aos fundos europeus torna-se natural, especialmente no que diz respeito à adequação do financiamento a ser concedido. Este princípio determina que as regras de execução e utilização dos fundos europeus, em particular os recursos financeiros e administrativos necessários para a preparação e execução, relativamente à monitorização, comunicação de informação, avaliação, gestão e controlo, devem ser proporcionais à dimensão do financiamento a conceder, a fim de apoiar o âmbito geral de redução dos encargos administrativos dos beneficiários e dos entes públicos.
- (viii) O oitavo princípio a considerar é o da simplificação, que é um dos princípios mais populares nas recentes reformas do Direito Administrativo (incluindo em Portugal). A ideia de reduzir os custos procedimentais era algo que o legislador português do Modelo de Governação tinha em mente. Uma das implementações deste princípio é a obrigação de não solicitar informações sobre o beneficiário se a Administração Pública portuguesa já tiver acesso às mesmas.
- (ix) O nono princípio a ter em conta é o da racionalidade económica e da concentração. O princípio da racionalidade económica não é bem densificado no Decreto-Lei n.º 137/2014, mas, pelo menos, impõe que o financiamento a ser concedido no âmbito dos fundos europeus seja previamente ponderado do ponto de vista económico, social e ambiental. O princípio da concentração impõe que os fundos sejam distribuídos em número limitado de domínios temáticos, de forma a maximizar o seu próprio impacto nas dimensões económica, social, ambiental e territorial. Como resultado, o Modelo de Governação admitiu quatro domínios temáticos: (a) competitividade e internacionalização, (b) inclusão social e emprego, (c) capital humano e (d) sustentabilidade e eficiência na utilização dos recursos.
- (x) *Last but not least*, está previsto o princípio da sustentabilidade, que estabelece a disciplina financeira e o controlo orçamental e impõe a sustentabilidade financeira dos projetos públicos e a coerência entre a programação dos fundos europeus e o planeamento orçamental.

## 4. Modelo de Governação do “Portugal 2030”

### 4.1 Introdução

No ordenamento jurídico nacional é de destacar que foram recentemente aprovados dois diplomas relevantes em matéria de fundos europeus para o período de 2021-2027. Assim, posteriormente à aprovação do Acordo de Parceria<sup>15</sup>, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, que prevê o modelo de governação dos fundos europeus e o Decreto-Lei n.º 20-A/2023, de 22 de março, que estabelece o Regime Geral de Aplicação dos Fundos Europeus do Portugal 2030 e do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) para o período de programação de 2021-2027.

No que tange ao modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação de 2021-2027, é de destacar que o diploma que o aprova tem como âmbito não apenas o “Portugal 2030” - que integra o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu Mais (FSE+), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA) e o Fundo para uma Transição Justa (FTJ) para o período de 2021 -2027 -, mas ainda o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) para o período de 2021-2027.

Mais:

- (i) prevê o modelo de governação do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum para Portugal - PEPAC Portugal (PEPAC) para o período de 1 de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2027;
- (ii) aplica-se, com as devidas adaptações, aos programas que contribuem para o objetivo de cooperação territorial europeia (Interreg);
- (iii) aplica-se supletivamente e com as necessárias adaptações a outros fundos europeus;
- (iv) aplica-se com as necessárias adaptações às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, constando de regulamentação própria as dimensões de coordenação política regional e de gestão regional dos respetivos programas, sem prejuízo das competências das autoridades nacionais relativas a certificação, pagamentos, auditoria, monitorização e avaliação, comunicação, sistemas de informação e controlo.

A atenção será dedicada apenas ao Modelo de Governação do “Portugal 2030”.

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://portugal2030.pt/documentos-e-recursos/> Acesso em 5 de abril de 2023.

## 4.2 Programas Operacionais

Os diferentes níveis de governação do “Portugal 2030” que a seguir se adiantarão devem ainda ser compreendidos ao abrigo dos vários Programas Operacionais previstos no Acordo de Parceria. Assim, à luz do disposto no artigo 4.º, referente à estruturação operacional do Portugal 2030, os programas que integram o “Portugal 2030” têm natureza temática, regional, de assistência técnica e de cooperação territorial europeia.

Estão previstos quatro programas temáticos: **(i)** Demografia, Qualificações e Inclusão; **(ii)** Inovação e Transição Digital; **(iii)** Ação Climática e Sustentabilidade; **(iv)** Mar.

Estão previstos cinco programas regionais no continente, correspondentes ao território de cada NUTS II: **(i)** Norte; **(ii)** Centro; **(iii)** Lisboa; **(iv)** Alentejo; **(v)** Algarve.

Estão previstos **(i)** dois programas regionais nas Regiões Autónomas, dos Açores e da Madeira; **(ii)** um programa de assistência técnica; e os **(iii)** programas do objetivo cooperação territorial europeia resultantes de processos negociais com outros EM e aprovados pela Comissão.

## 4.3 Níveis de Governação

A governação do “Portugal 2030”, tal como o anterior, continua a ser multinível, e que se encontram elencados em geral no artigo 6.º, e que são:

- (i)** Coordenação política assegurada pela CIC Portugal 2030;
- (ii)** Coordenação técnica assegurada pela Agência, I.P.<sup>16</sup> e pelo PO Mar;
- (iii)** Gestão assegurada pelas Autoridades de Gestão e pelos Organismos Intermédios;
- (iv)** Acompanhamento assegurado pelos Comitês de Acompanhamento;
- (v)** Certificação assegurada pelas Autoridades de Certificação;
- (vi)** Pagamento assegurado pelos Organismos Pagadores;
- (vii)** Auditoria assegurada pelos Órgãos de Auditoria;
- (viii)** Acompanhamento das dinâmicas regionais assegurado pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional; e
- (ix)** Articulação funcional que funcionará através de redes.

---

<sup>16</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro, que cria a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. e extingue o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. e a Estrutura de Missão Observatório do QREN.

Da comparação do Modelo de Governação do “Portugal 2020” com o Modelo de Governação do “Portugal 2030”, a grande alteração daí resultante é a relativa à figura do Curador do Beneficiário. Isto é, a sua extinção do Modelo de Governação do “Portugal 2030”.

#### 4.4 Princípios Gerais de Governação

Seguindo a previsão do anterior Modelo de Governação, o atual, prevê no artigo 2.º, vários princípios orientadores gerais. Trata-se de princípios gerais da governação, a que devem acrescer os princípios gerais do direito administrativo, com destaque para o *princípio da juridicidade* que, apesar de não expressamente referido, não deixa de encontrar uma concretização disciplinadora no artigo 3.º, n.º 1, ao prever que a governação do “Portugal 2030” é efetuada em conformidade com a legislação nacional, com as diretivas e os regulamentos da União Europeia, com o Acordo de Parceria que aprova o “Portugal 2030”, com as decisões da Comissão Europeia que aprovam os programas, com o conteúdo dos programas aprovados e com a regulamentação específica, bem como com os regulamentos e as orientações emitidas pelos órgãos responsáveis pela coordenação e gestão.

Os princípios orientadores a ter em conta são: **(i)** concentração; **(ii)** simplificação; **(iii)** orientação para resultados; **(iv)** abertura à inovação; **(v)** transparência e prestação de contas; **(vi)** subsidiariedade; **(vii)** segregação das funções de gestão e de prevenção de conflitos de interesse; **(viii)** sinergias entre fontes de financiamento nacionais e europeias.

Alguns destes princípios são comuns ao Modelo de Governação do “Portugal 2020”, nomeadamente, **(i)** o princípio da transparência e prestação de contas; **(ii)** os princípios da segregação das funções de gestão e da prevenção de conflitos de interesse; **(iii)** o princípio da simplificação; **(iv)** o princípio da concentração; **(v)** os princípios da transparência e prestação de contas.

Outros princípios surgem de forma inovadora, ou pelo menos, com uma nova roupagem, como acontece com a **(i)** abertura à inovação, através da experimentação de projetos-piloto e abordagens territoriais inovadoras em domínios financiados pelos fundos europeus, demonstrando resultados de eficiência e eficácia nas políticas públicas; e o relativo às **(ii)** sinergias entre fontes de financiamento nacionais e europeias, que impõe que se assegure, quer na dimensão de programação estratégica e orçamental, quer na vertente de acompanhamento e avaliação, uma visão global dos recursos mobilizados ao serviço da estratégia.

Por fim, alguns dos princípios que constavam do Modelo de Governação do “Portugal 2020” não constam do Modelo de Governação atual, como acontece, em certa medida, com o **(i)** princípio da

governança a vários níveis; **(ii)** princípio da igualdade entre mulheres e homens; **(iii)** princípio da participação;**(iv)** princípio da proporcionalidade; **(v)** princípio da racionalidade económica; **(vi)** princípios da disciplina financeira e da integração orçamental.

A diferença assinalada da consagração dos vários princípios nos dois Modelos de Governança crê-se que não terá qualquer significado jurídico, uma vez que, para além do carácter principiológico dos mesmos, muitos dos referidos princípios, por exemplo, ausentes do elenco do atual Modelo de Governança já resultam de vários normativos europeus, seja de direito primário, seja de direito secundário e do direito nacional, seja de um entendimento sistemático do Modelo de Governança atual, seja do Regime Geral de Aplicação dos Fundos Europeus do Portugal 2030, seja de princípios gerais do direito administrativo, seja de outros normativos que na execução dos fundos deverão ser cumpridos, desde logo, ao nível financeiro.

## **5. Alguns Aspectos Controvertidos dos Modelos de Governança**

### **5.1 Garantias Administrativas**

#### ***a) Curador do Beneficiário***

Um destes aspetos é relativo à figura do Curador do Beneficiário inovatoriamente introduzida no Modelo de Governança do “Portugal 2020”. O Curador do Beneficiário era designado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área do desenvolvimento regional, de entre personalidades de reconhecido mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal e gozava de independência face aos demais órgãos de governança e o seu regime estava, na generalidade, previsto nos artigos 62.º e 63.º do Modelo de Governança do “Portugal 2020”. Tratava-se, como acima se referiu, de uma novidade no contexto da gestão de fundos europeus, seja na melhoria da garantia do bom funcionamento do sistema, seja na promoção da proteção dos direitos dos beneficiários. A compreensão desta figura percebia-se melhor a partir das suas competências e que eram:

- (i)** Receber e apreciar as queixas, apresentadas pelos beneficiários dos fundos europeus, diretamente relacionadas com atos ou omissões dos órgãos de governança, e emitir recomendações sobre elas. Previamente à adoção destas recomendações o Curador do Beneficiário devia ouvir o órgão de governança visado na queixa. No final, caso se mantivessem as razões para emitir as recomendações, estas eram comunicadas ao órgão visado pela queixa e publicitadas no Balcão Portugal 2020;

- (ii) Propor a adoção de medidas que contribuíssem para a melhoria da qualidade do serviço prestado pelos órgãos de governação;
- (iii) Elaborar um relatório anual sobre a sua atividade, a publicitar no Balcão Portugal 2020;
- (iv) Recomendar a revogação pela Autoridade de Gestão ou pela “CIC Portugal 2020” de atos decisórios proferidos pelas Autoridades de Gestão<sup>17</sup>.
- (v) Por fim, para o correto exercício das competências do Curador do Beneficiário, os demais órgãos de governação deviam colaborar com este, designadamente através da prestação e da entrega célere e pontual das informações e dos documentos solicitados, sem prejuízo da salvaguarda do dever de sigilo a que estejam obrigados.
- (vi) Deve esclarecer-se que, da consulta do sítio do Curador do Beneficiário, constatava-se que este apenas apresentava atividade até ao final do primeiro trimestre de 2016. Centrando a discussão apenas no plano jurídico (organizacional e funcional) deve destacar-se que, para além de ser necessário um elevado ativismo funcional desta figura, a justificar a sua existência, também a sua independência deve ser devidamente assegurada, tendo em conta as entidades que o propõem e o nomeiam. A figura do Curador do Beneficiário apresenta algumas semelhanças com o Provedor de Justiça<sup>18</sup>, embora aquele seja funcionalmente orientado para a garantia do bom funcionamento do sistema de gestão dos fundos europeus e para a promoção da proteção dos direitos dos beneficiários dos fundos europeus.
- (vii) Partindo de uma ideia que nos parece correta e que é a de que a inclusão de figuras jurídicas no ordenamento jurídico, nomeadamente, na organização administrativa deve, por um lado, ter uma justificação válida e, por outro, apenas se devem abandonar as figuras positivadas caso haja uma avaliação negativa da *performance* das mesmas<sup>19</sup>, somos, até novos dados, levados a defender que a opção pela manutenção ou pela não consagração da figura do Curador do Beneficiário do Modelo de Governação deveria ser objeto de avaliação extrajurídica que ponderasse devidamente a sua extinção ou manutenção. Apesar de não se conhecer a referida avaliação, a verdade é que o atual

---

<sup>17</sup> Esta competência foi aditada pelo artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de Outubro, que estabelece as regras gerais de aplicação dos Programas Operacionais e dos Programas de Desenvolvimento Rural financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), para o período de programação 2014-2020 (alterado).

<sup>18</sup> Sobre esta figura, por todos, Neves, Ana Fernanda, “O Provedor de Justiça e a administração pública”, *in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, coordenação de Jorge Miranda, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2005, pp. 51-92.

<sup>19</sup> Chamando à atenção para que, em geral, não tem lugar, na nossa prática, a fase da *avaliação das políticas públicas implementadas*, cf. Tavares, António, *Administração Pública Portuguesa*, Lisboa, FFMS, 2019, p. 93.

Modelo de Governação não consagra a figura do Curador de Beneficiário nem uma figura análoga.

#### ***b) Recurso Administrativo***

Outra das alterações do Modelo de Governação do “Portugal 2020” foi a eliminação da figura do recurso administrativo dos atos da entidade competente para a decisão de concessão dos apoios financiados por fundos europeus, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 19.º, que previa que: “Dos atos praticados pela autoridade de gestão não cabe recurso hierárquico”. Quer isto significar que, face à referida opção, seria de concluir que, por um lado, se aplicava o procedimento administrativo geral (de segundo grau) no que tange à reclamação, já não se aplicando, no que toca ao recurso hierárquico e, por outro, o procedimento administrativo de controlo para um órgão diferente do autor do ato apenas teria lugar caso a “CIC Portugal 2020” (ou a “sub CIC temática”) optasse pela sua revogação em virtude de recomendação do Curador do Beneficiário.

No âmbito das garantias dos administrados devia ter-se em conta que, da análise das funções do Curador do Beneficiário, este fica muito aquém do nível de garantia que um recurso administrativo pode permitir (desde logo, pela sua diferente natureza, estrutura e função)<sup>20</sup>. Acresce que, será ainda de ter em conta que o Regulamento (UE) n.º 1303, no n.º 1 do artigo 59.º e no n.º 3 do artigo 72.º, insiste que os EM devem assegurar a existência de medidas eficazes para a apreciação de litígios relacionados com os fundos europeus – ficando o Curador do Beneficiário também fora da satisfação desta necessidade. Necessidade, sublinhe-se, urgente de resolver quando os meios para a apreciação de litígios postos à disposição do beneficiário se revelam, em regra, morosos. A considerar-se de grande utilidade a figura do Curador do Beneficiário será de reavaliar a sua consideração não enquanto alternativa ao recurso hierárquico, que, verdadeiramente, não é, mas como um mecanismo de complementaridade, tal como acontece na relação da figura do Provedor de Justiça com a garantia administrativa que representa o recurso administrativo.

Por fim, numa apreciação global dos meios de defesa dos administrados (administrativos e jurisdicionais) verifica-se que os meios de defesa jurisdicionais têm revelado (e o cenário tende a não se alterar a curto prazo) o conhecido problema da morosidade da justiça administrativa<sup>21</sup>, o que tende

---

<sup>20</sup> Sobre o recurso hierárquico, cf. Amaral, Diogo Freitas do, *Conceito e natureza do recurso hierárquico*, I, 1.ª ed., Coimbra, Atlântida Editora, 1981, pp. 40 e ss; Amaral, Diogo Freitas do (com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal), *Curso de direito administrativo*, II, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, pp. 622 e ss.

<sup>21</sup> Cf., a título de exemplo, o relativamente recente estudo “Justiça e eficiência – O Caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais”, fevereiro de 2017, Observatório Permanente de Justiça, coordenação de Conceição Gomes e elaboração de Paula Fernando. Disponível em <http://opj.ces.uc.pt/site/novo/?id=8795&pag=17285> e consultado a 7 de junho de 2017.

a provocar a falta de efetividade deste meio de defesa, que se expressa através do jargão *justiça retardada é justiça denegada*. Neste contexto de déficit de proteção jurisdicional assumia maior gravidade a eliminação da figura do recurso hierárquico, pelo que seria de reavaliar a reposição do recurso hierárquico enquanto garantia dos direitos dos administrados.

No diapasão defendido<sup>22</sup>, o Modelo de Governação do “Portugal 2030” veio repor a figura do recurso administrativo, ao prever no artigo 15.º, n.º 7, que determina que “[d]os atos praticados pela autoridade de gestão cabe recurso administrativo facultativo para o membro do Governo responsável pela coordenação política específica do respetivo programa, respondendo a respetiva área governativa em juízo, em caso de impugnação judicial”.

### c) *Curador do Beneficiário, Recurso Administrativo e Direito de Queixa*

Ambas as figuras procuram dar resposta ao tema do direito de queixa previsto pelo atual Regulamento de Disposições Comuns. De algum modo a opção do Modelo de Governação previsto para o período de 2014-2020 ao eliminar a figura do recurso administrativo e ao prever a figura do Curador do Beneficiário daria a entender que se estava perante um *trade-off* entre estas duas figuras, embora não se tratasse de meios equivalentes. A mesma opção parece ter ocorrido agora, mas no sentido inverso, ou seja, pela reposição do recurso administrativo e pela eliminação do Curador do Beneficiário.

Adicionalmente, no contexto do direito de queixa, o artigo 15.º, n.º 1, alínea qq) do diploma que prevê o Modelo de Governação do “Portugal 2030” vem prever que compete às autoridades de gestão dos programas temáticos, regionais do continente e de assistência técnica, apreciar as queixas, reclamações e relatórios relacionados com o eventual incumprimento da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>23</sup> e da CNUDPD no âmbito de operações apoiadas pelos fundos europeus, em articulação com a Direção-Geral da Política de Justiça e o Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P., respetivamente, e manter informado o respetivo comité de acompanhamento sobre as mesmas. No entanto, esta novas preocupações com o direito de queixa prendem-se com a necessidade de garantia dos direitos fundamentais, já que nas restantes matérias de proteção dos direitos dos administrados no contexto dos fundos europeus valem as garantias administrativas gerais, assim como as garantias judiciais.

---

<sup>22</sup> Cf., o nosso, *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento...*, p. 161.

<sup>23</sup> Sobre a importância do cumprimento da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na aplicação dos fundos europeus, cf., o nosso, “A Progressiva Relevância dos Direitos Fundamentais na Administração dos Fundos Europeus”, no prelo.

## 5.2 Estruturas de Missão

Uma das principais entidades do Modelo de Governação anterior era e é, sem dúvida alguma, a Autoridade de Gestão, uma vez que era responsável pela gestão, acompanhamento e execução do Programa Operacional. À luz do quadro europeu de apoio anterior as Autoridade de Gestão eram entidades temporárias (*maxime*, estruturas de missão) para o período 2014-2020. O Modelo de Governação não apresentava uma noção legal de Autoridade de Gestão; no entanto, o disposto no n.º 1 do artigo 19.º esclarecia que esta era a entidade responsável pela gestão, acompanhamento e execução do respetivo Programa Operacional.

Sendo estruturas de missão seguem o regime previsto na Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro e, em particular, o disposto no artigo 28.º que prevê a admissão de tais estruturas de missão para a prossecução de tarefas ou missões temporárias, ou seja, as tarefas que lhe forem atribuídas não assumem a característica de permanência. Por outro lado, a sua criação está dependente de tais tarefas não poderem ser prosseguidas pelos serviços já existentes. Da perspetiva da teoria geral da organização administrativa estamos perante um ente público que integra a administração direta do Estado de modo temporário. Tal resulta, desde logo, da referida inclusão formal num diploma dedicado à administração direta. É de sublinhar que, a este propósito, alguma jurisprudência administrativa, ressaltando a particularidade resultante do seu carácter temporário, decide no sentido de que “a estrutura de missão pertence, em sentido material e orgânico, à administração direta do Estado”<sup>24</sup>.

Do confronto do resultado da breve caracterização das Autoridades de Gestão enquanto estruturas de missão<sup>25</sup> com (i) o carácter contínuo e reiterado de programas de apoio, (ii) o período de 7 anos de duração de cada programa de apoio, (iii) a complexidade que resulta da gestão dos fundos europeus e (iv) ainda as complexas relações jurídicas internas que se estabelecem, impunha e impõe que se questione se o *carácter temporário* das Autoridades de Gestão é a solução mais adequada (ponderação imposta pelo *princípio da proporcionalidade* no contexto da organização administrativa), desde logo, (i) do ponto de vista da boa administração (eficaz e eficiente) dos fundos europeus, (ii) do ponto de vista das relações institucionais e hierárquicas, e (iii) da perspetiva da gestão interna, nomeadamente, face à instabilidade que se cria sempre que se avizinha um novo quadro europeu de apoio.

<sup>24</sup> Cf., entre outros, acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 4.06.2003, P. 0905/02; de 6.7.2004, P. 01340/03, e acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 28.05.2015, P. 12072/15.

<sup>25</sup> Para outros desenvolvimentos, cf., o nosso, “Estruturas de missão...”, pp. 865-891.

Apesar do referido e da relevância que os Regulamentos de Disposições Comuns atribuem às Autoridades de Gestão, constata-se que as mesmas continuam a assumir a natureza jurídica de estrutura de missão.

## 6. Breves Conclusões

A análise do Modelo de Governação do “Portugal 2020” em confronto com o Modelo de Governação do “Portugal 2030” revela em geral uma tendência de continuidade no que tange à organização das entidades envolvidas e respetivas funções.

Apesar dessa tendência, identificam-se algumas alterações com particular destaque para a eliminação da figura do Curador do Beneficiário. Ainda que estivesse em causa uma entidade com poderes apenas recomendatórios, não se deve deixar de reconhecer a sua valia na melhoria da garantia do bom funcionamento do sistema, na promoção da proteção dos direitos dos beneficiários e como um *plus* na concretização do direito de queixa imposto ao nível dos Regulamentos de Disposições Comuns.

Outra das alterações resulta na reconsagração – uma vez que tinha sido eliminado do Modelo de Governação do “Portugal 2020” – do recurso administrativo dos atos praticados pela autoridade de gestão. Esta opção representa um reforço das garantias dos administrados dos fundos europeus e ao mesmo tempo uma musculação da garantia nacional do direito de queixa referido.

É ainda de sublinhar que o direito de queixa sai reforçado ao nível da proteção dos direitos fundamentais com a concretização da apreciação das queixas envolvendo várias entidades públicas, além da Autoridade de Gestão.

Ainda de destacar que no que tange às Autoridades de Gestão, mantém-se a sua natureza de estrutura de missão; apesar dos vários argumentos a favor do reforço desta entidade.

Para terminar, é ainda de sublinhar que a comparação do elenco dos princípios gerais de governação nos dois modelos, revela algumas diferenças; no entanto, não parece que tal opção resulte em qualquer significado jurídico, uma vez que, para além do carácter principiológico dos mesmos, tais princípios acabam por se impor à luz do vasto quadro normativo a que os fundos estão sujeitos.

**AS SECÇÕES REGIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO LUGAR DE ENCONTRO  
ENTRE O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA REGIONAL E O PRINCÍPIO DA TUTELA DA  
LEGALIDADE FINANCEIRA NO ORDENAMENTO JURÍDICO<sup>26</sup>**

*Pedro Fernández Sánchez<sup>27</sup>*

---

<sup>26</sup> O presente texto resulta, com adaptações, da Palestra realizada na Sessão Solene comemorativa dos 35 anos da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 2 de Maio de 2023, na Cidade do Funchal. Agradeço especialmente ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas, Dr. José Tavares, e ao Senhor Juiz Conselheiro Titular da Secção Regional da Madeira, Dr. Paulo Pereira Gouveia, pelo privilégio concedido com o convite para a participação nesta Sessão Solene.

<sup>27</sup> Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.



## **§ 1.º Razão de ordem: a conjugação entre dois princípios estruturantes do sistema constitucional**

1. A criação das Secções Regionais do Tribunal de Contas português – hoje assegurada pelo n.º 4 do artigo 214.º da Constituição – satisfaz, há três décadas e meia, uma dupla função que se revela estruturante para o nosso ordenamento constitucional. Ela permitiu conjugar, por um lado, as elevadas funções de um Tribunal de Contas enquanto supremo guardião da legalidade financeira no ordenamento jurídico; e, por outro lado, o propósito constitucional de valorização da autonomia regional, o qual assume uma vertente específica no plano financeiro.

As Secções Regionais surgem, numa palavra, como o lugar de encontro desses dois princípios estruturantes: o princípio da tutela da legalidade financeira e o princípio da autonomia regional.

Concretizem-se brevemente estas duas vertentes, confirmando-se o modo como as Secções Regionais permitem a sua conjugação numa só instituição.

## **§ 2.º A dimensão (geral) da tutela da legalidade financeira**

2. Antes do mais, no tocante ao papel globalmente assumido pelo Tribunal de Contas, seria quase dispensável – porque se trata de um pressuposto indiscutível – recordar o seu peso na protecção da legalidade financeira e na racionalização do modo de utilização dos recursos públicos. Está em causa, com efeito, a intervenção para escrutínio do modo de gestão de meios que não pertencem aos decisores públicos, mas sim à própria comunidade a quem aqueles devem prestar contas<sup>1</sup>.

Essa exigência obriga a convocar uma instituição independente que não deve ficar submetida a qualquer expediente de interferência externa e que assegura o escrutínio do respeito pela legalidade financeira e pelos princípios da economia, eficácia e eficiência na actuação pública<sup>2</sup>. Está em causa,

---

<sup>1</sup> Para desenvolvimentos que aqui não caberiam, cfr., por todos, JOSÉ F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do Visto, em Especial – Conceito, Natureza e Enquadramento na Actividade de Administração*, Almedina, Coimbra, 1998; GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS / JOSÉ F. F. TAVARES, “O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional Portuguesa”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. V, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp. 691 e segs.; PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 2.ª ed., Petrony, Lisboa, 2017.

<sup>2</sup> Cfr. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.ª ed., 2 vols., Almedina, Coimbra, 1992, Vol. I, p. 464.

pois, um instrumento fundamental de concretização do *princípio republicano*, que obriga a deixar toda a atividade pública vocacionada para o serviço do *bem comum*.

Por sua vez, a aposta neste escrutínio externo também promove a submissão da despesa pública à *transparência* que é própria de um Estado de Direito democrático, afastando os riscos da opacidade que facilmente decorreriam de uma mera auto-avaliação interna da actuação financeira da Administração Pública.

Por isso, a opção constituinte de 1976, maximizando os meios de controlo à disposição do Tribunal de Contas, representou uma prova da sólida adesão do regime constitucional então nascido aos princípios republicano e democrático<sup>3</sup>.

3. É verdade que, mesmo quando nos reduzimos ao contexto português, a Constituição de 1976 não foi totalmente inovadora em alguns dos traços que conferiu ao Tribunal de Contas. Tal como foi detalhado em relevantíssimos estudos já publicados entre nós<sup>4</sup>, este Tribunal surge precedido de uma tradição quase milenar que – conforme comprovado pelos elementos compilados por ALEXANDRE HERCULANO<sup>5</sup> – remonta à própria Fundação da Nacionalidade, conseguindo a sua consolidação, pelo menos, no século XIV, através da decisão de criação da Casa dos Contos em 1389.

Assim, apercebidos deste trajecto histórico que dificilmente encontraria precedentes no Direito Comparado, tornava-se expectável que os constituintes de 1976 optassem pela solução que mais valorizasse a independência, a autoridade e a credibilidade do órgão supremo de fiscalização da legalidade financeira pública.

Também se reconhece que as soluções comparadas confirmam que um Estado de Direito poderia conviver em diversos outros modelos de configuração do controlo financeiro público. Não se ignora que, no contexto das instituições superiores de controlo financeiro público, os modelos de tipo jurisdicional (ou de tipo napoleónico) convivem com sistemas de auditoria-geral e com sistemas de

---

<sup>3</sup> Acerca do significado da opção hoje integrada no artigo 214.º da Constituição, cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., 2 vols., Coimbra Editora, Coimbra, 2011, Vol. II, p. 576; JOSÉ F. F. TAVARES, “Os Contratos Públicos e a sua Fiscalização pelo Tribunal de Contas”, in PEDRO COSTA GONÇALVES (org.), *Estudos de Contratação Pública*, I, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 970; GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, “O Tribunal de Contas e a Actividade Contratual Pública”, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 1, 2011, pp. 9-10.

<sup>4</sup> Cfr. JOSÉ F. F. TAVARES / ANA PAULA GIL GARCÊS, “O Tribunal de Contas na Ordem Jurídica Portuguesa”, in PEDRO F. SÁNCHEZ / MARCO CALDEIRA, *O Tribunal de Contas*, número especial 2 da *Revista de Direito Administrativo*, 2021, pp. 7 e segs.; FERNANDO OLIVEIRA SILVA, “O Papel do Tribunal de Contas no Controlo da Legalidade Financeira Pública: O Caso Particular da Fiscalização Prévia”, *ibidem*, pp. 23-24.

<sup>5</sup> Cfr. *Portugaliae Monumenta Historica – Leges et Consuetudines*, Vol. I, f. II, p. 43.

auditoria colegial<sup>6</sup>. E é também certo que a influência dos modelos de matriz anglo-saxónica foi modificando algumas das características dos modelos jurisdicionais mais presentes na Europa meridional<sup>7</sup>.

Todavia, a decisão constituinte de autonomização de uma jurisdição própria, soberana, não integrada em qualquer outra ordem de Tribunais, não dependente de outra jurisdição (cfr. n.º 1 do artigo 214.º da Constituição)<sup>8</sup>, oferece um potencial manifestamente maior de protecção da credibilidade que deve ser atribuída ao responsável supremo pelo controlo da legalidade financeira. Em lugar de uma mera instituição de auditoria de tipo para-jurisdicional, o constituinte português providenciou – enquanto “elemento estrutural do Estado constitucional”<sup>9</sup> – o reconhecimento de um órgão independente, qualificado como instituição integrante do poder jurisdicional do Estado (cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 209.º da Constituição).

