

8

julho a dezembro 2024

# Revista

## do Tribunal de Contas



TRIBUNAL DE  
CONTAS







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

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

ISSN: 0871 3065

Depósito Legal: 93097/95

“Isenta de registo na ERC, nos termos da alínea a) do 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

### **Diretora: *Presidente do Tribunal de Contas***

Filipa Urbano Calvão

### **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 Poiares / Silvina Pena / Lúcia Gaspar

### **Apoio Informático**

João Carlos Cardoso / João Paulo Amado

### **Conceção Gráfica da Capa**

Susana Barriga

### **Propriedade: *Tribunal de Contas* ([www.tcontas.pt](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 8 – julho a dezembro de 2024

Com este n.º 8 da *Revista do Tribunal de Contas*, em suporte digital, encerramos o terceiro ano da Revista neste formato, mantendo a mesma equipa, que tem conseguido assegurar a regularidade e a tempestividade de edição desta publicação.

Apraz-me registar, neste primeiro número editado no meu mandato, a relevância da Revista enquanto espaço de intervenção de todos quantos, no domínio da jurisdição financeira e a propósito dela, queiram ver as suas teses e ideias objeto de publicação e de um salutar debate.

Por isso, apelo à comunidade dos cultores da jurisdição financeira que não hesitem em submeter artigos, com vista à sua publicação na Revista do Tribunal de Contas.

Neste número, no espaço de divulgação de artigos científicos e técnicos são publicados dois estudos com temáticas muito pertinentes e desafiantes.

O primeiro artigo analisa o dever de boa gestão financeira pública, quer à luz do direito europeu quer do direito nacional e em função do papel que, na matéria de controlo do cumprimento de tal dever, incumbe ao Tribunal de Contas Europeu e ao Tribunal de Contas de Portugal.

Já no segundo artigo, sobre o “Euro Digital e a estabilidade financeira”, dá-se conta das preocupações relacionadas com a preparação da emissão de um euro digital, das limitações à sua utilização como reserva de valor e dos desafios que a sua emissão e circulação colocam à estabilidade financeira, finalizando pelo papel que nesta matéria deve ser conferido ao Banco Central Europeu, enquanto instituição responsável pela política monetária e pela estabilidade dos preços.

Na perspetiva de alargar o espaço de divulgação da Revista do Tribunal de Contas, dando-lhe uma projeção que vá além dos leitores de língua portuguesa, certos conteúdos, começando por ora pelos sumários/resumos dos Estudos, passarão a constar em língua inglesa; paralelamente, assegurar-se-á a adaptação do próprio sítio da Revista a este novo figurino.

Mantendo, numa outra área, o registo habitual, procede-se à divulgação da atividade mais relevante levada a cabo pelo Tribunal, quer através do Plenário Geral, quer através das suas diversas Secções da Sede e das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, abrangendo diversos atos

(pareceres/relatórios/decisões/sentenças/acórdãos), aprovados ou divulgados neste 2.º semestre de 2024.

São variados os atos do Tribunal selecionados, quer os o Pareceres da Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, quer no domínio da fiscalização prévia, do controlo sucessivo e da responsabilidade financeira, lançando-se aqui um desafio ao leitor atento para, dentro das áreas que sejam do seu especial interesse, pesquisar os atos que possam justificar mais apelativa leitura e análise.

Permito-me aqui destacar o Relatório aprovado pelo Tribunal de Contas sobre a “Gestão da Crise Pandémica de Covid-19”, nomeadamente as recomendações formuladas pelo Tribunal sobre como acorrer a novos incidentes graves ou catástrofes, num trabalho fundamental de antecipação por parte dos governos e das organizações e estruturas públicas, que permita orientar a ação dos diferentes intervenientes nas respostas a crise similares futuras.

Procede-se, de seguida, à divulgação de dois acórdãos, um do Tribunal de Justiça da União Europeia, sobre a Diretiva 2011/7/UE, relacionado com a obrigação de os Estados-Membros assegurarem o cumprimento pelas entidades públicas dos prazos de pagamento nas transações comerciais e outro do Supremo Tribunal Administrativo, sobre a contratação pública e o regime do preço anormalmente baixo. Divulgam-se também dois relatórios do Tribunal de Contas Europeu, relacionados com o cumprimento dos objetivos dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MER).

Procede-se, ainda, à divulgação de várias notícias sobre temáticas de maior relevância, nacional e internacional, no domínio dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres, destacando-se aqui a eleição do Tribunal de Contas de Portugal como Vice-Presidente da JURISAI.

Por fim, na habitual rubrica do Arquivo Histórico, dá-se conta da transferência do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas para a Torre do Tombo, para melhor preservação de todo o acervo documental deste arquivo, que constitui uma fonte fundamental para o conhecimento da história das finanças públicas de Portugal e dos Países de língua portuguesa.

A Diretora da Revista

Filipa Urbano Calvão

# SUMÁRIO

ESTUDOS.....	7
<b>Tribunal de Contas de Portugal e Tribunal de Contas Europeu no Controlo Holístico da Boa Gestão Financeira Pública .....</b>	<b>9</b>
<i>Carlos C. Proença .....</i>	<i>9</i>
<b>O Euro Digital e a Estabilidade Financeira: Análise Crítica das Propostas de Limitação da Utilização como Reserva de Valor .....</b>	<b>51</b>
<i>André Filipe Morais.....</i>	<i>51</i>
ATIVIDADE DO TRIBUNAL .....	91
Plenário Geral .....	93
Controlo Prévio e Concomitante .....	115
Controlo Sucessivo.....	125
Responsabilidades Financeiras.....	154
Secção Regional dos Açores .....	165
Secção Regional da Madeira.....	187
JURISPRUDÊNCIA E RELATÓRIOS DE OUTROS TRIBUNAIS E PARECERES DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA	207
Tribunal de Justiça da União Europeia .....	209
Tribunal de Contas Europeu .....	211
Supremo Tribunal Administrativo.....	217
ATUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL.....	219
Atualidade Nacional.....	221
Atualidade Internacional .....	229
ARQUIVO HISTÓRICO .....	239







## SUMÁRIO

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

---

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

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

*Carlos C. Proença*

### SUMMARY

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

## 1. Introdução

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

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

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

---

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

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

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

Naturalmente, é ao poder político, devidamente legitimado através do voto popular, que compete estabelecer aquelas prioridades, o que faz através da lei<sup>4</sup>, conferindo, depois, à Administração Pública os instrumentos adequados para a respetiva prossecução.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Num outro ensaio<sup>5</sup>, aliás, identificámos a “*boa gestão financeira*”, constante da letra do n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC, como um exemplo de *conceito indeterminado*<sup>6</sup> existente no ordenamento jurídico português. Quer dizer: a boa gestão financeira surge como um conceito cujo conteúdo e alcance é impreciso e maleável, insuscetível de determinação *a priori*, resultante do reconhecimento pelo legislador da sua incapacidade para prever todas as situações sociais juridicamente relevantes, competindo ao intérprete e aplicador da lei um papel decisivo no preenchimento da indeterminação concetual, o qual tem lugar somente depois de verificada uma situação concreta e real da vida suscetível de se subsumir à mesma, portanto *a posterior*. No contexto do presente escrito, tal intérprete e aplicador será, num primeiro nível (o da atuação administrativa), qualquer órgão ou funcionário público cuja competência, ou função, implique lidar com dinheiros ou outros valores públicos e, em última instância (a do controlo jurisdicional), o TdC.

Sem embargo, o n.º 6 do artigo 61.º do mesmo diploma legal, por sua vez, refere-se aos “*princípios de boa gestão*” como critério de atuação dos autores de comportamentos suscetíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória<sup>7</sup>, traduzida na obrigação de reposição de quantias monetárias desaparecidas, ilegalmente pagas ou em falta, na qual o TdC poderá condenar o agente público nas situações de alcance, desvio de dinheiro e pagamentos indevidos (artigo 59.º) ou, ainda, na situação de não arrecadação de receitas (artigo 60.º).

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

---

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

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

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

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

o n.º 5 do artigo 310.<sup>º</sup> e o 1.º parágrafo do artigo 317.<sup>º</sup><sup>10</sup> do TFUE, mas também do direito secundário, como o Regulamento Financeiro da UE (doravante RFUE)<sup>11</sup>, que, antes do mais, na alínea 59) do seu artigo 2.º, referente às “*definições*”, opera ao preenchimento do conceito de “*boa gestão financeira*”<sup>12</sup>, mas, igualmente, do seu artigo 6.º, no qual o princípio da boa gestão financeira é identificado como um princípio orçamental.

Consistindo numa tipologia de norma jurídica pautada por um grau de abstração superior comparativamente ao das regras de direito, os princípios jurídicos são compatíveis com vários níveis de otimização, admitindo diferentes níveis de concretização<sup>13</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### 3. O dever de boa gestão financeira pública

Os recursos públicos visam a satisfação de necessidades coletivas públicas, cujo conjunto pode ser agregado pelo chamado *interesse público*, por vezes coincidente com o designado *interesse geral*<sup>14</sup>. Naturalmente, aquelas necessidades são múltiplas e infundáveis, em resultado da evolução das sociedades e de um permanente devir que, a cada novo ciclo geracional, é revelador de novas carências coletivas<sup>15</sup>. Já os recursos públicos (sobretudo os dinheiros, mas também os demais valores) apresentam-se sempre escassos e finitos.

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

---

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

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

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

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

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

- i) o gestor público em sentido técnico, ou propriamente dito, a quem se aplica o Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que aprovou o Novo Estatuto do Gestor Público (adiante NEGP) e revogou o Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de dezembro; e
- ii) o gestor de recursos públicos, figura mais abrangente que, compreendendo aquele, contempla qualquer funcionário ou agente que administre dinheiros ou outros valores públicos<sup>16</sup>.

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

Relativamente a sobre quem incide o mencionado dever, no quadro legal português avultam algumas disposições da LOPTC, designadamente o artigo 2.º, na medida em que elenca as entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC<sup>17</sup>; releva também o artigo 51.º,

---

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

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

parcialmente coincidente com os n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, por prever as entidades sobre as quais recai o dever de elaborar e prestar contas ao TdC<sup>18</sup>. Evidentemente, os funcionários destas entidades encontram-se sujeitos ao dever de boa gestão financeira pública no tocante aos dinheiros e demais valores públicos que, por causa das suas funções, administrem.

Destaca-se, igualmente, o NEGP, na medida em que sujeita os gestores públicos em sentido técnico ao dever de boa gestão financeira pública, o qual se encontra subjacente aos deveres profissionais relacionados com o modo de exercício da gestão, previstos nas alíneas a) a e) e g) do respetivo artigo 5.º<sup>19</sup>. Aquele diploma legal (i) aplica-se a quem tenha sido designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas que integram o setor empresarial do Estado (n.º 1 do artigo 1.º), com exceção dos membros de órgãos de administração de instituições de crédito integradas no setor empresarial do Estado (n.º 2 do artigo 1.º)<sup>20</sup>; (ii) também se aplica, ainda que parcialmente, aos titulares de órgãos de gestão de empresas participadas pelo Estado, quando designados por este (n.º 1 do artigo 2.º); (iii) subsidiariamente, aplica-se aos titulares dos órgãos de gestão das empresas públicas que integram os setores empresariais regionais e locais (n.º 2 do artigo 2.º); (iv) com as devidas adaptações, aplica-se ainda aos membros de órgãos diretivos das autoridades reguladoras independentes e dos institutos públicos de regime especial que expressamente o prevejam (n.º 3 do artigo 2.º).

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2. Conteúdo do dever de boa gestão financeira pública**

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

---

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

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

§1. A) O interesse público corresponde ao interesse geral da coletividade e contrapõe-se aos interesses egoístas e pessoais. Naquele avulta a satisfação das necessidades coletivas públicas; nos segundos estão em causa interesses particulares ou lobistas<sup>22</sup>. Assumindo a dignidade de princípio<sup>23</sup>, a prossecução do interesse público é a razão de ser da existência e o primordial objetivo da administração pública. Nesse sentido, que visa tal e nobre fim, apresenta-se o n.º 1 do artigo 266.º da CRP: “*A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”. Nessa perspetiva, quem gere dinheiros públicos deverá ter naquela motivação o seu *móbil*.

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

B) Por outro lado, a equidade intergeracional obriga a que, previamente à assunção de obrigações geradoras de despesa pública (sobretudo avultada), designadamente com infraestruturas públicas, se valore a oneração que daí decorre para as gerações futuras. Não adentrando na discussão política sobre a necessidade, ou não, de determinadas infraestruturas<sup>24</sup>, em causa está a necessária ponderação entre os encargos financeiros públicos assumidos a longo prazo pelas gerações atuais, os

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

§2. Em matéria de adoção de boas práticas gestionárias (mas, indissociavelmente, também no que tange à prossecução do interesse público e à ponderação da equidade intergeracional<sup>26</sup>) avultam as recomendações que, na sequência de operações de auditoria levadas a efeito e nas quais aquele aspeto seja objeto de controlo, o TdC e/ou o TCE podem apresentar às entidades auditadas e, naturalmente, sobretudo aos seus gestores. As recomendações contêm sugestões de atuação com vista ao suprimento, ou correção, de deficiências detetadas na gestão pública e à prevenção da sua repetição, assim como sugestões de melhoria de procedimentos e práticas gestionárias<sup>27</sup>. As mesmas visam, portanto, a adoção de bons comportamentos de gestão financeira pública<sup>28</sup>.

Para terem efetividade, ressalvadas determinadas situações devidamente justificadas, as recomendações devem ser acatadas, sob pena de responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos de gestão das entidades auditadas, sem embargo da eventual cumulação com outras sanções no âmbito de distintas modalidades de responsabilidades (v.g. disciplinar, criminal<sup>29</sup>). Neste particular, a alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC prevê, como fonte de responsabilidade financeira sancionatória, traduzida na aplicação de multas, os casos de “*não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal*”<sup>30</sup>. Já o TCE, enquanto tribunal de auditoria, desprovido de competências jurisdicionais ou sequer poder decisório, não dispõe de competência para aplicar sanções por idêntico comportamento aos gestores das entidades que audita, isto é, que não tenham acatado as suas recomendações<sup>31</sup>. Ainda assim, ambas as ISC, e sobretudo o TCE por se encontrar desprovido de poderes sancionatórios, têm nas chamadas auditorias de seguimento (*performance audit follow-up*) um importante instrumento para assinalar o cumprimento das suas recomendações, no que se pode relevar uma fonte de *responsabilidade perante os cidadãos* (“responsabilidade social”) das entidades auditadas, sobretudo nas situações de incumprimento das recomendações apresentadas.

---

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

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

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

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

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

<sup>31</sup> Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu...*, cit., p. 115.

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

A) À semelhança do Direito (tal como da moral, do trato social ou de outros sistemas que estabelecem padrões de comportamentos em sociedade), a ética é um sistema de ordenação social, definindo modelos, ou standards, de condutas que devem ser adotados em comunidade. Regulando, portanto, relações intersubjetivas, ou relações entre pessoas, e extravasando o “mero” cumprimento da lei, a ética é marcada por valores e princípios construídos e comumente aceites, devendo, como tal, ser observados<sup>32</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

A integridade evidencia a importância dos *planos de prevenção de riscos* e dos *canais de denúncias*, os quais devem existir também nas organizações públicas. A montante, os planos de prevenção de riscos<sup>33</sup> permitem acautelar situações de risco, identificando-as (v.g. conflitos de interesse; desvio ou perda de dinheiros ou de outros valores públicos) e fornecendo indicações, ou orientações, que permitam, preferentemente, evitá-las, ou, não sendo possível a prevenção, mitigá-las, bem assim como lidar com elas (v.g. nos conflitos de interesse, sensibilizando para a necessidade de deles se dar conhecimento, devendo os decisores públicos, sempre que com eles se deparem, escusar-se de participar nos inerentes procedimentos decisórios – pré-contratuais ou adjudicatórios – de escolha dos cocontratantes privados no âmbito da celebração de contratos públicos). A jusante, os canais de denúncias permitem a participação cidadã e o envolvimento da sociedade civil no reporte, e acompanhamento, de situações suspeitas, ou duvidosas, no plano legal ou ético.

---

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

C) Outra dimensão de natureza subjetiva à qual a boa gestão financeira pública é sensível tem a ver com a responsabilização, reconduzível à ideia de *accountability* e desdobrada em duas vertentes: a prestação de contas e a responsabilidade pela má gestão financeira pública efetuada<sup>34</sup>.

Quem gere dinheiros ou outros valores públicos deverá estar consciente de que sobre si incide o dever de prestar contas pela gestão levada a cabo. Quer dizer: os gestores de dinheiros públicos devem justificar a utilização que fazem desses dinheiros, seja na perspetiva objetiva, ou estrita, de cumprimento da legalidade e regularidade das normas legais e das regras contabilísticas aplicáveis à cobrança de receita e à realização de despesa, seja na perspetiva subjetiva de boa gestão financeira pública, a qual advirá do mérito, oportunidade ou conveniência resultante das opções gestionárias tomadas<sup>35</sup>.

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

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

Sobre quem administra dinheiros ou outros valores públicos também incidem deveres acessórios e conexos com o dever de boa gestão financeira pública, concretamente especiais – por se manifestarem com maior intensidade comparativamente ao que acontece na boa gestão financeira privada – deveres de diligência e prudência<sup>36</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

No vasto leque de tais recursos deparamo-nos, antes do mais, com os dinheiros públicos, mas também com outros valores públicos, como o património (imobiliário, designadamente infraestruturas e monumentos, entre outros<sup>37</sup>).

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

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

---

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

realização da despesa, por outro, casos de prática, autorização ou sancionamento, com dolo ou culpa grave, que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis (artigo 60.º), conexos com a cobrança de receita<sup>38</sup>.

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

Em execução da previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 322.º do TFUE, o Estatuto dos Funcionários e Agentes da UE<sup>39</sup> (artigo 22.º) e o RFUE (artigos 90.º e seguintes) preveem a responsabilidade disciplinar e pecuniária dos intervenientes financeiros (v.g. gestores orçamentais, contabilistas, gestores de fundos para adiantamento)<sup>40</sup>, decorrente de más utilizações dos dinheiros públicos europeus a que os mesmos têm acesso, e que gerem, em virtude dos respetivos exercícios funcionais. Garantindo aos funcionários europeus o direito de impugnação contenciosa de decisões administrativas aplicativas de sanções disciplinares, é ao Tribunal de Justiça da UE – e não ao TCE, que se apresenta desprovido de funções jurisdicionais – que compete a apreciação jurisdicional da legalidade dessas decisões (*vide* artigo 270.º do TFUE)<sup>41</sup>. De igual forma, os artigos 94.º e 95.º, do RFUE, preveem como factos suscetíveis de implicar a responsabilidade disciplinar e pecuniária<sup>42</sup> do contabilista, e dos gestores de fundos para adiantamento, a perda ou deterioração de fundos, valores ou documentos à sua guarda [alínea a)]; a efetuação de cobranças ou pagamentos em

---

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

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

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

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

<sup>42</sup> Cfr. Helena Abreu LOPES, *op. cit.*, p. 238 e ss.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

No chamado *Estado administrador tradicional*, que surgiu no final do século XIX e início do século XX, os órgãos de gestão da Administração Pública deveriam obedecer “apenas” às normas jurídicas (orçamentais, contabilísticas e financeiras) em vigor<sup>44</sup>, pelo que no cumprimento da conformidade legal residia a “única” finalidade do controlo financeiro externo, não se questionando o mérito da gestão financeira pública. Atualmente, não sendo a única, o respeito da conformidade legal corresponde à primeira finalidade daquele controlo.

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

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

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

<sup>44</sup> Cfr. Paulo Nogueira da COSTA, *op. cit.*, p. 166.

<sup>45</sup> Assim, José F. F. TAVARES, *A Administração Pública...*, *cit.*, p. 77.

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

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

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

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

---

<sup>46</sup> Assim Vítor CALDEIRA, *op. cit.*, p. 189.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Particularmente relevante apresenta-se a fiscalização prévia, prevista nos artigos 44.º e seguintes da LOPTC, por tutelar a legalidade financeira de atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas (delimitados no artigo 46.º, sem embargo das isenções previstas no artigo 47.º, bem como da dispensa de fiscalização prévia constante do artigo 48.º), além da verificação do cabimento orçamental dos respetivos encargos. No quadro dos inerentes processos, o TdC fiscaliza, a montante, isto é, previamente à assunção de despesa pública, a legalidade da mesma (além de verificar o respetivo cabimento orçamental), concedendo, ou recusando, o visto aos atos, contratos e demais instrumentos sujeitos a fiscalização prévia<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Por razões que se prendem com a “*inexistência de condições imprescindíveis à preparação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas a integrar a CGE*”, previstas na LEO, as quais surgem elencadas no documento do TdC intitulado “*No início de uma nova legislatura Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas*”, de 1 de março de 2024, pp. 8 e 9, no qual também se prevê para 2027 a apresentação da primeira Conta Geral do Estado (portanto, referente ao exercício económico de 2026) que deverá ser certificada (disponível in [https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Documents/contributo\\_2024.pdf](https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Documents/contributo_2024.pdf)).

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

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

No quadro da UE e no âmbito da atividade da respetiva ISC, o 1.º parágrafo do artigo 285.º do TFUE identifica a competência *genérica* do TCE: *assegurar a fiscalização das contas da União*. Quer dizer: enquanto instituição máxima (ou suprema) de *controlo financeiro externo*, é papel do TCE controlar, em último grau, a *legalidade* e a *regularidade* das finanças públicas da UE<sup>50</sup>. Por um lado, o TCE fiscaliza a execução do Orçamento Geral da União (4.º parágrafo do n.º 4 do artigo 287.º do TFUE); por outro, também controla a alocação dos Fundos Europeus de Desenvolvimento<sup>51</sup>, distribuídos através dos Quadros Financeiros Plurianuais, matéria que tem subjacente a acima mencionada descentralização da gestão orçamental europeia<sup>52</sup>, responsável pela deslocação do controlo dos fundos comunitários para as autoridades nacionais dos Estados membros<sup>53</sup>. Em complemento, a 1.ª parte do 1.º parágrafo do n.º 2 do artigo 287.º do TFUE acrescenta que o TCE examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas da União<sup>54</sup>.