4. Ademais, deve notar-se que esta caracterização jurisdicional habilitou o Tribunal de Contas a responder a um vultuoso alargamento das responsabilidades que o ordenamento lhe pretendeu confiar à medida que o *Estado de bem-estar* (e a Administração Pública que por ele é fortemente expandida)<sup>10</sup> se vê convocado a acorrer a um número tão crescente de necessidades de interesse público que visam promover todas as facetas antropológicas da dignidade da pessoa humana.

O alargamento da esfera de acção dos entes públicos – e do número de receptores de dinheiros públicos – foi ainda acompanhado pelas imposições decorrentes da integração de Portugal no mercado interno europeu e, sobretudo, no espaço da zona Euro, que acarretou o cumprimento de objectivos específicos em matéria de estabilidade financeira, estabilidade orçamental e racionalização da despesa pública.

Nestes termos, a mutação do perfil da actividade pública e das exigências financeiras requeridas ao Estado obrigou à profunda transformação de um Tribunal que, no período inicial do

---

<sup>6</sup> Cfr. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com Natureza Jurisdicional – Notas sobre a Jurisdição Financeira num Mundo em Mudança*, Lisboa, 1993, pp. 29 e segs.

<sup>7</sup> Sobre esta tendência, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Sobre os Poderes do Tribunal de Contas”, in PEDRO F. SÁNCHEZ / MARCO CALDEIRA, *O Tribunal de Contas*, cit., p. 45.

<sup>8</sup> Cfr. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas...*, cit., I, p. 464; EDUARDO PAZ FERREIRA / MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, “Artigo 214.º”, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS (org), *Constituição Portuguesa Anotada*, III, 2.ª ed., Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, pp. 133.

<sup>9</sup> Cfr. JOSÉ F. F. TAVARES / ANA PAULA GIL GARCÊS, “O Tribunal de Contas...”, cit., p. 12.

<sup>10</sup> Cfr. PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático-Constitucional*, 2 vols., Lex, Lisboa, 1995, Vol. II, pp. 586 e segs..

constitucionalismo democrático, se encontrava lastrado por uma grave “escassez de meios”<sup>11</sup> e que, aliás, mantinha a sua esfera de actuação muito reduzida em razão da cláusula fechada prevista no artigo 219.º da versão original da Constituição de 1976, limitando a sua competência a “fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas” (além de dar parecer sobre a Conta Geral do Estado). Essa reduzida competência chegou, no limite, a conduzir o Tribunal Constitucional a declarar a inconstitucionalidade de normas da lei ordinária que cometessem ao Tribunal de Contas a avaliação da eficiência da gestão económica, financeira e patrimonial de órgãos públicos<sup>12</sup>.

Como se compreenderá, o actual perfil do Tribunal de Contas já dista muito daquela caracterização inicial. A fórmula introduzida na Revisão Constitucional de 1989, que passou a conter uma cláusula aberta para a criação de competências adicionais por acto legislativo (cfr., hoje, alínea d) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição)<sup>13</sup>, alavancou a expansão de um Tribunal que, agora sim, se encontra apto a responder às mencionadas exigências de alargamento da actuação pública num Estado pós-social. Daí que, recorde-se, nos termos que decorrem do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>14</sup>, se exija agora a este Tribunal que consiga assegurar, simultaneamente, (i) a fiscalização prévia da legalidade e do cabimento orçamental de atos e contratos geradores de despesa ou representativos de encargos e responsabilidades, (ii) a emissão de pareceres sobre as contas da generalidade dos organismos, serviços e entidades públicos ou receptores de dinheiros públicos, (iii) o controlo geral e a auditoria da “legalidade” e da “economia, eficácia e eficiência” da gestão financeira, da organização, do funcionamento e da fiabilidade dos sistemas de controlo interno dos entes públicos ou receptores de dinheiros públicos, (iv) a cobrança de recursos próprios e a aplicação de recursos financeiros europeus e (v) o julgamento de responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias.

Observa-se, pois, uma *mudança qualitativa no próprio paradigma da jurisdição do Tribunal de Contas*, que lhe permite *perseguir os dinheiros públicos* e controlar o uso que deles fazem os respectivos receptores<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. ANTÓNIO SOUSA FRANCO, “O Controlo da Administração Pública em Portugal”, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs 19-20, 1993, p. 136.

<sup>12</sup> Cfr. Acórdão n.º 461/87 (Processo n.º 176/87 – CARDOSO DA COSTA), julgando inconstitucional a norma constante do n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, que atribuía ao Tribunal de Contas competência para apreciar a eficiência da gestão económica, financeira e patrimonial do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça.

<sup>13</sup> Cfr. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas...*, cit., I, pp. 459-463.

<sup>14</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção em vigor.

<sup>15</sup> Cfr. JOSÉ F. F. TAVARES, “Os Contratos Públicos...”, cit., pp. 975 e 982; MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 540.

No dizer da Sentença n.º 2/2021 deste Tribunal<sup>16</sup>, está em causa um “modelo de Direito público disciplinador da legalidade e regularidade da gestão financeira de fundos públicos”. Não se trata, assim, de uma opção conjuntural sobre certas competências que podem ser pontualmente atribuídas ou retiradas a uma instituição de controlo, mas sim de uma opção estrutural e permanente relativa à construção do nosso Estado de Direito.

5. Para o exercício destas funções, revela-se especialmente necessária uma intervenção, adequada e equilibrada, do Tribunal num complexo sistema normativo de regras e princípios, que permite o apelo a comandos com carácter principialista nos casos em que as soluções de *tudo ou nada* previstas em normas-regra não oferecem resposta – ou não oferecem resposta suficiente ou adequada nos casos de contravenção de um princípio dotado de estalão superior (constitucional ou europeu) – para o controlo da conduta pública<sup>17</sup>.

Como já antes se notou, este exercício permite ao Tribunal o aproveitamento das *três funções* asseguradas pelas normas-princípio num ordenamento contemporâneo<sup>18</sup>:

- a) Antes do mais, uma função *interpretativa*, nos casos em que já se identificam normas-regra que fixam a solução para o caso em apreço, mas sem que se possa abdicar dos princípios para conformar a sua interpretação na extracção de um sentido útil para essas regras, na medida em que aqueles surgem, como sempre sucede, como fundamentos ou razões de peso para a própria aprovação das regras;
- b) Depois, uma função *integrativa*, nos casos de ausência de regras aplicáveis ao caso, obrigando então à intervenção directa dos princípios para resolução do caso omissis – sendo aí inevitável o recurso ao seu conteúdo normativo para o cumprimento das coordenadas previstas, conforme as hipóteses, nos n.ºs 1 ou 3 do artigo 10.º do Código Civil;
- c) Finalmente – embora se espere que tal suceda apenas em casos excepcionais, na medida em que representa uma patologia do ordenamento –, uma função *derrogatória*, nos casos em que os princípios apresentem um estalão supra-legal (de fonte constitucional ou europeia) e precisem de ser aplicados em vez das regras e contra as regras, em virtude da

<sup>16</sup> Sentença proferida no Processo n.º 1/2021, da Secção Regional dos Açores, relatada – tendo em conta as conhecidas regras de independência asseguradas pelos n.ºs 2 e 4 do artigo 108.º da LOPTC – pelo Juiz Conselheiro titular da Secção Regional da Madeira.

<sup>17</sup> Quanto a este apelo a um sistema complexo de regras e princípios que permitem obter uma unidade de sentido que confere ao ordenamento “uma pretensão de ordem, de segurança e de igualdade numa dimensão real-social ou factual”, cfr. Decisão n.º 74/2022 da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (Processo n.º 43/2022).

<sup>18</sup> Sobre estas três funções, recorda-se o que se escreveu em PEDRO F. SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, 2 vols., AAFDL, Lisboa, 2020, Vol. I, pp. 62-64.

impossibilidade de adopção de qualquer interpretação conforme ao Direito Constitucional ou Europeu que permita salvar a vigência das regras que os contrariam.

6. Naturalmente, esta tripla função das normas-princípio não autoriza o Tribunal a substituir o legislador e a reformular decisões próprias da função administrativa que beneficiem de uma margem de livre decisão inevitável para o funcionamento adequado de um sistema de separação de poderes. Reconhece-se que as ponderações previamente efectuadas pelo legislador democrático – desde que não inválidas ou ineficazes em virtude de uma tal desconformidade com princípios supralegais – não podem ser substituídas por uma ponderação judicial alternativa<sup>19</sup>. Contudo, dentro das balizas deixadas pela separação de poderes, o Tribunal não se pode demitir da responsabilidade de controlo de violações objectivas e demonstráveis através de um *percurso lógico-racional* dos parâmetros normativos vigentes.

Este é, pois, um pressuposto que torna a autonomia pública num *espaço de juridicidade* objectivamente controlável, no qual, sem prejuízo de se “respeitar a ampla discricionariedade técnica que cabe às entidades” sujeitas à sua jurisdição, se poderão censurar, pelo menos, os casos em que o decisor não tenha sequer assegurado “uma *razoabilidade económica mínima* da solução jurídico-económica escolhida”, tendo presente que “a opção de dispêndio de dinheiros públicos não pode embotar o sentido de racionalidade económica mínima de um contribuinte médio”<sup>20</sup>.

No fundo, essa controlabilidade decorre da exigência constitucional de “boa guarda e aplicação dos dinheiros públicos”, no contexto da “subordinação a regras estritas, privativas dos agentes que têm a seu cargo a guarda e fiel aplicação dos dinheiros públicos”, tendo em vista “a integridade do património financeiro do Estado e a regularidade da respetiva gestão financeira”<sup>21</sup>.

### § 3.º A dimensão (específica) da valorização da autonomia regional

7. Contudo, afirmou-se inicialmente que as Secções Regionais que já completaram 35 anos de existência oferecem uma dimensão especialmente valiosa ao Tribunal de Contas, na medida em que

<sup>19</sup> Cfr., sobre este limite à utilização das normas-princípio, PEDRO F. SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, cit., I, p. 64; v. igualmente PEDRO COSTA GONÇALVES, “O Tribunal de Contas e o Princípio da Separação de Poderes”, in PEDRO F. SÁNCHEZ / MARCO CALDEIRA, *O Tribunal de Contas*, cit., pp. 59-61.

<sup>20</sup> Formulação do recente Acórdão n.º 7/2023, da Subsecção da 1.ª Secção, no Processo n.º 1995/2022.

<sup>21</sup> Cfr. Sentença cit. n.º 2/2021.

conjugam este referido princípio da tutela da legalidade financeira com um outro princípio estruturante do nosso ordenamento constitucional: o princípio da *autonomia regional*.

Em concreto, as Secções Regionais asseguram que, quando exerce funções de controlo sobre a actividade dos entes regionais, o Tribunal de Contas não se limita à pura tutela da legalidade financeira, mas promove também uma *dimensão de valorização específica da autonomia das Regiões*.

8. Esta afirmação poderia causar estranheza a um intérprete precipitado que não conhecesse a justificação da criação e o modo de funcionamento das Secções Regionais – e, aliás, o próprio significado do princípio da *autonomia regional*. A criação de uma Secção dedicada ao escrutínio da legalidade financeira das condutas dos titulares dos órgãos de entes da Região poderia, à primeira vista, ser considerada como um obstáculo à plena autonomia e como um entrave à livre actuação dos decisores que representam as instituições de autogoverno regional. No limite, ela representaria mesmo um mecanismo de intensificação do controlo da Região pelo Estado.

Mas sucede precisamente o contrário: a autonomia regional não só permite como inclusivamente **pressupõe um controlo financeiro por uma secção autónoma**. Numa palavra: a **Secção Regional valoriza a autonomia, em vez de ser um obstáculo à autonomia**.

9. Com efeito, se é verdade que a Constituição de 1976, numa “fortíssima alteração qualitativa” que introduziu na própria “estrutura do Estado português”<sup>22</sup>, entendeu configurar este Estado, não obstante o seu carácter unitário, como assentando num “regime autonómico insular” que confia às Regiões a capacidade de formação de “órgãos de governo próprio” (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º) – erguendo mesmo a sua autonomia político-administrativo como limite material de revisão constitucional (cfr. alínea o) do artigo 288.º), com isso demonstrando que pretendeu mesmo tornar “a autonomia regional um traço da identidade constitucional”<sup>23</sup> –, reconhece-se pacificamente, contudo, que a sua autonomia se resumiria a uma verdadeira *ficção constitucional* se não fosse acompanhada

---

<sup>22</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, III, 6.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 302.

<sup>23</sup> Cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, 2 vols., Almedina, Coimbra, 2010, Vol. II, p. 567; ANA GUERRA MARTINS, *A Participação das Regiões Autónomas nos Assuntos da República*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 27; sobre a garantia institucional que lhes é assegurada pela Constituição, cfr. já CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional*, AAFDL, Lisboa, 1993, p. 98.

por específicas vertentes de ordem financeira, patrimonial e orçamental (cfr. alíneas h) a j) do n.º 1 do artigo 227.º e n.º 1 do artigo 232.º)<sup>24</sup>.

Se as “características geográficas, económicas, sociais e culturais” e as “históricas aspirações autonomistas das populações insulares” – que surgem como “raízes tão fortes, físicas e ao mesmo tempo culturais”<sup>25</sup> – exigem um autogoverno pela população de cada Região (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 225.º da Constituição)<sup>26</sup>, o certo é que essa autonomia não subsiste sem um poder de *autodeterminação financeira* que “cumpra a função primordial de permitir a prossecução dos fins próprios do seu titular”, impedindo que a actividade regional fique estrangulada pelos órgãos do poder central<sup>27</sup>. Sem tais meios financeiros, os órgãos de autogoverno estariam desprovidos de soluções para que “a vontade regional se autonomize da vontade geral”<sup>28</sup>.

**10.** Ora, é precisamente essa autodeterminação financeira que reclama a criação de Secções exclusivamente dedicadas à actividade financeira das Regiões. É um *corolário* da autonomia financeira regional que os órgãos que dela beneficiam *mereçam* que a sua conduta seja avaliada por serviços situados na mesma Região, profundamente conhecedores das especificidades regionais, dotados de experiência no estudo da confluência entre os ordenamentos nacional e regional e exclusivamente dedicados à actividade regional<sup>29</sup>.

Pode afirmar-se, portanto, que os órgãos regionais são *valorizados* – e não diminuídos – pela Constituição através da exigência de uma estrutura dedicada que reconhece o impacto da sua actividade na vida constitucional do Estado. É este, pois, o significado da exigência plasmada no n.º

---

<sup>24</sup> Sobre estas vertentes, entre a inabarcável literatura acerca do tema, cfr., especialmente, EDUARDO PAZ FERREIRA, *As Finanças Regionais*, INCM, Lisboa, 1985; idem, “O Poder Tributário das Regiões Autónomas: Desenvolvimentos Recentes”, in *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. 45-A, 2002; ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, “Considerações sobre a Problemática das Relações Financeiras do Estado com as Regiões Autónomas”, in *Direito e Justiça*, X, 1996, pp. 141 e segs.; idem, “As Finanças das Regiões Autónomas: uma Tentativa de Síntese”, in AA.VV., *Estudos de Direito Regional*, Lex, Lisboa, 1997, pp. 515 e segs.; PAULO PEREIRA GOUVEIA, “Os Poderes do Estado e a Autonomia Financeira Regional”, in *Direito Regional e Local*, n.º 13, 2011, pp. 10 e segs..

<sup>25</sup> Cfr. RUI MEDEIROS, “Artigo 225.º”, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS (org), *Constituição...*, cit., III, p. 243; igualmente sobre esses “fundamentos históricos e culturais”, cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...*, cit., II, p. 642.

<sup>26</sup> Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual...*, cit., III, pp. 316 e 326; PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, cit., II, p. 569.

<sup>27</sup> Cfr. RUI MEDEIROS, “Artigo 227.º”, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS (org), *Constituição...*, cit., p. 228.

<sup>28</sup> Cfr. ANA GUERRA MARTINS, *A Participação ...*, cit., p. 28.

<sup>29</sup> Nos termos em que a nossa doutrina explica este corolário, “a consagração constitucional das Secções Regionais dos Açores e da Madeira [...] é uma consequência lógica da autonomia política e financeira das Regiões consagrada na Constituição”; “a independência de contas aparece como consequência lógica da independência orçamental e tem como corolário a existência de secções regionais” – cfr. EDUARDO PAZ FERREIRA / MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, “Artigo 214.º”, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS (org), *Constituição...*, cit., III, pp. 144-145.

4 do artigo 214.º da Constituição, que impõe, não apenas a criação de Secções Regionais, mas também – sublinhe-se – a atribuição a cada uma delas de uma “*competência plena em razão da matéria na respectiva região*”.

**11.** Por isso é que não surpreende que, apesar de apenas datar de 1989 a referência *constitucional* às Secções Regionais, se observou imediatamente no berço do constitucionalismo democrático português – nos primeiros Estatutos provisórios de 1976 – a previsão da criação de uma Secção do Tribunal de Contas em cada Região.

Este, deve realçar-se, representa um aspecto deveras marcante da consciência “autonomista” das populações insulares (cfr., ainda, o n.º 1 do artigo 225.º da Constituição): no mesmo momento em que a Constituição aceitava a necessidade de autogoverno dessas populações para satisfação das suas “históricas aspirações”, o legislador ordinário já reconhecia que a protecção desse autogoverno deveria incluir a “apreciação da legalidade das despesas públicas” através de uma estrutura autónoma na Região. Por isso se previu essa estrutura nos artigos 59.º de ambos os Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 318-B/76 e pelo Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de Abril, respectivamente para os Açores e para a Madeira.

É certo que se mostrou necessário esperar pela Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto, para a previsão concreta da criação dessas Secções Regionais; e que foi ainda necessário aguardar até aos anos de 1987 e de 1988, respectivamente, para o nascimento efectivo de cada Secção nos Açores e na Madeira. Contudo, como se vê, desde a génese do nosso constitucionalismo democrático não se desconhecia que a autonomia regional alcança uma superior plenitude quando o órgão supremo de controlo da legalidade financeira apresenta uma organização dotada de serviços regionais que conhecem os condicionalismos daquele território e que se mostram vocacionados para o estudo do ordenamento financeiro aplicável à Região.

Por isso se diz que as Secções Regionais formam o *lugar de encontro entre o princípio da autonomia regional e o princípio da legalidade financeira* – ao invés de um *obstáculo à autonomia*, representam um precioso **instrumento valorizador da autonomia**.

**12.** Por outras palavras, é indiscutível que a autodeterminação financeira das Regiões é que confere operacionalidade à autonomia; ela é que torna exequível a prossecução do interesse público por órgãos próprios; e só com ela são prosseguidos os interesses próprios das populações. Mas é

---

justamente *por isso* que uma Secção dedicada em exclusivo ao acompanhamento dessa actividade de prossecução do interesse público regional forma um dos alicerces estruturantes de tal autonomia.

Deste modo, as Secções Regionais criadas em 1987 e 1988 não correspondem a uma mera garantia da legalidade financeira e a um mecanismo de escrutínio da boa gestão dos dinheiros públicos na Região – o que, obviamente, já representaria uma relevantíssima função no quadro constitucional português –, mas são, bem mais do que isso, um instrumento de realização plena do regime autonómico insular garantido pelo artigo 6.º da Constituição.

Além de constituírem uma técnica de incremento da cooperação entre as estruturas nacionais e regionais, as Secções Regionais consubstanciam um método de realização das aspirações das populações regionais, que permite que a sua autonomia e o seu autogoverno sejam prosseguidos de um modo financeiramente responsável por quem gere os seus recursos públicos.

Por conseguinte, em vista desta dupla dimensão de valorização da tutela da legalidade financeira e de valorização do autogoverno das populações das Regiões Autónomas, não pode deixar de ser saudado o modo como, nas últimas três décadas e meia, as Secções Regionais do Tribunal de Contas têm contribuído para a plena realização da autonomia regional – uma realização de modo financeiramente racional, eficiente e responsável.

# O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO BRASILEIRO: *UMA INSTITUIÇÃO MUITO PECULIAR*<sup>1</sup>

*Eduardo Jordão<sup>2</sup> e Juliana Palma<sup>3</sup>*

## RESUMO

Criado em 1890, o Tribunal de Contas da União (TCU) se mostra hoje em dia uma das instituições de maior relevância no Estado brasileiro. Este artigo tem como objetivo explicar como o TCU se converteu em uma instituição tão peculiar, desde suas origens históricas até sua atual configuração marcada pelo acúmulo de poderes, distante de seu modelo tradicional. Ao fim, apresenta-se uma síntese dos debates atuais sobre o modelo institucional do TCU no Brasil.

## ABSTRACT

Created in 1890, the Tribunal de Contas da União (TCU) is today one of the most relevant institutions in the Brazilian State. This article explains how the TCU became this very particular institution, from its historical origins as a simple court of accounts to its efforts to differentiate itself from this model and gain other (many) powers, reshaping itself. In the end, we present a synthesis of the current debates on the institutional model of the TCU in Brazil.

## PALAVRAS-CHAVE

Tribunal de Contas da União do Brasil, *path dependence*, ente constitucional autônomo, autoafirmação institucional, expansão de poderes.

---

<sup>1</sup> Artigo publicado originalmente em espanhol em JORDÃO, Eduardo Ferreira; PALMA, Juliana Bonacorsi, “El Tribunal de Cuentas de la Unión brasileiro: una institución muy peculiar”. ICON-INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW, p. 1-13, 2023.

<sup>2</sup> Professor da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas no Rio de Janeiro, no Brasil. E-mail: eduardo.jordao@fgv.br

<sup>3</sup> Professora da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas em São Paulo, no Brasil. E-mail: juliana.palma@fgv.br



## 1. TCU: uma instituição muito peculiar

Instituições são únicas. Ainda que desempenhem as mesmas funções e disponham de semelhantes capacidades técnicas, recursos e gestão organizacional, uma infinidade de outras características faz delas verdadeiramente singulares. Nessa linha, importantes doutrinas institucionais tomam o pressuposto da *individualização* para aceitar que elas inovem, copiem iniciativas (*blueprint*), tenham culturas marcadamente próprias (*going natural*) e sejam o produto de sua história (*path dependence*), por exemplo. Essas teorias não poderiam avançar se fosse tomado o pressuposto contrário, de que as instituições são iguais<sup>1</sup>.

De fato, o Tribunal de Contas da União (TCU) é único. No sistema de controle externo da Administração Pública brasileira, o TCU é a instituição responsável por fiscalizar as contas de órgãos e entes públicos federais. Como qualquer outra instituição, o TCU tem identidade própria. No entanto, esta identidade é marcadamente destoante de todas as instituições controladoras do Estado brasileiro e, até onde vai o nosso conhecimento, do mundo. Nesse sentido, talvez se possa dizer que TCU é um caso *muito* peculiar.

Criado em 1890, hoje o TCU consiste em uma das instituições de maior relevância no Estado brasileiro. Seus números são expressivos. Em 2021, o TCU constituiu R\$ 9,130 bilhões em multa; apreciou 123.878 atos de pessoal e 4.990 processos de controle externo<sup>2</sup>. Suas medidas cautelares tiveram impacto econômico na ordem de R\$ 93,311 bilhões e o próprio TCU estima que suas ações de controle externo resultaram em benefício financeiro na ordem de R\$ 87,092 bilhões<sup>3</sup>. Para o ano de 2022, o Congresso aprovou o orçamento de R\$ 2,47 bilhões para o TCU, sendo 77% dele destinado a despesa com pessoal<sup>4</sup> que, em 2020, correspondia a 2.687 servidores públicos<sup>5</sup>. No corpo técnico do TCU não há nomeados políticos. É nesse universo de pessoal que se encontra a prestigiosa carreira dos auditores de controle externo, com remuneração inicial no valor de R\$ 25.232,07 – mais de 20 vezes o salário mínimo nacional –, que tem papel primordial na atividade de fiscalização e elaboração dos relatórios com base nos quais os Ministros decidem. Ao todo, a cúpula do TCU é composta por

---

<sup>1</sup> Cf. DiMaggio, Paul PUBLICADA; Powell, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review*, v. 48, n.2, 1983, pp. 147 – 160.

<sup>2</sup> TCU, *Relatório Anual de Atividades do TCU 2021*. Brasília, 2022, p. 15. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/37/F5/2E/A1/EC0008102DFE0FF7F18818A8/Relatorio anual atividades TCU 2021.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/37/F5/2E/A1/EC0008102DFE0FF7F18818A8/Relatorio%20anual%20atividades%20TCU%2021.pdf). Acesso em 19 de junho de 2022.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 214.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 209.

nove Ministros, um terço deles indicado pelo Presidente com a escuta e a anuência do Congresso, e os outros dois terços indicados diretamente pelo Congresso.

O TCU é um órgão de controle externo da Administração Pública vinculado ao Poder Legislativo, no caso, ao Congresso Nacional<sup>6</sup>. Muito embora o texto da vigente Constituição Federal indique ser o TCU um “*órgão auxiliar*” do Legislativo, é incorreto compreender o Tribunal de Contas como uma instituição de segunda ordem ou submissa ao Legislativo na medida em que a Constituição lhe atribuiu competências próprias, como o poder de aplicar sanções, inclusive com poderes contra o próprio Congresso<sup>7</sup>. Por isso, é possível afirmar que o TCU é uma instituição autônoma, com competências próprias – uma *entidade autônoma constitucional*. No entanto, suas decisões podem ser revisadas pelo Poder Judiciário, já que o Brasil segue a unidade de jurisdição.

Apenas no ano de 2022, o TCU determinou a suspensão do sigilo de estoques e produtos vencidos do Ministério da Saúde; aprovou o leilão de um dos maiores aeroportos do Brasil (Congonhas); abriu investigação das contas do antigo procurador que guiava a Operação Lava Jato; determinou a realização de perícias médicas pelo instituto responsável pela previdência social no Brasil (Instituto Nacional de Previdência Social, ou INSS) por telemedicina; deflagrou fiscalização sobre a contratação de artistas por Municípios para apresentações em festas por eles promovidas; oficiou a agência reguladora dos serviços de energia elétrica no Brasil (Agência Nacional de Energia Elétrica ou ANEEL) para esclarecer a decisão de permitir a substituição de insumo por determinada empresa, o que a beneficiaria por afastar a inexecução contratual e sua correspondente multa; determinou a paralisação de obras de pavimentação por decisão pública de cunho político e atecnia na licitação; determinou novo critério de metodologia para composição da tarifa pela Eletrobrás para viabilizar a sua privatização, a qual aprovou; audita as urnas eletrônicas para as eleições em outubro no Brasil; estabeleceu nova sistemática de seleção de contas a serem fiscalizadas; determinou a suspensão de

---

<sup>6</sup> No sistema de controle externo brasileiro, também há Tribunais de Contas em todos os Estados e alguns Municípios, por tradição, têm seus Tribunais de Contas. O TCU se situa no âmbito federal, realizando a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União ou das entidades locais que recebam repasses públicos federais.

<sup>7</sup> Dentre as competências importantes que a Constituição brasileira designa ao TCU, cabe destacar: (i) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública, assim como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, CFRB); (ii) realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário (art. 71, IV, CFRB); (iii) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (art. 71, VI, CFRB); (iv) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (art. 71, VIII, CFRB); e (v) sustar a execução de ato impugnado, em caso de descumprimento (art. 71, X, CFRB). No geral, todas as competências descritas expressam faculdades conferidas diretamente pela Constituição ao TCU, que podem ser exercidas com independência de qualquer outra instituição do Estado e em particular do Poder Legislativo, a que o Tribunal está vinculado.

repasses públicos para compra de kits de robótica; e passou a investigar irregularidades na transferência de recursos da pasta da educação para Municípios quanto à interferência indevida de agentes privados na liberação de recursos públicos na área da educação. Como se evidencia, o TCU atua nos temas centrais da democracia brasileira e, não raro, acompanha uma pauta política ou midiática.

Este artigo tem a finalidade de explicar *como* o TCU se tornou esta instituição tão peculiar, desde as suas origens históricas como um simples tribunal de contas (item 2), até os seus próprios movimentos para se diferenciar deste modelo e ganhar outros (muitos) poderes, remodelando a si próprio (item 3). Ao final, apresenta-se um balanço dos debates atuais sobre o modelo institucional do TCU hoje no Brasil.

## 2. Primeiro capítulo do TCU: origem de uma trajetória institucional

Logo após a Proclamação da República em 1889, RUI BARBOSA, uma das personalidades jurídicas de maior projeção no cenário político-cultural brasileiro, foi alçado à posição de Ministro da Fazenda pelo Governo Provisório, que se assumiu o compromisso com a tutela do orçamento público. Em suas palavras, “[c]umpre à República mostrar, ainda neste assumpto, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no regimen constitucional em que vamos entrar, o orçamento federal”<sup>8</sup>.

A criação do Tribunal de Contas da União é, antes de tudo, uma das frentes do projeto republicano no Brasil. O seu correspondente modelo institucional foi objeto de detido estudo e criteriosa escolha. Comparando-se o modelo francês (de controle *ex post*) e o modelo italiano (de verificação preventiva), RUI BARBOSA entendeu ser o modelo italiano mais eficiente que o francês, que poderia ser omissivo, tardio ou impotente. O controle do tipo italiano teria a “*mão forte*” necessária para a correção dos rumos do sistema orçamentário público brasileiro na medida em que nenhuma despesa poderia ser efetivada pelo Poder Público sem prévia anuência do Tribunal de Contas.

O modelo italiano poderia trazer as dúvidas jurídicas que já eram debatidas, notadamente a invasão do controle nas competências administrativas gerais<sup>9</sup>. Tendo em vista essa dificuldade, RUI BARBOSA se posicionou favoravelmente à harmonia institucional entre controlador e Administração Pública controlada, reconhecendo uma espécie de reserva de administração para as atividades públicas que

---

<sup>8</sup> Exposição de motivos de RUI BARBOSA para o Decreto n.º 966-A/1890, que cria o Tribunal de Contas da União, 1890, disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171>. Acesso em 30 de março de 2022.

<sup>9</sup> Idem.

não ensejam despesa ou receita pública. Assim, o modelo italiano jamais foi adotado em sua inteireza. Desde o início, tão somente as decisões administrativas que tivessem relação com o orçamento público seriam suscetíveis de controle pelo Tribunal de Contas.

O TCU foi criado pelo Decreto n.º 966-A, de 1890, do Governo Provisório exatamente nos moldes propostos por RUI BARBOSA<sup>10</sup>. O TCU podia controlar a Administração Pública, mas apenas quanto às “*operações concernentes á receita e despesa da República*” (art. 1º). Todos os decretos, ordens ou avisos que criem despesa ou interessem às finanças públicas deveriam ser preventivamente submetidos ao TCU (art. 2º). O “*visto*” preventivo do TCU conferiria a publicidade e a execução dos atos administrativos de cunho orçamentário (art. 2º). Porém, o Ministro poderia dar publicidade e execução ao ato que não tivesse recebido o visto caso o considerasse imprescindível, sob sua responsabilidade (art. 3º). O controle se restringiria a violações de disposições de lei e nos casos de inobservância dos limites de crédito definidos pelo Poder Legislativo (art. 2º).

No ano seguinte, foi promulgada a Constituição republicana do Brasil (1891) sob forte influência de RUI BARBOSA e o TCU passou a ter um assento constitucional. Essa tradição se manteria em todas as Constituições brasileiras, inclusive a vigente. O TCU entrou em operação apenas em 1893, com os esforços do então Ministro da Fazenda SERZEDELLO CORRÊA para superar resistência do Presidente, à época, Floriano Peixoto, que receava diminuição de seus poderes<sup>11</sup>.

O TCU é uma autêntica instituição da República. A preocupação com seu protagonismo se encontra desde suas origens. Sua história de criação demonstra que o debate sobre seu modelo institucional sempre permeou a vida do TCU. O modelo institucional do TCU não mais se evidencia nos textos normativos. Hoje, o TCU vai se remodelando no dia a dia, a partir de seus regulamentos e iniciativas de atuação.

### **3. O TCU de hoje: o afastamento do modelo original e a autoafirmação institucional**

Não há dúvidas de que o TCU detém um importante papel institucional no controle da Administração Pública. Apesar disso, é possível notar ao longo de todo período da atual Constituição, e especialmente nos últimos anos, um esforço do Tribunal de alargar suas atribuições, em um

---

<sup>10</sup> O texto histórico do Decreto Nº 966-A de fecha 7 de noviembre de 1890, está disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em 30 de março de 2023.

<sup>11</sup> Cf. FGV CPDOC, verbete *Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-de-contas-da-uniao-tcu>. Acesso em 19 de junho de 2022.

movimento de auto expansão de suas competências. Esse movimento tem causado polêmica: seus defensores afirmam que é uma forma de combater abusos e corrupção<sup>12</sup>, bem como manter a estabilidade em um sistema jurídico e político conturbado; por outro lado, no debate público e na literatura jurídica brasileira, seus críticos apontam ser indevida a auto expansão, não só por se situar fora da moldura normativa e poderes do Tribunal, mas também pela ameaça de se criar uma espécie de revisor geral da Administração Pública, inibindo a atuação dos gestores públicos, além de fomentando a ineficiência administrativa e paralisia decisória<sup>13</sup>.

Este item apresenta um breve panorama de tal auto expansão dos poderes do TCU.

### **3.1. Formas para expansão de atribuições: poder regulamentar e construções jurisprudenciais**

Há vários meios utilizados pelo TCU para aumentar suas competências. O primeiro deles corresponde à utilização de seu poder regulamentar para ampliação de seu controle. A Lei de regência do TCU (LOTUCU) conferiu-lhe a competência para “*elaborar e alterar o seu Regimento Interno*”. Já neste regulamento são elencados poderes não previstos nem na Constituição, nem em lei. Esse fenômeno se repete em sua atividade regulamentar, tendo o TCU editado um total de 3.443 regulamentos<sup>14</sup>. Muitas dessas normas terminam por ter efeitos externos, para além do âmbito interno do TCU, incidindo também sobre a Administração Pública e particulares que se relacionem com o Poder Público.

Na prática, o exercício desse poder regulamentar acaba sendo uma maneira de o Tribunal expandir suas competências, criando novos deveres à Administração Pública. Exemplos notórios são as diversas instruções normativas que disciplinam os “estágios de acompanhamento” pelo TCU dos

---

<sup>12</sup> Sobre esta controvérsia a respeito da legitimidade da expansão de competências do TCU, muitas das ideias que buscam legitimar esta prática são defendidas pelo próprio Tribunal e reproduzidas em seus documentos oficiais. Segundo o TCU, por exemplo, “a principal missão do TCU é melhorar a gestão pública. Uma das formas de lograr este objetivo é através da luta contra a fraude e a corrupção”. Cf. <https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao>. Acesso em 30 de março de 2023.

<sup>13</sup> Cf. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle*, 31.01.2016, disponível em <<http://direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>> Acesso em 28 de junho de 2022; TRISTÃO, Conrado. *TCU: órgão de controle externo ou revisor geral da administração?*, 14.09.2019, disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/tcu-orgao-de-control-externo-ou-revisor-geral-da-administracao-14092019>>. Acesso em 28 de junho de 2022; e DUTRA, Pedro e REIS, Thiago. *O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura*. São Paulo: Singular, 2020.

<sup>14</sup> Pesquisa realizada no campo *Pesquisa Integrada do TCU* (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/>) em 20 de junho de 2022.

processos de desestatização e concessão de serviços públicos e as normas sobre fiscalização dos acordos de leniência anticorrupção, possibilitando na prática seu controle prévio e concomitante.

Outra forma de expansão de suas competências é a emissão de comandos diretos aos órgãos e agentes públicos em suas decisões. Pela Constituição Federal, o TCU pode assinar prazo para adotar providências necessárias ao exato cumprimento da lei, reservando-se ao gestor público, portanto, a escolha do modo mais adequado de fazê-lo. Essa competência apenas pode ser exercida em caso de ilegalidade em matéria financeira, orçamentária, contábil ou patrimonial – o campo de atuação específica do TCU<sup>15</sup>.

Os comandos se formalizam nos acórdãos em *determinações*, que devem obrigatoriamente ser cumpridas sob pena de responsabilidade do agente público, já que o Regimento Interno do TCU prevê a aplicação de multa em caso de descumprimento de sua decisão ou de diligência sem causa justificada. Essa capacidade punitiva tem potencializado a adoção dos comandos editados pelo TCU, ainda que fora de sua esfera de competência, como critérios definidores de políticas públicas, elementos de editais de licitação e modelagem de contratos de concessão<sup>16</sup>.

Assim, o TCU fixa parâmetros a serem seguidos pela Administração Pública. Isso ocorre por meio da interpretação particular dada pelo Tribunal a conceitos jurídicos indeterminados – por exemplo, considerando que a adoção de um critério inadequado para aditivos em contratos administrativos seria “ilegalidade” ou “ineficiente”<sup>17</sup>. E isso não se limita às decisões administrativas que digam respeito ao orçamento público: na visão do TCU, é autorizada a aplicação de sanções após julgamento de contas, ou auditoria operacional<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União. Competências, jurisdição e instrumento de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 231.

<sup>16</sup> JORDÃO, Eduardo. A Intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados – controlador ou administrador? In: *Revista Brasileira de Direito Público*. v. 47, n. 209, 2014; NETO, Floriano de Azevedo Marques; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Diálogos fora de Esquadro: o controle das Agências Reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. v. 120, n. 203, 2020; SUNDFELD, Carlos Ari et. al. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. In: *Revista Direito GV*. v. 13, n. 866, 2017.

<sup>17</sup> Cf. Acórdão 1536/2016 do Tribunal de Contas da União de 15 de junho de 2016, em que o TCU respondeu a uma consulta da Administração Pública para reafirmar sua posição de que o cálculo dos limites das modificações contratuais deve ser feito de formada isolada, sobre o valor original do contrato e sem compensação entre aditivos e exclusões.

<sup>18</sup> Em uma decisão recente, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a competência do TCU para decretar a indisponibilidade de bens e a desconsideração da personalidade jurídica de uma empresa. No caso específico, a empresa interpôs um mandato judicial contra a decisão do TCU que desconsiderou sua personalidade jurídica e decretou o arresto de R\$ 653 milhões de seus bens e ativos. Para o TCU, havia indícios de irregularidade no contrato firmado para a construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro. Cf. decisão do Supremo Tribunal Federal de 13 de outubro de 2022, Mandado de Segurança 35506.

Contra essa expansão de competência, apenas o alerta da academia<sup>19</sup> e uma tímida tentativa de judicialização de algumas questões<sup>20</sup>. Na medida em que esse movimento não é freado judicialmente, a estratégia do TCU de se ancorar na fiscalização operacional para expandir as suas competências sobre o mérito das decisões administrativas tem se mostrado bem-sucedida.

### 3.2. Principais exemplos de auto expansão de suas competências

Em síntese, por meio dos mecanismos acima descritos – poder regulamentar e comandos diretos ao gestor público – o TCU tem efetuado ao longo do tempo movimentos específicos para expandir suas atribuições, em diversas frentes. A seguir, são enumeradas algumas formas pelas quais o Tribunal termina por exceder a moldura normativa originalmente prevista.

#### a. Ampliação do poder de cautela que lhe atribui a Constituição<sup>21</sup>

A Constituição prevê um procedimento escalonado para o TCU sustar atos administrativos: primeiro, no caso de ilegalidade, a fixação de um prazo para o cumprimento da Lei; depois, caso não atendido naquele prazo, a competência de sustar o ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados. Contudo, na prática, verifica-se que o TCU tem adotado medida cautelar para sustar atos administrativos sem a prévia fixação de prazo, com base diretamente no seu Regimento Interno. Assim, o procedimento escalonado previsto constitucionalmente acaba sendo ignorado pelo Tribunal, sendo verificada a suspensão de atos administrativos inclusive de forma monocrática pelo Ministro Relator.

---

<sup>19</sup> A iniciativa acadêmica do *Observatório do TCU*, coordenada pelo Professor ANDRÉ ROSILHO no Grupo Público da FGV Direito SP, tem se destacado por acompanhar a atividade decisória do TCU e analisá-la criticamente, em uma perspectiva acadêmica e imparcial. Além de pesquisas empíricas, o Observatório do TCU publica, em parceria com o Jota, semanalmente colunas contendo essas análises críticas (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico>). As publicações do Observatório do TCU podem ser encontradas no site do Grupo Público da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP (<https://sbdp.org.br/category/artigos-e-balancos-criticos/>).

<sup>20</sup> Alguns exemplos de decisões do STF sobre as competências do TCU: MS 24.510, rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, julgada em 19/11/2003; MS 24.510/DF, rel. Min. Ellen Gracie, MS 26.094/DF, rel. Min. Dias Toffoli; MS 26.547-MC/DF, rel. Min. Celso de Mello; MS nº 35;506/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 24.510/DF, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, publicada em 19/11/2003; MS 30.788/MG, Plenário, Rel. do Acórdão Min. Luis Roberto Barroso, julgada em 21/05/2015; MS 25.888 MC - Rel. Min. Gilmar Mendes, publicada 22/03/2006; MS 35.410 MC / DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada em 15/12/2017.

<sup>21</sup> SUNDFELD, Carlos Ari e ARRUDA CÂMARA, Jacintho. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Contratações Públicas e seu Controle*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 204; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. O papel dos Tribunais de Contas no Controle de Contratos Administrativos. In: *Interesse Público*, n.º 82. Belo Horizonte: Fórum, nov./dez. 2013, pp. 3-5.

No caso de contratos administrativos, o poder cautelar previsto na Constituição é ainda mais restrito<sup>22</sup>: para além da supracitada possibilidade de assinalar prazo para cumprimento da Lei em caso de ilegalidade, é previsto que, caso a solicitação não seja atendida, a competência para sustar referido contrato deverá ser adotada pelo Congresso Nacional, sem espaço para a adoção direta de medidas cautelares pelo TCU. Porém, o TCU vem emitindo medidas cautelares sobre contratos administrativos e determinando sua sustação, inclusive sem assinalar previamente prazo para correção<sup>23</sup>.

Em julgamento de Mandado de Segurança ajuizado contra decisão cautelar do TCU que suspendeu licitação, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que o TCU teria um poder geral de cautela que lhe permitiria a suspensão de atos, com base na aplicação de uma teoria de poderes implícitos<sup>24</sup>. Assim, esse entendimento do STF passou a ser utilizado pelo TCU para defender a possibilidade de sustar não só atos, mas também contratos públicos tidos como irregulares.

Atualmente, a questão das cautelares está em reavaliação no Supremo<sup>25</sup>, possivelmente em razão dos efeitos das cautelares em casos concretos e do amadurecimento dos debates sobre o tema, considerando os argumentos contrários ao reconhecimento do poder geral de cautela do TCU fundados na leitura constitucional. Inclusive, o Ministro Relator apresentou voto no sentido de limitar o poder de cautela do TCU, para impedir o bloqueio de bens de particulares contratantes com a Administração Pública de forma cautelar<sup>26</sup>.

## **b. Controle de editais de licitação ainda não publicados<sup>27</sup>**

Inexiste previsão normativa de que o TCU pode controlar editais de licitação previamente à publicação. Como já se adiantou acima, O Brasil adota desde 1967 o modelo de controle posterior

---

<sup>22</sup> BARROSO, Luis Roberto. Tribunal de Contas: algumas incompetências. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 203. Rio de Janeiro: FGV, jan./mar. 1996, pp. 137-130; SUNDFELD, Carlos Ari e CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 257. Rio de Janeiro: FGV, maio/ago. 2011, p. 119.

<sup>23</sup> Veja por exemplo as medidas cautelares de números 2.105/2008 (Plenário) e 2.343/2009 (Plenário), em que se determinaram a anulação de contratos administrativos com o DNIT (órgão federal pela manutenção de rodovias) e com o Ministério de Transportes, por supostos vícios nos procedimentos licitatórios.

<sup>24</sup> STF no MS 24.510-7/DF, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie. O entendimento vencedor, pela existência de um “poder geral de cautela” do TCU, também foi adotado pelo STF em outras decisões, como no MS 26.547/DF, decisão monocrática do Min. Celso de Mello, e no MS 33.092/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes.

<sup>25</sup> STF, MS 35.506/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio.

<sup>26</sup> STF, Medida Cautelar no MS 35.506/DF, Rel. Min. Marco Aurélio (Decisão monocrática), julgada em 08/02/2018, publicada em 14/02/2018.

<sup>27</sup> JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados – controlador ou administrador? In: *Revista Brasileira de Direito Público*, n.º 47. Belo Horizonte: Fórum, out./dez. 2014, *passim*.

pelo TCU. No entanto, tal intervenção sobre editais não publicados vem ocorrendo de forma bastante ampla, principalmente no caso das licitações voltadas à desestatização de empresas estatais ou para a concessão e delegação de serviços públicos (concessões comuns e parcerias público-privadas). Nessa linha, o Tribunal emite pareceres prévios à publicação de editais de licitação e, inclusive, emite determinações e recomendações para a Administração Pública efetuar as alterações que o TCU entender cabíveis. Tal atribuição foi sendo disciplinada de forma minuciosa por instruções normativas do próprio Tribunal<sup>28</sup>.

Na prática, essa é uma das principais formas pelas quais o TCU se imiscui sobre as mais relevantes decisões administrativas. O exercício de tal competência, por ocorrer sobre os principais projetos de infraestrutura e desestatização do país – a exemplo das rodadas de concessões rodoviárias, de portos, de aeroportos, ferrovias e alienação de controle de empresas extremamente relevantes, como a Eletrobrás – acaba conferindo poder ao TCU de influir diretamente sobre a agenda de governo.

### **c. Ampliação da concepção de legalidade para expansão dos poderes de sanção<sup>29</sup>**

A Constituição e a Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) preveem que poderá ser aplicada sanção aos responsáveis no caso de “*ilegalidade de despesa*” ou “*irregularidade de conta*”. Ou seja, em tese, apenas o cometimento de atos ilícitos – com violações à legislação – ou contas irregulares (reprovadas) é que ensejariam a aplicação das sanções (multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança ou declaração de inidoneidade por até cinco anos em caso de fraude à licitação).

As sanções são aplicadas diretamente à pessoa do responsável pelas contas, muito embora as infrações resultem do exercício de função. Por anos os gestores públicos expressam seu receio em decidir com medo de serem sancionados pelo simples fato de o TCU entender que a decisão adotada afronta algum princípio ou regra. No Brasil, o fenômeno é chamado de “*apagão das canetas*”, indicado como uma

---

<sup>28</sup> Mais recentemente, depois de muito tempo de exercício sem previsão legal, essa prática passou a ser expressamente disciplinada em Lei 13.448/2017 (Lei de prorrogação e relicitação dos contratos de parceria), com duvidosa constitucionalidade.

<sup>29</sup> OBSERVATÓRIO DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA USP, Faculdade de Direito. Relatório de pesquisa bianual – O Controle das Agências Reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. São Paulo, 2019, p. 10; e PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. *O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou administrador?* Dissertação de mestrado apresentada na pós-graduação da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2019, pp. 160-165.

realidade pelos gestores públicos e por expressiva corrente acadêmica, mas contestado pelo TCU<sup>30</sup>. Em 2018 a legislação brasileira passou a prever a responsabilização pessoal do gestor público apenas em casos de dolo ou erro grosseiro para conferir maior segurança jurídica na tomada de decisão. Assim, o gestor público não mais pode ser sancionado pelo TCU caso tenha incorrido em um erro honesto, o que é próprio da ação humana no exercício de suas atribuições. Apesar disso, o TCU afastou a aplicação da LINDB aos casos de ressarcimento e tem ele próprio indicado qual é a interpretação de erro grosseiro<sup>31</sup>.

Ademais, o conceito de “*legalidade*” e “*irregularidade*” na prática tem sido ampliado para abarcar conceitos jurídicos indeterminados como “*economicidade*”, “*legitimidade*” ou “*eficiência*”, de baixa densidade normativa. Com isso, o Tribunal entende que estaria autorizado a aplicar sanções não só nos casos em que há violação à lei e às normas contábeis, mas também nos casos em que as escolhas e procedimentos adotados pelos gestores públicos e responsáveis não se adequam à interpretação que o TCU faz destes conceitos. Assim, é alargado o poder para aplicação de sanções, tais como multas e a determinação de reparação de prejuízos ao erário, novamente à margem do texto normativo.

---

<sup>30</sup> Na análise do caso relevante sobre a regularidade da compra da refinaria de Pasadena pro parte da Petrobras, um dos elementos centrais da Operação Lava-Jato, o TCU reconheceu o argumento do apagão das canetas, mas o rejeitou especificamente no caso. Em suas próprias palavras, “o fundamento que sustenta o argumento D6 passa pela discussão atual sobre aquilo que se convencionalmente denomina “apagão de canetas”, que seria a já citada inércia dos gestores por temer a responsabilização dos órgãos de controle. O Tribunal não está alheio a esta discussão, como nunca esteve, mas deve estar ciente de que este argumento não pode afastar o controle, especialmente sobre atos praticados à margem da lei, ou sem observância dos deveres de diligência”. Cf. TCU 025.551/2014-0, ata da sessão 12/2021.

<sup>31</sup> OBSERVATÓRIO DO TCU, Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União, 2021, p. 11 e ss. Disponível em: [https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-de-pesquisa\\_observatorio-do-tcu\\_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf](https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-de-pesquisa_observatorio-do-tcu_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf). Acesso em 26 de junho de 2022. A LINDB é extremamente importante para o direito público brasileiro já que serve como uma lei geral do ordenamento jurídico brasileiro e contém regras de interpretação aplicáveis a totalidade deste. Assim, em 2018 foi alterada, com a inserção de 10 artigos aplicáveis a situações de direito público, com a finalidade de aumentar a segurança jurídica nos casos descritos. Porém, o TCU e outros entes de controle se opuseram a esta modificação sob o argumento de que prejudicaria sua função fiscalizadora. Por exemplo, o novo artigo 28 da LINDB diz que o funcionário público apenas pode ser responsável se agiu intencionalmente ou cometeu erro grave.

#### **d. Exercício de jurisdição diretamente sobre particulares contratados pela Administração, inclusive com determinação de ressarcimento ao erário<sup>32</sup>**

O TCU controla apenas entidades integrantes da Administração Pública e quem, sendo particular, exerça função pública recebendo valores públicos. Essa é a previsão constitucional<sup>33</sup>. Não há previsão de que o TCU possa julgar contas de particulares controlados pela Administração Pública, nem para condená-los a ressarcimento ao erário. Contudo, nos últimos anos, o TCU alterou o posicionamento tradicional e passou a entender que poderia atuar sobre particulares contratados, julgando suas contas e, inclusive, imputando-lhes débitos para ressarcimento ao erário, mesmo na ausência de coparticipação de agente ou órgão público no dano<sup>34</sup>. Assim, nota-se que o TCU veio a se outorgar por meio de sua jurisprudência atribuição sem previsão normativa, que já fora inclusive rejeitada quando da elaboração da sua lei orgânica<sup>35</sup>.

#### **e. Assunção de funções típicas de agências reguladoras independentes, com avaliação de questões regulatórias discricionárias (atividades-fim)<sup>36</sup>**

Apesar de, pela sua própria natureza e concepção, as Agências Reguladoras serem dotadas de autonomia e independência para tomarem as decisões relativas à sua área-fim de atuação – por

<sup>32</sup> SUNDFELD, Carlos Ari e CÂMARA, Jacintho Silveira Dias de Arruda. Limites da Jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares; In: *Justiça do Direito*, vol. 33, n.º 2, mai./ago. 2019, pp. 198-221; e ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, pp. 164-165.

<sup>33</sup> Cf. *supra* nota 9.

<sup>34</sup> Essa posição foi adotada a partir dos anos 2010, por exemplo no Acórdão 730/2012, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, e Acórdão 946/2013, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, e passou a se tornar dominante a partir do Acórdão 321/2019, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes.

<sup>35</sup> Nesse sentido, cf. ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, pp. 97-98.

<sup>36</sup> Nesse sentido são as conclusões de três diferentes dissertações de mestrado acerca do controle do TCU sobre agências reguladoras, oriundas de quatro diferentes programas de pós-graduação. Cf.: OLIVEIRA, Anderson Márcio. *Intervenção regulatória do TCU: uma avaliação empírica nos processos de concessão da ANTT, ANTAQ e ANAC*. Dissertação apresentada na pós-graduação da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017; MERLOTO, Nara Carolina. *A atuação do Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras: entre a independência e o controle*. Dissertação apresentada na pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2018; PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. *O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou administrador?* Dissertação apresentada na pós-graduação da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV Direito SP, 2019; e DOURADO, Guilherme Afonso. *O Controle da Função Normativa das Agências Reguladoras pelo TCU*. Dissertação apresentada na pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2020. Cf. também NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de *et al.* Reputação Institucional e o Controle das Agências Reguladoras pelo Tribunal de Contas da União. In: *Revista de Direito Administrativo* vol. 278. Rio de Janeiro: FGV, mai./ago. 2019, pp. 37-70; e DUTRA, Pedro e REIS, Thiago. *O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura*. São Paulo: Singular, 2020, *passim*.

exemplo, sobre qual a melhor forma de gerir as malhas ferroviárias e rodoviárias nacional objeto de concessões, no caso da ANTT – nota-se uma forte atuação do Tribunal no tocante a tais atividades-fim. Desse modo, muitas vezes o TCU realiza sua própria análise sobre questões de mérito regulatórias e acaba por impor a adoção de suas conclusões às agências, comportando-se como autêntico regulador, capaz não só de orientar como as agências reguladoras devem exercer sua missão e atribuições institucionais, mas também de exigir sua aderência às interpretações do Tribunal.

#### **f. Tentativas de exercício de controle de constitucionalidade incidental impositivo sobre toda Administração Pública federal<sup>37</sup>**

O TCU vem buscando exercer o controle de constitucionalidade incidental, impondo à Administração Pública a sua própria interpretação sobre a constitucionalidade de normas legais, por exemplo deixando de aplicá-las e querendo determinar que seus jurisdicionados também o façam. O tema foi inclusive objeto de julgamento recente pelo STF no ano de 2021, que limitou as competências do TCU entendendo pela impossibilidade de declaração pelo TCU de inconstitucionalidade de lei com efeitos vinculantes para toda Administração Pública, sendo este um relevante caso em que o STF se mostrou contrário à interpretação ampliada de poderes do Tribunal.<sup>38</sup>

#### **4. Cenário atual: consolidação da atuação expansionista do Tribunal por meio de seu reconhecimento na prática pela Administração Pública**

Por um lado, não é de se surpreender que um órgão público de controle busque interpretações maximizadoras de seu poder, visto que ele tem todo incentivo para fazê-lo – afinal, mais poder implica maior prestígio e recursos.<sup>39</sup> De outro lado, não deixa de chamar atenção a significativa expansão de competências do Tribunal, que até o momento não restou desafiada de forma decisiva pelos demais atores políticos e jurídicos do ordenamento jurídico brasileiro. Embora seja possível identificar algumas reações – como a recente reforma da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, com diversos artigos que almejam trazer maior segurança aos gestores públicos – fato é que tal

---

<sup>37</sup> O TCU adotou esse entendimento, por exemplo, no Acórdão 2000/2017, Rel. Min. Ana Arraes, em que avaliou ser inconstitucional a concessão do bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária disciplinado pela Lei Federal 13.464/2017 a servidores inativos e pensionistas.

<sup>38</sup> MS 35.410/DF, Plenário, Rel. Min. Alexandre de Moraes, em conjunto com os MS 35490, 35494, 35498, 35500, 35836, 35812 e 35824.

<sup>39</sup> MENDONÇA, José Vicente Santos de. A propósito do controle feito pelos Tribunais de Contas sobre as agências reguladoras – Em busca de alguns *standards* possíveis. In: *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 38. Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2012, *passim*.

movimento ainda não foi rechaçado de forma clara pelo Poder Judiciário por meio do STF e demais Tribunais, nem pelo Congresso Nacional.

Assim, o TCU se consolida como ator essencial não só no controle, mas também no dia a dia da Administração Pública Federal, não tendo os gestores públicos alternativas senão conformar-se a tal papel assumido pelo Tribunal. Um exemplo dessa conformação é a inclusão, no *pipeline* de projetos de desestatização e concessão de infraestrutura federal regido pelo Programa de Parcerias para Investimentos – PPI, de uma frase atinente à sua aprovação pelo TCU – denominada “*Acórdão TCU*”, que deve ser cumprida antes da publicação do Edital.

Desse modo, apesar dos alertas da doutrina, o TCU tem se consolidado com atribuições cada vez mais amplas, excedendo o espaço previsto para sua atuação na Constituição e em sua Lei Orgânica, cabendo aos gestores públicos e operadores do direito compreender e navegar neste atual cenário jurídico.

*O TCU está sendo fiel ao modelo institucional definido pelo ordenamento jurídico?* Esta é uma questão em torno da qual há verdadeiramente uma disputa de narrativas. O próprio TCU e uma corrente em prol da expansão do controle vão extrair de conceitos indeterminados da constituição balizas para novos modelos de ação controladora. Por outro lado, corrente de pensamento mais favorável à segurança jurídica desafia essa ordem de pensamento, com extensa apresentação de suas consequências, como o apagão das canetas, o deslocamento da decisão da esfera administrativa para a esfera controladora e os critérios decisórios cada vez mais pautados pelo controlador em detrimento das necessidades próprias da gestão pública. *Qual é o melhor modelo institucional para o TCU?* Essa questão acompanha o TCU desde a sua criação no século XIX e nunca se mostrou tão atual.



---

# **A**TIVIDADE DO TRIBUNAL



**ACÓRDÃO N.º 3/2023 – 1ªS/SS**

**17/01/2023**

**Processos n.ºs 1694 e 1695/2022**

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

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO  
POR ILEGALIDADE / CERTIFICAÇÃO  
AMBIENTAL / CONCURSO LIMITADO POR  
PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONCURSO  
PÚBLICO / DOCUMENTO PROBATÓRIO /  
PRINCÍPIO DA TAXATIVIDADE /  
PROCEDIMENTO CONCURSAL /  
QUALIFICAÇÃO PRÉVIA / RECUSA DE VISTO /  
RESTRICÇÃO DE CONCORRÊNCIA

### SUMÁRIO

1. A entidade adjudicante pode proceder à escolha do procedimento concursivo dentro dos critérios e limites estabelecidos pela lei e respeitando o princípio da taxatividade dos procedimentos – apenas aqueles tipificados pelo legislador podem ser empregues, não podendo a entidade adjudicante utilizar qualquer modelo.
2. Esta rigidez não impede, porém, que a entidade adjudicante possa introduzir algumas especificidades na tramitação: assim, quer no concurso público (Art.º 132.º, n.º 4, do [Código dos Contratos Públicos \[CCP\]](#)), quer no concurso limitado por prévia qualificação (Art.º 189.º, n.º 4, do mesmo CCP), o legislador permite que a entidade adjudicante estabeleça regras específicas, “desde que não tenham por efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência”.
3. Este limite da ausência de efeito impeditivo, restritivo ou falseador da concorrência não depende da existência de intencionalidade, ou seja, qualquer cláusula que venha a revelar-se ter esse efeito será ilegal, independentemente de se demonstrar que o mesmo foi previsto ou querido pela entidade adjudicante.
4. Ao impor a apresentação de documento comprovativo de uma certificação ambiental como condição de acesso ao concurso nestes dois contratos, a entidade requerente introduziu no

procedimento de concurso público (no respetivo Programa de Procedimento) um requisito de qualificação prévia que o legislador não admite neste tipo procedimental.