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

---

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

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

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

<sup>53</sup> Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu...*, *cit.*, p. 66.

<sup>54</sup> Cfr. Carlos Carranho PROENÇA, *Tribunal de Contas Europeu...*, *cit.*, p. 79.

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

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

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

O designado *Estado garantidor*, que surgiu a meio do século XX, implicou uma reconfiguração da Administração Pública e da respetiva gestão. Pressupondo o respeito da estrita e objetiva legalidade e regularidade orçamental, contabilística e financeira, exige-se que a gestão pública, focada no fornecimento de prestações sociais às populações, seja boa<sup>56</sup>, o que é aferido pela *economia*, *eficácia* e *eficiência* alcançadas com a alocação de dinheiros públicos. Consequentemente, o controlo financeiro externo passou a avaliar, também, o mérito da gestão.

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

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

---

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

<sup>56</sup> Cfr. Paulo Nogueira da COSTA, *op. cit.*, p. 167.

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

A referida ponderação deverá ocorrer em dois momentos distintos:

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

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

Em relação ao que se deva entender por aqueles três E vislumbram-se várias definições em diferentes fontes documentais que dizem particularmente respeito ao TdC e ao TCE, algumas das quais são atos legislativos – a LEO e o RFUE – sem embargo das que são propostas pela doutrina<sup>57</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>61</sup> Cfr. Vítor CALDEIRA, *op. cit.*, p. 188.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>62</sup> Cfr. Paulo Nogueira da COSTA, *op. cit.*, pp. 464 e ss.

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

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

Algumas ISC<sup>64</sup> já se encontram sensibilizadas para esta nova dimensão em perspetiva do controlo financeiro externo, tal como se procura generalizar essa conscientização em relação àquelas em que tal ainda não se verifica. Para este desiderato também terá contribuído a *Declaração de Abu Dhabi*, aprovada em dezembro de 2019 pela *INTOSAI* e cujo objetivo foi o fomento do papel das ISC no auxílio aos respetivos Governos nacionais no melhoramento dos resultados da gestão (*performance*), no aumento da transparência, na promoção da prestação de contas (*accountability*) e no combate à corrupção<sup>65</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainda que a preocupação com a salvaguarda dos fatores ESG tenha nascido no âmbito da gestão privada<sup>66</sup>, contribuindo para o incremento da valorização das empresas (o chamado *firm value*)<sup>67</sup>, rapidamente se alastrou ao quadro da gestão financeira pública, com particular acuidade e maior intensidade, tendo em conta o dever de esta promover o interesse público.

A *good governance* das organizações, sobretudo públicas, deve considerar os fatores ligados, antes do mais, com a própria governança corporativa, mas também conexos com a sustentabilidade ambiental e com preocupações sociais, num horizonte latitudinário que abrangerá as ISC, os *stakeholders*, parceiros (v.g. ISC de outros países ou de organizações internacionais, como o TCE) e cidadãos. Em causa estão comportamentos de liderança pautados pela ética, pela integridade e pela responsabilização (em suma, conexos com as dimensões subjetivas do dever de boa gestão financeira pública, como supra visto), particularmente vocacionados para a assunção de um compromisso pelo respeito ou observância (*compliance*) dos fatores ESG<sup>68</sup>.

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

---

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

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

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

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

Na perspetiva das organizações públicas discutem-se, naquele âmbito, matérias como a transparência<sup>69</sup>, a ética, a integridade, a qualidade do serviço público prestado, a orientação do serviço público para o cidadão-administrado cada vez mais encarado como cidadão-cliente<sup>70</sup>, a responsabilização na adoção e execução de decisões públicas, práticas de *compliance* e anticorrupção<sup>71</sup>.

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

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

---

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

<sup>70</sup> Cfr. José F. F. TAVARES, *A Administração Pública...*, cit., pp. 80.

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

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

Por *fatores sociais* entendem-se as políticas de relacionamento da organização com os seus trabalhadores, fornecedores, clientes e com a comunidade em que está inserida<sup>73</sup>, como a política salarial (v.g. níveis salariais dignos, salário igual entre homens e mulheres), medidas de inclusão (v.g. de pessoas com deficiência nos seus quadros), a criação de subsistemas de previdência que complementem o sistema geral de Segurança Social, medidas de conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar<sup>74</sup>.

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

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

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

Aduza-se que, nos domínios da governança corporativa, o TCE já o fez, tendo recentemente auditado o Registo da Transparência da UE, o que culminou com o Relatório Especial 5/2024<sup>75</sup>.

---

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

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

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

Refira-se que, em matéria de sustentabilidade ambiental<sup>76</sup>, o TdC também já o fez, podendo mencionar-se, a título de exemplo, a recente Auditoria da Secção Regional dos Açores à “Monitorização da qualidade do ar na Região Autónoma dos Açores”, constante do Relatório n.º 05/2024-FS/SRCTC. Tratou-se de uma auditoria à Política Regional para a Qualidade do Ar na Região Autónoma dos Açores, no âmbito da qual se encontra inscrita a Estratégia Regional do Ar Açores 2030<sup>77</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

A “lei” – aqui entendida num sentido amplo, de forma a abranger não apenas os atos legislativos nacionais, mas também os atos legislativos europeus<sup>78</sup> – desempenha, nesta matéria, um protagonismo incontornável, no sentido em que os Tribunais de Contas e instituições congéneres, em geral, sendo independentes, estão “apenas” sujeitos à lei, aplicando-a. Nessa medida, vislumbrando-se na previsão das disposições constantes dos atos legislativos a necessidade de salvaguarda dos fatores *ESG* pelas entidades públicas, as ISC estarão mandatadas para, agindo *ex officio*, controlarem a atuação gestonária daquelas entidades na tutela dos mencionados fatores.

Refira-se que, em Portugal, o Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>79</sup>, correspondendo à transposição de diretivas europeias sobre contratação pública<sup>80</sup>, fá-lo.

---

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

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

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

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

Atente-se, igualmente, ao n.º 6 do artigo 42.º, segundo o qual o caderno de encargos da execução dos contratos públicos poderá conter cláusulas que, desde que relacionadas com a mencionada execução, digam respeito “a condições de natureza social, ambiental” ou destinadas a favorecer determinados aspetos, elencados nas alíneas, igualmente relacionados com os fatores ESG<sup>82</sup>.

O artigo 66.º-B do Código das Sociedades Comerciais (CSC)<sup>83</sup>, a que se encontram sujeitas também as empresas públicas que revistam a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial<sup>84</sup> (normalmente, sociedade anónima)<sup>85</sup>, *ex-vi* n.º 1 do artigo 14.º do NRJSPE<sup>86/87</sup>, exige às “grandes empresas que sejam entidades de interesse público, que à data de encerramento do seu balanço excedam um número médio de 500 trabalhadores durante o exercício anual” que incluam no seu relatório de gestão “uma demonstração não financeira” (n.º 1), a qual deverá conter informação suficiente acerca da atividade da empresa relativamente aos fatores ESG<sup>88</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pondere-se, ainda, o Regulamento (UE) 2020/852, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020, relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088<sup>91</sup>, o qual “*estabelece os critérios para determinar se uma atividade económica é qualificada como sustentável do ponto de vista ambiental, com vista a estabelecer em que grau um investimento é sustentável do ponto de vista ambiental*” (artigo 1.<sup>o</sup>).

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

---

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

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

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

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

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

atividades no ambiente e na sociedade<sup>93</sup>, matéria que suscita novos desafios à auditoria relacionados com a verificação da fiabilidade da informação não financeira reportada.

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

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

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

### 6. Conclusão

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

linguísticas do TFUE<sup>95</sup>, pelo que a mesma tenderá a não extravasar, no mínimo em alguns domínios, o mero aspeto semântico<sup>96</sup>, o que é visível, designadamente, no controlo da execução descentralizada do orçamento da UE, sobretudo na matéria dos fundos europeus recebidos por Portugal, em cuja fiscalização participam tanto o TCE como o TdC, e onde são levadas a cabo, também, *auditorias coordenadas* entre ambos (mais amplamente, inclusive com a participação das ISC de outros Estados membros da União), as quais constituem um bom exemplo do exercício dos deveres de colaboração e cooperação recíproca previstos no n.º 3 do artigo 287.º do TFUE<sup>97</sup>.

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

Por outro lado, no quadro jurídico português, a boa gestão financeira, como conceito geral a indeterminado, apresenta uma melhor aptidão para englobar os fatores de governança corporativa, sustentabilidade ambiental e responsabilidade social enquanto preocupações da boa governança (*good governance*) pública, comparativamente ao quadro jurídico da UE, no qual a boa gestão financeira se apresenta como um princípio, por enquanto preenchido pelos conceitos de *economia, eficácia e eficiência* na alocação dos dinheiros públicos. Neste particular, seria útil atualizar o RFUE, necessidade que não se vislumbra em relação à LOPTC ou a outros diplomas legislativos, como a LEO ou o CCP, nos quais também se vislumbram competências do TdC<sup>98</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

---

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

# O EURO DIGITAL E A ESTABILIDADE FINANCEIRA: ANÁLISE CRÍTICA DAS PROPOSTAS DE LIMITAÇÃO DA UTILIZAÇÃO COMO RESERVA DE VALOR<sup>1</sup>

*André Filipe Morais<sup>2</sup>*

## SUMÁRIO

I. Introdução II. O euro digital A. Considerações iniciais. As necessidades subjacentes a um euro digital III. Moeda e funções monetárias A. O cumprimento das três funções monetárias pelo euro digital IV. O euro digital e a estabilidade financeira A. Os limites à utilização do euro digital como reserva de valor. B. Apreciação crítica da proposta da Comissão V. Conclusões VI. Bibliografia

## ABSTRACT

This article studies the relation between the digital euro, as this new type of central bank currency is framed in the Proposal of the European Commission, and financial stability. In particular, it is performed an analysis of (i) the impact on the financial system stability that a digital euro available for retail payments may pose, (ii) which solutions the Commission's Proposal sets forth to decrease such impact (holding limits and no remuneration), and, lastly, (iii) how such solutions do actually reflect the true nature of the threat to the stability of the financial system arising from the issuance and circulation of the digital euro, and if, following an acute assessment of the threats, such solutions are adequate.

## KEYWORDS

Digital euro; financial stability; central bank digital currencies (CBDC); CBDC holding limits; CBDC remuneration.

---

<sup>1</sup> Este estudo teve por base um trabalho realizado no âmbito do XXIV Curso de Pós-graduação em Direito Bancário, da Bolsa e dos Seguros (2023/24), do Instituto de Direito Bancário, da Bolsa e dos Seguros (BBS), orientado pelo Sr. Prof. Doutor JOSÉ MANUEL QUELHAS, a quem se agradece penhoradamente ter aceite essa responsabilidade e, com as suas sugestões, ter contribuído para a melhoria do texto.

<sup>2</sup> Jurista no Banco de Portugal. As opiniões apresentadas são exclusivamente do seu Autor e não refletem necessariamente as de qualquer instituição a que o mesmo se encontre, por qualquer forma, afiliado.



## I. Introdução

Em meados de 2023, a Comissão Europeia publicou três propostas de regulamentos que, em conjunto, formam o designado “Pacote Moeda Única” (*Single Currency Package*), e que inclui uma proposta de regulamento sobre o euro digital<sup>1</sup> (“a proposta da Comissão”).

Sinteticamente<sup>2</sup>, pretende-se construir uma “convergência de estatutos” (*status convergence*) entre o euro digital e a moeda física de banco central, um ponto central para a Comissão Europeia, e tendo por objetivos, designadamente, (i) garantir o acesso das pessoas singulares e empresas à moeda de banco central, (ii) mantendo um nível adequado de privacidade, bem como (iii) fomentar a concorrência no setor dos pagamentos eletrónicos<sup>3</sup>. Ademais, pretende-se constituir um quadro geral para uma eventual emissão<sup>4</sup> e colocação em circulação desta forma digital de moeda de banco central<sup>5</sup>. Neste sentido, interessará estudar e relacionar três pontos específicos:

- a) O impacto na estabilidade do sistema financeiro da entrada em circulação desta forma digital de moeda de banco central para pagamentos de retalho;
- b) Quais as soluções que a proposta da Comissão avança para mitigar riscos; e
- c) De que forma essas soluções refletem a natureza dos riscos para a estabilidade do sistema financeiro, bem como, se essas soluções são adequadas.

Uma questão relevante quanto a esta matéria, mas de que não cuidaremos, é a compatibilidade das soluções da proposta da Comissão (limites à utilização do euro digital como reserva de valor, em

---

<sup>1</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do euro digital, COM/2023/369 final, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52023PC0369>.

<sup>2</sup> Seguimos de perto a súpula feita por Marcel HAAG, da Comissão Europeia, numa apresentação sobre “The European Commission’s Single Currency Package”, *In Workshop on Digital Euro*, organizada pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, em 25 de janeiro de 2024 (citações feitas a partir de apontamentos recolhidos pelo Autor do presente estudo).

<sup>3</sup> HAAG, Marcel, “The European Commission’s Single Currency Package”, *Ibidem*.

<sup>4</sup> De facto, conforme referido em BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations (IMF Working Paper)*, WP/20/254, novembro de 2020, p. 7 (parágrafo 8), a emissão pelo banco central é um aspeto essencial para a qualificação como moeda digital **de banco central**, na medida em que, ao emitir moeda digital, o banco central estará a aumentar o seu passivo, diferenciando-se da moeda bancária (que é um passivo dos bancos comerciais).

<sup>5</sup> Conforme referido no artigo 1.º da proposta da Comissão: “adaptar o euro à evolução tecnológica e garantir a sua utilização enquanto moeda única, o presente regulamento cria o euro digital e estabelece regras relativas, em especial, ao seu curso legal, à sua distribuição, utilização e características técnicas essenciais.”

termos que se explicará melhor) com as exigências constitucionais na arquitetura da União Económica e Monetária (“UEM”), no quadro dos Tratados<sup>6</sup>.

No entanto, dando um passo atrás, para enquadramento, desenvolver-se-á os motivos e o contexto que levaram o BCE a avançar com o estudo e a preparação da emissão do euro digital.

Ainda neste primeiro capítulo, destacaremos os dois instrumentos<sup>7</sup> do euro digital – tal como foram configurados pela proposta da Comissão – que relevarão para o presente estudo: (i) a existência de limites à quantidade de fundos em euro digital<sup>8</sup> que cada utilizador pode deter e (ii) a ausência de remuneração pela detenção do euro digital.

Num segundo capítulo, recordar-se-ão, em maior detalhe, as três funções monetárias e interessará verificar ainda o cumprimento das três funções monetárias por esta forma digital de moeda de banco central, à luz da proposta da Comissão e face à previsão dos instrumentos acima referidos<sup>9</sup>.

Neste sentido, adianta-se que, conforme é proposta da Comissão<sup>10</sup>, a construção do euro digital privilegia claramente a função de meio de troca, porque, tal como surgem enquadrados na proposta

---

<sup>6</sup> Este ângulo da arquitetura institucional é abordado pelo BANCO CENTRAL EUROPEU, no seu *Parecer do Banco Central Europeu, de 31 de outubro de 2023, sobre o euro digital (COM/2023/34) (C/2024/669)*, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, Série C, de 12 de janeiro de 2024, nomeadamente, pp. 11 e 12. Igualmente sobre esta matéria, cf. FONSECA, Gisela Teixeira Jorge e TEIXEIRA, Dina Freitas, “Os desafios jurídicos do projeto de criação e emissão de um euro digital”, *In Cadernos Jurídicos do Banco de Portugal*, Lisboa, ISSN (online) 2184-5832 n.º 7, 2023, p. 40, PROCTOR, Charles, *Mann on the Legal Aspects of Money*, 7.ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2012, em particular, pp. 681 a 753, FONSECA, Gisela Teixeira Jorge, “An analysis of the legal impact of central bank digital currency on the European payments landscape”, *In Journal of Payments Strategy & Systems*, s/l, ISSN 1750-1814 (online), vol. 13, n.º 4, 2019, HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Francisco, “Hacia Una Moneda Digital Europea. El euro 2.0”, *In Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ISSN (online) 1989-5569, n.º 70, 2021, p. 1017, GRÜNEWALD, Seraina; ZELLWEGGER-GUTKNECHT, Corinne; GEVA, Benjamin, “Digital euro and ECB Powers”, *In Common Market Law Review*, ISSN (online) 1875-8320, n.º 58, 2021, pp. 1029 a 1056, e CALVÃO DA SILVA, João Nuno, *Agências de Regulação da União Europeia*, 1.ª ed., Coimbra: Gestlegal, 2017, pp. 531 a 547.

<sup>7</sup> A proposta da Comissão refere-se-lhes, indistintamente, como (i) “requisitos essenciais”, (ii) “características de conceção”, ou (iii) “instrumentos”, pese embora, no articulado (cf. o disposto no artigo 16.º da proposta da Comissão), sejam referidos como “instrumentos”, expressão que preferiremos neste estudo.

<sup>8</sup> Apesar de, amiúde, podermos referir-nos à “detenção de euro digital”, será mais correta a referência à “detenção de fundos em euro digital”, sem prejuízo de, atualmente, a definição de “fundos” apenas incluir moeda física de banco central, moeda escritural / bancária ou moeda eletrónica (cf. o disposto (i) no número 25) do artigo 4.º da Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, publicada em Jornal Oficial, L 337, de 23 de dezembro de 2015, p. 35, e (ii) na alínea w) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro (na redação em vigor), que aprova o Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica). Na revisão em curso do regime europeu dos serviços de pagamento, propõe-se rever a definição de “fundos” é para passar a incluir, precisamente, a moeda digital de banco central. Cf. ainda FONSECA, Gisela, “An analysis of the legal impact...”, *Ibidem*.

<sup>9</sup> Cf. o *Report on a digital euro*, do BCE, pp. 32 e ss.

<sup>10</sup> Neste ponto, parece ser especialmente esclarecedora a parte final do considerando (37) da proposta da Comissão, onde se refere que “[n]o âmbito do presente regulamento, o euro digital não deve vencer juros para efeitos da utilização principal do euro digital como meio de pagamento, [...]”.

da Comissão, estes dois instrumentos são “limites à utilização do euro digital enquanto reserva de valor”<sup>11</sup>.

No entanto, não se questiona que as características do euro digital – (i) o curso legal que lhe é reconhecido e sancionado, e (ii) a tendencial estabilidade do seu valor – lhe conferem a aptidão suficiente para o cumprimento cabal das três funções monetárias.

No terceiro capítulo, estudar-se-á as características do euro digital à luz do seu impacto na estabilidade financeira, destacando, em particular, os canais de transmissão.

O canal mais conhecido de transmissão, até pela sua frequência histórica, é a “corrida aos depósitos”<sup>12</sup>, em que os depositantes bancários, num movimento de pânico grupal, pretendem, em simultâneo, levantar os seus depósitos junto de uma determinada instituição de crédito<sup>13</sup>, (i) disputando a liquidez limitada das instituições de crédito<sup>14</sup>, e (ii) convertendo a moeda bancária (i.e., o registo escritural em conta de um crédito a favor do depositante) em moeda física de banco central (mormente, as notas de banco central)<sup>15</sup>.

Todavia, perante uma moeda digital de banco central, que, por ser desmaterializada, irá concorrer diretamente com a moeda escritural<sup>16</sup>, esta representação tradicional da “corrida aos depósitos” não é a mais próxima da realidade, pois, entrando na agência bancária para levantar os seus depósitos, os clientes bancários não o poderiam fazer em euro digital, apenas poderiam ordenar a transferência de

---

<sup>11</sup> Encontrando-se ambas previstas no artigo 16.º da proposta da Comissão, sob esta mesma epígrafe.

<sup>12</sup> Este é um exemplo de situação em que cada pessoa toma a decisão individual, resultando do conjunto de decisões individuais racionais um efeito nefasto para o grupo, cf. BENTO, Vítor, *Economia, Moral e Política*, 1.ª ed., Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, p. 51.

<sup>13</sup> Apesar de, no presente estudo, nos referirmos, essencialmente, a “bancos”, com o sentido de “instituições de crédito” (cf. o disposto no n.º 1 do artigo 1.º-A do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (na redação em vigor), que aprova o Regime Geral das Instituições de Crédito), importa esclarecer que a proposta da Comissão prevê que a distribuição do euro digital seja feita por prestadores de serviços de pagamento (cf. o disposto no artigo 13.º da proposta da Comissão, que remete para a já referida Diretiva (UE) 2015/2366. Neste sentido “[o] prestador [de serviços de pagamento] não tem, necessariamente, de ser uma instituição de crédito” (cf. MENEZES CORDEIRO, António e BARRETO MENEZES CORDEIRO, A., *Direito Bancário I – Direito Material*, 7.ª ed., Coimbra: Almedina, 2023, p. 6).

<sup>14</sup> “Limitada”, na medida em que as instituições de crédito trabalham num sistema de reservas fracionárias, que permite classificar a sua atividade comercial de inerentemente insolvente. Cf. *infra* as referências expositivas e bibliográficas adicionais sobre esta matéria.

<sup>15</sup> Cf. PACHECO, Inês Cristina Sereto, *Euro Digital: Uma oportunidade ou um risco?*, dissertação de mestrado em direito empresarial, orientada por Paulo CÂMARA e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Escola de Lisboa, 2023, p. 40.

<sup>16</sup> Ao ponto das moedas digitais de bancos centrais poderem ser confundidas com outros meios de pagamento digitais ou desmaterializados, cf. HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Francisco, “Hacia Una Moneda Digital Europea. El euro 2.0”, *Ibidem*, p. 1012.

fundos das suas contas em moeda bancária junto daquele banco “em apuros”<sup>17</sup> para uma conta em euro digital<sup>18</sup>.