5. Pois a certificação ISO não é um requisito imposto pelo legislador para que as empresas atuem em determinado setor ou um critério obrigatório para que certa atividade possa ser exercida – no âmbito de previsão do Art.º 81.º, n.º 8, do [Código dos Contratos Públicos \(CCP\)](#) -, já que tal certificação visa, apenas e essencialmente, garantir padrões de qualidade das empresas.
6. E ao fazê-lo, a entidade requerente restringiu a concorrência, pois introduziu uma limitação ilegal ao leque de potenciais concorrentes, o que torna a cláusula ilegal, nos termos do Art.º 132.º, n.º 4, *in fine*, a contrario, do [CCP](#) – sendo aqui irrelevantes as justificações invocadas pela entidade requerente no seu contraditório pois para a conformação da ilegalidade basta o efeito restritivo, independentemente da intencionalidade.
7. Ainda que assim se não entendesse e se pudesse considerar ser legal a exigência da certificação ambiental por parte da entidade requerente, sempre o procedimento seria inválido por falta de cumprimento da obrigação imposta pelo Art.º 72.º, n.º 3, do [CCP](#).
8. Nesse sentido, a falta de junção de tal certificação – tratando-se da certificação de um requisito de constituição prévia ao início do procedimento – seria o incumprimento de uma obrigação acessória exigida pelo Programa de Procedimento, cujo suprimento nada afetaria a igualdade de tratamento entre os concorrentes, pois todos os atributos e elementos essenciais das propostas eram já conhecidos, nomeadamente o preço proposto, que em nada poderia ser alterado pela junção posterior da certificação.
9. Nessa perspetiva, não tendo o júri cumprido o dever que sobre si era imposto pelo citado Art.º 72.º, n.º 3, violou não apenas tal norma, mas também os Art.ºs 57.º e 146.º, n.º 2, todos do [CCP](#), ilegalidades de que se concluir estarem também afetados os contratos.
10. Assim, a violação de lei constatada, por incorreta exclusão da concorrente que ofereceu o preço mais baixo e a adjudicação à concorrente que deveria ter sido graduada em segundo lugar, consubstancia uma prática suscetível de alterar o resultado financeiro dos contratos, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do Art.º 44.º da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#), constitui, de per si, motivo de recusa de visto do respetivo contrato.
11. Além disso, a inclusão no Programa de Procedimento da cláusula que exigia ilegalmente a comprovação da certificação ambiental é suscetível de provocar o afastamento de potenciais

concorrentes que poderiam eventualmente oferecer preços ainda mais baixos, pelo que se verifica também uma alteração potencial do resultado financeiro do contrato.

AJUSTE DIRETO / ALTERAÇÃO DO  
RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /  
MODIFICAÇÃO OBJETIVA DO CONTRATO /  
NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA /  
PRINCÍPIO DA IGUALDADE / RECUSA DE VISTO  
/ TRABALHOS COMPLEMENTARES

**ACÓRDÃO N.º 7/2023 – 1ªS/SS**

**14/03/2023**

**Processo n.º 1995/2022**

**Relator: Conselheiro Miguel  
Pestana de Vasconcelos**

## SUMÁRIO

1. O regime dos trabalhos complementares (arts. 370.º e segs. *ex vi* 447.º-A do [CCP](#)) foi consideravelmente alterado pela [Lei 30/2021](#), de 21 de maio. Aí se estatui que “As alterações à parte iii do Código dos Contratos Públicos relativas a modificação de contratos e respetivas consequências aprovadas pela presente lei aplicam-se aos contratos que (...) se encontrem em execução à data da sua entrada em vigor, desde que o fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data.”
2. A compra de um lote de 9 baterias que não faziam parte, por opção da entidade adjudicante, do contrato inicial de aquisição de 10 navios (e uma bateria) não constitui fundamento para a alteração de um contrato com outro, pelo que o regime dos trabalhos complementares aplicável ao contrato é o anterior às alterações introduzidas pela [Lei n.º 30/2021](#), de 21 de maio.
3. A submissão a visto de um contrato que visa uma modificação objetiva do contrato inicial, cujo objeto era o fornecimento de 10 navios de passageiros com propulsão elétrica a baterias (e 1 única bateria), destinados a assegurar o serviço público de transporte fluvial de passageiros entre as duas margens do Tejo na Área Metropolitana de Lisboa, para incluir nele, agora, a aquisição de 9 packs de baterias marítimas, essenciais para o funcionamento dos navios, e que foram excluídas inicialmente, por decisão da entidade fiscalizada, daquele contrato, é ilegal por (i)

violação dos princípios da concorrência e da igualdade de tratamento (art. 1.º-A, n.º 1 [CCP](#)) e (ii) por violação do artigo 370.º ex vi artigo 447.º-A do [CCP](#) por falta de preenchimento dos requisitos da modificação objetiva do contrato.

4. O contrato de compra dos navios cria (i) uma dependência da entidade pública relativamente ao fornecedor, sem que os bens objeto desse contrato e não integrados no contrato inicial possam, por ter sido subtraídos, vir a ser sujeitos a um procedimento aberto - favorecendo-se o contraente original e afastando todos os outros concorrentes da aquisição futura das 9 baterias, e (ii) uma dependência do preço que o beneficiário da exclusividade queira exigir pela venda das baterias.
5. O contrato sujeito a fiscalização prévia não preenche os requisitos da modificação objetiva do contrato na redação anterior à introduzida pela [Lei n.º 30/2021](#), porquanto (i) são trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato, não estando aqui incluídos os casos em que foi o próprio ente público a excluí-los do contrato, e (ii) os trabalhos complementares não resultam de circunstâncias imprevistas, uma vez que foi a entidade adjudicante que não quis incluir as baterias no concurso de aquisição dos navios. A aquisição futura das baterias não só não era imprevisível, como foi mesmo prevista.
6. Quanto ao recurso a um eventual ajuste direto em vez da modificação objetiva do contrato, ele seria ilegal uma vez que a entidade adjudicante só pode recorrer ao ajuste direto se estiverem preenchidos os limites quantitativos ligados ao valor do contrato (artigos 19.º e seguintes do [CCP](#)), ou materiais, independentemente do valor quando se verificarem alguma das circunstâncias previstas nos artigos 24.º e seguintes do [CCP](#).
7. Atendendo ao seu valor e à não verificação do critério material, o contrato seria sempre nulo por violação do procedimento exigido pela lei, uma vez que se recorre a um ajuste direto (modelo mais restritivo dos procedimentos fechados), quando se deveria ter recorrido a um procedimento aberto, *maxime* concurso público.
8. O contrato *sub judice* viola o artigo 1.º-A, n.º 1 [CCP](#), tendo essa ilegalidade alterado o resultado financeiro do contrato, o que é fundamento da recusa de visto nos termos do artigo 44.º, número 3, alínea c) da [LOPTC](#).
9. O contrato é nulo por violação do artigo 370.º [CCP](#) (*ex vi* artigo 454.º [CCP](#)), do artigo 16.º [CCP](#) (falta total de qualquer dos procedimentos para a formação de contratos) e do artigo 161.º, n.º 1, alínea l) [CPA](#). A nulidade é fundamento de recusa de visto nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea a) [LOPTC](#).

**ACÓRDÃO N.º 10/2023 – 1.ª S/SS**

**11/04/2023**

**Processos n.ºs 152 e 187/2023**

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

ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / FUNDOS  
DISPONÍVEIS / LEI DOS COMPROMISSOS E DOS  
PAGAMENTOS EM ATRASO DAS ENTIDADES  
PÚBLICAS / NULIDADE / PROGRAMA DE  
ASSISTÊNCIA ECONÓMICA / RECUSA DE  
VISTO

## SUMÁRIO

1. Nos termos dos Art.ºs 5.º, n.º 3, da [Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas](#) (LCPA) e 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do Regulamento da LCPA ([Decreto-Lei n.º 127/2012](#), de 21/06), em conjugação com o regime geral dos contratos públicos (cfr. Art.º 285.º, n.º 1, do [Código dos Contratos Públicos](#) [CCP] e 161.º, n.º 1, do [Código do Procedimento Administrativo](#) [CPA]), a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do contrato e do compromisso.
2. O que se reconhece acontecer quando um determinado Município não tem fundos disponíveis que lhe permitam suportar o compromisso assumido referente à despesa gerada pelo contrato submetido a fiscalização prévia e não se encontra abrangido por nenhuma suspensão decorrente da utilização de financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso no âmbito de um programa de assistência económica.
3. A nulidade contratual verificada é fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#) – assim, em situações análogas de fundamento de recusa de visto, os acórdãos deste TdC n.ºs [15/2020 – 1.ª S/SS](#), de 3/3/2020, e [46/2020 - 1.ª S/PL](#), de 17/11/2020.

4. A circunstância de estarmos perante um contrato celebrado por dois municípios e em que apenas em relação a um deles se verifica a apontada nulidade não importa alteração a esta conclusão pela recusa total do visto ao contrato.
5. Os termos em que o ato negocial submetido a fiscalização foi celebrado e a análise da economia global do contrato não permitem a separação da parte que poderia caber a cada município, sem que tal comportasse um desequilíbrio à estrutura global do negócio jurídico.
6. Tratam-se, aqui, de dois processos, mas em que por via das circunstâncias que determinaram a apensação dos processos não se poderá apreciar separadamente cada uma das situações (Municípios de Vila Real de Santo António e de Castro Marim, respetivamente) pelo facto de ser um único contrato que está aqui a ser apreciado.
7. Por outro lado, por via da própria natureza individualizada e unitária da fiscalização prévia e da respetiva apreciação judicial dos fundamentos legais para a recusa de visto (cfr. Art.ºs 5.º, n.º 1, alínea c), e 44.º, n.ºs 1 e 3, ambos da [LOPTC](#)), não poderá haver lugar à repartição do contrato ou ato a apreciar de acordo com as condições financeiras de cada uma das entidades fiscalizadas aqui em causa. Isto é, não podemos falar da concessão de um visto “parcial” ou, pelo outro lado, de uma recusa “parcial” de visto.

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CONTRATO  
AUTÓNOMO / CONTRATO DE CONCESSÃO /  
MODIFICAÇÃO CONTRATUAL / NULIDADE /  
PROGRAMA DE REDUÇÃO TARIFÁRIA /  
RECUSA DE VISTO / REDUÇÃO TARIFÁRIA /  
RESTRICÇÃO DE CONCORRÊNCIA /  
SUCESSÃO DE LEIS NO TEMPO /  
TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE  
PASSAGEIROS

**ACÓRDÃO N.º 14/2023 – 1ªS/SS**

**15/05/2023**

**Processo n.º 357/2023**

**Relator: Conselheiro Alziro Antunes  
Cardoso**

## SUMÁRIO

1. O contrato submetido a fiscalização prévia – “Contrato para Aplicação do Programa de Redução Tarifária (PART) nos Serviços Públicos de Transporte Rodoviário de Passageiros do Alentejo Central” – está indissociavelmente ligado ao contrato inicialmente celebrado entre as partes.
2. A ligação intrínseca entre os instrumentos contratuais, decorrente da necessidade de aplicar as reduções tarifárias e consequente compensação da concessionária, em execução das cláusulas do contrato inicial, implica que o contrato em apreço deve ser qualificado e juridicamente enquadrado como uma modificação contratual e não como um contrato autónomo.
3. Constituindo o contrato em análise uma modificação ao contrato inicial, as alterações introduzidas pela [Lei n.º 30/2021](#), de 21 de maio, apenas lhe são aplicáveis se se considerar que o fundamento da modificação decorreu de facto ocorrido após a entrada em vigor da mesma, face ao disposto no art.º 27.º, n.º 2, alínea b) da referida Lei.
4. Tendo a modificação contratual como fundamento o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros e o conexo programa de apoio à redução tarifária, ambos vigentes desde momento anterior ao da celebração do primeiro contrato e da entrada em vigor daquele diploma legal, não é aplicável a este contrato a exceção prevista no n.º 2 do art.º 27.º da [Lei n.º 30/2021](#), devendo aqui ser considerado o regime constante do [CCP](#) na redação dada pelo [Decreto-Lei n.º 170/2019](#), de 4 de dezembro.
5. A intenção de alterar anualmente as condições do contrato de concessão constitui uma alteração substancial ao modelo de negócio e ao equilíbrio económico-financeiro inerente ao contrato de concessão plurianual inicialmente contratado.
6. O programa de apoio à redução tarifária já se encontrava em vigor aquando da celebração do contrato de concessão inicial, pelo que não se mostra preenchido o requisito da ocorrência de circunstâncias imprevisíveis que permita enquadrá-lo na previsão das normas dos artigos 312.º e 420.º-A, n.º 1 do [CCP](#).
7. O contrato viola o disposto nos artigos 313.º, alíneas a) e b), e 420.º-A, n.º 1 do [CCP](#), porquanto a modificação contratual altera substancialmente o contrato original, restringe a concorrência e não se baseia em circunstâncias imprevisíveis que legitimem a modificação contratual, o que o afeta de nulidade, nos termos do disposto no artigo 284.º, n.º 2, alínea b) do [CCP](#).

8. A nulidade constitui fundamento de recusa de visto, não sendo permitida a concessão deste ainda que acompanhada de recomendações – art.º 44.º, n.º 3, alínea a) e n.º 4 (*a contrario*) da [LOPTC](#).
9. O atraso na sujeição a fiscalização prévia do contrato em causa face à atribuição de efeitos retroativos, com desrespeito pelo disposto no artigo 81º, nº 2, indicia a prática da infração prevista na alínea e), do nº 1, do artigo 66º, da [LOPTC](#).

**ACÓRDÃO N.º 2/2023 – 1ªS/PL**

**17/01/2023**

**Recurso Ordinário n.º 8/2022**

**Processo n.º 43/2022-SRM**

**Relator: Conselheiro Miguel Pestana  
de Vasconcelos**

AGRUPAMENTO DE CANDIDATOS / ALTERAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO / CAPACIDADE FINANCEIRA / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / CONSÓRCIO / IMPUGNAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO / INTERESSE PÚBLICO / ÓNUS DE ESPECIFICAÇÃO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / REQUISITOS FINANCEIROS

## SUMÁRIO

1. A apreciação pelo tribunal *ad quem* do pedido de alteração da matéria de facto implica o cumprimento pelo recorrente do ónus de especificação da impugnação da matéria de facto imposto pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 640.º do [CPC](#) (*ex vi* do artigo 80.º da [LOPTC](#)).
2. Não tendo sido dado cumprimento ao ónus mencionado, uma vez que o recorrente não fundamenta a alteração dos factos pretendida, mantém-se intocado o elenco factual fixado pelo tribunal *a quo*.
3. O regime do concurso limitado por prévia qualificação decorre dos artigos 162.º e seguintes do [CCP](#). Nesse quadro legal, são regulados os requisitos de capacidade financeira que os candidatos devem dispor.
4. Nos termos do artigo 165.º, n.º 3 [CCP](#), a entidade adjudicante pode, dentro dos limites aí previstos, definir os requisitos financeiros mínimos.

5. Os requisitos financeiros impostos pela entidade adjudicante devem ser somente os estritamente necessários para a salvaguarda do interesse público que se visa alcançar: a correta e pontual execução do contrato.
6. A exigência de requisitos desproporcionados tem como consequência a restrição da concorrência.
7. A faculdade imposta ao candidato que não preencha os requisitos financeiros desproporcionados de recorrer à declaração bancária prevista no artigo 179, n.º 3 do [CCP](#), equivalente ao preenchimento daqueles requisitos, traduz uma desvantagem concorrencial, violadora da concorrência e do princípio da igualdade (artigo 1.º-A, n.º 1 do [CCP](#) e do artigo 6.º do [CPA](#)).
8. No que respeita à definição do modo de preenchimento dos requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira por agrupamento de candidatos, a margem de conformação conferida à entidade adjudicante encontra-se limitada pela necessidade de respeitar os princípios resultantes, quer do [CPA](#), quer, em especial os que decorrem do artigo 1.º-A, n.º 1 [CCP](#).
9. Não havendo motivo válido para se exigir que todos os membros do agrupamento devem cumprir individualmente com os requisitos mínimos de capacidade financeira, a exigência é desproporcional e, nessa medida, ilegal (artigo 1.º-A, n.º 1 do [CCP](#) e artigo 7.º do [CPA](#)).

ALTERAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO /  
CONTRATO DE EMPREITADA / FACTO  
CONCLUSIVO / NULIDADE / PRAZO DE  
EXECUÇÃO / PRAZO FIXO / PRAZO MÁXIMO /  
PRAZO PERENTÓRIO / CONCORRÊNCIA /  
PRINCÍPIO DA IGUALDADE / CONCESSÃO DE  
VISTO

**ACÓRDÃO N.º 13/2023 – 1ªS/PL**

**09/05/2023**

**Recurso Ordinário n.º 2/2023**

**Processo n.º 119/2022-SRM**

**Relator: Conselheiro Alziro Antunes  
Cardoso**

## SUMÁRIO

### Pedido de alteração da matéria de facto

1. A alteração da matéria de facto dada como provada, pretendida pela recorrente através do aditamento de uma alínea onde se reproduza a cláusula 9.º, n.º 3, alínea d) do Caderno de Encargos, é simples e está claramente identificada e com referência a um concreto meio probatório.
2. Atenta a relevância da cláusula para a decisão a proferir, deve ser aditada à matéria de facto, de forma a poder formar-se um quadro global da factualidade a ponderar.
3. O facto constante do ponto 3) do acervo factual da decisão recorrida – “...*O prazo de execução dos trabalhos não foi fixado como um prazo máximo...*” – deve ser eliminado do elenco de factos provados por ser manifestamente conclusivo.

### Natureza (máxima ou perentória) do prazo de execução da empreitada previsto nas peças concursais

4. O prazo de 300 dias previsto nas peças concursais para a execução da empreitada é um prazo máximo, que os concorrentes não podem exceder, mas abaixo do qual podem prever executar a obra, legitimando a apresentação pelos concorrentes de prazos diferentes, desde que menores, nas suas propostas, sem que tal leve à exclusão das mesmas.
5. Sendo a componente principal do contrato em apreço a empreitada de construção e instalação das baterias e reportando-se o prazo de 300 dias a tal componente, mal se compreenderia que, face à natureza e especificidades de um contrato como o de empreitada, a entidade adjudicante tivesse querido estabelecer um prazo fixo e imutável, não admitindo que os proponentes pudessem concluir a obra em menos tempo.
6. Sendo o prazo de execução um prazo máximo e não fixo e tendo as propostas respeitado tal limite, não violaram qualquer aspeto da execução do contrato não submetido à concorrência, pelo que não se enquadram na hipótese do artigo 70.º, n.º 2, alínea b) do [CCP](#), não havendo motivos para a sua exclusão.
7. Não havendo qualquer motivo de exclusão da proposta objeto de adjudicação e, conseqüentemente, inexistindo invalidade do contrato celebrado, não subsistem os motivos que levaram à recusa do visto, devendo este ser concedido.

- 
8. Do mesmo modo, não subsistem também os fundamentos que levaram à decisão de abertura de procedimento para apuramento de responsabilidade financeira, na medida em que não se descortina qualquer ilegalidade que tenha sido praticada.



### RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 1/2023 -2ªS/SS

05/01/2023

Processo n.º 1/2022 – AUDIT

Relator: **Conselheiro Luís Filipe  
Cracel Viana**

APOIOS FINANCEIROS / DEFICIÊNCIA /  
DIRIGENTES / JUÍZO DESFAVORÁVEL /  
ONGPD / OPINIÃO ADVERSA / PASPVP /  
PENALIZAÇÕES / POCP / PORTAL BASE /  
PRESTAÇÃO DE CONTAS / REABILITAÇÃO /  
REGIME DE SUBSTITUIÇÃO /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
SEGURANÇA SOCIAL / SERVIÇOS  
PARTILHADOS

### AUDITORIA FINANCEIRA AO INSTITUTO NACIONAL PARA A REABILITAÇÃO, IP – EXERCÍCIO DE 2020

#### SUMÁRIO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria financeira ao Instituto Nacional para a Reabilitação, IP (INR), com o objetivo de emitir um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras de 2020 e sobre a legalidade e regularidade das operações.

A gestão logística, orçamental, financeira e patrimonial do INR é assegurada pela Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (SGMTSSS) através da prestação de serviços partilhados.

O referencial contabilístico aplicado em 2020 foi o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), tendo vindo a ser sucessivamente adiada a transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

O Tribunal concluiu que as demonstrações orçamentais de 2020 do INR não estão, em todos os aspetos materiais, preparadas de acordo com o POCP e que as demonstrações financeiras estão materialmente distorcidas, na forma de erros materiais e profundos, que justificam a emissão de um juízo desfavorável, dado que:

- ◆ foi incorretamente reconhecida receita orçamental líquida, no total de 7.208,8 m€, respeitante a verbas transferidas em 2020 não utilizadas em despesa no ano;
- ◆ o ativo imobilizado encontra-se sobrevalorizado em 1.646,4 m€, por via do reconhecimento de imobilizados que já não estavam na posse do INR, por terem sido abatidos ou transferidos para outras entidades, ou se encontrarem obsoletos e/ou deteriorados, destacando-se o registo de um bem imóvel que entrou na esfera pública em 1985, através de doação de um particular, e que, por decisão judicial, regressou ao património do doador, por incumprimento de condições fixadas na escritura de doação, designadamente a criação e funcionamento no imóvel de um centro de investigação e formação na área da reabilitação;
- ◆ as dívidas de terceiros encontram-se subavaliadas em 342,6 m€, respeitantes a reposições de apoios atribuídos e de vencimentos que foram incorretamente registadas no passivo;
- ◆ o saldo de receitas no Tesouro a aguardar integração encontra-se sobrevalorizado em 8.788,1 m€, cerca de 94,6% do seu valor em balanço, devido ao reconhecimento de montantes relativos a verbas já restituídas ou a restituir ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

Sobre as operações examinadas concluiu-se que foram legais e regulares, exceto quanto à falta de abertura de procedimentos concursais para o exercício de funções dirigentes, à não aplicação de penalizações sobre os apoios financeiros atribuídos a Organizações Não Governamentais das Pessoas com Deficiência (ONGPD), que não cumpriram com a obrigação de entrega do relatório e contas no prazo legal, e à realização de pagamentos em data anterior à publicitação de contratos no Portal Base.

O Tribunal formula várias recomendações ao INR e à SGMSTSS tendentes a melhorar a gestão do Instituto e a qualidade da informação financeira, com destaque para:

- ◆ a abertura e tramitação tempestiva de procedimentos concursais para cargos dirigentes exercidos em regime de substituição;
- ◆ o desenvolvimento de um sistema de informação de suporte à gestão, monitorização e controlo dos apoios concedidos e ao registo e apresentação anual de relatórios de atividades das ONGPD;
- ◆ a instituição de procedimentos que assegurem a cobrança tempestiva de dívidas respeitantes a reposições por apoios atribuídos, privilegiando, sempre que possível, o mecanismo da compensação;

- ◆ a implementação de procedimentos de revisão que assegurem a correção das quantias escrituradas e a qualidade da informação contabilística, de modo a prevenir distorções materialmente relevantes nos documentos de prestação de contas.

AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO /  
DEFESA MILITAR / EXECUÇÃO FINANCEIRA /  
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / FORÇAS  
ARMADAS / LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 2/2023 -2ªS/SS**

**23/02/2023**

**Processo n.º 18/2021 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro Mário António  
Mendes Serrano**

**AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DA LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR – PERÍODO DE 2019 A 2021**

## **SUMÁRIO**

### **O que auditámos?**

A auditoria de acompanhamento à Lei de Programação Militar (LPM) analisou a execução orçamental, financeira e material da LPM-2019, à luz dos instrumentos legais aplicáveis, do modelo de planeamento adotado e dos sistemas de gestão e controlo existentes, de modo a formular uma opinião/juízo sobre a conformidade e o cumprimento do quadro legal, institucional, orgânico e funcional de planeamento e de execução integrada da LPM, no quadro do ciclo de planeamento de defesa militar.

### **O que concluímos?**

O exame do articulado da LPM-2019 e dos Relatórios de Execução da LPM (2019, 2020 e 2021), continuou a não evidenciar a adoção do modelo de planeamento por capacidades, nem o contributo

das capacidades para concretizar os objetivos que as Forças Armadas (FFAA) devem garantir, à luz de indicadores de economia, eficiência e eficácia, em linha com o já recomendado pelo Tribunal.

A Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) difundiu normativos e orientações técnicas para uniformização de procedimentos e de prestação de informação, embora não haja evidência de que incluam indicadores quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução das capacidades e projetos da LPM, apesar de a componente orçamental e financeira da LPM ser monitorizada e controlada através do SIGDN.

Ocorreu uma reduzida taxa de execução da LPM-2019, situação que se agravou progressivamente nos anos seguintes (2020 e 2021).

### O que recomendámos?

O TdC recomendou ao Governo, através da **Ministra da Defesa Nacional**, que: providencie, aquando da revogação da LPM, pela realização de uma avaliação dos resultados obtidos no decurso da vigência da referida lei, identificando em que medida foi dado cumprimento integral ao que nela estava previsto ou onde efetivamente são necessários aperfeiçoamentos, devendo constar de relatório (ou outro documento) indicação quanto ao grau de intervenção de todas as entidades beneficiárias de verbas inscritas na LPM; providencie pelo envio do Relatório de Capacidades do Sistema de Forças, previsto no Despacho n.º 25/MDN/2022, bem como pelo registo nos Relatórios de Execução da LPM dos montantes referentes aos “*autopagamentos*”, discriminados por capacidade e desagregados por projeto e subprojeto; providencie, quando ocorra uma transição de saldos, pela avaliação do grau de execução das capacidades consagradas na LPM e pela adequada correspondência entre os reforços e as anulações resultantes da transição das diferentes LPM; promova as medidas consideradas adequadas de modo a ser ultrapassada a persistente reduzida taxa de execução financeira da LPM; efetue diligências destinadas ao termo da prática utilizada dos “*autopagamentos*” e consequentes distorções orçamentais, de modo a obter um mais adequado cumprimento dos princípios e regras orçamentais, e identifique a entidade para a qual foram transferidas as responsabilidades da EMPORDEF, SGPS, S.A., e aquela que deve proceder ao registo contabilístico do contrato de locação e da dívida ao sindicato bancário. Recomendou ao **Diretor-Geral de Recursos de Defesa Nacional** que: diligencie pelo prosseguimento e aperfeiçoamento da implementação da interface entre o SIGDN e o EPM, visto que subsistem dificuldades quanto à associação automática dos dados relativos à execução financeira e material referentes à LPM; providencie no sentido de a informação financeira ter maior consistência, de forma a existir coincidência entre os dados constantes do SIGO e do

Relatório de Execução da LPM; efetue a determinação da essencialidade e importância dos bens entregues, no âmbito da avaliação da execução material dos projetos, de modo a possibilitar uma melhor avaliação da edificação de cada capacidade. Recomendou ao **Chefe do Estado-Maior da Força Aérea** que desenvolva as diligências adequadas para ser utilizado o crédito resultante da celebração da Carta de Compromisso *Full in Service Support* (FISS), em maio de 2019.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 4/2023-2ªS/SS**

**23/03/2023**

**Processo n.º 40/2022 – AUDIT**

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

AÇÃO SOCIAL ESCOLAR / AUDITORIA DE CONFORMIDADE / COMPETÊNCIAS DIGITAIS / CONTINUIDADE ATIVIDADES LETIVAS COVID / CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / DESPESAS EDUCAÇÃO / ENSINO A DISTÂNCIA E@D / FUNDOS COMUNITÁRIOS / INVESTIMENTO ESCOLA DIGITAL / MEIOS DIGITAIS ESCOLAS / PANDEMIA / REGIME EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO / SECRETARIA-GERAL DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA / SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO / TRANSIÇÃO DIGITAL ESCOLAS /

## **AQUISIÇÃO DE COMPUTADORES E CONECTIVIDADE – FASE 1**

### **SUMÁRIO**

O Tribunal de Contas tem vindo a acompanhar a execução de medidas adotadas no âmbito da digitalização para as escolas relativas à universalização do acesso e utilização de recursos didáticos e educativos digitais por todos os alunos e docentes, entre as quais sobressai a aquisição de computadores. É o caso de auditorias ao ensino a distância durante a pandemia, à aplicação dos recursos públicos na digitalização para as escolas e à aquisição de computadores.

O Ministério da Educação estruturou a aquisição de 1,05 milhões de computadores e de prestação de serviços de conectividade para os alunos e docentes dos ensinos básico e secundário em três fases - Fase Zero (100 mil), Fase 1 (350 mil) e Fase 2 (600 mil).

O presente Relatório respeita à auditoria aos contratos de aquisição de 350 mil computadores e conectividade da Fase 1, no montante total de 126,8 M€, celebrados pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC), em 2020 e 2021, tendo em vista verificar a conformidade legal dos contratos e a sua execução.

Os computadores da Fase 1 destinaram-se a alunos com Ação Social Escolar e a docentes, mas, no 2.º semestre de 2022, quando a auditoria foi realizada, as escolas já tinham recebido os computadores do conjunto das três fases para todos os alunos e docentes. Também já tinham sido realizadas auditorias aos contratos da Fase Zero e outras, conexas, relacionadas com o processo de digitalização para as escolas.

O exame dos procedimentos pré-contratuais dos contratos da Fase 1 evidenciou a inexistência de desconformidades face aos normativos legais aplicáveis.

A execução dos contratos de aquisição de computadores atingiu 100% (104,4 M€), mas a dos contratos de aquisição de conectividade não foi além de 65% (14,6 M€), essencialmente devido à devolução às operadoras de faturação desconforme com os termos contratuais - serviços faturados sem que os cartões de conectividade (cartões SIM) tenham sido utilizados.

Em resultado da verificação que empreendeu à faturação relativa à conectividade das três fases, a SGEC apurou desconformidades na Fase 1 no montante de 7,9 M€ já pago, sem a efetiva prestação de conectividade, e devolveu às operadoras faturação desconforme no montante de 3,2 M€ (entretanto, pagou 0,4 M€ e pediu Nota de Crédito de 2,8 M€). Nos contratos da Fase Zero e da Fase 2 estão em causa 1,7 M€ (pago) e 25 M€ (faturação devolvida), respetivamente.

Porém, o processo de apuramento de desconformidades está a ser finalizado e a SGEC encontra-se a diligenciar pela necessária regularização.

A apreciação dos sistemas de acompanhamento, gestão e controlo evidenciou insuficiências e deficiências, na sua maioria já antes identificadas, relacionadas com a quantidade de computadores e o seu acondicionamento e qualidade, bem como com a eficácia da plataforma onde são registados. Tais fragilidades evidenciam a pertinência de prosseguir a adoção das medidas corretivas apropriadas, entre as quais se destaca a implementação de um novo sistema de gestão e controlo financiado pelo Orçamento do Estado para 2023.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas à SGEC para que prossiga: **i)** as diligências com vista à conclusão do processo de verificação e de regularização das desconformidades ocorridas no âmbito dos contratos de aquisição de serviços de

conectividade; **ii)** a adoção das medidas necessárias para suprir as fragilidades identificadas e melhorar os sistemas de acompanhamento, gestão e controlo dos equipamentos.