Tal como ficou patente em recentes pânicos bancários<sup>19</sup>, o facto de a “corrida aos depósitos” não passar já hoje por longas filas à porta das agências bancárias<sup>20</sup> não torna este fenómeno menos perigoso para o sistema financeiro.

A novidade oferecida pelo euro digital neste campo é que as “corridas aos depósitos” poderão já não implicar somente a movimentação de quantias em moeda bancária de uma instituição de crédito para outra<sup>21</sup>, mas também a “conversão”<sup>22</sup> dessas quantias de moeda bancária para moeda de banco central, agora na forma digital<sup>23</sup>, e dispensando toda a logística e os riscos implicados na deslocação a uma agência bancária.

Fruto destas ameaças à estabilidade financeira que o euro digital vem potenciar, foram consagrados, na proposta da Comissão, alguns mecanismos que servem como limites à utilização do euro digital como reserva de valor, importando olhar, detalhadamente, para essas medidas que podem ser implementadas para mitigar os riscos para a estabilidade financeira.

Contudo, interessa também analisar em detalhe o “carácter linear” (isto é, numa lógica pura de causa–efeito) dessas medidas<sup>24</sup> de limitação da utilização do euro digital como reserva de valor, que parecem assentar numa relação causal, entre, (i) a identificação dos riscos para a estabilidade financeira

---

<sup>17</sup> Apuros reais ou representados, cf. QUELHAS, José Manuel, *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*, 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2012, p. 57, e MENDES CORREIA, Francisco, *Lições de Direito Bancário*, 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2024, p. 44.

<sup>18</sup> Junto daquele ou de outro banco (cf. a nota de pé n.º 105). Esta transferência poderia ser ordenada remotamente (nas caixas automáticos, através de *homebanking*, no navegador da internet ou através de uma aplicação móvel, por telefone, etc.), pelo que perderia sentido os clientes dirigirem-se à agência bancária para o efeito.

<sup>19</sup> Crise bancária norte-americana, no *Silicon Valley Bank* e *First Republic*, entre outros. Nestas crises, os clientes não quiseram mais usar o “dinheiro privado” dessas instituições (referido por RICARDO REIS, na sua exposição *The impact of the digital euro for the Eurosystem central banks*, na *Workshop on Digital euro*, organizada pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, em 25 de janeiro de 2024 (citação feita com base em apontamentos retirados pelo Autor do presente estudo)).

<sup>20</sup> Cf. MENDES CORREIA, Francisco, *Lições de Direito Bancário*, *Ibidem*, p. 45, e MENDES CORREIA, Francisco, “Moedas virtuais, tecnologia de registo descentralizado de dados e pagamentos”, *In IV Congresso de direito bancário*, Coimbra: Almedina, 2021, p. 48.

<sup>21</sup> Bem como, eventualmente, a aquisição de ativos extremamente líquidos.

<sup>22</sup> A unidade monetária de referência não se altera, pelo que se fala aqui, impropriamente, em “conversão”.

<sup>23</sup> Cf. HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M, “Euro Digital o Criptoeuro: ¿Está en Juego la Soberanía Monetaria Europea?”, *In Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ISSN (*online*) 1989-5569, n.º 69, 2021, pp. 483 e 484.

<sup>24</sup> Pelo contrário, “[d]iz-se que existem não-linearidades numa relação causa-efeito, quando não existe uma proporcionalidade entre as variações no que é considerado causa nessa relação e os seus efeitos”, conforme refere BENTO, Vítor, *Economia, Moral e Política*, *Ibidem*, p. 40, nota de pé n.º 9.

emergentes do euro digital em concorrência com a moeda bancária<sup>25</sup>, e (ii) para mitigar ou neutralizar os riscos, a fixação dessas medidas.

No entanto, conforme desenvolveremos, esta visão não está isenta de críticas, ao assentar numa visão destes riscos como passíveis de captura apriorística. As próprias medidas mitigadoras não têm a necessária flexibilidade para fazer à incerteza do sistema financeiro.

Por fim, no quinto e último capítulo, elencar-se-ão as conclusões deste estudo.

Numa nota final desta introdução, importa notar que as propostas normativas em análise no presente estudo são bastante precárias, na medida em que (i) serão ainda sujeitas à negociação integrada no processo legislativo europeu, bem como (ii) pelo facto da emissão e colocação em circulação do euro digital ficar sujeita à necessidade de uma decisão nesse sentido, a adotar pelo Conselho do BCE (cf. o disposto no artigo 128.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”), e no considerando (8)<sup>26</sup> e n.º 1 do artigo 4.º da proposta da Comissão).

## II. O euro digital

### A. Considerações iniciais. As necessidades subjacentes a um euro digital

Conforme se referiu anteriormente, o euro digital será a forma digital do euro<sup>27</sup>, podendo ser utilizado, como meio de trocas, pela generalidade das pessoas e empresas, que poderiam ser titulares de contas junto do Eurosistema ou de contrapartes<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Esta concorrência com os bancos comerciais tem também um ângulo jurídico que é ponderado sob a forma de uma eventual violação do respeito pelo princípio da economia de mercado, cf. MENDES CORREIA, Francisco, “Moedas Virtuais...”, *Ibidem*, p. 51 e *Lições de Direito Bancário, Ibidem*, p. 89.

<sup>26</sup> “(8) [...]Em conformidade com o quadro jurídico estabelecido no presente regulamento, o Banco Central Europeu deve, por conseguinte, poder decidir se emite o euro digital [...]” e “De acordo com os Tratados, o Banco Central Europeu tem o direito exclusivo de autorizar a emissão do euro digital e o Banco Central Europeu os bancos centrais nacionais podem emitir o euro digital.”

<sup>27</sup> A definição de “euro digital” é dada pelo número 1 do artigo 1.º da proposta da Comissão como “a forma digital da moeda única disponível para pessoas singulares e coletivas” e repetida no artigo 3.º, a propósito da criação do euro digital. Sobre as moedas digitais de bancos centrais, cf., nomeadamente, PRASAD, Eswar S., *The Future of Money. How the Digital Revolution is Transforming Currencies and Finance*, 1.ª ed., Cambridge, MA: The Belknap Press. Harvard University Press Harvard University Press, 2021, pp. 191 a 353, e MENDES CORREIA, Francisco, *Lições de Direito Bancário, Ibidem*, pp. 83 a 90.

<sup>28</sup> Cf. FONSECA, Gisela / TEIXEIRA, Dina Freitas, *Os desafios jurídicos...*, *Ibidem*, p. 24, na medida em que a proposta da Comissão segue o modelo “*account based*”. Também sobre as duas modalidades, cf. FONSECA, Gisela, “An analysis of the legal impact...”, *Ibidem* (“[i]n legal terms, value-based CBDC resembles a form of prepaid value (e-money), while account-based CBDC presents similarities with everyday bank deposits.”). Cf. também BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects ...*, *Ibidem*, p. 9 (parágrafos 11 e 12), MENDES CORREIA, Francisco, “Moedas Virtuais...”, *Ibidem*, pp. 48 e ss. e PACHECO, Inês Cristina Sereto, *Euro Digital...*, *Ibidem*, pp. 31 a 38.

De facto, a grande novidade do euro digital consiste na emissão e circulação de uma moeda de banco central acessível aos agentes económicos (pessoas singulares e empresas), que a podem passar a deter e utilizar para extinguir obrigações pecuniárias de que sejam devedores<sup>29</sup>. Até à criação do euro digital, a moeda de banco central à disposição das pessoas e empresas apenas tem representação física, nas moedas e notas de euro.

No comércio corrente atual, a moeda (física) de banco central circula a par com outras duas formas de moeda, que têm uma natureza desmaterializada ou escritural – a moeda bancária<sup>30</sup> e a moeda eletrónica<sup>31</sup>, o que pode passar despercebido e ser contraintuitivo para a generalidade das pessoas, na medida em que o euro continua a ser a unidade de referência comum. Contudo, os agentes económicos apenas estão a utilizar a moeda de banco central como instrumento de trocas quando pagam ou recebem pagamentos em notas ou moedas de euro.

No entanto, uma vez que a medida de referência é a mesma, para alguém menos versado nas matérias jurídico-económicas, as várias moedas e mesmo algumas soluções de transferência imediata de fundos – como, por ex., o *MB Way* – podem parecer *faces da mesma moeda*. Por isso, importa procurar uma explicação inicial sobre o que é (e não é) o euro digital.

A distribuição do euro digital pode ser feita por bancos, contudo, o euro digital não representará um direito de crédito sobre os bancos, mas diretamente sobre o BCE. Apesar da sua movimentação ser puramente eletrónica, o euro digital não será moeda eletrónica, pois não constituirá um direito de crédito sobre o emitente de moeda eletrónica, ao qual no qual o detentor fica investido após disponibilizar a esse emitente uma determinada quantia em moeda bancária ou moeda física. Por fim, apesar do euro digital poder ser movimentado através de aplicações informáticas (*apps*), não se confunde também com essas *apps*<sup>32</sup>. Então, o que é o euro digital?

O euro digital é uma representação desmaterializada das moedas e notas de euro. É como se as moedas e notas de euro se digitalizassem – deixando de ser feitas de metal e papel de moeda e passando a ser

---

<sup>29</sup> Como é posto em evidência na proposta da Comissão. Cf. o número 1 do artigo 2.º, da proposta da Comissão, onde se define “euro digital” como “*a forma digital da moeda única disponível para pessoas singulares e coletivas*”.

<sup>30</sup> Sobre a moeda bancária enquanto espécie de moeda, cf. ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda: Estudo Jurídico e Económico*, 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2021, pp. 101 a 136 e 337 a 373 (sobre matéria das obrigações pecuniárias em moeda bancária).

<sup>31</sup> Sobre a moeda eletrónica como espécie de moeda, cf. BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects ...*, *Ibidem*, p. 4 (parágrafo 7) e ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, pp. 137 a 171 e 376 a 382 (sobre obrigações pecuniárias em moeda eletrónica).

<sup>32</sup> Referindo-se a proposta da Comissão a “serviços de *front-end*”, cf. o considerando (62) onde se admitem as possibilidades dos serviços de *front-end* serem prestados pelo próprio BCE ou pelos prestadores de serviços de pagamento, e o número 20 do artigo 1.º da proposta da Comissão, onde se define.

um conjunto de informação eletrónica – e estivessem à disposição das pessoas e empresas para fazerem os seus pagamentos, quer em linha (*online*), quer presencialmente.

Com a criação do euro digital, as pessoas e empresas passam a poder utilizar uma moeda digital de banco central (com um estatuto jurídico equivalente à moeda física), nos seus pagamentos<sup>33</sup>. Mesmo que, porventura, façam esses pagamentos através da *app* do seu banco ou de um outro sistema de pagamentos, não estão a pagar com a mesma moeda bancária ou moeda eletrónica que usavam até aqui, mas sim com moeda de banco central, como as notas e moedas de euro já o são.

No entanto, não é verdade que ainda não exista, de todo, uma representação digital da moeda de banco central. As reservas que os bancos comerciais detêm junto do BCE, correspondendo a depósitos dos primeiros junto do segundo, que são utilizados para fazer pagamentos entre si<sup>34</sup>, são moeda de banco central<sup>35</sup> (desmaterializada e escritural).

Face ao que antecede, há duas conclusões que se impõem e que serão tidas como pressuposto na análise que se empreenderá subsequentemente.

Por um lado, o controlo monetário realizado pelo BCE, com vista ao cumprimento do seu mandato de manutenção da estabilidade dos preços<sup>36</sup>, é feito de maneira intermediada pelos bancos comerciais ou privados<sup>37</sup>, pois os agentes económicos não são titulares de contas diretamente junto do BCE, mas sim nos bancos comerciais, pelo que não são moeda de banco central, mas moeda bancária. As decisões de política monetária do BCE refletem-se nos bancos e, só mediatamente, nos agentes económicos<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Cf. o número 3 do artigo 1.º da proposta de Comissão, onde se define a “operação de pagamento em euros digitais”.

<sup>34</sup> Realçando que o passivo do banco central “serve de meio de pagamento último dos saldos interbancários”, GONÇALVES, José Renato, *O euro: balanço e perspetivas*, 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2019

<sup>35</sup> Conforme destacou RICARDO REIS, em *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*.

<sup>36</sup> O controlo da estabilidade dos preços é uma das vertentes dos sistemas financeiros assentes no banco central, enquanto “estabilidade monetária”, cf. REIS, Ricardo *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*.

<sup>37</sup> Cf. BCE, *Report on a digital euro*, p. 32.

<sup>38</sup> Sobre os instrumentos da política monetária, cf. PORTO, Manuel, *Economia: Um Texto Introdutório*, 4.ª ed., Coimbra: Almedina, 2014, pp. 301 a 305; ALMEIDA, Teresa, *Economia Política II Sebenta*, 1.ª ed., Coimbra: Gestlegal, 2022, pp. 42 a 51; e, igualmente, ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, pp. 61 e ss. Falando expressamente no “banking channel” para a transmissão da política monetária, cf. PRASAD, Eswar S., *The Future of Money...*, *Ibidem*, pp. 322 e 323.

Por outro lado, decorre também do que antecede que o euro digital já existe, não como uma moeda de retalho (isto é, como um meio de pagamento utilizado nas trocas correntes), mas como uma moeda “grossista”, acessível apenas pelas instituições de crédito que têm as suas reservas junto do BCE<sup>39</sup>.

O euro digital, na forma “retalhista”, que consta da proposta da Comissão, representará uma novidade bastante assinalável, ao permitir a sua utilização por quaisquer particulares.

Tendo presente este quadro, importa agora averiguar quais os motivos que levaram o BCE a estudar e preparar a emissão de uma moeda digital de retalho.

Em 2019, um consórcio da gigante norte-americana *Facebook* (atualmente, *Meta Inc.*) e que incluía outras empresas tecnológicas ou de comércio eletrónico, anunciava a intenção de colocar em circulação uma nova moeda, inteiramente digital, designada *Libra*.

O potencial de circulação da *Libra*<sup>40</sup> residia nos muitos milhões de utilizadores das redes sociais do grupo *Meta Inc.* Ao associarem-se a esta iniciativa, as restantes empresas garantiam uma rede alargada de aceitação, nos mercados europeu e norte-americano, com um elevado poder de compra, literacia digital e apetência para o comércio eletrónico.

A *Libra* prometia revolucionar o ecossistema dos pagamentos e o panorama monetário, assentando a sua infraestrutura na tecnologia descentralizada *blockchain*<sup>41</sup> e com um valor estabilizado por referência a um cabaz de diferentes moedas fiduciárias.

A resposta dos bancos centrais e parlamentos<sup>42</sup> –nos Estados Unidos da América, o Sistema de Reserva Federal (“FED”) e o Congresso e, na União Europeia, o BCE e o Parlamento Europeu –foi

---

<sup>39</sup> Sobre este tema, incluindo a diferença entre a moeda digital de banco central “grossista” e “retalhista”, cf. BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects ...*, *Ibidem*, p. 9 (parágrafos 13 e 14) e p. 15 (parágrafo 26). Sobre o mesmo tema, cf. SERETAKIS, Alexandros L., “Central Bank Digital Currencies: Opportunities and Risks”, *In Journal of International Banking Law and Regulation*, ISSN 1742-6812, vol. 39, n.º 7, 2024, pp. 242 e 243, FONSECA, Gisela “An analysis of the legal impact...”, *Ibidem*, e TSELIKAS-BOUZEAU, Nicolas, *L’introduction de l’euro numérique...*, *Ibidem*, p. 70.

<sup>40</sup> Cf. ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 236.

<sup>41</sup> Sobre este tema, cf., nomeadamente, MENDES CORREIA, Francisco, “Moedas virtuais...”, *Ibidem*, pp. 32 a 46, TSELIKAS-BOUZEAU, Nicolas, *L’introduction de l’euro numérique...*, *Ibidem*, p. 20 e ss. e ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, pp. 208 a 213 e 389 a 407 (para as “moedas virtuais”).

<sup>42</sup> Cf. GONÇALVES, José Renato, *O euro...*, *Ibidem*, em particular, a p. 44. Apesar da resposta mais sonora nas economias avançadas, o sucesso das moedas digitais privadas impacta muito significativamente as economias emergentes, cf. PRASAD, Eswar S., *The Future of Money...*, *Ibidem*, p. 349.

rápida e negativa<sup>43</sup>, pois a *Libra* ameaçava o “monopólio monetário” dos bancos centrais<sup>44</sup> e o papel de intermediação dos bancos comerciais<sup>45</sup>.

Com a aceitação generalizada de uma moeda alternativa, ainda para mais quando a *Libra* funcionaria de forma descentralizada (na infraestrutura de base e na manutenção da estabilidade do valor), os bancos centrais podiam perder a “âncora monetária” que permite exercer o seu mandato de estabilidade monetária<sup>46</sup>, em virtude da desintermediação que os defensores das tecnologias financeiras descentralizadas tanto ambicionam.

A aceitação generalizada da *Libra* como meio de pagamento traria igualmente riscos para a estabilidade financeira, a qual não pode ser vista de forma estanque ou separada da estabilidade monetária<sup>47</sup>, pois os consumidores, ao fazer as suas compras (eletrónicas, numa primeira fase) levantariam os seus euros depositados nos bancos e convertê-los-iam em *Libras*, privando os bancos dos níveis de depósitos necessário para a sua atividade.

Este “momento *Libra*” teve um profundo impacto nos bancos centrais e levou-os a estudar a possibilidade de emitirem uma moeda digital de banco central<sup>48</sup>, pelo que, no enquadramento histórico das iniciativas relativas às moedas digitais de banco central, deve ter-se presente esta tensa relação com as criptomoedas<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> Referindo-se a esta repercussão (*backlash*), cf. SERETAKIS, Alexandros L., “Central Bank Digital Currencies...”, *Ibidem*, p. 242.

<sup>44</sup> Um “monopólio monetário” constituirá a própria essência do banco central, pois o passivo de um banco central é quase e só, por definição, a moeda, cf. REIS, Ricardo, *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*. Referindo-se também a esta “concorrência”, cf. MENDES CORREIA, Francisco, “Moedas Virtuais...”, *Ibidem*, p. 47.

<sup>45</sup> Sobre “[o] jogo de escrita (inscrições a crédito e a débito em conta, com o saldo credor do cliente a servir de moeda dos bancos, aceite pelos agentes económicos, e que leva a ver essas *instituições de crédito como intermediários financeiros monetários*”, cf. CALVÃO DA SILVA, João, *Banca, Bolsa e Seguros, Direito Europeu e Português*, 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2007, pp. 18 e 19. Igualmente, conforme referido por MENEZES CORDEIRO, “[h]oje, tal como opera, o dinheiro requer uma intervenção quase permanente da banca, podendo falar-se em intermediação financeira”, em MENEZES CORDEIRO, António e BARRETO MENEZES CORDEIRO, A. Barreto, *Direito Bancário I...*, *Ibidem*, p. 52.

<sup>46</sup> Cf. PRASAD, Eswar S., *The Future of Money*, *Ibidem*, p. 11, REIS, Ricardo, *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*, TSELIKAS-BOUZEAU, Nicolas, *L’introduction de l’euro numérique...*, *Ibidem*, pp. 24 e ss., e GRÜNEWALD / ZELLWEGGER-GUTKNECHT / GEVA, “Digital euro and ECB Powers”, *Ibidem*, p. 1030.

<sup>47</sup> Essa visão estanque era a prevalecente antes da Crise Financeira, como se refere em SHIRAKAWA, Masaaki, *Tumultuous Times...*, *Ibidem*, p. 125. O binómio estabilidade financeira – estabilidade monetária também é referido por RICARDO REIS, em *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*, por referência às duas vertentes da atuação do banco central, em que assentam todos os sistemas financeiros modernos.

<sup>48</sup> Cf. MENDES CORREIA, Francisco, “Moedas Virtuais...”, *Ibidem*, p. 47, GRÜNEWALD / ZELLWEGGER-GUTKNECHT / GEVA, “Digital euro and ECB Powers”, *Ibidem*, pp. 1029 e 1030, e SERETAKIS, Alexandros L., “Central Bank Digital Currencies...”, *Ibidem*, p. 241.

<sup>49</sup> Cf. DUARTE FONSECA, Hugo M. R., “Moedas Digitais de Bancos Centrais (Central Bank Digital Currencies – CBDCs)”, *In Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Pinto Monteiro*, Coimbra: Universidade de Coimbra / Instituto Jurídico, vol. IV, 2024, p. 286, dando conta de que, após a entrada em circulação de uma moeda digital de banco central (*e-yuan*) da República Popular da China, as “criptomoedas” tenham sido banidas”.

Num segundo ponto, nota-se que o mercado dos pagamentos é marcado pela complexidade (técnica e jurídica<sup>50</sup>), com uma pluralidade de intervenientes, funções e necessidades<sup>51</sup>, sendo exigido aos seus intervenientes um elevado grau de especialização, que se traduz em normas e regras técnicas comuns.

A elaboração dessas normas e regras técnicas é feita em autorregulação, pelos intervenientes que, organizados em entidades de diversa natureza (empresarial ou outra, com ou sem fins lucrativos) e com sede em diversos espaços (importando, de um ponto de vista da autonomia estratégica, distinguir entre as organizações sedeadas dentro ou fora da União), preparam, aprovam, publicam e atualizam as normas que depois serão utilizadas pelos prestadores de serviços de pagamento.

Desta forma, na inexistência de um caderno de regras único (*single scheme rulebook*) existe também uma fragmentação do mercado de pagamentos europeu. Ademais, o mercado dos pagamentos apresenta determinadas características, como a exigência de economias de escala ou o funcionamento em rede, que o tornam particularmente exposto a riscos de concentração<sup>52</sup>.

O facto de os principais intervenientes no mercado de pagamentos europeu não terem aí a sua sede, mas sim nos Estados Unidos da América (referimo-nos, essencialmente, à *Visa* e à *Mastercard*<sup>53</sup>) também motiva a União a avançar com a emissão e circulação de um euro digital, que tem, como um dos seus objetivos, a promoção da concorrência no mercado dos pagamentos eletrónicos<sup>54</sup>.

Em suma, podemos enquadrar a iniciativa de estudar e preparar a emissão de uma forma digital de euro no contexto mais alargado de uma “evolução aparentemente irreversível no sentido de uma total desmaterialização e abstração da moeda”<sup>55</sup>, no âmbito da qual, surgiu um contexto especialmente desfavorável à União Europeia e à moeda e política monetária unias e únicas, no qual:

---

<sup>50</sup> Daí ENGRÁCIA ANTUNES referir-se à modalidade das obrigações pecuniárias em moeda bancária como a “modalidade de obrigação pecuniária de maior complexidade jurídica”, nomeadamente por, “longe de se esgotarem na relação entre devedor-ordenante e credor-beneficiário da obrigação (relação subjacente), tais obrigações coenvolvem ainda a existência de relações entre estes e os respetivos bancos (relações de provisão e de execução) e de relações destes bancos entre si e até com outros bancos intermediários (relações interbancárias).”, cf. ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 339.

<sup>51</sup> Para uma representação esquemática de uma operação em terminal de pagamento automático, cf. BANCO DE PORTUGAL, *Terminais de Pagamento e Caixas Automáticas, Cadernos do Banco de Portugal*, p. 7.

<sup>52</sup> Conforme sublinhado em REIS, Ricardo, *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*.

<sup>53</sup> Ecoando estas preocupações da Comissão Europeia, HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M, “Euro Digital o Criptoeuro...”, *Ibidem*, pp. 494.

<sup>54</sup> Neste sentido, IGNACIO TEROL, em *The digital euro project, exposição apresentada na Workshop on Digital euro, organizada pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, em 25 de janeiro de 2024 (citações feitas com base em apontamentos retirados pelo Autor do presente estudo)*, inclui, entre os objetivos do euro digital, o reforço da resiliência da UE, por duas vias: (i) a preservação da autonomia estratégica da UE perante prestadores de serviços de pagamento privados não europeus, e (ii) a promoção da concorrência no setor dos pagamentos.

<sup>55</sup> Conforme refere GONÇALVES, José Renato, *O euro...*, *Ibidem*, p. 42. Elencando o objetivo de “mitigar os efeitos da erosão dos pagamentos em numerário” na lista de preocupações subjacentes ao estudo e preparação, pelo BCE, de

- a) Surgem alternativas concorrentes à moeda de banco central que ameaçam a sua predominância<sup>56</sup> e põem em risco a capacidade do banco central, através da condução da política monetária, transmitir as suas diretrizes aos agentes económicos e cumprir o seu mandato de estabilidade dos preços;
- b) Ocorre uma fragmentação do mercado de pagamentos intra-União, que dificulta a realização de pagamentos sem obstáculos; e
- c) O mercado encontra-se tendencialmente concentrado em grandes operadores económicos sediados fora da União.

### III. Moeda e funções monetárias

Na ausência de uma definição material e pacificamente estabelecida de moeda<sup>57</sup>, a compreensão deste fenómeno exige uma análise das funções “nucleares”<sup>58</sup> que a moeda desempenha (definição funcional<sup>59</sup>).

---

um euro digital, cf. ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 234. Sobre o fenómeno da desmaterialização da moeda, em Engrácia Antunes, *A Moeda...*, *Ibidem*, pp. 20, 26, 97, 113, 147, 207 e 390. Especificamente sobre o processo de desmaterialização da moeda, já em 2007, cf. PITTA E CUNHA, Paulo, “O processo de desmaterialização da moeda” (consultado em 2 setembro de 2024), *In Revista da Ordem dos Advogados*, s/l, ISSN 0870-8118, Ano 67 – Vol. II, 2007. Disponível em: <https://portal.oa.pt/publicacoes/revista-da-ordem-dos-advogados/ano-2007/ano-67-vol-ii-set-2007/doutrina/paulo-de-pitta-e-cunha-o-processo-de-desmaterializacao-da-moeda/>.

<sup>56</sup> Cf. BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects ...*, *Ibidem*, p. 4 (parágrafo 1). E também fora do espaço económico e monetário europeu, na medida em que o papel internacional do euro poderá ser reforçado pela entrada em circulação do euro digital, conforme refere ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 234. Sobre a posição inicial do BCE face ao papel internacional do euro, pautada por uma certa neutralidade, na convicção de que o papel internacional do euro resultaria do apetite do mercado, não constituindo um objetivo em si mesmo para o BCE, cf. ISSING, Otmar, *The Birth of the euro*, 1.<sup>a</sup> ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

<sup>57</sup> Designadamente, face às dúvidas que subsistem entre a moeda e instrumentos que, face à sua estabilidade e elevada liquidez, se lhe apresentam como próximos, cf. GONÇALVES, José Renato, *O euro...*, *Ibidem*, p. 48. Referindo que não existe, na maioria dos ordenamentos, uma definição jurídica de moeda, cf. HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Francisco, “Hacia Una Moneda Digital Europea. El euro 2.0”, *Ibidem*, p. 1017.

<sup>58</sup> GONÇALVES, José Renato, *O euro...*, *Ibidem*, p. 49. Sobre as funções da moeda, cf. igualmente, PORTO, Manuel, *Economia...*, *Ibidem*, pp. 271 a 274; ALMEIDA, Teresa, *Economia Política II...*, *Ibidem*, pp. 23 a 25; e ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, pp. 28 a 35.

<sup>59</sup> PROCTOR, Charles, *Mann on the Legal Aspects of Money*, *Ibidem*, pp. 9 e 10. Para uma problematização da moeda para lá da *moeda em sentido jurídico* e focando-se também na moeda como *pagamento*, valendo após acordo das partes nesse sentido, cf. MENDES CORREIA, Francisco, “Moedas virtuais, tecnologia...”, *Ibidem*, pp. 37 e 38. Parecendo ir no mesmo sentido, i.e., apelando à “perspetiva jurídica”, conferida pela sua classificação pela “monetary law”, cf. BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects...*, *Ibidem*, p. 4 (parágrafo 8 e a p. 27, parágrafo 53, para a definição de “monetary law”). Importante cf. também, com desenvolvimento sobre a “State theory of money”, a “societary theory of Money” e a “institutional theory of Money”, FONSECA, Gisela, “An analysis of the legal impact...”, *Ibidem*. Para uma análise de confronto entre a teoria social da moeda e a teoria estatista da moeda, superadas pela teoria institucional da moeda, cf. TSELIKAS-BOUZEAU, Nicolas, L’introduction de l’euro numérique..., *Ibidem*, pp. 32 e ss.

Uma das funções monetárias é servir como unidade de conta ou medida<sup>60</sup>, isto é, a aptidão para ser utilizada como uma referência ou escala de valor universalmente reconhecida e utilizada<sup>61</sup> para os preços dos bens e serviços. Com uma medida comum, os diversos intervenientes nas transações de bens e serviços poupam-se ao inconveniente de, em cada transação, terem de calcular o valor relativo desses bens ou serviços.

Esta função permite ainda fazer comparações do preço do mesmo bem ou serviço em vários momentos (dimensão temporal da unidade de conta). Como unidade de conta, a moeda constituirá ainda um instrumento essencial para o cálculo económico e produção de informações estatísticas.

Uma segunda função monetária revela-se pela aptidão da moeda para servir como meio universal e definitivo de trocas<sup>62</sup>. Uma moeda será um instrumento de trocas de aceitação generalizada quando for aceite em transações no seio de uma comunidade politicamente organizada, como um País ou uma união económica e monetária internacional.

Dois exemplos comumente referidos como casos de moedas *alternativas* que, apesar de servirem como meios de troca, carecem de aceitação generalizada, são os maços de tabaco nas prisões ou os direitos especiais de saque (*special drawing rights*) dos Estados participantes no Fundo Monetário Internacional<sup>63</sup>.

Mais recentemente, as designadas criptomoedas oferecem outro exemplo de protomoedas ou moedas alternativas<sup>64</sup>, pois, apesar de não desconhecer que muitas transações ocorrem com recurso às criptomoedas e que muitos comerciantes aceitam pagamentos em criptomoedas, estas ainda não se revestem da característica da aceitação generalizada<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> PROCTOR, Charles, *Mann on the Legal Aspects of Money*, *Ibidem*, pp. 34 a 36. A indicação de preços e a publicidade de bens ou serviços (quando refira o preço dos mesmos), deve ser feita em moeda com curso legal em Portugal, conforme disposto no n.º 6 do artigo 1.º e no n.º 1 do artigo 6.º, ambas as normas do Decreto-Lei n.º 138/90, de 26 de abril (na redação em vigor). Sobre a ligação da condição de unidade monetária oficial (*monetary official unit*) à função de unidade de conta, cf. BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects ...*, *Ibidem*, pp. 29 e 30 (parágrafo 59).

<sup>61</sup> Falando em “medida de valor genérica”, cf. MENDES CORREIA, Francisco “Moedas virtuais...”, *Ibidem*, p. 42.

<sup>62</sup> PROCTOR, Charles, *Mann on the Legal Aspects of Money*, *Ibidem*, pp. 33 e 34.

<sup>63</sup> Exemplos colhidos em ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 185, referindo que as moedas alternativas “desempenham de forma meramente parcial, imperfeita e limitada as tradicionais funções monetárias (meio de pagamento, unidade de conta, reserva de valor).”

<sup>64</sup> Disputando-se fortemente a validade da aposição da designação de “-moedas”.

<sup>65</sup> Em suma, parece-nos lapidar a asserção de que “[a]s criptos (por exemplo, *bitcoin*, *ethereum*, *polkadot*, *polygon*, etc. – só para referirmos algumas das mais conhecidas) têm uma única característica em comum com as CBDC: serem digitais, *tout court*”, em DUARTE FONSECA, Hugo M. R., “Moedas Digitais de Bancos Centrais ...”, *Ibidem*, p. 283.

Além desta aceitação generalizada, concorre para a qualificação como moeda o poder liberatório, isto é, a aptidão para extinguir, em definitivo, obrigações pecuniárias<sup>66</sup>.

Por fim, a terceira função monetária exige à moeda que sirva como reserva de valor<sup>67</sup>. Ao reservar valor ou entesourar, um agente económico está a adiar consumo presente, na expectativa de que a mesma quantidade de moeda ofereça, no futuro, um poder de compra, pelo menos, semelhante àquele que já lhe permite<sup>68</sup>, por isso, uma moeda deverá ter um valor estável, por referência ao leque de bens e serviços que permite adquirir.

Se o valor de uma determinada moeda oscilar bastante, a moeda já não funcionará como reserva de valor e meio de poupança (*rectius*, de diferimento de consumo), mas sim, quando muito, como um objeto de especulação<sup>69</sup>.

Mais uma vez, um exemplo *a contrario* e muito atual de volatilidade de uma protomoeda ou moeda *alternativa* é oferecido pelas criptomoedas<sup>70</sup>. A volatilidade do valor das criptomoedas torna-as inaptas para servir como reserva de valor, pese embora possam ter préstimo como objeto de especulação.

---

<sup>66</sup> São obrigações pecuniárias, “as obrigações que têm por objeto uma prestação em dinheiro, através da qual o devedor visa assegurar ao credor um determinado valor patrimonial abstrato expresso num montante monetário nominal”, em ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 263.

<sup>67</sup> Cf. PROCTOR, Charles, *Mann on the Legal Aspects of Money*, *Ibidem*, pp. 34 a 36.

<sup>68</sup> Para uma análise dos “chamados motivos de preferência pela liquidez”, cf. PORTO, Manuel, *Economia...*, *Ibidem*, pp. 274 e ss., e ALMEIDA, Teresa, *Economia Política II...*, *Ibidem*, pp. 25 a 30.

<sup>69</sup> Quando um agente económico entesoura moeda, procura, com uma confiança muito próxima do grau da certeza, que, no futuro, aquela mesma quantidade de moeda lhe ofereça o mesmo nível de poder de compra, mas, quando adquire uma determinada quantidade de moeda com finalidades especulativas, aceita o risco da desvalorização, com a esperança de que possa valorizar (como qualquer ativo).

<sup>70</sup> Sobre a volatilidade das “moedas virtuais”, cf. MENDES CORREIA, Francisco “Moeda virtuais...”, *Ibidem*, p. 45, PACHECO, Inês Cristina Sereto, *O euro digital...*, *Ibidem*, p. 5, DUARTE FONSECA, Hugo M. R., “Moedas Digitais de Bancos Centrais...”, *Ibidem*, p. 284 e 287, SERETAKIS, Alexandros L., “Central Bank Digital Currencies...”, *Ibidem*, p. 242, e PRASAD, Eswar S., *The Future of Money...*, *Ibidem*, pp. 357 e 358.

## A. O cumprimento das três funções monetárias pelo euro digital, em especial, face aos limites à detenção e à não-remuneração

O primeiro aspeto que cumpre realçar é que o euro digital<sup>71</sup> vai cumprir plenamente a função de unidade de medida. No espaço da área do euro, os preços dos bens e serviços são maioritariamente fixados em euros e isso não vai mudar com o euro digital<sup>72</sup>.

No entanto, há uma outra dimensão a assinalar<sup>73</sup>, no que concerne ao euro digital como unidade de medida. Conforme se assinalou, um dos riscos, ainda que remoto<sup>74</sup>, identificado pelos bancos centrais resultava da possibilidade dos agentes económicos deixarem de utilizar maioritariamente o euro nos seus pagamentos de retalho, passando a recorrer a uma outra moeda privada que seria a unidade de medida<sup>75</sup>.

Ora, ao reforçar a preferência dos agentes económicos pelo euro, o euro digital contribui para a preservação da “unicidade da unidade de medida” (RICARDO REIS<sup>76</sup>), garantindo que os agentes económicos usam o euro para denominar as transações que realizam.

Num segundo plano, não haverá muitas dúvidas de que o euro digital cumprirá cabalmente a função de meio de pagamento, constituindo esse o objetivo expresso e principal da proposta da Comissão<sup>77</sup>, (i) ao classificar o euro digital como um “meio de pagamento digital público”<sup>78</sup>, (ii) ao referir, entre as características do euro digital, a sua ampla acessibilidade, utilização efetiva, principal e eficaz e

---

<sup>71</sup> A moeda digital de banco central como “una representación electrónica de valor (normalmente se identificará con una moneda fiduciaria) emitida y respaldada por un banco central, que puede utilizarse para realizar pagos digitales de manera descentralizada en los pagos al por menor, y distinta del dinero en efectivo y del dinero electrónico”, cf. HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M, “Euro Digital o Criptoeuro...”, *Ibidem*, p. 477.

<sup>72</sup> BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects...*, *Ibidem*, p. 34 (parágrafo 73), sem que estes Autores afastem a possibilidade teórica de ser definida uma nova unidade monetária (*Ibidem*, parágrafo 74), mas essa não foi a opção seguida na proposta da comissão.

<sup>73</sup> Acompanhamos de perto a reflexão colhida em REIS, Ricardo, *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*.

<sup>74</sup> Por referência expressa ao exemplo da *Libra* do Facebook / Meta, RICARDO REIS considera que “[a] ameaça está mais distante, mas pode voltar” (*The impact of the digital euro...*, *Ibidem*).

<sup>75</sup> Este receio é expressamente referido pelo BCE no seu *Report on a digital euro*, p. 12.

<sup>76</sup> REIS, Ricardo, *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*, destacando que “[o] euro digital converte-se em depósitos à ordem e em reservas um-para-um, sem taxa de câmbio entre eles”.

<sup>77</sup> Referindo que o euro digital como meio de pagamento é “[o] foco principal da proposta atual”, REIS, Ricardo, *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*.

<sup>78</sup> Cf. a parte inicial da exposição de motivos da proposta da Comissão, no capítulo relativo ao “Contexto da proposta” e “razões e objetivos da proposta”.

aceitação como meio de pagamento<sup>79</sup>, e, também, (iii) *a contrario*, ao definir limites para a utilização do euro digital como reserva de valor<sup>80</sup>.

Por fim, é na função de reserva de valor que podem surgir as maiores dúvidas quanto ao préstimo do euro digital para a prossecução desta função monetária, dados os limites à sua utilização como reserva de valor que a proposta da Comissão consagra.

Neste sentido, há quem defenda, como é o caso de RICARDO REIS<sup>81</sup>, que, como reserva de valor e por referência ao limite à detenção de €3.000, que tem estado no centro da discussão como hipotético limite quantitativo à detenção, o papel do euro digital “é muito limitado” e terá, neste campo e por referência a este limite ou a um limite próximo, “implicações limitadas” ou poderá mesmo considerar-se praticamente inexistente.

Percebe-se bem que assim seja: com um limite de €3.000 (ou próximo desta grandeza), dificilmente um agente económico terá a capacidade de converter para euro digital a totalidade (ou uma parte significativa) do seu aforro. A reduzida dimensão deste limite torna-se mais evidente se tivermos presente que o limite legalmente consagrado para a garantia de depósitos em moeda bancária é de €100.000 por cliente depositante (cf. o disposto nos artigos 164.º e 166.º do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (na redação em vigor), que aprova o Regime Geral das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras (“RGICSF”))<sup>82</sup>.

Adicionalmente, a inexistência de uma remuneração para a detenção de euro digital reduz o apetite dos agentes económicos pela detenção de elevados montantes de euro digital.

Essa falta de apetite resulta do facto de, salvo se a remuneração dos depósitos em moeda bancária (ou instrumentos de elevada segurança e liquidez, chamados de “quase-moeda”<sup>83</sup>) for igualmente nula, haver um custo de oportunidade dos agentes económicos na detenção de euro digital, pois veem-se

---

<sup>79</sup> Cf. o disposto nos considerandos (16), (28), (31), (37) e (42), no n.º 2 do artigo 15.º e no n.º 6 do artigo 37.º, todos da proposta da Comissão.

<sup>80</sup> Cf., desde logo, o disposto no n.º 1 do artigo 15.º da proposta da Comissão.

<sup>81</sup> Em *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*.

<sup>82</sup> Sobre o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos e ao Fundo de Seguro de Depósitos, cf. CALVÃO DA SILVA, João, “A União Bancária Europeia”, *In* Revista Online Banca, Bolsa e Seguros, Coimbra, ISSN 2183-5586, n.º 2, 2016, pp. 34 a 39. Sobre o Fundo de Garantia de Depósitos, cf. ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 129 e 124–125).

<sup>83</sup> De facto, esta concorrência pode também afetar os instrumentos de “quase-moeda”, conforme o BCE refere no seu *Report on a digital euro* (cf. p. 17), no sentido de que “[...] investors may substitute safe assets (for example, sovereign bonds) with the digital euro, which would directly affect risk-free interest rates and indirectly affect other risk classes”.

privados da oportunidade de deter e ser remunerados pelos seus depósitos bancários e / ou pela titularidade de instrumentos de “quase-moeda”<sup>84</sup>.

Antevê-se que, em condições normais, possa ser reduzida a retenção de montantes em euro digital. Pode já não ser assim em tempos excecionais ou de crise bancária.

Conforme refere RICARDO REIS<sup>85</sup>, o panorama pode mudar se a utilização do euro digital “se expandir rapidamente durante uma corrida aos bancos”<sup>86</sup>, podendo levar à desintermediação do sistema bancário e implicar uma alteração fundamental do paradigma<sup>87</sup>.

Igualmente, admite-se que, nesse cenário, o balanço do banco central aumente significativamente. No entanto, conforme nota RICARDO REIS<sup>88</sup> por referência à crise de 2023 no setor bancário norte-americano<sup>89</sup>, esse aumento significativo do balanço central (por intermédio da moeda digital de banco central consubstanciada nas reservas que os bancos detêm junto daquele) já ocorreu.

Explicando os detalhes deste mecanismo, realça-se que os agentes económicos (pessoas singulares e coletivas) deixaram de querer usar o dinheiro privado dessas instituições. Os fundos assim retirados foram aplicados nos fundos do mercado monetário. Cerca de 1/3 desse valor foi depositado pelos fundos do mercado monetário junto da FED, o que, imediatamente, fez crescer as reservas de moeda digital (grossista) de banco central (sendo os restantes 2/3 usados para a compra de obrigações emitidas pelos *Federal Home Loan Banks*). Por sua vez, a FED usou os fundos provenientes do mercado monetário para conceder liquidez de emergência às instituições em apuros.

Estes fluxos financeiros permitem a RICARDO REIS<sup>90</sup> concluir que (i) esta corrida aos depósitos “foi uma saída de depósitos [junto dos bancos comerciais] com a sua entrada novamente nos bancos [comerciais]”, (ii) não houve uma retração na concessão de crédito à economia, e (iii) estes acontecimentos revelaram a transição de um regime em que o banco central não intermediava a concessão de crédito para um “modelo com vários intermediários”.

---

<sup>84</sup> “Treasury bills, and similar instruments cannot themselves be described as money in the public law sense which has been discussed earlier. Rather, they *represent or evidence* a claim to money.”, em PROCTOR, Charles, *Mann on the Legal Aspects of Money*, *Ibidem*, p. 34.

<sup>85</sup> Em *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*.

<sup>86</sup> Cenário que o BCE admite no seu *Report on a digital euro*, p. 17.

<sup>87</sup> No quadro do impacto do euro digital na estabilidade financeira, o ponto da intermediação é expressamente destacado pelo BCE no seu *Report on a digital euro*, p. 17. Cf. também PACHECO, Inês Cristina Sereto, *O euro digital...*, *Ibidem*, p. 39.

<sup>88</sup> Em *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*.

<sup>89</sup> Envolveu bancos como o *Silicon Valley Bank*, o *First Republic Bank* e o *Signature Bank*, entre outros.

<sup>90</sup> Continuamos a acompanhar de perto REIS, Ricardo, *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*.

Desta forma e reconduzindo a exposição novamente para o âmbito da utilização do euro digital como reserva de valor em contexto de “corrida aos depósitos”, podemos antecipar que, nesse cenário, o banco central teria de atuar como um “intermediário de intermediários” na concessão de crédito, em nome e com o objetivo de (i) evitar uma queda abrupta na concessão de crédito, com impacto significativo para a economia, e (ii) preservar o modelo intermediado do sistema bancário.