APOIOS / INCENTIVOS / IVAUCHER /  
PANDEMIA DE COVID-19 / POLÍTICAS  
PÚBLICAS

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 5/2023-2ªS/SS**

**11/05/2023**

**Processo n.º 15/2022 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Ana Leal  
Furtado**

**\*“com declaração de voto”**

**AUDITORIA AO PROGRAMA IVAUCHER: O IVAUCHER FOI UM PROGRAMA INOVADOR, PORÉM INDUZIU UM ESTÍMULO BASTANTE AQUÉM DO ESPERADO, REFLETINDO FRAGILIDADES EM TODAS AS FASES DE IMPLEMENTAÇÃO**

## **SUMÁRIO**

O Tribunal de Contas concluiu que o programa IVAucher – um apoio criado no âmbito da pandemia de COVID-19 para estímulo ao consumo nos setores do alojamento, cultura e restauração – foi oportuno e potenciou a faturação, em particular, nos comerciantes aderentes do setor da restauração que, no último trimestre de 2021, tiveram um acréscimo de 7% (face ao trimestre anterior e em oposição ao decréscimo registado no caso dos comerciantes não aderentes).

Porém, o estímulo induzido ficou muito aquém do esperado, fruto do baixo nível de adesão, em reflexo de um conjunto de fragilidades de que o relatório dá conta. O nível de adesão por parte dos comerciantes limitou-se a 17% do total (9 499 comerciantes) e, por parte dos consumidores, cobriu apenas cerca de metade (1,5 milhões) do número total dos que efetuaram consumos nesses setores. Assim, também os benefícios pagos, que totalizaram 38 M€, representam menos de metade do valor acumulado para o efeito e 20% do valor previsto no Orçamento de Estado.

Estas conclusões resultam do relatório de auditoria ao programa IVAucher, aprovado em 11/05/2023. Este programa foi desenvolvido com o apoio de um mecanismo, aplicado entre junho e dezembro de 2021, que permitiu ao consumidor acumular o valor correspondente ao IVA suportado em consumos nos setores do alojamento, cultura e restauração, durante um trimestre, e utilizar esse valor, noutro trimestre, em consumos nesses mesmos setores.

O apoio previsto na Lei do Orçamento de Estado para 2021 consistia num desconto imediato de até 50% nas compras efetuadas pelos consumidores. Porém, acabou por ser operacionalizado sob a forma de um benefício reembolsável até dois dias após a sua utilização, com base numa alteração ilegal por ter sido efetuada por via de um decreto regulamentar. Esta alteração visou ultrapassar as dificuldades criadas pelas condicionantes na utilização do sistema de compensação interbancária, mas sem reflexo nos termos do contrato de aquisição de serviços. As implicações daqui decorrentes tiveram impacto substancial a três níveis: **i)** reduziram a abrangência do universo de comerciantes com a exigência de um procedimento explícito de adesão (em vez de uma adesão automática que abrangeria todos os comerciantes com meios de pagamento automático); **ii)** obrigaram a maior interação e processamentos entre as entidades, em particular entre os bancos aderentes e a entidade contratada para o processamento das operações de concessão do apoio; e **iii)** aumentaram o risco de erros.

Para contemplar as especificidades do modelo revisto e já durante o decurso do programa, foram exigidas quatro alterações aos termos de adesão e sete à política de privacidade, que conduziram a que 63 040 consumidores aderentes não tivessem aceite esses novos termos, perdendo a possibilidade de utilizar 1,8 M€ de benefício que tinham acumulado na primeira fase.

A participação no programa, apesar da simplicidade do processo de adesão, foi prejudicada pela compreensão e interesse moderados dos consumidores e pelo interesse reduzido dos comerciantes que reportaram dificuldades de compreensão quanto ao seu funcionamento. Constatou-se que alguns dos aspetos do programa não terão sido integralmente apreendidos pelos consumidores porque, para além de um nível de adesão abaixo do potencial, 21% dos que aderiram não realizaram qualquer consumo elegível na fase de acumulação e 11% dos aderentes com benefício disponibilizado não chegaram a beneficiar. Também as associações representativas dos comerciantes viram o programa como positivo, embora com um nível de divulgação de reduzida eficácia. De facto, a divulgação sobre as novas condições de adesão ocorreu apenas na última semana de setembro, pelo que o programa se iniciou apenas com metade do total de comerciantes aderentes.

A auditoria concluiu ainda que, no processo de planeamento e desenho do programa, não foram definidas metas nem indicadores de desempenho o que condiciona a avaliação da eficácia desta política.

Ocorreram falhas que originaram pagamentos indevidos de 446 mil euros, beneficiando indevidamente 19 289 consumidores, na sua maioria devido a um erro na definição do tratamento a dar às notas de crédito no cálculo do benefício potencial de cada consumidor.

Os erros detetados no cálculo destes benefícios, reforçam a necessidade de os sistemas de monitorização e controlo, em particular sobre sistemas de incentivos cada vez mais automatizados, incorporarem todas as fases do processo e todos os seus intervenientes.

Considerando que a auditoria incidiu sobre um programa de duração limitada e já encerrado, as observações e recomendações formuladas visam, não só suprir as deficiências detetadas, mas, especialmente, contribuir para um maior impacto de futuros sistemas de incentivos, designadamente com um desenho que preveja, desde logo, mecanismos suficientes de acompanhamento, reporte e controlo e que acautele alternativas quanto ao uso de sistemas tecnológicos controlados por terceiros.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 6/2023-2ªS/SS**

**01/06/2023**

**Processo n.º 2/2019 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro José Manuel Santos Quelhas**

AUDITORIA DE SEGUIMENTO /  
DERRAPAGENS FINANCEIRAS / DESVIOS DE  
PRAZOS / IMPIC - INSTITUTO DOS  
MERCADOS PÚBLICOS DO IMOBILIÁRIO E  
DA CONSTRUÇÃO, IP / IP -  
INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, SA / ML  
- METROPOLITANO DE LISBOA, EPE / OBRAS  
PÚBLICAS / PORTAL BASE

**EMPREENHIMENTO DE OBRAS PÚBLICAS**

## SUMÁRIO

O empreendimento de obras públicas tem vindo a ser objeto de auditorias do Tribunal de Contas por constituir uma área de risco para a gestão sustentável das finanças públicas.

- ◆ *Em 2009, o relatório sobre derrapagens em obras públicas conclui ser prática generalizada verificarem-se acentuadas derrapagens financeiras e significativos desvios de prazos. Em 2015, o relatório sobre empreendimentos de obras públicas conclui que persistia: i) planeamento deficiente das obras públicas, ii) falta de identificação dos responsáveis pela execução das obras públicas, iii) ausência de análises custo-benefício e de controlo de custos associado ao ciclo de vida do projeto, iv) aumento do recurso a ajustes diretos.*
- ◆ *O Tribunal decidiu realizar a presente auditoria face ao insuficiente acolhimento das suas recomendações e à vigência, desde 01/01/2018, do Código dos Contratos Públicos (CCP) republicado pelo Decreto-Lei 111-B/2017. Com esta auditoria, o Tribunal reitera e reforça a importância que atribui à correção das deficiências persistentes no empreendimento de obras públicas e responsáveis por derrapagem material de prazos e custos. Para o efeito, o exame verificou se foram tomadas medidas pelo Governo para corrigir as deficiências objeto de recomendação e se foram aplicadas medidas pelas entidades selecionadas – Infraestruturas de Portugal (IP) e Metropolitano de Lisboa (ML) – que, de facto, corrigem essas essas deficiências.*

Os cidadãos têm direito a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente para o empreendimento de obras públicas. Por isso:

- ◆ *O Portal BASE tem por função essencial centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, num espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização, nomeadamente pelos cidadãos. São requisitos legais dessa informação: percetibilidade, operabilidade, compreensibilidade e robustez.*
- ◆ *É responsabilidade do Estado (extensiva a todas as entidades públicas) informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas (que aqueles financiam como contribuintes) incluindo na informação pública do Portal BASE a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético é, também,*

*instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado.*

Assim a presente auditoria compreendeu:

- ◆ *O exame geral da informação pública registada no Portal BASE (disponível para qualquer cidadão) sobre os procedimentos de contratação: i) com empreitadas de obras públicas, ii) com valor contratual superior a dois milhões de euros, iii) com data de contrato desde 01/01/2018 até 30/09/2022. Para o efeito, em 11/10/2022, foi extraído do Portal BASE um ficheiro de dados sobre 1.014 contratos públicos de 330 entidades adjudicantes, com valor contratual global de 6.938 milhões de euros.*
- ◆ *O exame específico sobre o acolhimento do recomendado em procedimentos de contratação. Para tal foram selecionados 4 contratos de empreitada de obras públicas celebrados por IP (2) e ML (2), entre 18/09/2018 e 14/04/ 2021, com valor contratual global de 167 milhões de euros.*

O exame geral revelou falta de controlo da fiabilidade da informação pública registada no Portal BASE, desvirtuando a excelência do propósito da sua criação e lesando a sua função essencial.

- ◆ *As deficiências reportadas limitam a robustez dos dados, prejudicando a sua interpretação de forma fiável por uma ampla gama de utilizadores, contrariando a lei aplicável e o que foi anunciado para o Portal BASE. Não está assegurada a publicação de informação sobre todos os contratos aos quais o CCP é aplicável e a informação publicada contém erros e inconsistências materialmente relevantes, dificultando o acompanhamento e monitorização dos contratos de empreitada de obras públicas, nomeadamente quanto às derrapagens de preços e prazos contratuais. Em suma, estas derrapagens subsistem por controlar.*

O exame específico revelou que o recomendado foi parcialmente acolhido através de medidas tomadas pelo Governo (com destaque para o CCP vigente desde 01/01/2018) ou de medidas aplicadas por IP e ML, mas revelou, também, deficiências que subsistem por corrigir.

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / ATIVOS FIXOS  
TANGÍVEIS / CERTIFICAÇÃO DA CONTA  
GERAL DO ESTADO / CERTIFICAÇÃO LEGAL  
DE CONTAS / CONTA GERAL DO ESTADO /  
EXAME PANORÂMICO / SEGURANÇA  
SOCIAL

**RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES  
DE CONTROLO S/N-2ªS**

**26/01/2023**

**Processo s/n – OAC**

**Relator: Conselheiro António Manuel  
Fonseca da Silva**

**EXAME PANORÂMICO SOBRE AS ENTIDADES QUE INTEGRAM OS SUBSECTORES DA ADMINISTRAÇÃO  
CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL E RESULTADOS DA RESPECTIVA REVISÃO LEGAL DE CONTAS  
(2021)**

**SUMÁRIO**

O Exame panorâmico proporciona uma perspetiva global sobre as entidades que integram, em 2021, os subsectores da Administração Central e da Segurança Social, incluindo as entidades contabilísticas autónomas e subentidades, respetivas contas e correspondentes resultados da revisão legal de contas.

A ação realizada tem um duplo propósito e interesse enquanto parte integrante e condição de implementação da estratégia do Tribunal de Contas para a certificação da Conta Geral do Estado (CGE): é, por um lado, fonte de conhecimento relevante para a futura CGE a certificar, incluindo sobre o grupo, seus componentes e respetivas contas; e, por outro, contribui para o processo em curso de identificação preliminar de riscos de distorção que possam afetar materialmente a fiabilidade da CGE.

Dos resultados do exame realizado destacam-se os seguintes elementos respeitantes ao exercício de 2021:

1. 72% das entidades prestaram contas em Sistema de Normalização Contabilística para administrações públicas (SNC-AP), todavia, as entidades financeiramente mais significativas ainda não transitaram para aquele referencial.
2. 230 entidades remeteram as suas contas com a respetiva Certificação Legal das Contas (CLC), sendo que, destas, 88 exprimem pelo menos uma reserva, tendo sido formuladas, no total, 187 reservas, das quais 154 decorrem da falta de prova de auditoria suficiente e adequada, o que indicia a existência de fragilidades no sistema de controlo interno dos componentes.
3. A maioria das reservas têm-se perpetuado no tempo, evidenciando possível inércia ou dificuldade na resolução das situações identificadas.
4. Das certificações legais de contas remetidas ao Tribunal de Contas com uma opinião modificada, aproximadamente metade apresentam pelo menos uma reserva relativa a Ativos Fixos Tangíveis (AFT), que decorrem sobretudo do seguinte:
  - o Não reconhecimento de AFT ou reconhecimento inadequado ou indevido;
  - o Mensuração incorreta de AFT no processo de transição para o SNC-AP
  - o Mensuração inicial e/ou subsequente de AFT incorreta;
  - o Cadastro inexistente, inconsistente, não reconciliado ou incompleto.

## RELATÓRIO CONJUNTO COM OUTRAS ISC

10/05/2023

**Relatores (do contributo do TdC de Portugal): Conselheira Helena Abreu Lopes, Conselheira Maria dos Anjos Capote e Conselheiro Mário Mendes Serrano**

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA /  
DESERTIFICAÇÃO / ESTRUTURA ORGANIZATIVA  
DOS PROGRAMAS DE AÇÃO NACIONAIS /  
FINANCIAMENTO DOS CORPOS DE BOMBEIROS /  
GESTÃO ATIVA DA FLORESTA / INCÊNDIOS /  
MEDIDAS DOS PROGRAMAS DE AÇÃO NACIONAIS /  
MEIO AMBIENTE / MODERNIZAÇÃO DOS MEIOS DE  
EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS / MONITORIZAÇÃO DOS  
PROGRAMAS DE AÇÃO NACIONAIS / MUNICÍPIOS /  
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
/ POLÍTICAS PÚBLICAS / RECURSOS FINANCEIROS  
DOS PROGRAMAS DE AÇÃO NACIONAIS /  
RELATÓRIO CONJUNTO

### RELATÓRIO ESPANHA/PORTUGAL: LUTA CONTRA DESERTIFICAÇÃO E INCÊNDIOS AINDA É DESAFIO PARA PENÍNSULA IBÉRICA



## SUMÁRIO

Os Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal concluíram que a luta contra a desertificação e a prevenção e extinção de incêndios continua a ser um desafio para os dois Países, num relatório conjunto que realizaram sobre a matéria.

De acordo com o relatório, a desertificação não distingue fronteiras territoriais e representa uma ameaça significativa para os ecossistemas da Península Ibérica, agravada pelas alterações climáticas.

Espanha e Portugal são dois dos países com maior incidência de incêndios na União Europeia, tendo sofrido nos últimos anos episódios muito violentos dos chamados incêndios de “nova geração”, caracterizados por um comportamento extremo do fogo.

Em 2018, no IV Encontro entre os Tribunais de Contas de Espanha e de Portugal, foi acordado, no âmbito do aprofundamento da cooperação bilateral, realizar um trabalho conjunto relativamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que se traduziu nesta iniciativa. Este relatório conjunto tem por base os resultados dos relatórios de auditoria que ambas as instituições aprovaram na matéria.

Segundo o relatório, a estrutura organizativa dos programas não foi plenamente desenvolvida, os recursos financeiros não foram especificamente alocados e não foram previstas ou concluídas medidas de gestão e proteção dos solos.

Igualmente, os quadros de monitorização dos programas e da desertificação e degradação dos solos não foram suficientemente desenvolvidos e não existem projetos de cooperação transfronteiriça.

Motivos pelos quais existem aspetos a melhorar como uma intervenção mais eficaz nos territórios, em termos de gestão ativa da floresta, o fortalecimento do planeamento e a articulação entre as várias entidades e os recursos financeiros para atividades de prevenção, assim como a melhoria do papel estratégico e operacional dos municípios na prevenção e combate aos fogos.

Os Tribunais de Espanha e de Portugal consideram que deve definir-se o modelo de financiamento dos corpos de bombeiros, promover atividades de sensibilização, persuasão e alerta.

Por outro lado, registam os avanços no planeamento e na capacidade operacional, bem como os progressos na coordenação dos dispositivos de extinção de incêndios, apesar dos desafios dos incêndios de nova geração.

Por isso, são formuladas diversas recomendações, entre os quais a introdução de várias melhorias que permitam ultrapassar ou mitigar as situações identificadas.

Os dois Tribunais de Contas concordaram em incorporar nos seus programas de fiscalização auditorias sobre as medidas públicas dirigidas à mitigação dos processos de desertificação e à prevenção e extinção de incêndios.

O Tribunal de Contas de Portugal optou por realizar diversas auditorias, explorando várias perspetivas, no quadro da sua linha estratégica de abordar durante o triénio 2018-2020 "o modo como o Estado, nas suas diferentes formas jurídicas, utiliza os recursos públicos na gestão e prevenção do risco de desastres e catástrofes, bem como na proteção e apoio às respetivas vítimas". Esta linha estratégica transitou para o triénio subsequente.

O Tribunal de Contas de Espanha promoveu a realização de uma auditoria no âmbito do Objetivo Estratégico n.º 1 do seu Plano Estratégico para o período 2018-2021, o qual incluía, entre outras medidas, "contribuir para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das

---

Nações Unidas, realizando auditorias específicas relacionadas com a boa governação do setor público”, o “impulso de auditorias operacionais” e a “realização de auditorias sob uma perspetiva ambiental”.

Veja a [INFOGRAFIA](#) e o [RESUMO](#) do Relatório

**SENTENÇA N.º 23/2022 – 3ª S**

**07/10/2022**

**Processo n.º 5/2022-JRF**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

ABSOLVIÇÃO / AÇÃO DE EFETIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / ENTIDADE REGULADORA / EXCEÇÃO DILATÓRIA / NULIDADE / ÓRGÃO DE CONTROLO INTERNO / PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO / MINISTÉRIO PÚBLICO / SUSPEIÇÃO

### SUMÁRIO

1. O procedimento administrativo que precede o exercício de ação de efetivação de responsabilidade financeira pelo Ministério Público (MP) pode ser uma auditoria levada a cabo por entidade qualificada como órgão de controlo interno (OCI) ou uma auditoria da 1.ª ou da 2.ª Secções do Tribunal de Contas (TdC).
2. As entidades reguladoras estão abrangidas pelo «regime de jurisdição e controlo financeiro do TdC» o que compreende a sujeição a auditorias financeiras realizadas por OCI suscetíveis de operar como procedimento administrativo prévio de ação de efetivação de responsabilidade financeira.
3. A decisão sobre o concreto OCI que devia ter conduzido a auditoria integra a «reserva de administração», pelo que, a decisão consensual de dois OCI no sentido de que o encargo para uma concreta auditoria competia a um desses organismos não pode ser reapreciada pelo Tribunal para efeitos de julgamento de exceção dilatória no contexto de processo de efetivação de responsabilidade financeira.
4. Na medida em que a recusa do membro do Governo não foi suscitada pelos demandados durante o procedimento administrativo, a falta desse impulso sem que se verifique o conhecimento superveniente de facto relevante para aquele efeito obsta a que no quadro julgamento de exceções

dilatórias do processo de efetivação de responsabilidade financeira o Tribunal possa apreciar a eventual omissão do dever administrativo de conhecer a suspeição do membro do Governo.

5. O processo de efetivação de responsabilidade financeira apresenta natureza jurisdicional e integra-se num sistema em que o julgamento depende do exercício prévio de ação por entidade autónoma do órgão julgador e são reconhecidos aos demandados relativamente àquele requerimento inicial (que opera como acusação) os direitos de contestação por escrito e de participação na audiência de julgamento no âmbito da qual podem ser apresentadas provas e alegações sobre todas as questões de facto e de direito consideradas pertinentes pelos sujeitos processuais (audiência obrigatória quando o demandado não se conforma com o pedido do demandante e pretende um conflito dialético sobre os pressupostos de procedência da ação).
6. Sendo o objeto do processo delimitado por uma ação intentada pelo MP que enquanto instituição autónoma representada no TdC pelo Procurador-Geral da República em termos de demanda exerce uma competência legal própria deve concluir-se que na medida em que um Tribunal independente vai julgar aquela ação estão devidamente salvaguardados os direitos constitucionais ao contraditório e à tutela jurisdicional efetiva protegidos, respetivamente, pelos artigos 32.º, n.º 10, e 20.º, n.ºs 1 e 4, da [Constituição da República Portuguesa](#).
7. A violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública apenas preenche os elementos objetivos da infração prevista na primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da [LOPTC](#) quando: (a) É sancionável como nulidade; ou (b) apresenta aptidão ou perigo abstrato-concreto de impacto financeiro.
8. A referida aptidão de impacto financeiro envolve um juízo sobre alteração potencial do resultado financeiro sustentado na conexão entre o(s) desvalor(es) consubstanciado(s) na violação de normas e princípios legais sobre contratação com o resultado envolvido no procedimento, não sendo necessário para o preenchimento do ilícito um concreto dano resultante de relação causal entre o específico vício e um prejuízo financeiro ou a prova de um perigo concreto desse prejuízo.
9. Os três Demandados devem ser absolvidos quanto a todos os ilícitos que lhes foram imputados pelo MP (dezanove infrações a cada um dos dois primeiros e quinze infrações ao terceiro), julgando-se, em consequência, os pedidos formulados pelo MP totalmente improcedentes.

CONSTITUCIONALIDADE / CONTRATOS  
RELACIONADOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA /  
CULPA / DIMINUIÇÃO DA CULPA /  
FRACIONAMENTO DE DESPESA / PROCESSO  
DE JULGAMENTO DE RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / URGÊNCIA /  
VISTO PRÉVIO

**SENTENÇA N.º 4/2023 – 3ª S**

**08/02/2023**

**Processo n.º 9/2022-JRF**

**Relator: Conselheiro José Mouraz  
Lopes**

## **SUMÁRIO**

- 1.** As competências legalmente estabelecidas e diferenciadas, de modo pormenorizado, nos artigos 77º, 78º e 79º da [LOPTC](#), relativamente às funções de auditoria, identificação de infrações e sua qualificação, bem como despoletar o processo de julgamento de responsabilidade financeira (MP ou OCI) e o julgamento, garantem de forma inequívoca o princípio do acusatório com referência à responsabilidade financeira, ou seja, “quem audita não julga”, não comportando qualquer colisão com qualquer norma ou princípio estabelecido na [CEDH](#) e na [CRP](#).
- 2.** A composição e o quórum dos coletivos de juízes para julgamento de recurso, quer nas decisões da 1º secção, quer na 2ª secção, regulamentadas nos artigos 64º do [Regulamento do Tribunal de Contas](#), assegura a situação de impedimentos que possam ocorrer por via do número de juízes da 3º secção e, nessa medida impede que nenhum juiz que interveio em auditoria, em decisão de primeira instância ou que tenha tomado «de outro modo posição sobre questões suscitadas nos recurso», possa, por isso, intervir em decisão de recurso, não violando por isso o princípio da imparcialidade e do processo equitativo.
- 3.** A culpa é um elemento indispensável da responsabilização financeira, tanto na dimensão sancionatória como reintegratória, só ocorrendo uma situação de responsabilidade financeira quando a conduta do agente é efetuada por negligência ou por dolo. Não havendo responsabilidade financeira sem culpa do agente, não há qualquer colisão do regime da responsabilidade financeira com as exigências do princípio da culpa.

4. A dimensão/requisito, «urgência» a que se refere o artigo 155º do [CCP](#), ainda que se exprima por «um conceito indeterminado, a preencher pelo recurso a valores e às circunstâncias de cada caso» só pode dar-se por verificada quando se demonstre que a utilização de um procedimento normal resultaria ineficaz ou revelar-se-ia inidóneo para dar, em tempo oportuno, a resposta necessária a uma circunstância de risco ou perigo iminente e atual que se deva sobrepor àqueles interesses, por ameaçar seriamente a satisfação de um interesse público de maior relevo ou prioridade.
5. A dimensão ilícita da proibição de fracionamento de despesa a que se alude do artigo 16º n.º 2 do [Dec. Lei 197/99](#), de 8/06 («é proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma») exige uma intencionalidade específica, envolvendo a subtração da despesa ao regime legal estabelecido no diploma, por parte de quem tem a capacidade de decidir sobre a despesa a utilizar nos procedimentos a levar a termo.
6. Não ocorre a infração quando não tenha existido por parte de quem tem a capacidade de decidir qualquer intenção de fracionar despesa ao regime legal previsto (intencionalidade específica).
7. Nos termos do artigo artigos 46º n.º 1 alínea b) e artigos 48 n.º 2, da [LOPTC](#) e artigo 130º n.º 1 da [Lei n.º 42/2016](#), são apresentados a visto os contratos de aquisição de bens que impliquem despesa nos termos do artigo 48º, quando reduzidos a escrito por força de lei. Para efeitos de dispensa de apresentação a visto à época, nos termos da [LOPTC](#) em vigor considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.
8. Comete a referida infração quem não apresentou os contratos a visto, ainda que de valor individual de per si inferior a 350.000,00, mas que consubstanciam prestações alimentares (embora envolvendo diferentes tipos de alimentos, ainda que bacalhau e peixe) evidenciando que estavam relacionados entre si ou pelo menos «aparentavam» estar relacionados entre si.
9. O Tribunal pode dispensar a multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada, sendo que a noção de culpa diminuta, tem o sentido de uma «quase ausência de culpa».
10. Estando em presença de várias infrações diferenciadas cometidas em momentos distintos das funções de gestão do demandado, envolvendo vários procedimentos e com valores e significados diferentes, mesmo que cometidos de forma negligente, não se está em presença de uma situação de culpa diminuta que permita fazer funcionar o instituto da dispensa de multa.

**SENTENÇA N.º 11/2023 – 3ª S**

**03/05/2023**

**Processo n.º 14/2022-JRF**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

EXCEÇÃO DILATÓRIA / NOTIFICAÇÃO  
PARA AUDIÇÃO / NOTIFICAÇÃO POR  
CORREIO ELETRÓNICO / NULIDADE /  
ÓRGÃO DE CONTROLO INTERNO /  
PROCEDIMENTO DE AUDITORIA /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
RESPONSÁVEL FINANCEIRO

## SUMÁRIO

1. A obrigatoriedade de audição do indiciado *evidenciação de infração financeira* levada a cabo por órgão de controlo interno (OCI) visa assegurar o exercício de direitos do visado antes da decisão de envio de relatório para o Ministério Público (MP) e da eventual decisão do MP sobre a propositura ação.
2. A audição da pessoa indiciada como eventual autor de infração financeira compreende duas dimensões correspondentes a direitos analiticamente autónomos:
  - a) Ser informado sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos;
  - b) Participar no procedimento permitindo-lhe, antes de serem tomadas as decisões finais sobre o envio do relatório e exercício da ação jurisdicional, «pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito» e «juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão».
3. Quando o indiciado como responsável financeiro não deu previamente consentimento para notificação por correio eletrónico e não teve qualquer intervenção no procedimento de auditoria, a notificação para audição em sede de procedimento de auditoria com *evidenciação de responsabilidades financeiras* tem de se operar por carta registada dirigida para o domicílio do notificando ou por contacto pessoal com o notificando.
4. A omissão da prática de um ato nos termos indicados implica a inexistência de notificação.

5. A inexistência de notificação para audição sobre factos indiciados, provas e enquadramento jurídico corresponde a uma ofensa do conteúdo essencial dos direitos fundamentais do demandado à informação procedimental e à participação procedimental que implica a nulidade do relatório de auditoria e da decisão do MP de instaurar a ação jurisdicional.
6. A nulidade do relatório de auditoria deve ser conhecida pelo tribunal que julga a ação de efetivação de responsabilidades financeiras na medida em que afeta um ato administrativo que constitui condição objetiva de procedibilidade cuja falta constitui exceção dilatória inominada e impõe a absolvição de instância do demandado.

COMPETÊNCIA / INTERPETAÇÃO CONFORME  
À CONSTITUIÇÃO / RECOMENDAÇÕES /  
RECURSOS

**ACÓRDÃO N.º 31/2022 – 3ª S/PL**

**29/11/2022**

**Processo REC n.º 1/2022**

**Relator: Conselheiro José Mouraz  
Lopes**

1. Os relatórios de auditoria e verificação de contas, da competência da 1ª e 2ª secções do Tribunal de Contas, bem como das Secções Regionais da Madeira e dos Açores do Tribunal de Contas, não permitem, pela sua natureza, fora dos casos em que envolvem matéria de condenação emolumentar, a admissibilidade de impugnação por via de recurso.
2. No exercício da função de auditoria do TdC, a lei e as boas práticas que a regem admitem a formulação de recomendações, decorrentes e consequentes com os juízos técnicos formulados na auditoria, exortando à alteração de procedimentos, tendo em vista melhoria de práticas levadas a termo, com vista à concretização do interesse público.
3. A ultrapassagem da dimensão do juízo de auditoria, por via de outras dimensões que possam em concreto envolver, como o conteúdo das recomendações ou outros juízos que possam daí decorrer, quando ponham em causa direitos, liberdades e garantias ou impliquem restrições a

esses direitos ou interesses, não pode impedir, no entanto, a tutela judicial efetiva através da admissibilidade de recurso.

4. Estando em causa a apreciação de recomendações formuladas em relatório de auditoria, só uma interpretação constitucionalmente suportada nos artigos 20º e 268º n.º 4 da [CRP](#) permite que o artigo 96º n.º 2 da [LOPTC](#) não viole o direito à tutela jurisdicional efetiva, impondo-se, por isso, uma interpretação conforme à Constituição de tal norma que admita o recurso interposto ao relatório da 2ª secção, na parte que compreende recomendações, em concreto, formuladas, quando ponham em causa direitos, liberdades e garantias ou impliquem restrições a esses direitos ou interesses.
5. Na arquitetura orgânica do Tribunal de Contas o mesmo recurso só pode ser conhecido pela 3ª secção em Plenário, nos termos do artigo 79º n.º 1 alínea b), aplicada por via de ausência de outra norma específica, sendo tramitado de acordo com o regime processual estabelecido nos artigos 97º a 100º da [LOPTC](#) e normas do Código de Processo Civil que se tornem necessárias de aplicar supletivamente, de acordo com o disposto no artigo 80º do [LOPTC](#).

**ACÓRDÃO N.º 5/2023 – 3ª S/PL**

**08/02/2023**

**Processo RO n.º 3/2022**

**Relator: Conselheiro António  
Francisco Martins**

DIREITO DE AÇÃO / ENTIDADE REGULADORA  
INDEDEPENENTE / ERRO NOTÓRIO / ERSAR /  
FISCALIZAÇÃO / INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL  
/ NULIDADE / ÓRGÃO DE CONTROLO INTERNO  
/ REAPRECIAÇÃO DA DECISÃO DE FACTO /  
VALORAÇÃO DA PROVA

## SUMÁRIO

1. A independência funcional das entidades reguladoras independentes não é colocada em causa pela circunstância de estarem sujeitas a fiscalização sobre o cumprimento de procedimentos de legalidade, nomeadamente em matéria de gestão financeira e patrimonial, não se vislumbrando qualquer inconstitucionalidade das normas que preveem essa possibilidade de fiscalização, a exercer seja pelo Tribunal de Contas seja pelos órgãos de controlo interno.

2. A eventual falta de competência do órgão de controlo interno para a realização da auditoria e elaboração do relatório de auditoria, pressuposto do processo de julgamento de responsabilidades financeiras, não é matéria sujeita ao controlo jurisdicional do Tribunal de Contas, não configurando uma “nulidade”, geradora de nulidade de todo o processo.
3. Contendo o relatório de auditoria do órgão de controlo interno os requisitos exigidos no artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da [LOPTC](#), tendo sido enviado a este Tribunal pelo ministro competente para o apreciar e, já neste Tribunal, enviado ao Ministério Público por despacho do juiz competente, mostra-se preenchido o pressuposto objetivo para o exercício do direito de ação previsto nos artigos 58.º e 89.º da [LOPTC](#).
4. A decisão sobre a matéria de facto pode ser alterada em via de recurso se a apreciação crítica do conjunto da prova (factos tidos como assentes, prova produzida ou documento superveniente) impuser decisão diversa, embora tal reapreciação não importe a realização de um segundo julgamento por parte do tribunal *ad quem*.
5. O exercício que se impõe ao tribunal *ad quem* é o de, num primeiro momento, analisar a fundamentação da decisão recorrida para aferir se a mesma respeitou as regras legais de valoração das diversas provas produzidas, se a mesma deu cumprimento à análise crítica das provas e se o discurso dessa análise crítica é lógico e coerente e, num segundo momento, indagar se foram cometidos os alegados erros na valoração das provas produzidas e/ou se não foram tomadas em consideração algumas provas e deviam tê-lo sido por serem provas relevantes, de tal forma que a sua apreciação impunha uma decisão diversa da que foi adotada, na decisão recorrida, sobre o/os concretos pontos da matéria de facto impugnada.

ADSE / DOMICÍLIO / ESTATUTO DE GESTOR PÚBLICO / INSTITUTO PÚBLICO / LOCAL DE TRABALHO / MEMBRO DO CONSELHO DIRETIVO / PARQUE DE VEÍCULOS DO ESTADO (PVE) / VEÍCULO DE SERVIÇO

**ACÓRDÃO N.º 8/2023 – 3ª S/PL**

**22/03/2023**

**Processo RO n.º 4/2022**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

## SUMÁRIO

1. O regime legal sobre utilização de veículos aplicável ADSE desde a criação do «Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P.» pelo [Decreto-Lei n.º 7/2017](#), de 9/01 é conformado pelo seguinte silogismo:
  - 1.1 Premissa maior: os institutos públicos integrados na administração indireta do Estado são entidades sujeitas ao regime jurídico do parque de veículos do Estado (PVE) aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 170/2008](#).
  - 1.2 Premissa menor: a ADSE é um instituto público integrado na administração indireta do Estado (artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 7/2017](#)).
  - 1.3 Conclusão: a ADSE encontra-se sujeita ao regime jurídico do PVE aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 170/2008](#).
2. O regime jurídico do PEV apenas permite a atribuição às entidades constantes do elenco taxativo do artigo 8.º, n.º 1, alínea a), de veículo de serviço para o seu transporte, designadamente, para a deslocação entre o domicílio e o local de trabalho.
3. No caso de institutos públicos sujeitos a regime próprio segundo o qual o [Estatuto de Gestor Público](#) (EGP) é aplicável aos membros do Conselho Diretivo (CD) podem ser afetadas viaturas de serviço ao transporte dos titulares desse órgão social desde que, nomeadamente, estejam previamente preenchidas as seguintes condições:

- 3.1** Despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças publicado no Diário da República com orientações genéricas sobre o valor máximo das viaturas de serviço afetas a membros do CD de institutos públicos a que se aplique o EGP (artigo 33.º, n.º 2, do EGP);
  - 3.2** Despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças publicado no Diário da República sobre o valor máximo das viaturas de serviço afetas ao transporte de membros do CD do concreto instituto público (artigo 33.º, n.º 1, do [EGP](#)).
- 4.** Os institutos públicos que não tenham sido objeto de específico despacho proferido ao abrigo do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do [EGP](#) estão sujeitos exclusivamente ao regime jurídico do PVE cujo artigo 8.º determina a inadmissibilidade de atribuição de viaturas de serviço ao transporte de membros do CD pois apenas admite a afetação a essas pessoas coletivas de três categorias de veículos em função da sua utilização: de serviços gerais, de serviços extraordinários e especiais.
- 5.** A afetação de viatura de serviço ao transporte de membro de CD de instituto público abrangido pelo EGP, nomeadamente, para efeitos de deslocação entre o domicílio e o trabalho, sem que previamente tenha sido proferido despacho pelo membro do Governo responsável pela área das finanças ao abrigo do artigo 33.º, n.º 1, do [EGP](#) constitui:

  - 5.1** Uma conduta que preenche os pressupostos objetivos da infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), e 2 da [LOPTC](#);
  - 5.2** Um ato gerador de «pagamentos indevidos» para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória ao abrigo do artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, da [LOPTC](#).
- 6.** É irrelevante para aplicação no tempo do regime sobre responsabilidade financeira sancionatória por atos praticados em violação do estabelecido nos artigos 8.º, n.º 1, alínea b), do regime legal sobre utilização de veículos do PVE e/ou do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do [EGP](#) a circunstância de posteriormente à prática dos atos ilícitos passar a ser legalmente possível a afetação de viatura de uso pessoal a membro do CD em causa pois esse facto posterior não altera os pressupostos jurídico-normativos da infração e, conseqüentemente, não tem enquadramento nas normas dos n.ºs 2 e 4 do artigo 2.º do Código Penal (aplicáveis subsidiariamente às infrações financeiras sancionatórias por força do disposto no artigo 67.º, n.º 4, da [LOPTC](#)).
- 7.** A norma do n.º 2 do artigo 182.º da [Lei n.º 12/2022](#) que aprovou o Orçamento do Estado de 2022 não alterou o disposto no artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do [EGP](#) e as exigências aí estabelecidas para

atribuição de veículos de serviço ao transporte (nomeadamente, para deslocação entre o domicílio e o trabalho) de membros de CD de institutos públicos abrangidos pelo EGP.

**ACÓRDÃO N.º 11/2023 – 3ª S/PL**

**26/04/2023**

**Processo R n.º 1/2022**

**Relator: Conselheiro António  
Francisco Martins**

**\*“com declaração de voto”**

COMPETÊNCIA MATERIAL / DINHEIROS  
PÚBLICOS / ENTIDADE PRIVADA /  
ILEGALIDADE / INICIATIVA ECONÓMICA  
PRIVADA / INVALIDADE / PRINCÍPIO DO  
CONTRADITÓRIO / PROCEDIMENTO JUSTO E  
EQUITATIVO / RECOMENDAÇÕES / RECURSO /  
RELATÓRIO DE AUDITORIA / SISTEMA  
JURISDICIONAL / TRIBUNAL DE CONTAS

## SUMÁRIO

1. O sentido e alcance do recurso interposto de um relatório de auditoria, em que se assacam várias “invalidades” às recomendações nele formuladas em relação à entidade recorrente, é o de ser um recurso com natureza anulatória ou cassatória, o que implica apreciar e analisar das invocadas invalidades e, em função das conclusões de tal análise, retirar as devidas consequências jurídicas dessas “invalidades”.
2. O enquadramento constitucional dado ao Tribunal de Contas (TdC) reflete uma clara opção político-constitucional a favor da adoção de um sistema jurisdicional, por contraponto aos outros dois sistemas possíveis – o sistema de Auditor-Geral ou um sistema misto Tribunal de Contas/Auditor-Geral.
3. Ao exercer as suas competências de controlo financeiro e avaliação da boa gestão dos dinheiros públicos, o TdC não está a atuar fora do âmbito jurisdicional como o legislador constituinte o desenhou, pois é opção da Constituição erigir o controlo da gestão das verbas públicas (nas várias vertentes: avaliação da legalidade, da boa gestão e da responsabilidade financeira) numa verdadeira jurisdição financeira e em atribuir o exercício desta a um Tribunal independente – o TdC.

4. Para concretização do conjunto de atribuições e competências do TdC, o legislador empregou um critério de atribuição de competência não apenas subjetivo, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da [LOPTC](#), tendo também submetido à jurisdição do TdC “*as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos*”, com base num critério objetivo, a espécie pública dos dinheiros ou valores envolvidos, independentemente da natureza – privada, pública ou mista - da entidade (cf. n.º 3 do artigo 2.º citado).
5. Desta norma retira-se que está atribuída pelo legislador ao TdC a competência para apreciar a boa gestão financeira de qualquer entidade - independentemente da sua natureza - a quem caiba a gestão ou aplicação, a qualquer título, de dinheiro ou outros valores públicos.
6. A [Diretiva 2014/59/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 15.05.2014 e o direito nacional que a transpôs - [Lei n.º 23-A/2015](#) de 26.03 - são claros no sentido de que deve ser o setor financeiro, no seu conjunto - mas também equitativamente, em função dos seus rácios de capitais próprios, do montante do passivo e do capital de risco – quem deve financiar, com contribuições obrigatórias, a estabilização do sistema financeiro, não devendo tal encargo ser suportado, a não ser excepcionalmente, por apoios financeiros públicos, nem onerar os contribuintes.
7. As contribuições do setor de crédito e financeiro para o Fundo de Resolução (FdR), sendo “obrigatórias”, como são, e sendo até classificadas como “receitas consignadas”, quando ingressam no FdR, passam a ser “dinheiro público”, da mesma forma que os valores que cada um de nós paga, enquanto cidadão (ou pessoa coletiva), de impostos, contribuições ou taxas, também são dinheiro privado que, porém, passa a ser “dinheiro público” quando ingressa nos cofres do Estado.
8. O Novo Banco, S.A. (NB) foi beneficiário de “dinheiros públicos”, que consistiram nos sucessivos financiamentos ou pagamentos efetuados pelo FdR ao NB entre 2018 e 2021, no montante global de 3 405 018 330,00 €, nos termos do Acordo de Capitalização Contingente (ACC) celebrado em 18.10.2017.
9. Não obstante a natureza de entidade privada do NB, na medida em que foi beneficiário de “dinheiros públicos”, é uma entidade que está sujeita “à jurisdição e ao controlo financeiro” do TdC e, nessa medida, este tem competência material para, no âmbito da auditoria levada a cabo, formular Recomendações ao NB.
10. Os dinheiros pagos ao NB pelo FdR, ao abrigo do ACC, são de considerar como despesa pública, pelo que a auditoria a levar a cabo pelo TdC pode e deve abranger a fiscalização das ações que,

por ação ou omissão, levaram a que fosse realizada tal “despesa pública”, ou seja, levaram a que fossem efetuados os pagamentos do FdR ao NB (nesses concretos montantes), precisamente porque esses pagamentos (desses montantes) são já “aplicação” de dinheiros públicos.

11. Não há extravasamento da medida da competência fixada no artigo 2.º, n.º 3, da [LOPTC](#), porquanto a “aplicação” dos dinheiros públicos importa averiguar as circunstâncias que estão subjacentes aos pagamentos levados a cabo pelo FdR ao NB e, nestas circunstâncias, estão os aspetos da gestão do NB que influenciaram os défices de capital, os quais constituem um dos referenciais para determinar tais financiamentos ou pagamentos.
12. Estando em causa a aplicação de dinheiros públicos e tendo o financiamento inerente aos mesmos ocorrido por virtude do modo de funcionamento acordado no ACC, a que o recorrente se auto vinculou, a auditoria levada a cabo, procurando aferir das circunstâncias que determinaram os montantes a financiar ao NB, por parte do FdR, não coloca em causa o direito à propriedade privada, à iniciativa privada ou à autonomia privada do recorrente.
13. O eventual “erro” quanto à recolha de evidências – ser inadequada e insuficiente -, a apreciação das evidências recolhidas ter sido incorreta, o juízo profissional formulado pelos auditores não ser o mais adequado ou ser mesmo errado, tudo isso com consequências de serem extraídas conclusões mal fundamentadas ou mesmo incorretas e serem formuladas recomendações não justificadas e/ou desnecessárias, isso não gera qualquer vício jurídico de “invalidade” e/ou “ilegalidade” do relatório de auditoria e das suas recomendações, mas antes e apenas fragiliza globalmente o relatório de auditoria, quanto à sua qualidade técnica.
14. O relatório de auditoria é o culminar de um processo de auditoria, o qual deve observar o procedimento legal, neste se considerando o disposto no artigo 13.º da [LOPTC](#), bem como deve ser orientado por princípios, métodos e técnicas de auditoria, não sendo configurado legalmente como um ato administrativo, ou equiparado, não lhe sendo aplicáveis os conceitos e as consequências do procedimento administrativo.
15. O princípio do contraditório não pode ser interpretado com uma rigidez que o impeça de ser moldado à diferente natureza dos procedimentos aos quais é aplicável, sendo aliás essa sua plasticidade que o torna um dos princípios estruturantes do processo equitativo.
16. Sendo diferentes as naturezas, consequências e valores subjacentes aos diferentes procedimentos e processos aos quais se aplica, é a sua capacidade de adaptação, em termos de intensidade, que permite ao princípio do contraditório tornar-se transversal a todos eles.

17. A intensidade de aplicação do princípio do contraditório terá de ser tanto maior quanto mais gravosas forem para o particular as consequências dos processos ou procedimentos nos quais se vê envolvido, sendo também necessário ajustá-lo aos demais valores ou interesses constitucionalmente protegidos que estejam em jogo nesses mesmos procedimentos.
18. Considerando que os relatórios de auditoria não constituem “atos processuais” integrados num processo jurisdicional (muito menos num processo de “partes”), necessariamente as exigências de contraditório aqui não se fazem sentir com a mesma intensidade que é exigível no processo jurisdicional.
19. E considerando que, no caso concreto, as conclusões do relatório de auditoria são as mesmas que já constavam do relato de auditoria, que o recorrente teve oportunidade de se pronunciar sobre as mesmas, assim como sobre os achados e evidências que, na perspectiva da auditoria, as suportavam, procedendo às alegações e observações que teve por pertinentes e, considerando ainda, que as recomendações são decorrência daquelas conclusões, é de concluir que foi dado cumprimento, em termos essenciais e substanciais, ao princípio do contraditório, nos termos exigidos no artigo 13.º da [LOPTC](#).
20. A atividade dos tribunais, quando atuam no âmbito e na esfera da sua competência material, pode implicar uma fiscalização, compressão ou mesmo restrição da autonomia ou iniciativa privada das pessoas (sejam pessoas coletivas ou singulares, privadas ou públicas), concretizada na constitucionalmente consagrada sujeição e obediência obrigatória de todas as entidades públicas e privadas às decisões dos tribunais.
21. Se a mera natureza de instituição financeira já implicava uma restrição ao grau de autonomia privada do recorrente - daí a supervisão do banco central -, o facto de estar implicado num processo de resolução bancária e de, por essa via, ter sido recetor de dinheiros públicos, veio colocar o NB sob um ainda mais apertado escrutínio, nomeadamente quanto aos seus atos de gestão com reflexos na utilização de dinheiros públicos.
22. Foi o próprio legislador quem fez uma ponderação entre o interesse público de fiscalização do bom uso dos dinheiros públicos e o direito à autonomia privada, tendo concluído pela compressão deste último em favor do primeiro, quando sujeitou ao controlo do TdC qualquer entidade, independentemente da sua natureza pública ou privada que, a qualquer título, seja beneficiária de dinheiro ou valores públicos.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 1/2023 – FS/SRATC**

**20/04/2023**

**Ação n.º 21-D601**

**Relator: Maria Cristina Flora  
Santos**

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / ANÁLISE ECONÓMICA / ATIVIDADE OPERACIONAL / AUDITORIA / CAPITAL SOCIAL / COMPARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA / COMPENSAÇÃO FINANCEIRA / COMUNIDADE EUROPEIA (CE) / CONTRATO DE CONCESSÃO / EMPRESA REGIONAL / ENDIVIDAMENTO / INDEMNIZAÇÃO COMPENSATÓRIA / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / PAGAMENTO / RECOMENDAÇÕES / SERVIÇO PÚBLICO / SUBSÍDIO À EXPLORAÇÃO / TRANSPORTE AÉREO

**AUDITORIA AO GRUPO SATA 2013-2019**

**SUMÁRIO**

**O que auditámos?**

Na sequência de solicitação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, o Tribunal de Contas realizou a presente auditoria com o propósito de identificar as principais causas do significativo agravamento do desequilíbrio económico e financeiro do Grupo SATA observado entre 2013 e 2019, período em que os prejuízos acumulados totalizaram 260 milhões de euros, o passivo passou de 198,6 milhões de euros para 464,8 milhões de euros e o capital próprio – que à partida já era negativo (-19,4 milhões de euros) – foi sujeito a uma acentuada erosão, essencialmente devido aos sucessivos prejuízos registados, acabando por se fixar em -230,3 milhões de euros no final de 2019.

**O que concluímos (principais conclusões)?**

**Função acionista – Orientações e controlo:**

- O Governo da Região Autónoma dos Açores não emitiu orientações estratégicas para as empresas do Grupo SATA, nem promoveu a celebração de contratos de gestão com os respetivos gestores públicos.

- Os documentos previsionais das empresas do Grupo SATA não foram formalmente aprovados pelo representante do acionista único, dando-se inclusivamente o caso de, em 2016, não existir sequer deliberação formalizada em ata da aprovação daqueles documentos por parte do conselho de administração das sociedades.
- As empresas do Grupo SATA continuaram a não observar, na generalidade, o procedimento legal de elaboração e aprovação dos documentos necessários ao acompanhamento e controlo das respetivas atividades.

#### **Sata Air Açores, S.A.:**

- No âmbito dos contratos de concessão de serviços aéreos entre as ilhas dos Açores, em vigor no período em análise, foram realizadas 8 765 frequências para além dos serviços mínimos contratualizados.
- Na execução daqueles contratos registaram-se desvios entre os défices de exploração reais e os correspondentes valores contratualizados, que nem sempre deram lugar à reposição do equilíbrio financeiro da concessão. Nestas circunstâncias, a Sata Air Açores, S.A., assumiu a componente dos défices não compensados, que totalizou 9,2 milhões de euros.
- Registaram-se atrasos significativos no pagamento das compensações financeiras devidas pela Região Autónoma dos Açores no âmbito daquela concessão, que no final de 2019 ascendiam a 51,7 milhões de euros.
- Impulsionada pelos atrasos no pagamento daquelas compensações financeiras, assim como pelas crescentes necessidades de liquidez da subsidiária Sata Internacional – Azores Airlines, S.A., a dívida financeira da Sata Air Açores, S.A., expandiu-se 123,7 milhões de euros (+100,7%), atingindo 246,4 milhões de euros no final de 2019.
- A Sata Air Açores, S.A., confronta-se com uma situação de falência técnica, desde 2013, que se agravou em resultado dos sucessivos prejuízos acumulados (o capital próprio passou de -18,9 milhões de euros naquele ano, para -30,7 milhões de euros em 2019).

#### **Sata Internacional – Azores Airlines, S.A.:**

- No âmbito do processo de renovação da frota da Sata Internacional – Azores Airlines, S.A., a opção inicial de substituir os quatro Airbus A310 por dois Airbus A330-200 (*wide-body*) contrariou em toda a linha os estudos elaborados pelas consultoras Aviado Partners e Lufthansa Consulting, os quais coincidiam num ponto essencial: o modelo de aeronave que melhor se adequava à rede de operações da empresa era do tipo *narrow-body*, asserção sustentada por

uma análise comparativa das margens que seriam obtidas operando uma frota exclusivamente constituída por aeronaves deste tipo, face à alternativa de utilização de uma frota mista.

- Em 28-07-2016, decorridos apenas quatro meses desde a entrada em operação do Airbus A330-200, a assembleia geral da Sata Internacional – Azores Airlines, S.A., deliberou aprovar a proposta de revisão do Plano de Negócios 2015/2020 apresentada pelo novo conselho de administração, revertendo a estratégia anteriormente delineada para a renovação da frota.
- Apesar de a decisão de substituir o Airbus A330-200 ter sido tomada em julho de 2016, a aeronave manteve-se em linha até 09-11-2018 e esteve ociosa até junho de 2020, quando se concluiu o respetivo processo de *phase-out*, na sequência do acordo estabelecido para a cessação antecipada do respetivo contrato de locação, mediante o pagamento ao locador de uma indemnização na ordem dos 20,4 milhões de euros.
- Todas as evidências recolhidas apontam no sentido de que a opção inicial pelo Airbus A330-200 foi uma decisão estratégica errada, tecnicamente não sustentada e sem racionalidade gestonária, suscitando-se dúvidas sobre as razões subjacentes a esta opção, em consequência da qual a Sata Internacional – Azores Airlines, S.A., registou perdas na ordem dos 42,2 milhões de euros, dos quais 21,6 milhões de euros entre 2016 e 2019.
- Entre 2013 e 2019, foi manifesta a incapacidade da Sata Internacional – Azores Airlines, S.A., gerar recursos através das suas operações, facto evidenciado pela expressão recorrentemente negativa do EBITDA, que se agravou a partir de 2017.
- O agravamento do desequilíbrio operacional da empresa determinou o crescimento do endividamento, com o passivo a aumentar 243,6 milhões de euros (+449%) entre 2013 e 2019, fixando-se em 297,8 milhões de euros neste último ano. Deste montante, 125,7 milhões de euros (42%) reportavam-se a empréstimos concedidos por outras empresas do Grupo SATA, por conta dos quais a Sata Internacional – Azores Airlines, S.A., suportou 4,8 milhões de euros de juros em 2019.
- Durante todo o período em análise, a empresa confrontou-se com uma situação de falência técnica, com o capital próprio negativo a ascender a -203,3 milhões de euros no final de 2019 (-3,7 milhões em 2013).

#### **Sata Gestão de Aeródromos, S.A.:**

- A *performance* operacional da empresa degradou-se no período em apreciação, facto que poderá indiciar uma situação de subfinanciamento do serviço público prestado pela empresa no âmbito do contrato de concessão celebrado com a Região Autónoma dos Açores.

- Entre 2013 e 2019, a Região cometeu à empresa a execução de um conjunto de investimentos nas diversas infraestruturas aeroportuárias concessionadas, com um montante de despesa prevista de 23,3 milhões de euros, assumindo o compromisso de suportar a componente não participada por fundos comunitários.

### **Grupo SATA:**

- A dificuldade na obtenção de evidências formais de suporte a determinadas decisões estratégicas e operacionais tomadas no período abrangido pela ação é reveladora do elevado grau de informalidade que continuou a caracterizar o funcionamento dos órgãos sociais das empresas do Grupo SATA, circunstância que consubstancia a violação de disposições legais e estatutárias.
- Invertendo o comportamento até então evidenciado, a partir de 2016 o volume de negócios do Grupo SATA encetou uma trajetória tendencialmente ascendente, atingindo em 2019 a expressão mais elevada no período em análise – 189,4 milhões de euros, mais 11,6 milhões de euros (+6,5%) do que em 2013.
- O Grupo SATA não conseguiu gerar recursos através das suas operações, facto evidenciado pela expressão recorrentemente negativa assumida pelo EBITDA, com exceção dos exercícios de 2016 e de 2019, embora neste último ano exclusivamente por efeito da alteração de critérios contabilísticos associada à aplicação da norma internacional de relato financeiro IFRS 16 – Locações.
- Este desequilíbrio operacional, com cariz estrutural, foi determinado pela operação deficitária da Sata Internacional – Azores Airlines, S.A., que se agravou substancialmente a partir de 2017, num contexto em que a Sata Air Açores, S.A., até evidenciou uma assinalável melhoria da sua *performance* operacional, insuficiente, porém, para acomodar as rentabilidades historicamente negativas das operações daquela subsidiária.
- Consequentemente, entre 2013 e 2019 o Grupo SATA acumulou prejuízos na ordem dos 260 milhões de euros, dos quais 233,4 milhões de euros (90%) foram gerados pela Sata Internacional – Azores Airlines, S.A.
- A acumulação daqueles prejuízos provocou uma deterioração substancial da respetiva situação financeira e patrimonial, com o capital próprio negativo a fixar-se, naquele último ano, em -230,3 milhões de euros (-19,4 milhões de euros em 2013), circunstância reveladora de uma situação de falência técnica que se foi agravando ao longo dos anos.

- O Grupo SATA supriu as respetivas necessidades de financiamento recorrendo ao endividamento. Deste modo, entre 2013 e 2019 o passivo total aumentou 266,2 milhões de euros (+134%), atingindo 464,8 milhões de euros neste último ano, dos quais 245,2 milhões de euros eram exigíveis a curto prazo.
- Em 31-12-2019, o passivo corrente superava em cerca de 132 milhões de euros o ativo com idêntica maturidade, circunstância reveladora da dimensão do desequilíbrio financeiro do Grupo SATA, que colocava em risco a continuidade das suas operações, aspeto que foi devidamente enfatizado pelo auditor externo.

#### **Acompanhamento de recomendações:**

- A recomendação formulada ao Governo Regional para a fixação de orientações estratégicas específicas para as empresas do Grupo SATA e para a celebração de contratos de gestão com os respetivos gestores públicos não foi acolhida.
- O Governo Regional também não tinha acolhido a recomendação formulada no sentido de cumprir pontualmente o pagamento das contrapartidas financeiras devidas no âmbito dos contratos de concessão celebrados com empresas do Grupo SATA.
- O facto de a Sata Air Açores, S.A., ter sistematicamente excedido os défices de exploração acordados no âmbito dos contratos de concessão evidencia que a recomendação formulada no sentido de a empresa diligenciar pelo cumprimento daqueles défices não foi acatada, embora se admita que as condições contratualmente fixadas para a prestação daqueles serviços se encontrem desajustadas da realidade.

#### **O que recomendamos?**

##### **Ao Governo Regional:**

- Definir as orientações estratégicas para as empresas do Grupo SATA, necessariamente alinhadas com o Plano de Reestruturação do Grupo SATA aprovado pela Comissão Europeia, em 07-06-2022, consubstanciando as metas e objetivos para as empresas, com carácter plurianual.
- Celebrar contratos de gestão com os gestores públicos do Grupo SATA, definindo os objetivos a atingir.
- Promover o cumprimento pontual dos contratos de concessão, sem introduzir modificações que visem apenas adiar o pagamento das contrapartidas financeira.

---

### **Ao Grupo SATA:**

- As deliberações dos órgãos sociais das empresas do Grupo SATA deverão constar sempre de ata, de modo a permitir documentar as reuniões dos órgãos colegiais, designadamente com a indicação da data em que foram realizadas, as presenças, as deliberações tomadas, com o respetivo conteúdo e fundamentos, e o sentido de voto de cada um dos membros do órgão.
- Tomar as medidas adequadas a assegurar o cumprimento dos défices de exploração acordados no âmbito dos contratos de concessão celebrados.

DECISÃO N.º 34/2023 – FP/SRMTC

08/05/2023

Processo n.º 24/2023 – FP/SRMTC

Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia

AGRUPAMENTO / “FAVOR  
PARTICIPATIONIS” / HABILITAÇÃO /  
INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA / PORTARIA  
N.º 372/2017

## SUMÁRIO

1. Quando o adjudicatário for um agrupamento de pessoas singulares ou coletivas, cada um dos documentos previstos no n.º 1 do artigo 81.º do [CCP](#) e na [Portaria n.º 372/2017](#) para a habilitação deve ser apresentado por todos (e cada um dos) seus membros apenas nos casos excepcionais **(i)** em que cada um dos membros não possa aproveitar as habilitações dos demais e **(ii)** em que seja impossível delimitar materialmente as atividades de cada membro. É o que resulta da correta aplicação do artigo 9.º do [CC](#) às fontes de Direito aqui em causa, desembocando numa interpretação reconstrutiva restritiva (“*deep meaning*” restritivo da letra das fontes).
2. No caso presente, a situação deste agrupamento de duas empresas satisfaz o exigido pelo ordenamento jurídico europeu e português. Com efeito, **(i)** cada um dos membros do agrupamento pode perfeitamente aproveitar as habilitações do outro ante o objeto do contrato e **(ii)** estão delimitadas materialmente as atividades de cada empresa membro deste “adjudicatário compósito”.



---

**J**URISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA



## ❖ DOCUMENTO DE ANÁLISE N.º 1/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – FINANCIAMENTO DA UE ATRAVÉS DA POLÍTICA DE COESÃO E DO MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

8 de dezembro de 2022

ACORDO DE GESTÃO – APOIO FINANCEIRO – GESTÃO DIRETA – GESTÃO PARTILHADA – FINANCIAMENTO – INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – POLÍTICA DE COESÃO – QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL<sup>1</sup>

### SUMÁRIO

1. Este documento apresenta uma análise comparativa entre os fundos da política de coesão do período de 2021-2027 e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), a fim de contribuir para os quadros financeiros plurianuais (QFP) pós-2027. O Tribunal examinou as semelhanças e as diferenças entre os dois instrumentos, com particular incidência no quadro global, na governação e nos acordos de gestão.
2. Em julho de 2020, o Conselho Europeu aprovou o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE), um instrumento temporário destinado a atenuar o impacto da pandemia de COVID-19 nos cidadãos e nas empresas e a reforçar a resiliência da UE e dos seus Estados-Membros a choques futuros. O MRR, um mecanismo ao abrigo do qual os Estados-Membros se podem candidatar a subvenções e empréstimos, representa a maior parte das despesas no âmbito do IRUE. Espera-se que os Estados-Membros utilizem o MRR para financiar reformas ligadas mais diretamente às recomendações específicas por país (REP) emitidas no âmbito do Semestre Europeu, mas também investimentos, à imagem da política de coesão. Esta situação pode fazer com que o financiamento global da UE aumente de cerca de 1% para um máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) da União nos próximos anos.
3. O apoio financeiro ao abrigo do MRR é concedido através de subvenções, como na maioria dos programas da política de coesão, e também através de empréstimos que têm de ser reembolsados pelos Estados-Membros. O financiamento da política de coesão é afetado aos Estados-Membros através de um método que tem em conta as disparidades regionais. No entanto, na distribuição do apoio financeiro do MRR, essas disparidades não são tidas em consideração.