Não surpreende que assim seja, na medida em que o balanço do Eurosistema inclui o dinheiro que o BCE emite para a condução da sua política monetária e no quadro do seu mandato de manutenção de estabilidade dos preços e as linhas de crédito concedidas aos bancos. Ora, havendo um grande aumento ou diminuição da procura de moeda digital, o banco central pode prevenir uma crise através destas linhas de crédito<sup>91</sup>.

Ademais, também se pode referir que o limite da não remuneração do euro digital será tão mais eficiente quanto mais elevada for a remuneração dos depósitos bancários e dos instrumentos de “quase-moeda”.

Numa situação de baixa remuneração destes ativos<sup>92</sup>, admite-se que (i) *a contrario*, a eficácia do princípio da não remuneração do euro digital seja significativamente mais reduzida, e (ii) possa haver um apetite maior dos agentes económicos pela detenção do euro digital, uma vez que, havendo uma correspondência de “um por um” entre o euro digital e a moeda bancária<sup>93</sup> e sendo nula ou praticamente nula a diferença de remuneração entre os depósitos bancários e o euro digital, haja uma “preferência pela segurança” oferecida pelo euro digital.

Assim, em particular, quanto ao préstimo limitado do euro digital como reserva de valor, importa perguntar se o mesmo fica assim, de alguma forma, limitado na sua qualificação ou funcionamento como moeda. Não nos parece que assim seja, desde logo, por equiparação ao que sucede, atualmente, com a moeda física de banco central.

A possibilidade de aceitar a moeda física de banco central como um meio de pagamento tem sido muito cerceada. Algumas dessas limitações são contemporâneas da colocação em circulação do euro e podem considerar-se a expressão monetária de alguns princípios jurídicos, como seja o caso do princípio da boa-fé. Assim, nenhum credor pode ser obrigado a aceitar um pagamento de um devedor com recurso a um determinado número de moedas que torne extremamente onerosa a sua aceitação e

---

<sup>91</sup> O raciocínio e a conclusão foram extraídos de REIS, Ricardo, *The impact of the digital euro...*, *Ibidem*.

<sup>92</sup> Para os seus titulares, sendo um passivo para as contrapartes.

<sup>93</sup> Cf. o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º da proposta da Comissão.

posterior conservação<sup>94</sup>. Mas não foi só para responder a preocupações emergentes do princípio da boa-fé que foram estabelecidos limites à aceitação de moeda física.

Encontramos também limitações ao curso legal da moeda física no âmbito do direito fiscal, onde apenas se permite o pagamento de obrigações tributárias com recurso a moeda física para dívidas tributárias de valor inferior a €500<sup>95</sup>.

Adicionalmente, impõem-se determinadas obrigações de deter uma conta de pagamento para efeito de cumprimento de obrigações tributárias<sup>96</sup>, o que levanta a questão, muito discutida na doutrina (mas sobre a qual não nos alongaremos) de saber se essas normas não consagram, ainda que implicitamente, o curso legal da moeda bancária ou escritural<sup>97</sup>.

No entanto, esta tendência de limitar os pagamentos em moeda física não se ficou apenas pelo âmbito do cumprimento de obrigações tributárias, espraiando-se para o domínio dos pagamentos em geral, procurando responder a preocupações de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Desta forma, a partir de 2017, proibiram-se os pagamentos em moedas e notas acima de €3.000, caso se trate de um devedor residente em Portugal, ou de €10.000, caso se trate de um residente fora de Portugal<sup>98</sup>.

Tendo presente as três funções monetárias acima desenvolvidas, a aplicação dos referidos limites ao pagamento com moeda física levanta a questão de saber se a moeda física ainda é apta a cumprir as

---

<sup>94</sup> Exceto o Estado, através das Caixas do Tesouro, do Banco de Portugal e instituições de crédito, nenhum credor de uma obrigação pecuniária pode ser obrigado a receber mais de 50 unidades de moeda corrente ou comemorativa (cf. o disposto (i) no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 246/2007, de 26 de junho, que aprova o regime jurídico da emissão, cunhagem e comercialização da moeda metálica, e (ii) na parte final do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 974/98, do Conselho, de 3 de maio de 1998, relativo à introdução do euro (na redação em vigor e publicado no Jornal Oficial, L 139, de 11 de maio de 1998, p. 1)).

<sup>95</sup> Esta proibição de pagamento em numerário de impostos cujo montante exceda €500 é uma das várias exceções legais ao princípio do poder liberatório das notas e moedas de euros, neste caso, prevista no n.º 5 do artigo 63.º-E, precisamente sob a epígrafe “Proibição de pagamentos em numerário”, do Decreto-Lei n.º 398/88, de 17 de dezembro, que aprova a Lei Geral Tributária, com a redação dada pela Lei n.º 92/2017, de 22 de agosto. Sobre o tema das exceções legais ao poder liberatório das notas de euro, cf. ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 88.

<sup>96</sup> “Os sujeitos passivos de IRC, bem como os sujeitos passivos de IRS que disponham ou devam dispor de contabilidade organizada, estão obrigados a possuir, pelo menos, uma conta bancária através da qual devem ser, exclusivamente, movimentados os pagamentos e recebimentos respeitantes à atividade empresarial desenvolvida.” (n.º 1 do artigo 63.º-C da Lei Geral Tributária).

<sup>97</sup> Para uma reconstituição da discussão sobre a (eventual) ausência de curso legal e a natureza jusmonetária (confrontando a tese tradicional com a tese que admite a natureza monetária) da moeda bancária, cf., entre outros, ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, pp. 117 a 131.

<sup>98</sup> Esta proibição de pagamento em numerário é um exemplo das exceções legais ao princípio do poder liberatório das notas e moedas de euros, neste caso, prevista nos n.ºs 1 e 3 do artigo 63.º-E da Lei Geral Tributária, tendo essas proibições de pagamento em moeda física contribuíram para o “sucesso” da moeda escritural ou bancária, cf. TSELIKAS-BOUZEAU, Nicolas, *L’introduction de l’euro numérique ...*, p. 10.

funções de instrumento de trocas ou de reserva de valor, se entendermos a função de reserva de valor a partir da ótica do adiamento de consumo (adia-se o consumo *presente*, com vista a um consumo *futuro*).

É que o consumo *futuro* pressupõe um *consumo*, isto é, a realização de pagamentos. Ora, como vimos, a moeda física só poderá ser utilizada para pagamentos até €3.000 ou €10.000 ou até menos se esse pagamento visar o cumprimento de obrigações tributárias. Neste sentido, temos dúvidas de que a moeda física seja um eficaz meio de entesouramento, cabendo-lhe cada vez mais o papel de moeda de pequenos pagamentos de retalho.

Em contraponto, pode dizer-se que €3.000 ou €10.000 são montantes significativos e que os limites se aplicam a cada transação, podendo multiplicar o pagamento com a moeda física que se entesourou em vários pagamentos.

Não se nega a valia desse argumento, mas também não podemos deixar de notar que determinados produtos que pressupõem valores mais elevados – uma casa (que não precisa de ser de luxo), um carro ou uma mota (que não precisam, necessariamente, de ser de gama alta) ou um relógio (aqui sim, já terá de ser, provavelmente, um relógio de valor considerável) – ficam indisponíveis para aquisição com recurso a moeda física.

Desta forma, fica a convicção de que a moeda física é, após os limites que foram impostos, por motivos de perseguição à fraude fiscal, prevenção do branqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo, praticamente, uma moeda de retalho ou de pequenos pagamentos.

Todavia, estes limites que acima elencámos e sobre os quais discorreremos aplicam-se tão-somente aos pagamentos (tributários ou de qualquer ordem, consoante o caso), não se aplicando à detenção de moeda física. Com efeito, não se encontra consagrado qualquer limite à detenção de moeda física.

Ora, não se pretende que seja assim com o euro digital. Assumidamente, a proposta da Comissão prevê a fixação de limites à detenção do euro digital, propondo depois que compita ao BCE a fixação de quais sejam esses limites à detenção de euro digital, em termos que melhor veremos.

O motivo imediato para esta limitação à detenção de euro digital é o obstáculo à utilização desta moeda de banco central na sua forma digital como reserva de valor. Por muito estranho que pareça, é a própria proposta legislativa da Comissão que, desta forma, assume como desiderato do euro digital não cumprir ou cumprir de forma incompleta uma das três funções monetárias. Mas com que objetivo mediato ou final? A resposta é a estabilidade do setor bancário.

Sem prejuízo, importa apresentar as nossas conclusões sobre o cumprimento das três funções monetárias pelo euro digital, em especial, face aos limites à detenção e à não-remuneração.

Entendemos que, tal como os limites aos pagamentos em moeda física de banco central não contendem com a sua aptidão para a realização das funções de instrumento de pagamento e de reserva de valor, os limites à utilização de fundos em euro digital como reserva de valor também não contendem com a capacidade da moeda digital de banco central ser utilizada para reserva de valor, (i) seja por manter a capacidade de, no futuro, ser utilizado como meio de troca, (ii) seja pela tendencial estabilidade do seu valor ao longo do tempo.

#### IV. O euro digital e a estabilidade financeira

A proposta da Comissão não avança com uma definição do que se deve entender por estabilidade financeira. Sem prejuízo, as referências à estabilidade financeira na proposta da Comissão<sup>99</sup> apontam para um “duplo carácter”, pois a estabilidade financeira é referida como:

- a) Um **objetivo** que o euro digital visa<sup>100</sup> (efeitos nefastos que a fragmentação e a desintermediação dos mercados de pagamentos de retalho podem ter na estabilidade financeira<sup>101</sup>); e como
- b) Um **bem** que, caso se avance com a emissão e colocação em circulação do euro digital, se pretende salvaguardar<sup>102</sup> (elencando a estabilidade financeira entre os bens que o euro digital não deve impactar negativamente).

---

<sup>99</sup> A relação entre as moedas digitais de banco central e a estabilidade financeira é um dos aspetos estudados, não só de um ângulo jurídico, como também de uma perspetiva económica, conforme se salienta em MENDES CORREIA, Francisco, “Moedas Virtuais...”, *Ibidem*, pp. 47 e 48. Mais recentemente, cf. também PACHECO, Inês Cristina Sereto, *O euro digital...*, *Ibidem*, pp. 38 e ss.

<sup>100</sup> Constituem exemplos deste primeiro grupo de referências as passagens (i) no terceiro e no último parágrafos das “razões e objetivos da proposta”, (ii) no quarto parágrafo do “pacote de opções preferidas”, dentro da “avaliação de impacto”, e (iii) no considerando (3) da proposta da Comissão.

<sup>101</sup> ENGRÁCIA ANTUNES refere que não se pode “escamotear os riscos que lhe andam também associados (designadamente, [...] impactos sistémicos)”, em *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 27.

<sup>102</sup> Por outro lado, constituem exemplos deste segundo grupo de referências (i) o último parágrafo do capítulo relativo à “avaliação de impacto”, que inclui a manutenção da estabilidade financeira entre as “contrapartidas” do estabelecimento de um euro digital, (ii) o quinto parágrafo do “pacote de opções preferidas”, dentro da “avaliação de impacto”, (iii) na “explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta”, em particular, no que concerne ao artigo 16.º e às disposições finais da proposta da Comissão, (iv) no considerando (32) da proposta da Comissão, (v) no considerando (37) da proposta da Comissão, (vi) no considerando (38) da proposta da Comissão, (vii) no considerando (47) da proposta da Comissão, (viii) no considerando (73) da proposta da Comissão, (ix) no considerando (79) da proposta da Comissão, (x) no n.º 1 do artigo 15.º da proposta da Comissão, (xi) na alínea a) do

Sem prejuízo de termos analisado a estabilidade financeira como um objetivo (na referência aos motivos que levaram ao estudo de um euro digital), iremos focar-nos, doravante, nos perigos para a estabilidade financeira que podem advir da entrada em circulação do euro digital. Que perigos são estes? Em que hipóteses pensou a Comissão?

Nesta segunda vertente, a estabilidade financeira é desenvolvida no considerando (32) da proposta da Comissão:

“A utilização sem restrições do euro digital como reserva de valor poderá pôr em risco a estabilidade financeira na área do euro, com efeitos adversos na concessão de crédito à economia pelas instituições de crédito. Tal poderá implicar que o Banco Central Europeu, a fim de assegurar a estabilidade do sistema financeiro e em conformidade com o princípio da proporcionalidade, introduza [...] limites quantitativos às detenções individuais de euros digitais e limites à conversão de outras categorias de fundos em euros digitais num prazo especificado. [...]”

Compreendem-se os receios da Comissão quanto ao impacto do euro digital na estabilidade financeira, pois, quer na sua forma física, quer na sua forma digital, por constituir um passivo direto do BCE<sup>103</sup>, a moeda de banco central representa um ativo com uma garantia superior, na medida em que não fica sujeito ao risco, suportado pelos depositantes nos bancos comerciais, que estão sujeitos ao risco de insolvência<sup>104</sup> do banco e, como tal, podem ver-se na contingência de não conseguir reaver os seus fundos. Com a moeda de banco central, as coisas não se passam assim<sup>105</sup>.

O BCE, investido dos poderes, autoridade e legitimidade que lhe foram conferidas pelos Tratados da União, dá força à sua moeda, garantindo que esta (i) se encontra disponível para ser utilizada, (ii) é aceite como meio de pagamento, e (iii) mantém um valor estável ao longo do tempo. Neste sentido, ainda que se tenha optado, na proposta da Comissão, por um modelo intermediado de distribuição do euro digital, os fundos em euro digital dos utilizadores estarão sempre garantidos pelo BCE.

---

n.º 2 do artigo 16.º da proposta da Comissão, e, finalmente, (xii) na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 40.º da proposta da Comissão. Os efeitos do euro digital na estabilidade financeira são desenvolvidos pelo BCE, no seu *Report on a digital euro*, cf. pp. 16 e ss.

<sup>103</sup> Conforme disposto no n.º 2 do artigo 4.º da proposta da comissão, “[o] euro digital é um passivo direto do Banco Central Europeu ou dos bancos centrais nacionais perante os utilizadores do euro digital.”

<sup>104</sup> Sobre o “risco de insolvência do banco devedor”, cf. ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 125, e TSELIKAS-BOUZEAU, Nicolas, *L’introduction de l’euro numérique...*, *Ibidem*, p. 11.

<sup>105</sup> Cf. BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects...*, *Ibidem*, p. 43 (parágrafo 98), FONSECA, Gisela “An analysis of the legal impact...”, *Ibidem*, e TSELIKAS-BOUZEAU, Nicolas, *L’introduction de l’euro numérique...*, *Ibidem*, p. 44.

Num quadro de concorrência efetiva entre a moeda bancária e a moeda digital de banco central, em que haja condições semelhantes ou idênticas de remuneração e de (ausência de) limites quantitativos à detenção, é de esperar que os agentes económicos tenham uma “preferência pela segurança”, isto é, pelo euro digital<sup>106</sup>.

Ao verem-se privados de montantes significativos de depósitos, atento o sistema de reservas fracionadas<sup>107</sup> em que operam e a que, amiúde, nos temos vindo a referir, poderíamos assistir aos tais “efeitos adversos na concessão de crédito à economia pelas instituições de crédito”.

Este cenário de “preferência pela segurança” poderia manifestar-se numa situação de normalidade, sem qualquer suspeita sobre a solvabilidade do(s) banco(s).

Num cenário de ameaça de insolvência do banco comercial (*failing or likely to fail*), essa “preferência pela segurança” poderia manifestar-se com mais intensidade, na medida em que os depositantes bancários receosos teriam uma solução para os seus medos: transferir esses fundos para uma conta em euro digital (junto desse ou de outro banco<sup>108</sup>).

Contudo, ao retirarem massivamente os seus depósitos em moeda bancária para passarem a deter fundos em euro digital, os clientes bancários privariam os bancos de depósitos. Na medida em que os bancos nunca têm, a todo o tempo, dinheiro suficiente para acorrer a todas as suas responsabilidades com os depositantes, tal “corrida aos depósitos” levaria os bancos comerciais à situação de falta de liquidez, precipitando-se para uma venda a desconto (*fire sale*) dos seus ativos. Se os proveitos não fossem suficientes para satisfazer os depósitos “em fuga”, o banco encontrar-se-ia numa situação de insolvência.

Mesmo num cenário menos extremo, no qual, havendo uma “corrida aos depósitos”, os bancos comerciais conseguem suportar esses levantamentos<sup>109</sup>, a atividade bancária pode sair fortemente condicionada.

---

<sup>106</sup> Esta possibilidade é expressamente referida pelo BCE no seu *Report on a digital euro*, p. 16. O *Report* desenvolve depois as possíveis reações dos bancos a essa “fuga de depósitos”, incluindo um efeito de substituição da captação de fundos dos depósitos bancários por operações de crédito junto do banco central, conquanto tenham colateral suficiente e salvo se o banco central, através do aumento da sua detenção de títulos, injetar liquidez numa base permanente.

<sup>107</sup> Sobre o sistema de reservas fracionadas e a criação de moeda escritural ou bancária, cf. PORTO, Manuel, *Economia...*, *Ibidem*, pp. 296 a 299, ALMEIDA, Teresa, *Economia Política...*, *Ibidem*, pp. 38 a 40, e ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, p. 115 e 132–134.

<sup>108</sup> Dependendo de a conta em euro digital permitir ou não ter associada uma conta de pagamento junto de um prestador de serviços de pagamento (diferente daquele onde está sedeadada a conta de euro digital).

<sup>109</sup> Por hipótese, porque há um limite à detenção de euro digital que os “protege”.

Assim é porque a indústria bancária tem, na sua base, duas atividades<sup>110</sup> – (i) receber depósitos do público, e (ii) conceder crédito – ou seja, aplicam uma parte dos depósitos que recebem do público na concessão de crédito, promovendo o encontro entre os aforradores e investidores<sup>111</sup>.

Se deixam de receber depósitos, os bancos ficam condicionados no volume de crédito que podem conceder ou então suportam custos de financiamento muito maiores, porque ficam obrigados a recorrer a fontes de financiamento alternativas aos depósitos bancários<sup>112</sup>. Quem perde com isso é a própria economia, que se vê privada dos fundos necessários para financiar o investimento e/ou o consumo.

Com a degradação da situação económica, também sofre a própria estabilidade bancária, uma vez que, aumentando as insolvências das empresas e os despedimentos dos trabalhadores, aumenta o incumprimento dos créditos que umas e outros devam.

Para obviar a esta situação nefasta para os bancos e para o sistema financeiro, a proposta da Comissão avançou os dois<sup>113</sup> instrumentos mitigadores a que já se nos fomos referindo e que iremos analisar com mais detalhe no subcapítulo seguinte.

---

<sup>110</sup> Cf. o n.º 1 do artigo 1.º–A do RGICSF.

<sup>111</sup> Cf. PRASAD, Eswar S., *The Future of Money...*, *Ibidem*, pp. 34 e 25. Seja (i) diretamente, porque aplicam o crédito concedido pelo banco em indústrias produtivas ou no desenvolvimento das mesmas, seja (ii) indiretamente, porque, com o seu consumo, vão estar a contribuir para a rentabilidade de um determinado setor económico (pense-se na relação umbilical entre o setor da construção e o crédito à habitação).

<sup>112</sup> Neste sentido, GRÜNEWALD / ZELLWEGER-GUTKNECHT / GEVA, “Digital euro and ECB Powers”, *Ibidem*, p. 1046, HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M, “Euro Digital o Criptoeuro...”, *Ibidem*, p. 482, e SERETAKIS, Alexandros L., “Central Bank Digital Currencies...”, *Ibidem*, p. 244.

<sup>113</sup> Há um terceiro instrumento, dos “limites à conversão de outras categorias de fundos em euros digitais num prazo especificado” (cf. o considerando (32) da proposta da Comissão). Sem prejuízo, pela sua maior relevância, a nossa exposição tem-se focado e continuará a focar-se, especialmente, nos limites quantitativos à detenção de fundos em euro digital e no carácter não-remunerado da detenção de euro digital.

## A. Os limites à utilização do euro digital como reserva de valor – os limites quantitativos à detenção e o carácter não remunerado do euro digital

No artigo 16.º da proposta da Comissão, estão previstas as medidas mitigadoras para os riscos que o euro digital pode comportar para a estabilidade financeira<sup>114,115</sup>.

Importa notar, de um ângulo crítico, que o artigo 16.º da proposta da Comissão é uma norma algo confusa, contendo uma mescla variada de aspetos cujo alinhamento entre si nos parece algo dúbio. Num esforço de sistematização desta norma, importa destacar (i) o seu objeto, (ii) os seus objetivos, e (iii) os seus destinatários.

Quanto ao **objeto**, o artigo 16.º da proposta da Comissão dispõe sobre os limites à utilização do euro digital como reserva de valor, prevendo a aplicação (i) de limites quantitativos à sua detenção<sup>116</sup>, e (ii) o carácter não remunerado do euro digital<sup>117</sup>.

É curioso que, no n.º 1 do artigo 16.º da proposta da Comissão, não se refira expressamente os limites à detenção, mas sim os “parâmetros e utilização” do euro digital, apenas surgindo a referência expressa a limites à detenção nos números 3 e seguintes do artigo 16.º da proposta da Comissão. Admite-se que assim seja em virtude do “carácter não exaustivo” dos “instrumentos políticos”<sup>118</sup> que poderão ser mobilizados para mitigar o impacto do euro digital na estabilidade financeira e de forma a abranger outros instrumentos que não apenas os limites quantitativos à detenção de fundos em euro digital.

Já quanto ao carácter não remunerado<sup>119</sup>, o mesmo resulta do disposto no n.º 8 do artigo 16.º da proposta da Comissão, onde se refere que “[n]o âmbito do presente regulamento, o euro digital não

---

<sup>114</sup> Nos n.ºs 4 a 7 do artigo 16.º da proposta da Comissão, regulam-se **outros aspetos** relacionados com nuances particulares do euro digital – (i) a utilização em linha (*online*) e fora de linha (*offline*), (ii) a utilização de fundos em euro digital por visitantes da área do euro, (iii) as situações de titularidade de várias contas em euro digital, e (iv) os casos de titularidade múltipla de uma conta em euro digital.

<sup>115</sup> Sobre estes limites, em geral, cf. PACHECO, Inês Cristina Sereto, *O euro digital...*, *Ibidem*, pp. 42 e ss., acrescentando uma medida que não consta da proposta da Comissão – o *tiered remuneration system*, segundo o qual, a detenção de fundos em euro digital não seria remunerada até um certo limite e exigiria o pagamento de uma certa quantia, caso houvesse a detenção de fundos acima desse limite, “visando assim criar desincentivos a detenções excessivas”.

<sup>116</sup> Cf. o disposto nos n.ºs 1 e 3 a 7 do artigo 16.º da proposta da Comissão.

<sup>117</sup> Cf. o disposto no n.º 8 do artigo 16.º da proposta da Comissão.

<sup>118</sup> Note-se que a referência a “instrumentos políticos”, na versão portuguesa da proposta da Comissão, não tem aqui o alcance da “função política” no quadro constitucional da separação de poderes, mas reflete, sim, o carácter técnico-contingente (a versão inglesa da proposta da Comissão refere-se a *policy tools*, por apelo à atividade de *policymaking*) da política (*policy*) conduzida pelo BCE.

<sup>119</sup> Sobre a remuneração das moedas digitais de banco central, cf. BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects...*, *Ibidem*, pp. 37 e ss. (*box 6*) e TSELIKAS-BOUZEAU, Nicolas, *L'introduction de l'euro numérique...*, *Ibidem*, p. 60

pode vencer juros”. Conforme se sabe, o juro corresponde a uma obrigação (por conta do devedor) “que tem por objeto precípua a prestação de um juro, ou seja, de um rendimento periódico e alíquota de uma obrigação de capital subjacente”<sup>120</sup>.

No caso do euro digital, tendo em conta que o banco atuaria apenas como mero intermediário-distribuidor, o devedor da obrigação de juros seria o BCE e o credor dessa obrigação seria o depositante-utilizador dos fundos em euro digital.

Quanto aos **objetivos** dos limites à utilização do euro digital, pode destacar-se o binómio constituído, (i) pela salvaguarda da estabilidade financeira<sup>121</sup> e (ii) pela facilitação da utilização e aceitação do euro digital como instrumento de pagamento<sup>122</sup>.

São três os **destinatários** destes limites, assumindo cada um diferentes responsabilidades – (i) o BCE, (ii) os prestadores de serviços de pagamento, e (iii) os utilizadores de euro digital.

Ao BCE caberá “desenvolve[r] instrumentos para limitar a utilização do euro digital enquanto reserva de valor e decid[ir] os respetivos parâmetros e utilização [...]”<sup>123</sup>, isto é, caberá ao BCE definir em concreto o limite quantitativo à detenção de euro digital, pelo que, no que concerne a este limite, o BCE será um destinatário-definidor do mesmo.

No entanto, quanto ao outro limite – o carácter não remunerado – o BCE já será um destinatário totalmente passivo.

O BCE fica ainda adstrito a preparar e disponibilizar ao Parlamento Europeu, ao Conselho da União e à Comissão Europeia um relatório que contenha (i) informações sobre os limites à utilização do euro digital como reserva de valor e os “parâmetros que [o BCE] pretende adotar tendo em conta o ambiente financeiro e monetário prevaiente”, e (ii) uma análise de como o BCE antevê que os limites à utilização do euro digital como reserva de valor “satisfaçam o objetivo de salvaguardar a estabilidade financeira”<sup>124</sup>.

Note-se ainda que o referido relatório deverá ser preparado pelo BCE e apresentado às entidades mencionadas, (i) antes da emissão do euro digital e da implementação de alterações aos limites à

---

<sup>120</sup> Conforme refere ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda...*, *Ibidem*, pp. 545 e 546.

<sup>121</sup> Cf. o disposto no n.º 1 do artigo 15.º e, em particular, a alínea *a*) do n.º 2 do artigo 16.º da proposta da Comissão.

<sup>122</sup> Cf. o disposto no n.º 1 do artigo 15.º e, especialmente, a alínea *b*) do n.º 2 do artigo 16.º da proposta da Comissão.

<sup>123</sup> Cf. o disposto no n.º 1 do artigo 16.º da proposta da Comissão.

<sup>124</sup> Cf. o disposto nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 2 do artigo 40.º da proposta da Comissão.

utilização do euro digital como reserva de valor, ou (ii) pelo menos, a cada três anos após a emissão do euro digital<sup>125</sup>.

Importa ainda referir que, pese embora tal já resultasse dos princípios gerais consagrados nos Tratados da União, o BCE não é completamente discricionário na fixação dos limites quantitativos à detenção, pelo que deverá:

- a) Atuar em prossecução dos objetivos fixados na proposta da Comissão e acima analisados<sup>126</sup>;
- b) Respeitar o princípio da proporcionalidade<sup>127</sup>; e
- c) Aplicar os limites de forma não discriminatória e uniforme em toda a área do euro<sup>128</sup>.

Note-se que a não discriminação e uniformidade na área do euro visam salvaguardar (i) a utilização do euro digital como moeda única e a unicidade da política monetária (não discriminação entre Estados-Membros da área do euro), bem como (ii) as condições de concorrência equitativa entre os prestadores de serviços de pagamento no mercado único (não discriminação entre prestadores de serviços de pagamento)<sup>129</sup>.

Os prestadores de serviços de pagamento que prestem serviços de pagamento com gestão de conta são outros dos destinatários destes limites à utilização do euro digital, cabendo-lhes aplicar os limites às contas de pagamento em euro digital<sup>130</sup>.

Já os utilizadores de euro digital, naturalmente, são também destinatários destes limites, ficando impedidos (i) de deter, num dado momento, mais fundos em euro digital do que o limite fixado, e (ii) de ser remunerados pela detenção de fundos em euro digital.

---

<sup>125</sup> Cf. o disposto no n.º 2 do artigo 40.º da proposta da Comissão.

<sup>126</sup> Cf. o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 16.º da proposta da Comissão. No seu *Parecer...*, *Ibidem*, p. 11, o BCE “observa que a primazia dada a um deles (a estabilidade financeira) pode ser considerada limitativa de uma atribuição fundamental vigente (a definição e execução da política monetária) [...]”. Apesar disso, o BCE conclui que “[d]ado que a definição e a execução da política monetária são, de qualquer modo, facilitadas pela salvaguarda da estabilidade financeira, **o BCE não prevê qualquer atrito entre estas duas atribuições na fixação dos limites de detenção**” (negrito acrescentado). Ainda assim, o BCE propõe “uma alteração destinada a clarificar a primazia do mandato do BCE de manutenção da estabilidade dos preços e a atribuição fundamental concomitante de definição e condução da política monetária do euro” (*Ibidem*, p. 12).

<sup>127</sup> Cf. o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 16.º da proposta da Comissão.

<sup>128</sup> Cf. o disposto no n.º 3 do artigo 16.º da proposta da Comissão.

<sup>129</sup> Cf. o disposto no considerando (37) da proposta da Comissão.

<sup>130</sup> Cf. o disposto na segunda parte do n.º 1 do artigo 16.º da proposta da Comissão.

## B. Apreciação crítica da proposta da Comissão

Na nossa opinião, a abordagem da proposta da Comissão no que concerne à salvaguarda da estabilidade financeira após a emissão e colocação em circulação do euro digital padece de algumas aporias semelhantes às que se podem apontar a um outro diploma europeu, mais concretamente, o Regulamento (UE) n.º 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico<sup>131</sup>, na redação dada pelo Regulamento (UE) 2019/2176 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2019<sup>132</sup> (“Regulamento CERS”), na forma como, quer a proposta da Comissão, quer o Regulamento CERS, pressupõem as matérias da estabilidade financeira e do risco sistémico e, conseqüentemente, fixam o seu quadro regulatório.

Neste sentido, elegemos como ponto de partida a definição de “risco sistémico”, contida na alínea (c) do artigo 2.º do Regulamento CERS:

“[...] um risco de perturbação do sistema financeiro suscetível de ter conseqüências negativas graves na economia real da União ou de um ou mais dos seus Estados-Membros e no funcionamento do mercado interno. [...]”

Com este ponto partida, atribui-se ao CERS, em particular, a responsabilidade “pela supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União, a fim de contribuir para a prevenção ou a atenuação dos riscos sistémicos para a estabilidade financeira da União decorrentes da evolução do sistema financeiro e tendo em conta a evolução macroeconómica, por forma a evitar períodos de crise financeira generalizada. [...]”.

A proposta da Comissão estrutura o seu raciocínio subjacente de uma forma que nos parece semelhante – (i) uma vez fixada a estabilidade financeira como um bem / objetivo a preservar, e (ii) reconhecido que o euro digital tem a potencialidade de contender com aquele objetivo, (iii) prevê-se um conjunto de instrumentos para salvaguardar a estabilidade financeira, limitando a utilização do euro digital como reserva de valor.

---

<sup>131</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia, de 15 de dezembro de 2010, L 331. Sobre o CERS, cf. QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos, “Sobre a criação do Comité Europeu do Risco Sistémico”, *In Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Aníbal Almeida*, Coimbra: Universidade de Coimbra / Coimbra Editora, 2012, pp. 877 a 899 (que acompanhamos, de muito perto, neste capítulo), e CALVÃO DA SILVA, João Nuno, *Agências de Regulação da União Europeia*, *Ibidem*, em particular, pp. 488 a 498.

<sup>132</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia, de 27 de dezembro de 2019, L 334.

Em nosso entender, ambos os diplomas padecem de um viés de ótica, ao considerarem o risco sistémico e a instabilidade financeira como fenómenos de natureza (i) ergódica, i.e., assente em parâmetros imutáveis e verificáveis da realidade e das condutas passadas, e (ii) histerética, ou seja, repetível ao longo do tempo, permitindo a sua inteção, previsibilidade e funcionalmente linear e encadeado<sup>133</sup>.

No entanto, numa asserção muito expressiva, a propósito do risco sistémico, mas que entendemos poder aplicar-se também à instabilidade financeira, “we spend a lot of time looking for systemic risk, but it tends to find us”<sup>134</sup>.

Como referimos, esta preconção sobre a instabilidade financeira como um fenómeno ergódico e histerético, patente na proposta da Comissão, faz com que, para a prevenir, se prevejam instrumentos fechados e pouco ou nada flexíveis. Senão, vejamos.

O BCE poderá calibrar os limites quantitativos à detenção de fundos em euro digital<sup>135</sup>, mas parece-nos resultar da leitura conjugada do disposto no n.º 1 e nos n.ºs 4 a 7 do artigo 16.º da proposta da Comissão que o BCE terá sempre de decidir algum limite quantitativo.

Já o outro limite à utilização de euro digital como reserva de valor – o carácter não remunerado – não está sequer na esfera de disponibilidade ou determinabilidade do BCE, uma vez que o direito secundário da União poderá determinar expressamente que “o euro digital **não pode vencer juros**”<sup>136,137</sup>.

Conforme referimos, cremos que o carácter fechado e pouco ou nada flexível das normas que preveem estes instrumentos de limitação do uso do euro digital como reserva de valor decorrem de uma ótica enviesada da estabilidade financeira, como um fenómeno ergódico e histerético, previsível, repetível, padronizável e quantificável, para o qual se pode, aprioristicamente, determinar os instrumentos necessários para o salvaguardar.

---

<sup>133</sup> Referências sumárias a estes conceitos em ALMEIDA, Teresa, *Economia Política II...*, *Ibidem*, p. 78 (nota de pé 42). Uma análise muito desenvolvida e detalhada destes conceitos encontra-se em QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos, *Sobre as crises financeiras...*, *Ibidem*, pp. 147 e ss.

<sup>134</sup> Expressão atribuída a MEG MCCONNELL, da FED de Nova Iorque, e colhida em BERNANKE, Ben S.; GEITHNER, Timothy F. e PAULSON JR, Henry M., *Firefighting: The Financial Crisis and its Lessons*, 1.ª edição, abril de 2019, Penguin USA, p. 118.

<sup>135</sup> “[D]ecid[ir] os respetivos parâmetros e utilização”, cf. o n.º 1 do artigo 16.º da proposta da Comissão.

<sup>136</sup> Cf. o disposto no n.º 8 do artigo 16.º da proposta da Comissão, negrito acrescentado.

<sup>137</sup> Atenta a opção, feita na proposta da Comissão, por um modelo de emissão do euro digital baseado em conta (*account based*), ficam afastados alguns receios que poderiam emergir se tivesse sido eleito o modelo *token based*, como seja (i) a complexa convertibilidade das representações (*tokens*) de euro digital em moeda física de banco central, e (ii) a “quebra” da ligação entre o valor facial da representação de euro digital e o valor real (receios colhidos em BOSSU, Wouter e outros, *Legal Aspects...*, *Ibidem*, p. 37 (box 6)).

Contudo, não nos parece que seja essa a natureza da estabilidade financeira que, tal como o sistema financeiro e as crises que o assolam, padece de uma intrínseca e inevitável incerteza e fragilidade<sup>138</sup>.

Desta forma, ao fixar-se aprioristicamente<sup>139</sup> um conjunto de instrumentos com uma natureza fechada e pouco flexível, é impossível estar certo de que se está a munir os supervisores e os decisores públicos (*policymakers*) das ferramentas necessárias para a correção dos desequilíbrios que originam a situação de instabilidade financeira<sup>140</sup>.

Pelo contrário, atenta a natureza imprevisível das crises – em vários aspetos: na sua natureza, na sua frequência, na sua intensidade, na sua forma de transmissão, etc. – o futuro regulamento relativo ao euro digital não deverá prever, de antemão, a efetiva fixação desses limites, deixando-a antes na esfera de disponibilidade e determinabilidade do BCE, sem que, com isto, se rejeite a necessidade de atenta a concorrência com a moeda bancária na captação dos depósitos dos cidadãos e das empresas<sup>141</sup>, se fixarem limites à utilização do euro digital como reserva de valor.

Assim, temos para nós que:

- a) O futuro regulamento relativo ao euro digital deverá atribuir ao BCE a competência, na sua discricionariedade técnica, para fixar limites quantitativos à detenção de fundos em euro digital, mas sem a obrigação de tais limites serem fixados;
- b) Deixar na esfera de disponibilidade e determinabilidade do BCE a remuneração (positiva ou, eventualmente, negativa) da detenção de fundos em euro digital; e

---

<sup>138</sup> Conforme referem BERNANKE, GEITHNER e PAULSON JR., “financial crises will never be entirely preventable, because they are the products of human emotions and perceptions, as well as the inevitable lapses of human regulators or policymakers.”, cf. BERNANKE / GEITHNER / PAULSON JR., *Firefighting...*, *Ibidem*, p. 110.

<sup>139</sup> Pese embora se defenda que a definição apriorística dos instrumentos regulatórios e supervisivos necessários seja a melhor via, em alternativa a, por ex., na iminência ou perante a materialização de uma situação de crise, serem aprovadas as medidas, de natureza legislativa ou outra. A inferioridade da segunda via deve-se (i) não só ao seu carácter demorado, como também (ii) à provável divergência entre a necessidade das medidas e o interesse político em adotá-las, naquele momento, conforme é salientado em BERNANKE / GEITHNER / PAULSON JR., *Firefighting...*, *Ibidem*, p. 80.

<sup>140</sup> Esta incerteza sobre a suficiência e adequação das medidas adotadas ou a adotar é particularmente intensa no início de uma crise financeira, conforme destacado em BERNANKE / GEITHNER / PAULSON JR., *Firefighting...*, *Ibidem*, p. 33.

<sup>141</sup> Este carácter concorrente do euro digital face à moeda bancária é expressamente referido pelo BCE (*Report on a digital euro*, p. 32), contudo, opondo-se ou rejeitando que esse carácter concorrente deva ser promovido. Cf. ainda FERNANDEZ-VILLAVARDE, Jesús; SCHILLING, Linda e UHLIG, Harald, *Central Bank Digital Currency: when price and bank stability collide*, *Working Paper Series*, n.º 2888 (consultado em 2 de setembro de 2024). Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2888~a557bfafbb.en.pdf>, p. 25.

- c) Reforçar a possibilidade<sup>142</sup> do BCE recorrer a outros instrumentos que julgue necessários para salvaguardar a estabilidade financeira, como pressuposto para a manutenção da estabilidade dos preços e condução ordeira de uma política monetária única.

Além do argumento já avançado relativo à verdadeira natureza imprevisível da instabilidade financeira<sup>143</sup>, outros argumentos podem ser alinhados com esta maior flexibilização.

Desde logo, um argumento que é muito comum no estudo do sistema financeiro – o argumento da contenção (*deterrence*) – segundo o qual, se o BCE tiver à sua disposição estes instrumentos, poderá não ter de os utilizar, pois a mera consciência pública da sua existência pode ser suficiente<sup>144</sup>. Exemplo: numa situação em que os depositantes de algum banco se encontrem em situação de *stress* relativamente à solvabilidade dessa instituição, uma mensagem do BCE recordando os seus poderes para aumentar os limites de detenção do euro digital pode ser suficiente para, pelo menos, retardar uma “corrida aos depósitos” junto dessa instituição pelo tempo necessário para lhe conceder liquidez. Não ignoramos que o exemplo anteriormente dado já poderia concretizar-se à luz da proposta da Comissão, na medida em que o BCE pode definir os limites quantitativos à detenção de fundos em euro digital<sup>145</sup>.

Contudo, um outro exemplo pode ser avançado, relativo a uma situação em que o BCE precise de fixar um “limite zero” de detenção, ou seja, a “convertibilidade” obrigatória de fundos em euro digital para fundos em moeda bancária, numa situação de pânico generalizado e necessidade de “desvio” dos depositantes (de volta) para os bancos. Atenta a interpretação do artigo 16.º da proposta da Comissão, não nos parece que o BCE tenha essa possibilidade.

Por maioria de razão, atento o seu carácter totalmente fechado e inflexível (conforme vimos, a proposta da Comissão determina que “o euro digital não pode vencer juros”), também relativamente

---

<sup>142</sup> Que parece ficar em aberto pelo disposto no considerando (32) e no artigo 16.º da proposta da Comissão.

<sup>143</sup> Natureza imprevisível que compartilha com a previsão de longo prazo e em ambientes altamente complexos em geral. Essa natureza imprevisível é, de alguma forma, esquecida ou camuflada pela aparente facilidade com que se explicam os acontecimentos passados, através de um viés de causalidade. Neste sentido, cf. KAHNEMAN, Daniel, *Thinking, Fast and Slow*, s/ed., Londres: Allen Lane, 2011, p. 218.

<sup>144</sup> Um argumento deste género (com a retórica dos arsenais militares, comum na Grande Crise Financeira) foi avançado pelo então Secretário do Tesouro norte-americano, HANK M. PAULSON JR, nas negociações para a definição dos montantes dos programas públicos para aquisição de ativos tóxicos e injeção de liquidez no sistema financeiro, cf. BERNANKE / GEITHNER / PAULSON JR, *Firefighting...*, *Ibidem*, p. 58.

<sup>145</sup> Pese embora, tenhamos de o notar, a necessidade de, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º da proposta da Comissão, apresentar o referido relatório ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão, “antes da implementação de quaisquer alterações dos parâmetros”, pareça constrianger fortemente a agilidade com que o BCE poderá variar os limites quantitativos à detenção de fundos em euro digital. No seu *Parecer...*, *Ibidem*, p. 19, o BCE critica a forma como a proposta da Comissão construiu esta obrigação de apresentação de relatórios e informações.

à remuneração da detenção de fundos em euro digital se poderá defender que uma maior flexibilidade do BCE na calibração deste fator é aconselhável<sup>146</sup>.

Na hipótese anteriormente referida, em que se pretende encaminhar os depositantes para os bancos, o BCE podia fixar uma “remuneração negativa”, ou seja, a necessidade dos detentores de fundos em euro digital pagarem por essa detenção.

Em sentido inverso, na hipótese do BCE encontrar falhas graves na transmissão da política monetária pelos bancos<sup>147</sup>, porque, por hipótese, não fazem variar as taxas de juro dos depósitos bancários<sup>148</sup> no mesmo sentido em que o BCE variou as suas taxas diretoras, o banco central poderia variar a remuneração do euro digital (com as devidas precauções com a estabilidade financeira), na medida em que esta moeda digital de banco central é, como vimos, concorrente da moeda bancária.

Em suma, parece-nos que a proposta da Comissão tem um ponto de partida correto, ao apreender que o euro digital será um sucedâneo ou concorrente efetivo da moeda bancária, mormente, dos depósitos dos cidadãos e empresas junto dos bancos.

Neste sentido, concorda-se que o euro digital pode ameaçar o modelo intermediado do sistema financeiro e, atento o sistema de reservas fracionárias em que atuam os bancos, limitar fortemente a sua capacidade de conceder crédito à economia.

Os riscos do euro digital para a estabilidade financeira não se restringem ao sistema financeiro (a *Wall Street*), mas podem também atingir a “economia real” (a *Main Street*), traduzindo-se assim numa possível “perturbação do sistema financeiro suscetível de ter consequências negativas graves na economia real da União”<sup>149</sup>.

Todavia, a proposta da Comissão falha, no seu raciocínio subjacente, ao ver uma natureza ergódica e histerética na instabilidade financeira, e ao fixar, com uma natureza demasiado fechada, instrumentos

---

<sup>146</sup> Neste ponto, torna-se interessante citar textualmente a posição do BCE, no seu *Parecer...*, *Ibidem*, pp. 11 e 12: “Tendo em conta o seu mandato de manutenção da estabilidade dos preços e a atribuição básica concomitante de definição e execução da política monetária da área do euro, o BCE não pode excluir cenários futuros em que a remuneração do euro digital possa ser justificada. Além disso, para desempenhar o seu mandato em matéria de política monetária, o BCE deve manter o controlo da remuneração de todas as responsabilidades inscritas no seu balanço [...]”.