---

<sup>1</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

4. O MRR funciona em paralelo com os mecanismos de financiamento da política de coesão da UE, o que permite aos Estados-Membros escolherem financiar os investimentos com recurso ao MRR ou aos fundos da política de coesão. O MRR é executado em regime de gestão direta, enquanto os fundos da política de coesão são executados em regime de gestão partilhada. Assim, a UE e as autoridades dos Estados-Membros têm responsabilidades diferentes em relação a cada fonte de financiamento. Independentemente da modalidade de gestão, em última instância a Comissão é responsável pela execução do orçamento da UE. A estrutura de governação em vários níveis e o princípio de parceria aplicável aos fundos da política de coesão não se aplicam ao MRR. A participação das autoridades locais e regionais, dos parceiros económicos e sociais e das organizações da sociedade civil não é exigida na mesma medida que para os fundos da política de coesão.
5. O número e a fundamentação dos documentos de programação para os dois instrumentos diferem consideravelmente, tal como os procedimentos de aprovação e avaliação. A coordenação da execução paralela faz parte do exercício de programação de ambos os instrumentos e os Estados-Membros devem assegurar que os dois se complementam em vez de se duplicarem. Durante o período de 2014-2020, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão disponibilizaram o equivalente a cerca de 10% do investimento público total na UE-27. No atual período de programação, o MRR aumentará ainda mais a percentagem dos investimentos públicos financiados pela União nos Estados-Membros. Nos casos em que esta percentagem já seja elevada, o financiamento adicional do MRR pode exercer uma pressão ainda maior sobre a capacidade dos Estados-Membros de despenderem os fundos ao seu dispor.
6. Os Estados-Membros devem fornecer à Comissão estimativas de custos relativas às medidas incluídas nos seus planos de recuperação e resiliência (PRR). A Comissão verifica a razoabilidade e plausibilidade destas estimativas ao avaliar os planos, mas os pagamentos do MRR não estão relacionados com estes custos. Este facto tem um impacto significativo na forma como as intervenções são programadas e planeadas nos Estados-Membros, os progressos são acompanhados e comunicados à Comissão e os desembolsos são realizados mediante o cumprimento satisfatório de marcos e metas. Todavia, ainda não é claro até que ponto o financiamento do MRR enquanto tal se baseia mais no desempenho do que os fundos da política de coesão. Os fundos do MRR são também desembolsados sob condições de pagamento mais flexíveis do que a grande maioria das despesas ao abrigo dos fundos da política de coesão.

7. Os dois instrumentos são também regidos por disposições diferentes no que se refere a acompanhamento, elaboração de relatórios e avaliação. O acompanhamento do MRR baseia-se no cumprimento de marcos e metas, ao passo que, na política de coesão, as informações sobre o desempenho não são tidas em conta para a comunicação de informações financeiras. Em ambos os instrumentos, para efeitos de acompanhamento, a maioria dos indicadores utilizados é específica de cada programa e de cada PRR nacional, não sendo usados indicadores comuns aplicáveis transversalmente. No entanto, não é possível agregar estes indicadores para medir o desempenho ao nível da UE ou fazer comparações entre os diferentes programas da política de coesão e entre estes e os PRR. As avaliações agendadas para ambos os instrumentos em 2024 têm de ser estreitamente coordenadas, também com a análise intercalar da política de coesão em 2025, para a elaboração do quadro da política de coesão pós-2027.
8. Ao nível da UE, as disposições de controlo e auditoria do MRR centram-se no cumprimento satisfatório de marcos e metas. Para os fundos da política de coesão, os mecanismos de controlo e auditoria ao nível da Comissão e dos Estados-Membros centram-se principalmente na regularidade das despesas efetuadas, quando estas são reembolsadas com base em custos reais. No que diz respeito ao MRR, a Comissão deve assegurar que os interesses financeiros da UE são protegidos com eficácia. Para o efeito, deve receber dos Estados-Membros garantias suficientes de que o MRR é executado em conformidade com a legislação da UE e nacional. Além disso, os Estados-Membros devem recolher dados sobre os destinatários finais dos fundos e uma lista das medidas financiadas para fins de auditoria e controlo.
9. O presente documento comparativo é uma análise, não uma auditoria. Nos próximos anos, a aplicação simultânea dos programas da política de coesão e do MRR mostrará de que forma as diferenças no quadro regulamentar afetam a execução e os resultados.

❖ **RELATÓRIO ESPECIAL N.º 2/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – ADAPTAÇÃO DAS REGRAS DA POLÍTICA DE COESÃO PARA REAGIR À COVID-19: MAIOR FLEXIBILIDADE NA UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS, MAS IMPORTA REFLETIR SOBRE A POLÍTICA DE COESÃO COMO INSTRUMENTO DE RESPOSTA A SITUAÇÕES DE CRISE**

7 de dezembro de 2022

APOIO A EMPRESAS – ASSISTÊNCIA À RECUPERAÇÃO PARA A COESÃO E OS TERRITÓRIOS DA EUROPA (REACT-EU) – COVID-19 – FINANCIAMENTO – FUNDOS – INICIATIVA DE INVESTIMENTO DE RESPOSTA AO CORONAVÍRUS (CRII) – PANDEMIA – POLÍTICA DE COESÃO – SAÚDE<sup>2</sup>

## SUMÁRIO

1. Desde o início de 2020, a União Europeia (UE) adotou um vasto conjunto de medidas para fazer face aos desafios colocados pela pandemia de COVID-19. A política de coesão contribuiu para esta resposta através de três atos legislativos que alteraram as regras do período de programação de 2014-2020. Em março de 2020, a Comissão lançou a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII), que introduziu simplificações, liquidez e medidas de flexibilidade. Em abril de 2020, a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus + (CRII+) veio reforçar as flexibilidades introduzidas em março, além de prever a possibilidade de cofinanciamento da UE a 100% durante um ano. Em dezembro de 2020, a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU) concedeu 50,4 mil milhões de euros aos Estados-Membros como reforço do financiamento da política de coesão de 2014-2020.
2. A auditoria do Tribunal examinou se a Comissão adaptou corretamente as regras da política de coesão de 2014-2020 através das iniciativas CRII/CRII+ e REACT-EU para proporcionar maior flexibilidade aos Estados-Membros na utilização dos fundos da política de coesão em resposta à pandemia de COVID-19. O Tribunal realizou esta auditoria porque foram introduzidas alterações substanciais no quadro jurídico da política de coesão (um dos mais importantes domínios de intervenção da UE) e há interesse público em saber se as medidas ajudaram os Estados-Membros a fazer face à pandemia. A data de elaboração do relatório permite à Comissão ter em conta as conclusões tanto a tempo da avaliação *ex post* do período de programação de 2014-2020 como da elaboração do quadro da política de coesão para o período pós-2027.

---

<sup>2</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

3. O Tribunal concluiu que, de um modo geral, a Comissão adaptou corretamente as regras da política de coesão de 2014-2020 de forma a que os Estados-Membros pudessem utilizar os respetivos fundos com maior flexibilidade. A UE reagiu prontamente, após a grande eclosão da pandemia na Europa, em março de 2020, adotando medidas legislativas em menos de dois meses para mobilizar os fundos não utilizados através das iniciativas CRII/CRII+ e, em menos de um ano, para disponibilizar recursos complementares através da REACT-EU. Estas medidas alteraram algumas das principais características da política de coesão, como a ênfase nas regiões menos desenvolvidas. Os Estados-Membros com mais fundos disponíveis em 2020 estavam em melhor posição para utilizar as medidas das iniciativas CRII/CRII+. Por outro lado, a REACT-EU distribuiu recursos suplementares a todos os Estados-Membros para utilizar até 2023, concedendo, efetivamente, um "financiamento intercalar" entre os períodos de 2014-2020 e de 2021-2027.
4. Ao permitirem a reorientação dos recursos e o cofinanciamento da UE a 100%, as iniciativas CRII/CRII+ mantiveram as despesas da política de coesão no período de 2014-2020 controladas, num momento em que a pandemia estava a afetar gravemente a atividade económica normal. Os novos recursos significativos atribuídos pela REACT-EU permitiram aos Estados-Membros financiarem investimentos adicionais, mas também aumentaram a pressão para utilizarem os fundos. Estas alterações no quadro jurídico exigiram trabalhos de programação adicionais, o que aumentou o volume de trabalho administrativo das autoridades de gestão e contribuiu para os atrasos no arranque do período de 2021-2027.
5. A Comissão prestou assistência oportuna aos Estados-Membros para a execução das iniciativas CRII/CRII+ e REACT-EU. Melhorou o prazo para o tratamento e a aprovação das alterações dos programas no caso das iniciativas CRII/CRII+, embora tenha falhado por pouco o objetivo definido no regulamento no que diz respeito à REACT-EU.
6. A análise do Tribunal demonstrou que as flexibilidades das iniciativas CRII/CRII+ em matéria de transferências resultaram em movimentações substanciais de fundos. Os Estados-Membros transferiram cerca de 10% do financiamento da política de coesão (35 mil milhões de euros) entre domínios de investimento e dentro destes. Trata-se de um montante significativo, sobretudo tendo em conta que a pandemia surgiu perto do final do período de programação. Este financiamento adicional foi afetado à saúde e ao apoio às empresas, tendo sido retirado sobretudo dos domínios da energia e ambiente e da investigação e inovação. No caso da REACT-EU, com 86% dos seus recursos programados até junho de 2022, o financiamento está a ser direcionado sobretudo para o emprego, a saúde e o apoio às empresas.

7. O sistema de acompanhamento da Comissão permite o seguimento separado das medidas da REACT-EU, mas não das medidas das iniciativas CRII/CRII+. A Comissão também pode basear-se em indicadores não obrigatórios relativos à COVID-19 para avaliar as concretizações das suas medidas de resposta à crise. No entanto, uma vez que não existem definições comuns, poderá ter dificuldades em interpretar os dados agregados comunicados pelos Estados-Membros.
8. As realizações dos programas operacionais de 2014-2020 serão reunidas na avaliação *ex post* que a Comissão tem de realizar até 31 de dezembro de 2024. Nessa avaliação do período de 2014-2020, a Comissão planeia abranger as iniciativas CRII/CRII+ e REACT-EU, embora não seja obrigatório realizar uma avaliação específica das primeiras.
9. A política de coesão foi muitas vezes utilizada no passado como instrumento de resposta a situações de crise, mas não foram realizadas avaliações formais do impacto a longo prazo desta utilização. As regras aplicáveis ao período de 2021-2027, graças às flexibilidades introduzidas pelas iniciativas CRII/CRII+, facilitarão mais a utilização dos fundos da política de coesão para reagir a acontecimentos imprevistos. Assim, poderá haver o risco de a utilização reiterada da política de coesão para dar resposta a crises ter um impacto sobre o seu objetivo estratégico primário de reforçar a coesão económica e social entre as regiões.
10. O Tribunal recomenda que a Comissão:
  - analise o impacto, nos objetivos a longo prazo da política, da utilização dos fundos da política de coesão para reagir a situações de crise;
  - acompanhe de perto a absorção dos fundos da REACT-EU e, se necessário, preste apoio específico com ênfase nos resultados.

**❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 4/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – ALIANÇA MUNDIAL CONTRA AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS+: REALIZAÇÕES NÃO CORRESPONDEM ÀS AMBIÇÕES**  
10 de janeiro de 2023

ALIANÇA MUNDIAL CONTRA AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS – ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS – DESENVOLVIMENTO GLOBAL – EMISSÃO DE GASES COM EFEITO DE ESTUFA – FINANCIAMENTO<sup>3</sup>

## SUMÁRIO

1. Os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento são os que menos contribuem para as emissões de gases com efeito de estufa, mas são os mais afetados pelos impactos das alterações climáticas. Em 2007, a UE lançou a iniciativa "Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas" para os ajudar a aumentarem a resiliência nesta matéria. Em 2014, a iniciativa entrou numa segunda fase, a Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas +, que abrangeu o período entre 2014 e 2020. A UE disponibilizou um financiamento total de 729 milhões de euros para as duas fases.
2. Em 2020, a Comissão decidiu não prosseguir a iniciativa com uma nova fase. Durante o período de 2021-2027, a Comissão financiará as ações de combate às alterações climáticas nos países em desenvolvimento através de apoio temático e geográfico ao abrigo do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional. A auditoria do Tribunal procurou retirar ensinamentos das duas fases da Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas, tanto para as futuras ações no domínio das alterações climáticas como para futuras iniciativas no âmbito do desenvolvimento global. O seu objetivo foi avaliar se as ações alcançaram os resultados pretendidos de forma eficiente e se a Comissão maximizou o valor acrescentado da iniciativa.
3. A conclusão geral do Tribunal é que a iniciativa não demonstrou o seu impacto na resiliência dos países às alterações climáticas. Em termos de eficiência, as ações concluídas produziram globalmente as suas realizações, mas, por vezes, a um custo elevado.
4. A iniciativa não mediu as melhorias na situação dos beneficiários nem se centrou suficientemente nas necessidades das pessoas mais afetadas. Os custos da utilização de novas tecnologias fizeram com que fosse mais difícil às famílias mais pobres beneficiarem do programa. Acresce que poucas ações incluíram atividades especificamente orientadas para as necessidades das mulheres.

<sup>3</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

5. A iniciativa centrou-se no reforço das capacidades institucionais, mas a sustentabilidade foi reduzida devido à elevada rotação do pessoal. Por conseguinte, não aconteceu sistematicamente a evolução esperada, que seria passar do reforço das capacidades e das atividades-piloto para a ampliação das ações de adaptação, de forma a fazê-las chegar a mais beneficiários.
6. Nenhuma das duas fases da Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas mobilizou o financiamento adicional esperado dos Estados-Membros e do setor privado. Apesar deste desfasamento significativo no financiamento, a Comissão não reviu os seus objetivos iniciais ambiciosos durante os 15 anos de duração da iniciativa. Além disso, na segunda fase, os critérios de atribuição do financiamento da Comissão fizeram com que os países mais vulneráveis beneficiassem de um apoio proporcionalmente mais reduzido.
7. A Comissão não examinou suficientemente a razoabilidade dos custos orçamentados na maioria das ações incluídas na amostra. Através da sua análise, o Tribunal demonstrou que os custos de gestão das ações apresentavam uma grande variação e eram particularmente elevados na região do Pacífico, tendo constatado que um exame mais pormenorizado dos custos teria permitido à Comissão realizar poupanças.
8. Embora tenha começado em 2007 e apoiado mais de 80 países, a iniciativa foi pouco conhecida tanto entre os países em desenvolvimento como entre os Estados-Membros da UE. Esta falta de conhecimento deveu-se, em parte, ao facto de as ações financiadas não se distinguirem de outras ações da União em matéria de combate às alterações climáticas nos países em desenvolvimento. Acresce que a eficiência da iniciativa foi prejudicada pela complexidade da sua organização, em especial pela duplicação de mecanismos de apoio e fluxos de financiamento.
9. Não haverá novas fases da Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas, mas esta iniciativa proporcionou ensinamentos úteis para eventuais novas iniciativas no âmbito do desenvolvimento global que a UE possa lançar no futuro.
10. Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:
  - a) centrar-se nas pessoas mais afetadas pelas alterações climáticas;
  - b) integrar os ensinamentos retirados nas futuras iniciativas para o desenvolvimento global.

**❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 5/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – PANORAMA FINANCEIRO DA UE – UMA MANTA DE RETALHOS QUE REQUER MAIS SIMPLIFICAÇÃO E MELHOR PRESTAÇÃO DE CONTAS**  
17 de janeiro de 2023

FINANCIAMENTO – INSTRUMENTOS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA – INSTRUMENTOS EXTRAORÇAMENTAIS – ORÇAMENTO DA UNIÃO – PANORAMA FINANCEIRO – PRESTAÇÃO DE CONTAS<sup>4</sup>

## SUMÁRIO

1. O panorama financeiro da UE evoluiu ao longo das últimas décadas. O seu principal pilar é o orçamento da União e os instrumentos que estão plenamente integrados neste, mas inclui também instrumentos exteriores ao orçamento da UE. Estes instrumentos, criados recentemente, multiplicaram-se ao longo dos últimos 15 anos, principalmente em reação a diferentes crises, mas também devido a limitações jurídicas e práticas associadas à utilização dos instrumentos existentes. A multiplicação de instrumentos faz com que seja oportuno realizar uma ampla análise do panorama.
2. O grau de eficiência e transparência do panorama financeiro da UE tem atraído muita atenção de partes interessadas da União no contexto de uma eventual reforma institucional. O Parlamento Europeu, em especial, descreve o panorama financeiro da UE como uma galáxia de fundos e instrumentos em torno do orçamento da União.
3. A presente auditoria visou ajudar a compreender a configuração das atuais disposições e identificar a margem existente para simplificar e racionalizar o panorama financeiro da UE, com base numa análise de instrumentos selecionados. O Tribunal analisou se a multiplicação e a diversidade de instrumentos deste panorama têm justificação. Para efeitos da sua auditoria, examinou os motivos da criação de instrumentos exteriores ao orçamento da União. Avaliou também se as disposições em vigor asseguram um controlo público adequado do financiamento das políticas da UE e se estão a ser tomadas medidas adequadas para, no período de 2021-2027, melhorar a integração do panorama financeiro da União.
4. O Tribunal conclui que, mesmo que tenha havido motivos para criar novos tipos de instrumentos, a abordagem fragmentada que norteou a configuração do panorama financeiro da UE deu origem a uma estrutura semelhante a uma manta de retalhos.

---

<sup>4</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

5. O Tribunal constatou que o panorama financeiro da UE é composto por muitos instrumentos, com uma variedade de disposições de governação e fontes de financiamento e diferentes coberturas dos eventuais passivos, gerando assim uma manta de retalhos de componentes diversas. Em geral, havia motivos válidos para a criação destes instrumentos, mas a maioria não seguiu a boa prática de incluir provas claras de que a opção escolhida e a sua configuração eram as mais adequadas.
6. O Tribunal constatou também que a UE introduziu a prestação de contas integrada, mas que esta não abrange todos os instrumentos. O TCE não está mandatado para auditar alguns dos instrumentos extraorçamentais da União. Em alguns deles, existe uma lacuna na auditoria dos seus resultados e não há controlo pelo Parlamento Europeu. Por conseguinte, o panorama financeiro da UE não presta totalmente contas ao público.
7. O Tribunal assinala os progressos recentes na consolidação de vários instrumentos. Todavia, o potencial de simplificação ainda não foi aproveitado ao máximo, especialmente nos instrumentos que prestam assistência financeira.
8. O Tribunal recomenda que a Comissão deve:
  - a) assegurar que qualquer novo instrumento que proponha inclui uma avaliação da configuração e opção escolhidas e partilhar esta boa prática com o Conselho;
  - b) compilar e publicar informações sobre o panorama financeiro global da UE;
  - c) propor a integração do Fundo de Modernização no orçamento da UE;
  - d) propor a integração e consolidação dos instrumentos de assistência financeira existentes.

**❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 7/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU –  
CONCEÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO DA COMISSÃO PARA O  
MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – NOVO MODELO DE  
APLICAÇÃO MANTÉM UMA LACUNA DE GARANTIA E PRESTAÇÃO DE  
CONTAS A NÍVEL DA UE, APESAR DOS AMPLOS TRABALHOS PREVISTOS  
15 de fevereiro de 2023**

APOIO FINANCEIRO – FINANCIAMENTO – INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DA UNIÃO  
EUROPEIA – INVESTIMENTO PÚBLICO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA –  
MODELO DE DESPESA – REGULARIDADE DAS DESPESAS – SISTEMA DE CONTROLO<sup>5</sup>

## SUMÁRIO

1. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) é o principal instrumento do Instrumento de Recuperação da União Europeia e foi criado para prestar apoio financeiro em larga escala aos investimentos públicos e às reformas nos Estados-Membros. Para esse efeito, tem uma dotação de 723,8 mil milhões de euros (a preços correntes) para empréstimos (385,8 mil milhões de euros) e subvenções (338 mil milhões de euros). O financiamento destas reformas e investimentos nos Estados-Membros começou no início da pandemia, em fevereiro de 2020, e prosseguirá até 31 de dezembro de 2026. O regulamento aplicável entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021.
2. O MRR segue um modelo de despesa diferente do de outros programas de despesas da UE. Os pagamentos são efetuados aos Estados-Membros quando os marcos e as metas subjacentes tenham sido cumpridos de forma satisfatória, com base na avaliação da Comissão. Embora a observância das regras nacionais e da UE (por exemplo, em matéria de contratos públicos ou de elegibilidade dos custos reembolsáveis) não constitua uma condição para efetuar tais pagamentos, os projetos de investimento dos Estados-Membros financiados pelo MRR têm de as cumprir.
3. O Tribunal realizou esta auditoria tendo em conta o elevado número de desembolsos do MRR ainda a efetuar até ao encerramento deste mecanismo no final de 2026. O objetivo foi avaliar a conceção do sistema de controlo da Comissão para o MRR e ajudar a assegurar a sua adequação. A este respeito, o Tribunal analisou de que forma o sistema garante o cumprimento dos marcos e das metas e a proteção dos interesses financeiros da União (situação no final de abril de 2022). Complementou as provas obtidas através do exame dos procedimentos da Comissão com

---

<sup>5</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

observações pertinentes da sua auditoria no âmbito da Declaração de Fiabilidade sobre a regularidade das despesas do MRR referentes a 2021.

4. O Tribunal conclui que, num período relativamente curto, a Comissão concebeu um sistema de controlo que prevê um amplo processo para verificar o cumprimento dos marcos e das metas. No entanto, este sistema de controlo disponibiliza poucas informações verificadas a nível da União que atestem que os projetos de investimento financiados pelo MRR respeitam as regras nacionais e da UE. A falta destas informações afeta a garantia que a Comissão pode dar e resulta numa lacuna de prestação de contas a nível da União.
5. No que diz respeito à garantia do cumprimento dos marcos e das metas, o Tribunal considerou que os procedimentos eram abrangentes. Os controlos *ex ante* para a avaliação preliminar são complementados por auditorias adicionais no local. Porém, as várias fases da avaliação preliminar não foram suficientemente especificadas nem foram documentadas de forma cabal. O Tribunal observa igualmente que ainda não existe um método para quantificar o impacto do incumprimento de um marco ou meta e que não existem orientações sobre o risco de não ser detetada a reversão de medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos.
6. No que diz respeito à proteção dos interesses financeiros da União, o Tribunal observa que a Comissão planeou auditorias de sistemas em todos os Estados-Membros, que incidirão nos sistemas de controlo destes relacionados com a fraude, a corrupção, os conflitos de interesses e o duplo financiamento. Todavia, não examinarão se os Estados-Membros verificam adequadamente o cumprimento das regras nacionais e da UE pelos projetos de investimento financiados pelo MRR. Consequentemente, são escassas as informações verificadas a nível da União sobre este aspeto. A falta de tais informações afeta a garantia que a Comissão pode dar a este respeito. A responsabilidade que esta assume em termos de proteção dos interesses financeiros da União não vai além da garantia de recuperar qualquer montante devido em casos de fraude, corrupção ou conflito de interesses que não tenham sido corrigidos pelo Estado-Membro ou de incumprimento grave da convenção de financiamento. O Tribunal constatou igualmente que o Sistema de Gestão de Irregularidades não contém informações centralizadas e normalizadas sobre fraudes relacionadas com o MRR e que os diferentes níveis de correções fixas a aplicar na eventualidade de se detetarem deficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros não estão suficientemente definidos.

7. O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- melhorar os procedimentos de verificação *ex ante*;
- elaborar orientações sobre a reversão de medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos;
- colmatar a lacuna de garantia a nível da UE no que diz respeito ao cumprimento das regras nacionais e da União pelos projetos de investimento financiados pelo MRR;
- harmonizar a comunicação de informações sobre fraudes no âmbito do MRR;
- elaborar orientações internas relativas às correções, tal como previsto nas convenções de financiamento.

**❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 10/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – AÇÃO PREPARATÓRIA EM MATÉRIA DE INVESTIGAÇÃO NO DOMÍNIO DA DEFESA – RETIRARAM-SE ENSINAMENTOS, MAS A FALTA DE TEMPO E DE RESULTADOS REDUNDARAM EM POUCO VALOR ENQUANTO BANCO DE ENSAIO PARA AUMENTAR AS DESPESAS DA UE COM A DEFESA  
28 de fevereiro de 2023**

AÇÃO PREPARATÓRIA EM MATÉRIA DE INVESTIGAÇÃO NO DOMÍNIO DA DEFESA (PADR) – COOPERAÇÃO – DEFESA – FINANCIAMENTO – FUNDO EUROPEU DA DEFESA (FED) – PLANEAMENTO – PLANEAMENTO PLURIANUAL – POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA – PROGRAMAÇÃO – PROJETO DE INVESTIGAÇÃO<sup>6</sup>

## SUMÁRIO

1. A ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa (PADR) é um programa precursor do Fundo Europeu de Defesa (FED) com um orçamento de 90 milhões de euros para o período de 2017-2019. O Tribunal verificou se a PADR preparou devidamente a UE para o aumento significativo das suas despesas no domínio da defesa, através do FED, no quadro financeiro plurianual para 2021-2027. Esta foi a primeira oportunidade do Tribunal para auditar as despesas da União neste domínio, quando os projetos financiados já estão suficientemente avançados, e para tirar conclusões e formular recomendações com vista a melhorar a realização das despesas da UE através do FED.

---

<sup>6</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

2. Globalmente, o Tribunal conclui que, embora tenham sido retirados alguns ensinamentos, o valor da PADR enquanto banco de ensaio para aumentar as despesas da UE no domínio da defesa foi reduzido devido às limitações de tempo e aos poucos resultados.
3. Quando foi publicado o Regulamento FED, em maio de 2021, e lançados os primeiros convites à apresentação de propostas no âmbito do FED, relativos a 2021 e 2022, a maioria dos projetos da PADR ainda estava em curso. Por conseguinte, os resultados dos projetos concluídos não ficaram disponíveis a tempo da preparação do lançamento do FED.
4. Quando foram estabelecidos os primeiros programas de trabalho anuais da PADR, o único instrumento disponível para analisar e definir prioridades em matéria de capacidades de defesa da UE era a versão de 2014 do Plano de Desenvolvimento de Capacidades. Vários outros instrumentos e iniciativas para o planeamento a longo prazo das despesas da UE no domínio da defesa estão agora disponíveis e terão de ser coordenados. O Tribunal constatou que estes instrumentos foram utilizados de forma limitada nos primeiros programas de trabalho do FED.
5. O Tratado da União Europeia limita a utilização do orçamento da UE no domínio da defesa. A ação da União neste domínio limita-se à Política Comum de Segurança e Defesa, um instrumento de gestão de crises externas que não se destina a ser uma política coletiva de defesa europeia que inclua, por exemplo, uma definição comum das ameaças. Esta restrição complica o planeamento a longo prazo das despesas da UE no domínio da defesa.
6. A União carece ainda de uma estratégia a mais longo prazo para o FED. A Comissão ainda não deu uma resposta suficiente às questões estratégicas para que os projetos no âmbito do FED tenham o impacto pretendido. Os projetos de investigação da PADR no domínio da defesa não incluem, desde o início, um plano que especifique como os resultados da investigação serão tratados em fases posteriores, em termos de investigação adicional, desenvolvimento, fabrico, aquisição e outros aspetos.
7. Tendo em conta o aumento significativo do volume de trabalho no domínio da defesa, a Comissão continua a enfrentar pressões e desafios consideráveis em termos de recursos humanos. Não obstante o princípio da gestão direta, determinadas ações podem, em casos fundamentados, ser executadas em regime de gestão indireta, o que exige menos pessoal da Comissão. Os ministérios da defesa, os coordenadores de projetos da PADR e os participantes nos mesmos comunicaram experiências positivas com esta modalidade de gestão. Apesar disso, continua a ser a exceção e não a regra.

8. Os coordenadores dos projetos e os participantes nos mesmos estavam concentrados nos Estados-Membros que possuem grandes indústrias de defesa. O Tribunal observou que as mesmas combinações de empresas participaram em vários projetos. A grande maioria dos consórcios da PADR dava continuidade à cooperação entre entidades que já tinham trabalhado em conjunto antes deste programa.
9. Os ministérios da defesa, os coordenadores dos projetos da PADR e os participantes nos mesmos salientaram a necessidade de os programas de trabalho do FED terem um horizonte superior a um ano, o que lhes permitiria definir as suas prioridades para um período mais longo, a fim de se prepararem melhor. Um primeiro passo foi a publicação, em maio de 2022, de uma perspetiva plurianual indicativa para o FED.
10. Os convites à apresentação de propostas da PADR permitiram à Comissão testar diferentes tipos de processos. Este era um dos seus objetivos e revelou-se útil para os primeiros convites anuais do FED em 2021 e 2022. Os requisitos de segurança foram por vezes considerados demasiado rigorosos e deram origem a atrasos no processo das convenções de subvenção, além de causarem dificuldades na execução dos projetos, afetando a comunicação entre os membros do consórcio. Os documentos sobre os ensinamentos retirados da PADR, elaborados pela Comissão e pela Agência Europeia de Defesa, centraram-se nos processos e foram debatidos com as principais partes interessadas. Alguns ensinamentos retirados desta ação preparatória não foram incluídos no FED.
11. Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão colabore com a Agência Europeia de Defesa e os Estados-Membros, a fim de:
  - o utilizar um horizonte de planeamento superior a um ano para os programas de trabalho do FED;
  - o sequenciar de forma coerente os instrumentos de planeamento e cooperação da defesa da UE existentes e avaliar como continuar a desenvolver o planeamento do financiamento da União no domínio da defesa;
  - o rever os processos para facilitar mais a participação no FED;
  - o avaliar a possibilidade de utilizar mais a modalidade de gestão indireta nos projetos do FED;
  - o conceber uma estratégia a longo prazo para o FED, a fim de aumentar a utilização da tecnologia desenvolvida pelo Fundo no setor da defesa da UE.

**❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 11/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – APOIO DA UNIÃO À DIGITALIZAÇÃO DAS ESCOLAS: INVESTIMENTOS IMPORTANTES, MAS A UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS DA UE PELOS ESTADOS-MEMBROS CARECE DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**

15 de março de 2023

APOIO FINANCEIRO – DIGITALIZAÇÃO DAS ESCOLAS – EDUCAÇÃO – EDUCAÇÃO DIGITAL – FINANCIAMENTO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – PLANO DE AÇÃO PARA A EDUCAÇÃO DIGITAL – POLÍTICA DE COESÃO – PROGRAMA ERASMUS+<sup>7</sup>

## SUMÁRIO

1. Cabe a cada Estado-Membro ser responsável pela conceção da política de educação e a organização das suas escolas. A União Europeia complementa e apoia ações desenvolvidas pelos Estados-Membros e presta um apoio financeiro significativo à digitalização das escolas. Para tal, recorre a diversos instrumentos, como os fundos da política de coesão, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e o programa Erasmus+. Entre 2014 e 2026, foram ou serão desembolsados montantes significativos através de um destes programas, com vista a reforçar a educação digital.
2. Nesta auditoria, o Tribunal avaliou as ações financiadas pelo orçamento da UE para apoiar a educação digital nas escolas. Examinou se as ações da Comissão apoiaram bem a digitalização das escolas. Analisou, igualmente, se as autoridades nacionais, regionais e locais dos Estados-Membros utilizaram o financiamento disponível da UE para apoiar a digitalização das escolas e se as escolas estavam suficientemente ligadas à Internet a gigabits para alcançar os objetivos da UE. Com o seu relatório, o Tribunal visa ajudar a Comissão e as autoridades nacionais e regionais dos Estados-Membros a darem uma resposta mais eficaz aos desafios da digitalização das escolas durante o período de 2021-2027. O Tribunal conclui que, de um modo geral, estas medidas ajudaram as escolas nos seus esforços de digitalização, mas que a utilização do financiamento da UE pelos Estados-Membros carecia de orientação estratégica.
3. Em 2018, a Comissão adotou um Plano de Ação para a Educação Digital para apoiar os Estados-Membros na resposta aos desafios da educação digital. Este plano incluía as escolas. No entanto, os Estados-Membros visitados não tinham traduzido os objetivos do plano de ação nas suas estratégias nacionais (ou regionais), nem tinham atualizado as suas estratégias para o período de

---

<sup>7</sup> Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

2021-2027 ou formulado estratégias específicas para a digitalização das suas escolas. O Tribunal constatou também que as ações financiadas pela UE nem sempre estavam bem integradas nas estratégias nacionais ou regionais para a digitalização das escolas, o que poderia ter reduzido o risco de o orçamento da União financiar intervenções fragmentadas e contribuído para alcançar um maior impacto.

4. Na maioria dos casos, os projetos financiados pela UE concretizaram as realizações pretendidas, mas persistiam fatores que impediam as escolas de tirarem o máximo proveito do financiamento da União. No que diz respeito às medidas a financiar no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, muitas vezes não havia uma definição clara dos marcos e metas a cumprir pelos Estados-Membros, nomeadamente dos resultados a alcançar em termos de melhoria da educação digital. O Tribunal constatou que as estimativas de custos aprovadas pela Comissão durante as negociações dos planos nacionais para duas das medidas examinadas no âmbito da presente auditoria não corresponderam aos custos efetivamente suportados durante a execução. Além disso, as escolas não estavam suficientemente envolvidas na definição das necessidades.
5. Quase todos os alunos usam equipamentos digitais, mas muitas escolas ainda indicam insuficiência de equipamentos ou necessidades de formação adicional para os professores. O Tribunal constatou também que, muitas vezes, não existe uma abordagem formal para a utilização das tecnologias da informação e comunicação nas aulas, impedindo assim as escolas de explorarem todo o potencial da digitalização.
6. A Comissão não dispõe de dados exaustivos sobre os montantes globais despendidos pela UE para a digitalização das escolas. Apenas alguns Estados-Membros avaliam os resultados obtidos com o apoio financeiro da UE para melhorar a educação digital nas escolas. Os indicadores específicos dos programas não eram informativos e somente dois dos seis Estados-Membros visitados pelo Tribunal tinham abordagens para acompanhar, de forma sistemática, os progressos realizados pelas escolas no plano da digitalização em resultado desse apoio.
7. Em 2016, a Comissão estabeleceu objetivos para os Estados-Membros proporcionarem às escolas ligações à Internet a gigabits até 2025 e lhes permitirem a utilização de equipamentos informáticos de última geração e a adoção de formas inovadoras de ensino e aprendizagem. No entanto, em 2022, apenas um pequeno número de escolas pôde realmente usar ligações a gigabits. Os Estados-Membros tinham estratégias diferentes para promover a ligação das escolas, mas a falta de um planeamento estratégico rigoroso, juntamente com atrasos na execução de programas

---

específicos, aumenta o risco de a UE não atingir a meta de 2025 para as ligações à Internet a gigabits.

8. Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:
- promover mais ativamente as ações da UE no âmbito do Plano de Ação para a Educação Digital, a fim de reforçar o seu impacto;
  - tomar medidas para reforçar a ligação entre os objetivos do plano de ação para a educação digital, as estratégias nacionais ou regionais e o financiamento da UE para as escolas;
  - acompanhar e incentivar a concretização do objetivo de que todas as escolas possam dispor de uma ligação à Internet a gigabits até 2025.

❖ **ACÓRDÃO N.º 237/2023 DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
**Processo n.º 399/2021**  
**11 de maio de 2023**  
**Relator: Conselheira Assunção Raimundo**

AUDITORIA – FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – FUNÇÃO JURISDICIONAL – FUNÇÃO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA – IMPUGNAÇÃO JURISDICIONAL – INCONSTITUCIONALIDADE – IRRECORRIBILIDADE DAS DECISÕES – RELATÓRIO DE AUDITORIA – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA

## SUMÁRIO<sup>1</sup>

1. Uma decisão prolatada no âmbito de uma auditoria, isto é, no âmbito de uma função materialmente administrativa, não consubstancia o exercício de uma função jurisdicional, mas antes um “juízo técnico”.

Neste sentido, não estará em causa o direito ao recurso, mas sim – e conforme salientado pelo Tribunal *a quo* – o direito à tutela jurisdicional efetiva.

2. Ora, verificando-se que o relatório de auditoria da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) podem afetar o direito ao bom nome, e a imagem pública dos visados no relatório de auditoria, imputando-lhes factos suscetíveis de configurar infrações financeiras praticadas no exercício dos seus mandatos, os visados terão de ter a possibilidade de aceder a uma instância jurisdicional para se defender das lesões que tal imputação de responsabilidade financeira pode provocar na sua reputação, bom nome e, até, na sua capacidade funcional (tratando-se de políticos).
3. No caso em apreço, tendo o relatório de auditoria concluído pela relevação da responsabilidade financeira do visado, obstando a que o processo prosseguisse para julgamento, teria, necessariamente, de lhe ser facultada a possibilidade de impugnar jurisdicionalmente tais juízos, para defesa dos seus direitos fundamentais ao bom nome e imagem pública (artigos 20.º, n.º 4, 26.º, n.º 1, 32.º, n.º 10, 117.º, n.ºs 1 e 2, e 268.º, n.º 4 da [Constituição](#)) que, de outra forma, não poderiam ser tutelados.
4. Pelo exposto, o Tribunal Constitucional decide julgar inconstitucional a norma ínsita no artigo 96.º, n.º 2, da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#) (LOPTC), na interpretação segundo a qual são irrecorríveis as deliberações da SRMTC que aprovelem relatórios de auditoria

---

<sup>1</sup> Sumário e descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

---

que concluem pela imputação de responsabilidades financeiras de natureza sancionatória aos visados.

Veja ainda: [Relatório de Auditoria n.º 9/2020-FP](#), de 16/09/2020  
[Acórdão n.º 1/2021 – 1ªS/PL](#), de 12/01/2021  
[Acórdão n.º 812/2017](#), de 30/11/2017, do Tribunal Constitucional

❖ **ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**  
**Processo n.º 1576/21.4BEPRT**  
**30 de março de 2023**  
**Relator: Conselheiro Adriano Gonçalves da Cunha**

AQUISIÇÃO DE BENS – CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL – ESPECIFICAÇÕES DO PRODUTO

## SUMÁRIO

1. Sem prejuízo da liberdade das entidades adjudicantes na estipulação das especificações técnicas, há limites que não podem ser ultrapassados, nomeadamente quando, através da excessiva pormenorização ou da natureza excessivamente restritiva das especificações técnicas estabelecidas, resulta entravada a concorrência e beneficiado determinado operador – tudo contra o legalmente imposto, a este propósito, no artigo 42.º n.º 2 da [Diretiva 2014/24](#), refletido no artigo 49.º n.º 4 do [CCP](#) (cfr. [Acórdão TJUE de 25/10/2018, C-413/17](#), “Roche Lietuva”, considerandos 29 e segs.).
2. Aliás, nos casos excecionais em que apenas um operador esteja em condições de satisfazer as necessidades contratuais pretendidas, o procedimento adequado será, então, o do ajuste direto, nos termos do artigo 24.º n.º 1 e) ii) do [CCP](#), cumprindo à entidade adjudicante o ónus de especial fundamentação da inexistência de concorrência por motivos técnicos (nomeadamente, que “*não exista alternativa ou substituto razoável*” e que “*a inexistência de concorrência não resulte de uma restrição desnecessária face aos aspetos do contrato a celebrar*” – cfr. n.º 7 do citado artigo 24.º).
3. Assim, sem se contestar a “ampla margem de apreciação das entidades adjudicantes no âmbito da formulação das especificações técnicas de um contrato”, não podem aquelas, na sua estipulação – como, no caso dos presentes autos, resulta dos factos provados - criar obstáculos injustificados à abertura dos contratos públicos à concorrência através de requisitos que favoreçam um operador económico específico ao refletirem as principais características dos fornecimentos, serviços ou obras habitualmente oferecidos pelo mesmo, devendo possibilitar-se, pelo contrário, a apresentação de propostas que reflitam a diversidade das soluções técnicas existentes no mercado.



---

# **A**TUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL



**AUDIÇÃO NA  
ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA  
RELATIVA AO  
PARECER SOBRE A  
CONTA GERAL DO  
ESTADO DE 2021**



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, e a Juíza Conselheira Ana Furtado foram ouvidos no Parlamento relativamente ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2021.

Entre os principais aspetos debatidos na Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, destacam-se a certificação da Conta Geral do Estado em 2024 (face ao ano de 2023), assim como a aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas (SNC-AP), os programas orçamentais, a programação plurianual, o princípio da unidade da Tesouraria e a inventariação do Património do Estado.

Veja aqui a [Audição Parlamentar do Tribunal de Contas](#).

## INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA JUNTA TRIBUNAL DE CONTAS E OCDE EM PROJETO PIONEIRO



O projeto conjunto do Tribunal de Contas com a OCDE e a Comissão Europeia para a utilização de Inteligência Artificial na contratação pública vai permitir, de forma mais rápida e em tempo real, identificar e prevenir irregularidades e riscos na contratação pública, área que representa de 25% a 30% da despesa pública.

A utilização de Inteligência Artificial vai permitir o tratamento do volume massivo de dados e em tempo real sobre contratos públicos existentes no Tribunal e noutras entidades da Administração Pública, aumentando a transparência na gestão pública e promovendo o planeamento das ações de controlo.

Vai ser possível saber em tempo real com quem contrata uma determinada entidade, se contrata só com essa entidade e, assim, beneficiar-se de um melhor tratamento de dados e, conseqüentemente, de uma contratação pública cada vez mais aperfeiçoada.

Ao longo da conferência sublinhou-se que é, porém, necessário ter consciência de que o mundo digital não é isento de preocupações. Antes pelo contrário, dado que assumem grande relevância as questões relacionadas com a privacidade, a ética, a confidencialidade, a proteção de dados e a cibersegurança.



O Tribunal já dispõe de muitos dados relativos à contratação pública – entre as prestações de contas anuais que recebe de aproximadamente 6500 entidades públicas, aos mais de 2500 contratos apreciados em sede de fiscalização prévia por ano – contando com um conjunto significativo de informação em formato digital.

## ENTREVISTA DO PRESIDENTE À REVISTA MUNICIPAL, DA ATAM



“ADMINISTRAR É HOJE MAIS DIFÍCIL E EXIGENTE, ATÉ PORQUE OS CIDADÃOS ESTÃO MAIS VIGILANTES”

O Presidente do Tribunal deu uma Entrevista à Revista Municipal, da Associação dos Trabalhadores da Administração Local (ATAM), na sua edição de novembro-dezembro de 2022.

Pode ler aqui a [Entrevista](#).

## COMITÉ DE ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA PRO PALOP-TL



O Tribunal de Contas de Portugal acolheu a reunião do Comité de acompanhamento do Programa Pro PALOP-TL, em que estão envolvidos os Tribunais de Contas da CPLP.

O Programa é financiado pela União Europeia e gerido pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), tendo o Tribunal de Contas de Portugal participado na sua execução.

As metas definidas relacionam-se com o reforço da governação económica e financeira nos PALOP e em Timor-Leste, indo ao encontro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda de 2030 das Nações Unidas, em particular o ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes.

## TRIBUNAL DE CONTAS CELEBRA DIA DA INTEGRIDADE



O Tribunal de Contas celebrou, no dia 26 de abril, o Dia da Integridade, numa [conferência](#) que se centrou no programa desenvolvido pela Instituição nesta matéria, assim como na temática da corrupção e sua prevenção, partindo da análise das orientações internacionais e nacionais a seguir.

Na abertura da sessão, que decorreu no Auditório, o Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, frisou que este é “um dia dedicado a tratar de matérias relacionadas com a Ética e a Deontologia, colocando assim de forma muito forte estes importantes temas na Agenda da Instituição”.

A cerimónia contou com a presença de Instituições externas, nomeadamente Tribunais e Inspeções Gerais.

## **TRIBUNAIS DE CONTAS DE PORTUGAL E DO CAZAQUISTÃO ASSINAM PROTOCOLO**



Os Presidentes dos Tribunais de Contas de Portugal e do Cazaquistão, respetivamente, José Tavares e Natalya Godunova, assinaram, em Lisboa, um protocolo de cooperação científica e técnica, nas áreas das metodologias de auditoria e controlo, prestação de contas e transformação digital.

De acordo com o protocolo, o aprofundamento da cooperação e a troca de experiências e ideias entre as Instituições serão concretizados quer a nível bilateral quer no quadro das organizações internacionais de que fazem parte, nomeadamente a INTOSAI (Organização Mundial dos Tribunais de Contas) e a EUROSAI (Organização Europeia dos Tribunais de Contas).

## 35 ANOS DA SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



A Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas iniciou atividade em 1988, há 35 anos, um aniversário que o Tribunal celebrou no Funchal, onde está situada no Palácio da Rua do Esmeraldo.



A cerimónia dos 35 Anos da Secção Regional da Madeira decorreu na sala de sessões, onde o Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, sublinhou que as funções do Tribunal têm de ser exercidas com independência, objetividade, verdade, responsabilidade e com elevados padrões éticos e profissionais, “dando sempre o exemplo, como é seu dever”.

Por sua vez, o Conselheiro da Secção Regional da Madeira, Paulo Pereira Gouveia, falou sobre o Estado atual e o ordenamento jurídico português, salientando a importância do princípio da separação de poderes e frisando que o Direito e o ordenamento jurídico é de todos.

As comemorações contaram com a presença do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, Ireneu Cabral Barreto, do Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira, José Manuel Rodrigues, e do Presidente do Governo Regional da Madeira, Miguel Albuquerque, entre outras autoridades da Região.



Na abertura, José Tavares afirmou ainda: “Não é fácil exercer funções no Tribunal de Contas. É muito exigente!”, sublinhando que, além da fiscalização prévia de atos e contratos, fiscalização concomitante, realização de auditorias, verificação de contas e julgamento das responsabilidades financeiras, “é muito importante a função pedagógica e construtiva”, que se expressa, nomeadamente, através das suas recomendações.

No encerramento, o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, José Manuel Rodrigues, sublinhou que a criação da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas veio potenciar a transparência e o rigor da aplicação dos dinheiros públicos.

“Há uma constatação que é a da independência, imparcialidade e isenção que sempre pautou a ação do Tribunal de Contas. Da sua existência, advém uma ação pedagógica. Estou aqui a testemunhar o prestígio do Tribunal junto da nossa comunidade e dos nossos cidadãos”, disse.

Durante a cerimónia realizou-se ainda uma palestra a cargo do Prof. Doutor Pedro Fernández Sánchez, da Faculdade de Direito de Lisboa, sobre “A Secção Regional da Madeira do Tribunal de

Contas como lugar de encontro entre o princípio da autonomia regional e o princípio da tutela da legalidade financeira no ordenamento jurídico".

No dia do 35.º Aniversário da Secção Regional, o Palácio da Rua do Esmeraldo não podia passar indiferente às celebrações, não só pelas características arquitetónicas de enorme riqueza e da sua torre Avista Navios, integrante da arquitetura típica madeirense do último quartel do séc. XVII, mas também pela lenda de que o Palácio chegou a ser a casa de Cristóvão Colombo, descobridor da América em 1492, que casou com a filha de Bartolomeu Perestrello, um dos três navegadores que, em 1419 chegou à Madeira.

## CONFERÊNCIA SOBRE AUDITORIA EM MATÉRIA DE GESTÃO DA ÁGUA



Na abertura da [conferência sobre auditoria em matéria de gestão da água](#), que decorreu no Tribunal de Contas, o Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, afirmou que a cooperação internacional é fundamental para garantir a proteção e o uso sustentável da água.

Os recursos hídricos transcendem as fronteiras nacionais, competindo às instâncias competentes, nacionais e internacionais, definir políticas e instrumentos que assegurem uma gestão sustentável da água e a proteção dos recursos hídricos.

## RELATÓRIO DE ATIVIDADES E CONTAS 2022



O Tribunal de Contas controlou em 2022 mais de 260 mil milhões de euros de despesa pública e 1170 entidades e fiscalizou mais de 1.800 atos e contratos de acordo com o [Relatório de Atividades de 2022](#).

Em 2022, o Tribunal de Contas emitiu todos os Pareceres sobre as Contas previstos na Lei, sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, e as Contas das Regiões Autónomas, bem como sobre as Contas da Presidência da República, da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas Regionais.

Na fiscalização prévia, foram fiscalizados 1.805 atos e contratos, tendo sido recusado o visto a 22 contratos.

Na fiscalização sucessiva, o Tribunal realizou 59 auditorias e outras ações de controlo, assim como outras 20 auditorias específicas para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Recebeu e validou 6.628 contas, tendo ainda sido objeto de verificação 325 contas de entidades públicas.

Decidiu 21 processos de efetivação de responsabilidades financeiras e concluiu a análise de 198 denúncias.

Durante o ano passado, foram ainda formuladas 2.741 recomendações, resultado da atividade desenvolvida pelo Tribunal na emissão dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, das auditorias e verificações de contas.

---

O ano de 2022 foi o ano de construção do Plano Estratégico Trienal 2023-2025, com objetivos que refletem o firme empenho no desenvolvimento sustentável das finanças públicas, promovendo a boa gestão dos recursos públicos, a responsabilidade e a prestação de contas.

Num mundo globalizado, vulnerável aos fenómenos naturais e ao crescente desenvolvimento digital, o Tribunal manteve-se atento aos assuntos emergentes no âmbito da sua missão e mandato, acompanhando, de forma permanente e sistemática, o acolhimento das suas recomendações.

O Relatório salienta também as atividades internacionais dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres, nomeadamente a cooperação com o Tribunal de Contas Europeu, bem como a designação do Tribunal de Contas para ser o novo auditor externo do CERN, a Organização Europeia de Investigação Nuclear.

Destaca-se também, as ações de cooperação desenvolvidas no âmbito da União Europeia, da Organização dos Tribunais de Contas da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), da INTOSAI (Organização mundial dos Tribunais de Contas), da EUROSAI (Organização europeia dos Tribunais de Contas) e da EURORAI, Organização que reúne Câmaras de Contas regionais.

Além disso, durante o ano, destacaram-se as audições na Assembleia da República, duas na Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, uma sobre o Relatório de Auditoria à Gestão do Novo Banco com Financiamento Público e outra no âmbito da Proposta de Orçamento do Estado para 2022, e ainda uma outra na Subcomissão para o acompanhamento dos Fundos Europeus e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

## TRIBUNAL DE CONTAS ACOLHE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA



O Tribunal de Contas recebeu, em Lisboa, no mês de junho, o Comité de Contacto que reúne os Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia.



Na ordem do dia estiveram temas tão importantes como a aplicação dos fundos europeus e a crise energética, assim como as alterações climáticas, a transição digital, a questão demográfica e o endividamento da União Europeia.

Além dos Presidentes dos Tribunais de Contas, participaram no evento cerca de 70 delegados dos 27 Estados-Membros e do Tribunal de Contas Europeu.

O evento integrou uma “*In-Camera Session*”, exclusiva para os Presidentes dos Tribunais de Contas onde se abordaram os grandes desafios que a UE enfrenta e as respostas que os Tribunais de Contas poderão dar para fazer face a tais desafios, contribuindo assim para a melhor aplicação dos dinheiros públicos europeus.

## VISITA AO TRIBUNAL DE CONTAS DE MARROCOS



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, acompanhado do Diretor-Geral, Fernando de Oliveira Silva, e da Subdiretora-Geral Conceição Ventura, visitaram no mês de fevereiro, o Tribunal de Contas de Marrocos, a convite da Presidente Zineb El Adaoui.

Durante a visita foi assinado um Protocolo de Cooperação Científica e Técnica entre ambas as Instituições.

Os domínios de cooperação prioritários incidem sobre a prestação eletrónica de contas, a transformação digital, a certificação das contas do Estado, a auditoria de conformidade e de desempenho, nomeadamente, nas áreas do ambiente, das alterações climáticas e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como o julgamento da responsabilidade financeira.

No final da visita, foram programadas as primeiras ações de cooperação técnica no Tribunal de Contas de Portugal.

## VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLO E POLÍTICAS PÚBLICAS



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, interveio no VIII Congresso Internacional de Controlo e Políticas Públicas, que decorreu em Salvador da Bahia, incidindo sobre o tema “O valor dos Tribunais de Contas nos processos de desenvolvimento”.

Na sua intervenção, o Presidente José Tavares sublinhou a distinção entre desenvolvimento e crescimento, especificando as áreas dos processos de desenvolvimento em que os Tribunais de Contas podem desempenhar um papel construtivo e com efeitos positivos.

A este propósito, lembrou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) constantes da Agenda 2030 das Nações Unidas, cujo cumprimento deve merecer a atenção dos Tribunais de Contas e, sublinhou, ainda, a importância dos princípios da boa administração e da responsabilidade como elementos estruturantes da gestão pública em prol do desenvolvimento.

## **VISITA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA**



Uma delegação do Tribunal de Contas, composta pelos Juízes Conselheiros Alziro Antunes Cardoso, Nuno Ribeiro Coelho e Miguel Pestana de Vasconcelos, visitou o Tribunal de Justiça da União Europeia.

Esta visita teve como objetivo o conhecimento da organização e funcionamento do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como a troca de ideias e de experiências entre a jurisdição e a competência dos dois Tribunais.

## **8.ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS**



O Tribunal de Contas de Portugal, representado pelo seu Presidente, José Tavares, e os Juízes Conselheiros Helena Abreu Lopes, Maria dos Anjos Capote e Mário Mendes Serrano, participou na

8.ª Conferência Internacional sobre prevenção e combate aos incêndios florestais, que decorreu no mês de maio, no Porto.

O Tribunal foi convidado a organizar um painel sobre o papel dos Tribunais de Contas nesta área tendo para o efeito solicitado às Instituições congéneres de Angola, Brasil, Estados Unidos, Espanha e União Europeia, que conjuntamente partilhassem ideias e experiências resultantes das suas atividades de controlos nos últimos anos.

**SECÇÕES REGIONAIS  
DO TRIBUNAL DE  
CONTAS PARTICIPAM  
NA ASSEMBLEIA GERAL  
DA EURORAI**



Os Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas Paulo Pereira Gouveia (Secção Regional da Madeira) e Cristina Flora (Secção Regional dos Açores), participaram no Seminário e na Assembleia Geral anual da EURORAI, Organização que reúne Câmaras de Contas regionais, que decorreu em Santiago de Compostela.

Mais de 90 delegados provenientes de 13 países participaram no seminário EURORAI, organizado pelo Conselho de Contas da Galiza, tendo como tema principal as auditorias de desempenho. Na Assembleia Geral anual, participaram representantes de 43 instituições da EURORAI.

## TRIBUNAL DE CONTAS EM CONFERÊNCIA DA OCDE



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, participou no mês de maio na Conferência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que reuniu em Paris Tribunais de Contas e organismos de controlo interno das administrações públicas dos Estados-Membros.

José Tavares foi moderador de uma sessão consagrada ao papel dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres na prevenção e deteção da fraude e da corrupção, em particular no que respeita à concessão de apoios e garantias públicas.

Tratou-se de um painel que proporcionou aos participantes uma experiência aprofundada em técnicas específicas de auditoria, sobretudo num contexto pós-COVID19, em que os governos aplicaram medidas significativas de estímulo económico para mitigar os efeitos económicos causados pela pandemia.

**GRUPO DE TRABALHO  
DA INTOSAI SOBRE A  
DÍVIDA PÚBLICA -  
TRIBUNAL DE CONTAS  
NOMEADO COMO  
REPRESENTANTE DA  
EUROSAI NO *STEERING  
COMMITTEE***



O Tribunal de Contas (TC) participa no grupo de trabalho da INTOSAI sobre a dívida pública (*Working Group on Public Debt – WGPD*) há mais de 20 anos. Desde 2020, integra as equipas de projetos que desenvolvem documentação de apoio a auditorias no contexto da dívida pública, designadamente:

- I.** O projeto “*Development of Guidelines in the Audit of Fiscal Exposures - Appendix \_2 - Fiscal “Exposures”*”, cuja equipa é constituída também pela Argentina, pelo Brasil e pela Rússia que lidera.
- II.** O projeto “*Compendium of practical procedures in the audit of Debt Authorization, Contracting, and Legal Framework on Public Debt*”, cuja equipa é constituída também pela Lituânia e pela Macedónia do Norte que lidera.

Em maio de 2023, o TC foi nomeado representante da EUROSAI no *Steering Committee*<sup>1</sup> que tem como principais funções e responsabilidades:

- Rever e garantir que o plano de trabalho do WGPD esteja alinhado com as metas e objetivos estratégicos do KSC da INTOSAI;
- Identificar produtos a desenvolver ou outros a rever e/ou atualizar;
- Realizar a revisão de garantia de qualidade às propostas de projetos e resultados de projetos de acordo com o quadro de referência de produtos IFPP (INTOSAI *Framework of Professional Pronouncements*) e não-IFPP;

---

<sup>1</sup> A presidência é assumida pela ISC das Filipinas, a vice-presidência pela ISC da Argentina e os restantes membros são os representantes de cada uma das organizações regionais, incluindo a EUROSAI.

- Recomendar meios eficazes para utilização dos produtos do WGPD;
- Coordenar e consultar as partes interessadas internas/externas e outros especialistas, conforme necessário;
- Facilitar a realização de atividades de capacitação em coordenação com organizações regionais.

Conselheiro Responsável: Ana Leal Furtado

## CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO E CONTROLO DAS FINANÇAS PÚBLICAS



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, participou, na Universidade de Salamanca, no Congresso Internacional sobre gestão pública, controlo financeiro e responsabilidade onde, na conferência de abertura, sublinhou que a responsabilidade tem como fundamentos a liberdade, o poder e a autonomia, numa relação diretamente proporcional, distinguindo os vários tipos de responsabilidade inerentes à gestão pública e a respetiva efetivação.



---

# ARQUIVO HISTÓRICO



## UMA VIAGEM ATÉ PARIS – PORTUGAL NA EXPOSIÇÃO UNIVERSAL DE PARIS DE 1900



Venha connosco numa viagem no espaço e no tempo à Paris de 1900 visitar a Exposição Universal e conhecer os dois pavilhões portugueses.

Destaca-se como curiosidade, o caso das obras de arte perdidas no naufrágio do vapor Saint-André.

Para saber mais sobre esta história e os personagens envolvidos, [ingresse nessa viagem](#).

## MAIS UM PORMENOR DA TAPEÇARIA “O NÚMERO” DE ALMADA NEGREIROS



A citação de Raimundo Lúlio (c. 1232-1315) que se encontra na tapeçaria “O Número”, por cima da figura central:

**“Ah numerante que estabelece o número! / Ah Espírito Santo que aperfeiçoas o número!”**

É citado o *numerante*, aquele que numera, cria e usa os números. É também uma referência ao trabalho dos contadores, “que com a sua prática, envolvendo os números e respetivas operações algébricas como instrumento fundamental do seu trabalho, os estabelecem”.

Em seguida, “evoca-se o aperfeiçoamento do conceito de número”.

Raimundo Lúlio é o primeiro autor a utilizar uma língua neolatina para expressar os conhecimentos filosóficos, científicos e técnicos, tendo sido possivelmente esse fato que terá motivado Almada Negreiros a escolher esta citação, que atribui o desenvolvimento do conceito do número a uma inspiração divina. Raimundo Lúlio foi o mais importante escritor, filósofo, poeta, missionário e teólogo da língua catalã. Com muitos trabalhos também em árabe e em latim, bem como em língua d'oc (occitano).

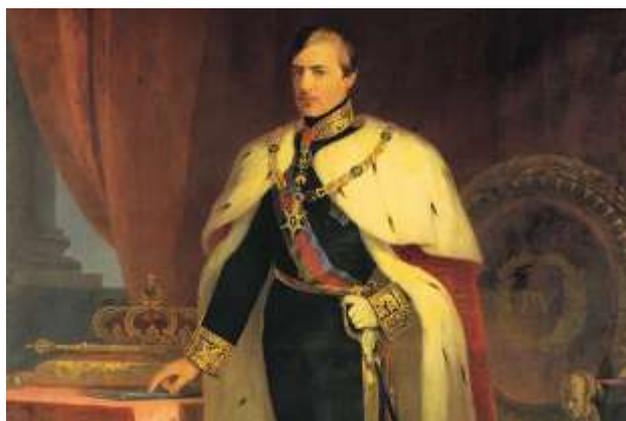
Veja também: [CONHECE ESTA TAPEÇARIA DE PORTALEGRE?](#)

## O PINTOR MIGUEL LUPI



Sabia que Miguel Ângelo Lupi, pintor português do século XIX, na encruzilhada entre o romantismo e o realismo, foi funcionário do Tribunal de Contas?

Ele é o autor do retrato a óleo de D. Pedro V que podemos admirar no átrio do edifício-sede do Tribunal de Contas.



Venha conhecer Miguel Lupi – Pintor e Amanuense no Tribunal de Contas