<sup>147</sup> Essa hipótese é considerada pelo BCE no seu *Report on a digital euro* (cf. pp. 12 e 13), de entre vários cenários relacionados com as funções principais do banco central. Cf. também SERETAKIS, Alexandros L., “Central Bank Digital Currencies...”, *Ibidem*, p. 243.

<sup>148</sup> Admitindo esta possibilidade, em função de “condições de mercado sobrefavoráveis”, cf. GRÜNEWALD / ZELLWEGGER-GUTKNECHT / GEVA, “Digital euro and ECB Powers”, *Ibidem*, p. 1046. Dentro de certos limites (e.g., a recondução à política económica e nos limites do princípio da proporcionalidade), cf. MOOIJ, Annelieke A. M., “European Central Bank Digital Currency: the digital euro What design of the digital euro is possible within the European Central Bank’s legal framework?” (consultado em 2 de setembro de 2024), *In* BRIDGE Network – Working Paper 14, 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3838729>, p. 36.

<sup>149</sup> Para usar a definição de “risco sistémico” que consta da alínea c) do artigo 2.º do Regulamento CERS.

que visam “salvaguardar a estabilidade financeira”, mas que privam o BCE da margem de atuação necessária para atuar numa situação de crise.

Em oposição à nossa proposta, pode ser avançado o argumento da aproximação<sup>150</sup> entre o euro digital e o numerário, de acordo com o qual, na medida em que o numerário não é remunerado e que o euro digital deve ser o equivalente digital do numerário, o euro digital também não deveria ser remunerado.

Contudo, não nos parece que tal argumento proceda. Desde logo, por um motivo de natureza das coisas: a desmaterialização afasta o euro digital do numerário e justifica, inclusivamente, a defesa da definição de limites quantitativos à detenção, que não são fixados para o numerário, não podendo tratar-se de maneira igual o que é muito diferente.

Ademais, o numerário não é remunerado porque tal não é exequível<sup>151</sup>, em virtude do total anonimato do portador e da cadeia de transmissão, sem qualquer registo de quem deteve, por quanto tempo, as notas e moedas, o que torna impossível aferir os elementos essenciais da obrigação de juros – (i) o credor, e (ii) a base temporal.

Um outro contra-argumento que pode ser apontado à posição de uma maior flexibilidade dos instrumentos para a limitação da utilização do euro digital como reserva de valor prende-se com a heterogeneidade da Área do euro e dos sistemas bancários de cada um dos seus Estados-Membros perante a necessidade de fixar uniformemente os limites<sup>152</sup>.

De acordo com este contra-argumento, haveria a possibilidade do BCE fixar limites quantitativos à detenção ou um nível de remuneração (taxas de juro) que, sendo suportável pelos setores bancários de alguns Estados-Membros (mais resilientes), não o seria para os setores bancários de outros Estados-Membros (mais frágeis).

De facto, o risco da fragmentação, mormente na condução da política monetária, é real e deve ser acautelado<sup>153</sup>. Todavia, esta preocupação legítima não poderia deixar de ser tida em conta pelo BCE na fixação concreta dos limites.

---

<sup>150</sup> No âmbito da privacidade, cf. o considerando (75) da proposta da Comissão. Rejeitando uma perfeita equivalência, cf. SERETAKIS, Alexandros L., “Central Bank Digital Currencies...”, *Ibidem*, p. 243.

<sup>151</sup> Conforme refere o próprio BCE, no seu *Parecer...*, *Ibidem*, p. 11.

<sup>152</sup> Conforme se refere no considerando (37) da proposta da Comissão, “[... s]erá, portanto, necessário que tais instrumentos sejam **aplicados uniformemente em toda a área do euro, a fim de assegurar a utilização do euro digital como moeda única e a unicidade da política monetária**. Além disso, será necessária uma **aplicação uniforme** para assegurar condições de concorrência equitativas para os prestadores de serviços de pagamento no mercado único europeu [...]” (negritos acrescentados).

<sup>153</sup> Sobre o impacto da fragmentação no bloqueio da transmissão da política monetária, cf. o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (“TJUE”) *Gauweiler e outros*, processo C-62/14, de 16 de junho de 2015 (EU:C:2015:400),

Tal como a condução da política monetária tem de ser feita de forma una e única, atendendo aos diferentes equilíbrios entre os Estados-Membros da Área do euro, também na fixação dos limites deveria ser aferido o limite mais alto que todos os setores bancários nacionais conseguissem suportar, importando recordar a interligação entre a estabilidade monetária e a estabilidade financeira.

## V. Conclusões

- A.** Na base do estudo e da preparação da emissão de um euro digital, estiveram preocupações (i) com a “desancoragem” da política monetária ao sistema financeiro, face aos novos meios privados de pagamento, (ii) em adaptar a moeda de banco central ao novo contexto digital, (iii) com a redução da fragmentação no mercado europeu de pagamentos, e (iv) com o reforço da autonomia estratégica da União, disputando a predominância de empresas de pagamento originárias e sedeadas fora da União.
- B.** As limitações à utilização do euro digital como reserva de valor não contendem com a aptidão desta moeda como reserva de valor.
- C.** A emissão e colocação em circulação do euro digital, à disposição de cidadãos e empresas, coloca desafios à estabilidade financeira, atento o seu carácter concorrente com a moeda bancária, podendo superar a intermediação dos bancos. Esses desafios poderiam colocar-se com particular intensidade numa “corrida aos depósitos”.
- D.** Na proposta da Comissão, a estabilidade financeira é apresentada como um bem a salvaguardar e um objetivo que se pretende atingir.
- Para o efeito, são previstas duas ferramentas que limitam a utilização do euro digital como reserva de valor – (i) os limites quantitativos à detenção de fundos em euro digital, e (ii) o carácter não-remunerado do euro digital. Enquanto a primeira ferramenta é definida de forma mais flexível, cabendo ao BCE fixar os precisos limites a aplicar, a segunda ferramenta é mais inflexível, definindo-se, perentoriamente, que a detenção do euro digital não irá vencer juros.
- E.** O raciocínio subjacente à proposta da Comissão no que concerne à estabilidade financeira revela um viés de ótica, considerando que se trata de um fenómeno ergódico e histerético, tendo sido observado no passado e repetível ao longo do tempo, passível de quantificação probabilística.

---

parágrafo 73 (*inter alia*), e o acórdão do TJUE *Weiss e outros*, de 11 de dezembro de 2018 (EU:C:2018:1000), processo C-493/17, parágrafos 65 a 67 (*inter alia*).

- F. Contudo, contesta-se essa visão, crendo-se, ao invés, que se trata de um fenómeno do domínio da incerteza, não se conseguindo antever os canais de transmissão dessa incerteza (sem prejuízo das vias mais previsíveis), nem a sua probabilidade.
- G. Assim, os designados limites à utilização do euro digital deveriam ser fixados com mais abstração, abertura e flexibilidade, conferindo à instituição responsável pela política monetária e pela estabilidade de preços (o BCE) uma maior margem de atuação.

## VI. Bibliografia

ALMEIDA, Teresa, *Economia Política II Sebenta*, 1.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Gestlegal, 2022

BANCO CENTRAL EUROPEU, *Report on a digital euro* (consultado em 2 de setembro de 2024).

Disponível

em:

[https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report\\_on\\_a\\_digital\\_euro~4d7268b458.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf)

BANCO CENTRAL EUROPEU, *Parecer do Banco Central Europeu, de 31 de outubro de 2023, sobre o euro digital (COM/2023/34) (C/2024/669)*, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, Série C, de 12 de janeiro de 2024

BANCO DE PORTUGAL, *Terminais de Pagamento e Caixas Automáticos, Cadernos do Banco de Portugal* (consultado em 2 de setembro de 2024). Disponível em:

[https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/10\\_terminais\\_de\\_pagamento\\_e\\_caixas\\_automaticos.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/10_terminais_de_pagamento_e_caixas_automaticos.pdf)

BENTO, Vítor, *Economia, Moral e Política*, 1.<sup>a</sup> ed., Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011

BERNANKE, Ben S.; GEITHNER, Timothy F. e PAULSON JR, Henry M., *Firefighting: The Financial Crisis and its Lessons*, 1.<sup>a</sup> ed., s/l: Penguin USA, 2019

BOSSU, Wouter; ITATANI, Masaru; MARGULIS, Catalina; ROSSI, Arthur; WEENIK, Hans e YOSHINAGA, Akihiro, *Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations (IMF Working Paper)*, s/ed., s/l, 2020

CALVÃO DA SILVA, João, *Banca, Bolsa e Seguros, Direito Europeu e Português*, 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2007

-----, “A União Bancária Europeia”, *In Revista Online Banca, Bolsa e Seguros*, Coimbra, ISSN 2183-5586, n.º 2, 2016, pp. 23 a 39

CALVÃO DA SILVA, João Nuno, *Agências de Regulação da União Europeia*, 1.ª ed., Coimbra: Gestlegal, 2017

DUARTE FONSECA, Hugo M. R., “Moedas Digitais de Bancos Centrais (Central Bank Digital Currencies – CBDCs)”, *In Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Pinto Monteiro*, Coimbra: Universidade de Coimbra / Instituto Jurídico, vol. IV, 2024, pp. 283 a 295

ENGRÁCIA ANTUNES, José, *A Moeda: Estudo Jurídico e Económico*, 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2021

FERNANDÉZ-VILLAVERDE, Jesús; SCHILLING, Linda e UHLIG, Harald, *Central Bank Digital Currency: when price and bank stability collide, Working Paper Series*, n.º 2888 (consultado em 2 de setembro de 2024). Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2888~a557bfafbb.en.pdf>

FONSECA, Gisela Teixeira Jorge, “An analysis of the legal impact of central bank digital currency on the European payments landscape”, *In Journal of Payments Strategy & Systems*, s/1, ISSN 1750-1814 (*online*), vol. 13, n.º 4, 2019

FONSECA, Gisela Teixeira Jorge e TEIXEIRA, Dina Freitas, “Os desafios jurídicos do projeto de criação e emissão de um euro digital”, *In Cadernos Jurídicos do Banco de Portugal*, Lisboa, ISSN (*online*) 2184-5832 n.º 7, 2023, pp. 20 a 46

GONÇALVES, José Renato, “A União Monetária Latina do séc. XIX: Um «mau prenuncia» para a Zona Euro?”, *In Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Aníbal Almeida*, Coimbra: Universidade de Coimbra / Coimbra Editora, 2012

-----, *O euro: balanço e perspetivas*, 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2019

GRÜNEWALD, Seraina; ZELLWEGGER-GUTKNECHT, Corinne; GEVA, Benjamin, “Digital euro and ECB Powers”, *In Common Market Law Review*, ISSN (*online*) 1875-8320, n.º 58, 2021, pp. 1029 a 1056

HAAG, Marcel, “The European Commission’s Single Currency Package”, exposição oral *in* Workshop on Digital Euro, organizada pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, em 25 de janeiro de 2024 (citações feitas a partir de apontamentos recolhidos pelo Autor do presente estudo)

- HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Francisco, “Hacia Una Moneda Digital Europea. El euro 2.0”, *In Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ISSN (*online*) 1989-5569, n.º 70, 2021, pp. 1006 a 1033
- HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M, “Euro Digital o Criptoeuro: ¿Está en Juego la Soberanía Monetaria Europea?”, *In Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ISSN (*online*) 1989-5569, n.º 69, 2021, pp. 471 a 508
- ISSING, Otmar, *The Birth of the euro*, 1.ª ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2008
- KAHNEMAN, Daniel, *Thinking, Fast and Slow*, s/ed., Londres: Allen Lane, 2011
- MAIA, Pedro, “Direito das Sociedades Bancárias”, *In Revista de Legislação e Jurisprudência*, Coimbra, ISBN 9770870848231, ano 149, n.º 4023, 2020, pp. 372 a 411
- MENDES CORREIA, Francisco, “Moedas virtuais, tecnologia de registo descentralizado de dados e pagamentos”, *In IV Congresso de direito bancário*, Coimbra: Almedina, 2021, p. 25 a 52
- , *Lições de Direito Bancário*, 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2024
- MENEZES CORDEIRO, António e BARRETO MENEZES CORDEIRO, A., *Direito Bancário I – Direito Material*, 7.ª ed., Coimbra: Almedina, 2023
- MOOIJ, Annelieke A. M., “European Central Bank Digital Currency: the digital euro What design of the digital euro is possible within the European Central Bank’s legal framework?” (consultado em 2 de setembro de 2024), *In BRIDGE Network – Working Paper 14*, 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3838729>
- PACHECO, Inês Cristina Sereto, *Euro Digital: Uma oportunidade ou um risco?*, dissertação de mestrado em direito empresarial, orientada por Paulo CÂMARA e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Escola de Lisboa, 2023
- PITTA E CUNHA, PAULO, “O processo de desmaterialização da moeda” (consultado em 2 setembro de 2024), *In Revista da Ordem dos Advogados*, s/l, ISSN 0870-8118, Ano 67 – Vol. II, 2007. Disponível em: <https://portal.oa.pt/publicacoes/revista-da-ordem-dos-advogados/ano-2007/ano-67-vol-ii-set-2007/doutrina/paulo-de-pitta-e-cunha-o-processo-de-desmaterializacao-da-moeda/>
- PORTO, Manuel, *Economia: Um Texto Introdutório*, 4.ª ed., Coimbra: Almedina, 2014
- PRASAD, Eswar S., *The Future of Money. How the Digital Revolution is Transforming Currencies and Finance*, 1.ª ed., Cambridge, MA: The Belknap Press. Harvard University Press Harvard University Press, 2021

PROCTOR, Charles, *Mann on the Legal Aspects of Money*, 7.<sup>a</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 2012

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos, “Sobre a criação do Comité Europeu do Risco Sistémico”, *In Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Aníbal Almeida*, Coimbra: Universidade de Coimbra / Coimbra Editora, 2012, pp. 877 a 899

-----, *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*, 1.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina, 2012

REIS, Ricardo, “The impact of the digital euro for the Eurosystem Central Banks”, exposição oral *in* Workshop on Digital euro, organizada pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, em 25 de janeiro de 2024 (citações feitas com base em apontamentos retirados pelo Autor do presente estudo)

SERETAKIS, Alexandros L., “Central Bank Digital Currencies: Opportunities and Risks”, *In Journal of International Banking Law and Regulation*, ISSN 1742-6812, vol. 39, n.º 7, 2024, pp. 241 a 245

SHIRAKAWA, Masaaki, *Tumultuous Times: Central Banking in an Era of Crisis*, 1.<sup>a</sup> ed., New Haven: Yale University Press, 2021

TEROL, Ignacio, “The digital euro project”, exposição oral *in* Workshop on Digital euro, organizada pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, em 25 de janeiro de 2024 (citações feitas com base em apontamentos retirados pelo Autor do presente estudo)

TSELIKAS-BOUZEAU, Nicolas, *L'introduction de l'euro numérique et ses aspects juridiques*, dissertação de mestrado em Direito e contencioso da União Europeia, apresentado à Universidade Panthéon-Assas (Paris), sob orientação de Francesco MARTUCCI, 2020/2021



---

# **A**TIVIDADE DO TRIBUNAL



## PLENÁRIO GERAL

### PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO - 2023

27/09/2024

**Relator: Conselheira Ana Margarida  
Leal Furtado**

ANO 2023 / CONTA GERAL DO ESTADO /  
PARECER / TRIBUNAL DE CONTAS



## PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO – 2023

### SUMÁRIO

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023, o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado e formula 67 recomendações ao Governo e à Assembleia da República, com vista a suprir as fragilidades detetadas. O Juízo emitido é de não conformidade da Conta com a Lei de Enquadramento Orçamental por esta não integrar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da administração central e da segurança social. Inclui ainda reservas, por omissões e erros materialmente relevantes, e ênfases relativamente a outras matérias de destaque.

### **NÃO CONFORMIDADE DA CONTA FACE À LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL**

1. A Conta Geral do Estado de 2023 não foi elaborada nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, o que também impossibilitou a sua certificação pelo Tribunal. A informação consolidada de natureza orçamental apresentada não cumpre os requisitos das demonstrações orçamentais previstos na lei. Por sua vez, verifica-se a não inclusão de demonstrações financeiras da administração central, por atrasos no processo de implementação da contabilidade financeira. Acresce ainda a não inclusão das demonstrações financeiras consolidadas da segurança social,

por dificuldades decorrentes da transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), pelas 12 entidades da segurança social.

O Ministro de Estado e das Finanças aponta para uma implementação gradual e faseada da Lei de Enquadramento Orçamental, o que torna necessária a adequação dos prazos legalmente definidos e já ultrapassados. Acresce que o estado de desenvolvimento dos projetos de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental indicia que, mesmo que seja possível concretizar os investimentos previstos em sede de financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência e operacionalizar os sistemas de informação, existem riscos que condicionam as condições de produção da informação de gestão e de prestação de contas nos moldes previstos, em 2026 (ano indicado pelo Ministério das Finanças para a preparação da Conta nos termos da lei).

2. Os atrasos na implementação da Lei de Enquadramento Orçamental prejudicam uma contabilidade orçamental mais rica, uma contabilidade financeira mais avançada e uma contabilidade de gestão orientada para a transparência. Os atrasos derivam da inexistência de condições essenciais. Neste âmbito, destacam-se: i) a definição de elementos estruturantes do quadro concetual de referência à preparação da Conta; ii) o desenvolvimento dos sistemas de informação de suporte à preparação da Conta; iii) a criação de mecanismos de identificação das entidades que integram o perímetro do grupo público nas óticas financeira e orçamental; iv) a conclusão dos processos para operacionalizar a Entidade Contabilística Estado; e v) a implementação de procedimentos de controlo interno destinados a garantir a fiabilidade da Conta.

### **EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**

3. Em 2023, na execução da administração central e da segurança social atingiu-se um excedente orçamental de 7 371 M€ (2,8% do PIB), invertendo a tendência deficitária dos últimos anos. A utilização de excedentes encontra-se limitada a determinadas finalidades, no caso de 2023, ao pagamento de pensões futuras. O excedente refletiu o desempenho da receita, com um aumento de 14 654 M€ face a 2022, principalmente por via da receita fiscal (mais 6 763 M€), uma vez que a despesa teve uma variação positiva (mais 3 729 M€), não obstante a redução do esforço financeiro com as medidas de mitigação dos efeitos do choque geopolítico e do combate à COVID-19.

Excluindo o efeito de duas operações de natureza excecional, o excedente teria sido cerca de metade do verificado: a transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos para a Caixa Geral de Aposentações (3 018 M€) e a devolução ao Estado de parte do

valor transferido em 2022 para apoio ao Sistema Nacional de Gás (700 M€). Parte das receitas que contribuem para o excedente orçamental de 2023 apenas pode ser utilizada para assegurar o pagamento de pensões futuras: i) a transferência das responsabilidades do referido Fundo de Pensões foi aplicada em dívida pública, constituindo uma reserva para fazer face aos encargos futuros; e ii) o excedente da segurança social (5 477 M€), quase integralmente gerado no sistema previdencial, deve integrar o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social para colmatar eventuais défices desse sistema.

4. A receita alcançou 108 585 M€, correspondendo 82,1% deste montante a receita fiscal e a contribuições sociais. A despesa totalizou 101 214 M€, dos quais 57,7% referentes a pensões (e outras prestações sociais) e a despesas com o pessoal.

Os aumentos na despesa abrangeram quase todas as componentes, sendo de destacar: 2 970 M€ (8,5%) nas pensões e prestações sociais diretas, 1 286 M€ (6,7%) nas despesas com pessoal (essencialmente nas áreas da saúde e da educação) e 772 M€ (6,1%) na aquisição de bens e serviços. O aumento de 332 M€ em despesas de investimento refletiu-se, principalmente, nas áreas das infraestruturas e habitação e do ambiente e ação climática.

Atendendo à natureza estrutural e duradoura, são particularmente relevantes as pensões pagas pela segurança social e pela Caixa Geral de Aposentações, no valor de 32 009 M€ (mais 1 308 M€ face a 2022; 4,3%).

A Conta engloba a execução orçamental de 491 serviços processadores da administração central e de 12 entidades da segurança social. Quatro entidades da administração central estão omissas deste universo e duas não reportaram execução.

5. O stock da dívida pública consolidada fixou-se em 247 212 M€, o que representa uma diminuição de 11 903 M€ (4,6%) face a 2022. Este bom desempenho – também refletido na dívida de Maastricht, que se reduziu para 99,1% do PIB – resultou do facto de uma parte importante do financiamento (mais 18 227 M€ do que em 2022) ter sido assegurada junto de entidades públicas que integram o perímetro orçamental. Os encargos com juros totalizaram 5 974 M€, um aumento

Distribuição da receita e da despesa da AC e SS



de 3,0% face a 2022. Apesar das previsões Receita fiscal 59 877 M€ Contribuições sociais 29 312 M€ Outras receitas 11 350 M€ Transferências e subsídios 8 046 M€ Pensões e outras prestações sociais 37 850 M€ Despesas com pessoal 20 606 M€ Transferências, subsídios e outras despesas 18 688 M€ Aquisição de bens e serviços 13 324 M€ Juros e outros encargos 6 492 M€ Investimento 4 255 M€ Excedente orçamental 7 371 M€ Distribuição da receita e da despesa da AC e SS Despesa 101 214 M€ Receita 108 585 M€ III PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2023 apontarem para uma tendência decrescente do rácio da dívida (95,6% em 2024 e 91,5% em 2025), o seu desempenho ainda se situa aquém do valor de referência (60% do PIB), ou seja, o stock da dívida continua significativamente elevado. Esta realidade, em paralelo com a potencial diminuição ou finalização dos programas de compra de ativos por parte do Banco Central Europeu e o prolongamento da guerra na Ucrânia, reforça o risco quanto ao financiamento futuro, em especial em anos com elevado montante de dívida a refinar, como 2027 e 2030.

6. As garantias prestadas pelo Estado (em termos acumulados) totalizaram 16 741 M€ (menos 2 084 M€ do que em 2022). Salienta-se que as garantias prestadas a entidades fora do perímetro orçamental (13 014 M€, 77,7% do valor total) constituem responsabilidades contingentes que, a serem executadas, têm impacto na despesa e na dívida e, por essa via, na sustentabilidade das finanças públicas.
7. Embora não afetem o défice, a Conta integra operações classificadas como ativos financeiros que visam prosseguir objetivos sociais e de política pública, não se destinando a produzir retorno financeiro. Em 2023, enquadrou-se nessa situação o aumento de capital da EFACEC (216 M€). Em contabilidade nacional, algumas destas operações são consideradas no apuramento do saldo.
8. Registou-se uma evolução positiva no relato orçamental da descentralização, mas a Conta de 2023 não procede ainda à divulgação detalhada de todos os valores transferidos ao abrigo deste processo. Com efeito, esta Conta relata, por área, competência e município, os valores orçamentados e executados a título de Fundo de Financiamento da Descentralização, mas, quanto ao outro instrumento financiador desta, o Fundo Social Municipal, não se verifica o mesmo grau de detalhe, que se considera necessário para comprovar que ambos os fundos financiam competências diferentes.

## PROCESSO ORÇAMENTAL

9. O reporte da execução das medidas de política teve um retrocesso face ao ano anterior, em prejuízo da transparência da informação. O enquadramento plurianual permanece limitado. O Relatório da Conta não divulga a execução de uma parte significativa das medidas, em particular, na área da receita. Por sua vez, o enquadramento plurianual do Orçamento para 2023 foi afetado pelo facto de as Grandes Opções 2022-2026 não apresentarem uma sistematização de medidas que permita estabelecer a sua consonância com o Relatório do Orçamento do Estado de 2023, o Programa de Estabilidade 2022-2026 não ter dado a conhecer as opções de política e o Quadro Plurianual das Despesas Públicas não explicitar de que forma as políticas públicas concorrem para os limites de despesa.
10. Algumas componentes da receita e da despesa apresentam recorrentemente, desde 2017, desvios entre as previsões orçamentais e a execução. Estes desvios traduzem-se na suborçamentação da receita fiscal e de contribuições sociais e na sobreorçamentação da receita de fundos europeus e da maioria das rubricas de despesa, em especial o investimento, que, em 2023, ficou 2 202 M€ abaixo do previsto.
11. A orçamentação da dotação provisional e das dotações centralizadas, inscritas no Ministério das Finanças, contraria o princípio da especificação e reduz a eficácia da previsão da despesa por programas orçamentais. Da dotação provisional utilizada (804 M€), 40,1% destinou-se ao reforço de dotações suborçamentadas, incluindo despesas com pessoal (231 M€) e não para fazer face a despesas excepcionais, não previsíveis e inadiáveis, como a lei determina. Da dotação centralizada “regularização de passivos e aplicação de ativos”, inscrita em ativos financeiros (sem impacto no saldo), 456 M€ foram utilizados principalmente no reforço de despesas efetivas da saúde (com impacto no saldo).

## CONTA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

12. A receita da administração central (83 202 M€) aumentou 11 908 M€ (16,7%), influenciada por situações pontuais, pela melhoria da atividade económica e do mercado de trabalho, bem como pelo impacto da inflação. A transferência do Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos, a menor perda de receita decorrente das medidas de mitigação do choque geopolítico, a arrecadação de IVA de 2022 com prazo de pagamento prorrogado para 2023, a redução dos reembolsos de IRC do regime de ativos por impostos diferidos e a devolução ao Estado de verbas não utilizadas da medida de apoio ao gás natural explicam metade do aumento. A receita fiscal

alcançou 59 642 M€, mais 6 758 M€ em comparação com 2022, em particular por via do aumento da receita do IVA (2 232 M€; 10,5%), do IRS (2 142 M€; 13,6%) e do IRC (1 585 M€; 22,3%).

13. A receita fiscal está subavaliada em 159 M€. Para esta situação concorreu a incorreta dedução de: i) receitas próprias da Autoridade Tributária e Aduaneira (133 M€ registados como reembolso de IVA, IRS e IRC e 14 M€ como abate à receita); e ii) apoios sociais pagos (12 M€ por abate à receita de IRS), desvirtuando também o custo das medidas sociais adotadas.
14. A falta de progressos na implementação do regime de contabilização das receitas do Estado continua a penalizar o rigor e a tempestividade da informação contabilística. As insuficiências na interligação dos sistemas, os atrasos na classificação e registo da receita e a falta de identificação de todos os responsáveis pela contabilização afetam a fiabilidade do reporte da receita e prejudicam a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, designadamente quanto aos projetos relativos à Entidade Contabilística Estado e à gestão da tesouraria. Porém, verificaram-se melhorias no reporte no Sistema de Gestão de Receitas com o registo das receitas das escolas dos ensinos básico e secundário (443 M€).
15. As receitas fiscais consignadas totalizaram 4 985 M€ (8,4% da receita fiscal), registando um aumento de 597 M€, tendência que se verifica desde 2019. Esta prática condiciona uma gestão financeira global e não observa o princípio orçamental da não consignação segundo o qual não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, pelo que deve ser objeto de escrutínio anual, no âmbito da discussão e votação do Orçamento.
16. Na carteira de dívidas a cobrar pela Autoridade Tributária e Aduaneira, a dívida incobrável (10 419 M€) mais do que triplicou desde 2016, apesar do Estado ter vindo a criar regimes de apoio ao contribuinte, permitindo o pagamento de dívidas em prestações e a compensação de créditos. Em 2023, já representa 38,9% da dívida total (26 758 M€). O aumento registado deveu-se às crises financeiras, à pandemia e à crise energética, bem como à alteração da jurisprudência quanto à contagem do prazo que decorre até à prescrição da dívida, acrescendo, em 2023, dois processos de valor excecionalmente elevado (1 003 M€), em validação.
17. A despesa da administração central (81 308 M€) aumentou 2 393 M€ (3,0%), envolvendo componentes de natureza estrutural, sobretudo despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços (mais 1 267 M€ e 765 M€, respetivamente). Destacam-se as medidas de valorização remuneratória de trabalhadores em funções públicas e, a nível setorial, o crescimento da despesa nas áreas da saúde e da educação, apesar do processo de transferência de competências para os municípios em curso ter contribuído para minimizar esse efeito. O crescimento das transferências

de capital para empresas privadas e para as autarquias locais explica a maior variação percentual destas despesas.

- 18.** A despesa com habitação tem vindo a crescer desde 2019, não estando ainda reunidas as condições que permitam avaliar a intervenção do Estado neste âmbito. No período de 2019 a 2023, registou um aumento de 188,6%, atingindo 303 M€ em 2023, fruto da subida dos preços da habitação e dos valores das rendas, o que fez acelerar a intervenção do Estado no apoio à habitação. Cerca de um quinto desta despesa não é paga pelo Programa Infraestruturas e Habitação, mas por outros programas, o que prejudica a avaliação global do esforço financeiro do Estado com a habitação. Esta situação demonstra a necessidade de progredir na orçamentação por programas para aferir o custo e avaliar as políticas públicas.
- 19.** Os fundos de pensões integrados na CGA pressionam a despesa do Estado. Dos 19 fundos especiais de reserva constituídos na sequência da transferência de responsabilidades com pensões para a CGA, apenas 13 ainda dispunham de reservas, no final de 2023, sendo que apenas 4 geraram rendimento suficiente para cobrir os seus encargos e ainda acrescer valor à reserva. A evolução das reservas, pressionada pela diferença entre as responsabilidades tendencialmente crescentes e os recursos obtidos para fazer face às mesmas, tendencialmente decrescentes (quer por via da redução dos correspondentes beneficiários ativos, quer pela dificuldade em gerar valor) fazem antever o aumento dos encargos a assumir pelo Estado. As responsabilidades com pensões dos 6 fundos, cujas reservas já se extinguiram, representaram para a CGA/Estado um esforço financeiro de 183 M€, em 2023, e um valor acumulado de 2 021 M€, desde 2011.
- 20.** No final de 2023, os pagamentos em atraso há mais de 90 dias totalizavam 228 M€, o valor mais elevado desde 2020, interrompendo a tendência decrescente dos últimos cinco anos. Ao longo do ano, os pagamentos mantiveram uma média mensal de 510 M€, atingindo o valor máximo em novembro (1 054 M€). A redução verificada no final do ano reflete o efeito das dotações de capital para cobertura de prejuízos das unidades locais de saúde EPE que, no entanto, foram insuficientes para fazer face ao pagamento da totalidade dos encargos vencidos dessas entidades (444 M€ no final do ano), traduzindo a necessidade de rever o seu modelo de financiamento.
- 21.** Os sistemas centrais do Ministério das Finanças continuam a não incluir o registo de operações extraorçamentais materialmente relevantes, prejudicando a transparência e o controlo das contas. Esta situação decorre da inadequação dos sistemas de informação, de falhas de reporte dos serviços, bem como da falta de identificação formal da entidade responsável por autorizar a

despesa e assegurar o seu registo contabilístico (caso da cobrança de impostos pela Autoridade Tributária e Aduaneira para entrega às regiões autónomas e aos municípios, 5 959 M€ em 2023).

22. A informação sobre a dívida pública continua incompleta. A Conta omite o stock da dívida dos serviços e fundos autónomos que ascendeu a 27 150 M€, menos 2 639 M€ do que em 2022, devido, em particular, à extinção da dívida da CP – Comboios de Portugal ao Estado, no valor de 1 864 M€. Esta omissão condiciona a verificação do cumprimento dos limites de endividamento fixados pela Lei do Orçamento. A Conta reporta indevidamente como pagos 55 M€ relativos a montantes vencidos de Certificados de Aforro e do Tesouro que se mantinham à guarda do IGCP, por não ter conseguido efetivar o seu pagamento.
23. A informação relativa ao património financeiro reportada na Conta é incompleta, não suprimindo a falta de demonstrações financeiras. O valor do património financeiro atingiu 134 948 M€, mais 680 M€ do que em 2022, sendo 63,8% da carteira constituída por ativos detidos por entidades do perímetro orçamental, resultando num património financeiro consolidado de 45 204 M€. A carteira do Estado continuou a incluir ativos sem perspetiva de gerar valor ou com custos de gestão superiores aos valores a recuperar ou relativos a entidades extintas ou em processo de liquidação. No final de 2023, mais de metade da carteira dos serviços e fundos autónomos (59,4%) era composta por títulos de dívida pública.
24. Em 2023, as participações do Estado no capital de empresas totalizaram 39 389 M€. Cerca de 90% destas participações são geridas pela DGTF e as restantes, maioritariamente, pela Parpública e pelo Fundo de Resolução. Sob gestão da DGTF, incluem-se as participações no Mecanismo Europeu de Estabilidade e na Infraestruturas de Portugal. Sob gestão da Parpública, incluem-se diversas no segmento imobiliário (designadamente nas Estamo e na Fundiestamo), bem como no setor das águas. A estas, acrescem as relacionadas com os processos de privatização. A carteira do Fundo de Resolução inclui as participações no capital social do Novo Banco e da Oitante.
25. A despesa com ativos financeiros continua sobrevalorizada. Em 2023, foram contabilizados como ativos financeiros 562 M€ (1 052 M€ em 2022) de entradas de capital em empresas públicas para cobertura de prejuízos.
26. A transferência de competências da gestão do património imobiliário público da Direção-Geral do Tesouro e Finanças para a Estamo, ocorrida em 2023, foi efetuada sem estarem garantidas condições suficientes à sua operacionalização. Esta situação originou, nomeadamente, constrangimentos na migração da informação, bem como na cobrança e contabilização das contrapartidas pagas por entidades públicas pela ocupação de imóveis do Estado.

27. Subsiste a falta de inventário e de uma valorização adequada dos imóveis do Estado. O Relatório da Conta apresenta informação incompleta sobre as operações imobiliárias, omitindo 94,5% da receita de alienações e 55,5% da despesa com aquisições de imóveis. Por sua vez, o reporte sobre as rendas recebidas como contrapartida pela ocupação dos imóveis é incompleto. Para além disso, do valor devido de rendas, de 2014 a 2023, estão por pagar cerca de 23%.
28. A informação sobre a posição de tesouraria das entidades que integram o perímetro da Conta mantém-se incompleta. A Conta apenas contém a movimentação de fundos na tesouraria do Estado, não refletindo as contas que as entidades detinham na banca comercial. O saldo da tesouraria do Estado, no final de 2023, ascendeu a 8 103 M€ (menos 4 719 M€ face a 2022).
29. A apreciação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria continua comprometida por ausência de um quadro normativo completo e coerente, incluindo um regime sancionatório aplicável às entidades incumpridoras. Em 2023, foram identificados em incumprimento pelo menos 91 M€ de disponibilidades fora do Tesouro (48 M€ em 2022). (
30. Os benefícios fiscais centram-se essencialmente em apoios à economia e às famílias, com destaque para os recentes apoios à habitação. Continuam a verificar-se insuficiências na sua avaliação e controlo. O reporte da despesa fiscal na Conta abrangeu cerca de dois terços dos benefícios fiscais (202 em 303) e totalizou 15 056 M€, menos 1 385 M€ (-8,4%) do que em 2022. O benefício “Residentes não habituais”, com 1 297 M€, representava 62,8% da despesa fiscal em IRS. Constatou-se que, para estes contribuintes, a AT não controla a existência de dívidas fiscais, situação que daria origem à suspensão do benefício. Em consequência, no final de 2023, 93 contribuintes, no universo de 39 909, usufruíam deste benefício, apesar de terem dívidas fiscais (17 M€).
31. No âmbito das parcerias público-privadas, subsistem insuficiências na identificação do universo, na validação dos dados prestados pelos parceiros públicos e privados, no acompanhamento pelas entidades envolvidas e no reporte orçamental. O Relatório da Conta apenas contempla informação relativa às parcerias objeto de reporte pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, não integrando dados sobre outras concessões, incluindo subconcessões. A Conta assinala 1 255 M€ de encargos públicos líquidos com contratos de parceria (1 356 M€ em 2022), respeitante a 36 contratos, permanecendo por certificar a sua completude.

## CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

- 32.** A Conta de 2023, relativamente à segurança social, foi elaborada com informação não definitiva. A adoção, pela primeira vez, do SNC-AP por todas as entidades do subsetor da segurança social coincidiu com a entrada em produção do novo sistema de informação financeira, cuja implementação se revelou particularmente complexa, resultando em atrasos nos fechos das contas individuais que comprometeram os prazos definidos para a produção da Conta Geral do Estado.
- 33.** A adoção do SNC-AP não foi integral no primeiro ano e verificou-se uma aplicação não homogénea por parte das entidades. A transição para o SNC-AP trouxe avanços, designadamente ao nível do acréscimo, com a especialização do rendimento das liquidações de receita de janeiro referentes às remunerações de dezembro do ano anterior. Porém, não foram ainda regularizados e supridos diversos erros e omissões que o Tribunal tem vindo a sinalizar.
- 34.** O saldo orçamental da segurança social em 2023 foi novamente histórico com um saldo efetivo de 5 477 M€. A sua estrutura de financiamento mantém-se ancorada na receita de contribuições e quotizações que representam 65,5% do total. O aumento do saldo em 34,6% (1 409 M€) face a 2022 reflete um crescimento expressivo da receita efetiva (7,9%), superior ao da despesa efetiva (4,4%). De destacar o aumento da receita contributiva (12,5%), sustentado nas dinâmicas positivas no mercado de trabalho (mais emprego e melhores remunerações), e da receita fiscal consignada à segurança social (13,9%).

Do lado da despesa, verificou-se um aumento nas transferências correntes (4,8%), onde se incluem 863 M€ de apoios para mitigar o efeito do choque geopolítico. 93,8% da despesa efetiva destinou-se ao pagamento de prestações sociais (30 818 M€, +1 431 M€), com destaque para as pensões e complementos, que aumentaram 4,2% refletindo, quer as medidas do ano, quer o aumento do número de beneficiários (mais 30 950).

A despesa inclui uma transferência de 34 M€ para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para pagamento de despesas extraordinárias com estruturas residenciais para pessoas idosas durante a pandemia, que não estavam previstas no protocolo de cooperação com a segurança social e para as quais não foi possível confirmar: i) se os valores foram validados; ii) se decorreram de necessidades e solicitações da segurança social; e iii) as razões pelas quais tais compromissos não foram satisfeitos em tempo oportuno, mas apenas decorridos mais de três anos.

35. O novo apoio extraordinário à renda evidencia riscos suscetíveis de afetar a veracidade na atribuição, a exatidão no cálculo e conseqüentemente a correção no pagamento. A medida abrangeu em 2023 um universo de 258 661 beneficiários e envolveu uma despesa pública de 350 M€. O apoio anual por beneficiário situou-se nos 1 351,87€. Um quarto dos apoios atribuídos a atingirem, porém, o valor máximo mensal de 200€ por beneficiário. Foram identificadas desconformidades e outras situações na sua implementação, designadamente: i) 35 229 beneficiários aos quais o apoio não foi pago; ii) não pagamento dos valores referentes a dezembro de 2023; iii) pagamento do apoio a 32 beneficiários não residentes em território nacional; iv) beneficiários menores de idade; e v) 2 867 residentes não habituais beneficiaram deste apoio.
36. O valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no final de 2023, encontrava-se mais próximo do objetivo legal de cobrir 2 anos de pensões do sistema previdencial (20,7 meses). O aumento no valor da carteira (6 838 M€; 29,7%) resultou sobretudo das entradas de capital recebidas: 2 434 M€ do saldo anual do sistema previdencial-repartição; 1 500 M€ de uma parcela das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem; e 623 M€ das receitas fiscais consignadas, mas também de uma evolução positiva no valor acrescentado proveniente da gestão da carteira (2 281 M€).
37. A Conta Geral do Estado de 2023, pela primeira vez desde há longa data, não veio acompanhada das demonstrações financeiras consolidadas da segurança social e respetivos anexos. Da análise das prestações de contas individuais das entidades que compõem o perímetro da Conta da Segurança Social verificou-se:
- Inexistência de certificações legais de contas e pareceres nas contas individuais de entidades da segurança social (do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e do Instituto da Segurança Social da Madeira), escusa de opinião no caso do Instituto da Segurança Social e emissão na modalidade de opinião com reservas e ênfases nas demais. Acresce a existência de reservas e ênfases que revelam fragilidades nas demonstrações financeiras das entidades, algumas das quais têm vindo também a ser alvo de reservas por parte do Tribunal nos diversos pareceres.
  - Persistência de erros e omissões:
    - Subvalorização dos passivos, por não refletir a existência de passivos pela atribuição de direito às prestações sociais a pagamento. A não relevação destes passivos compromete a obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da

situação financeira da segurança social afetando, igualmente, a sustentação e transparência do impacto de decisões tomadas neste âmbito.

- ❑ Subvalorização da dívida de contribuintes, uma vez que, para 41,4% das dívidas no valor de 5 702 M€, se verifica o incumprimento do princípio da especialização do exercício, não sendo calculados juros vencidos e também pela existência de 21 M€ de contas de juros de mora com saldos credores (contranatura).
- ❑ Sobrevalorização da dívida de clientes, por não registo da sua incobrabilidade, continuando relevadas nas demonstrações financeiras dívidas sem qualquer possibilidade de recuperação.
- ❑ Sobreavaliação da dívida de prestações sociais a repor, sendo o saldo relevado nos balanços das entidades 91 M€ superior ao que consta nas contas correntes dos beneficiários.
- ❑ Fragilidades no controlo e contabilização dos bens imóveis, com imóveis não reconhecidos nas contas ou registados com valor zero, obras de beneficiação não incorporadas nos respetivos edificados, não segregação do valor do terreno do valor do edificado e incumprimento das vidas úteis definidas no Classificador Complementar 2 do SNC-AP. Foram ainda adotadas políticas contabilísticas ao nível do reconhecimento e mensuração que não são consentâneas com o previsto no SNC-AP. A existência de 516 imóveis devolutos sinaliza dificuldades na sua gestão e traduz-se em capital não aproveitado.
- ❑ Fragilidades no controlo e contabilização dos bens móveis, por incorreta classificação, bem como por falta de uniformidade e erros na atribuição de vida útil, com impacto nas depreciações.

**38.** Um conjunto de diplomas e normas legais, com impacto nas entidades da segurança social, carecem de revisão há vários anos, não se tendo verificado progressos em 2023. Neste âmbito, é de assinalar: i) a não constituição de património próprio do Fundo de Garantia Salarial e ausência de regulamentação nacional para parte do seu financiamento; ii) a inexistência de diplomas reguladores da tesouraria única da segurança social e da fixação dos limites das aplicações de capital realizadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; iii) a existência de discrepâncias no quadro legal do financiamento, designadamente no que respeita à componente capitalização do sistema previdencial; e iv) a não revisão da portaria que regulamenta a política de investimento do FEFSS e da norma que determina a afetação de parte da receita de IRC (cuja formulação é inexequível). (

39. A aplicação do princípio da onerosidade desde 2019 tem-se traduzido numa arrecadação de receita bastante reduzida e numa acumulação de dívidas por cobrar. A segurança social, em 2023, arrecadou apenas 8 m€ ao abrigo do princípio da onerosidade (rendas pagas por entidades públicas pela ocupação de imóveis), ascendendo o valor por cobrar a 27 M€.
40. O processo de consolidação continua incompleto, o que conduz à sobrevalorização da receita e despesa, ainda que não afete o saldo. Não foram eliminados todos os fluxos materialmente relevantes entre entidades pertencentes ao perímetro da Conta, sobrevalorizando a receita e a despesa em, pelo menos, 250 M€ na venda/aquisição de bens e serviços e 322 M€ relativos a juros da dívida pública direta.
41. A desatualização do classificador económico tem originado a incorreta e insuficiente especificação da receita e despesa. As alterações do perímetro orçamental e a evolução da composição dos agregados da receita e despesa têm resultado na utilização de rubricas residuais para valores materialmente relevantes, por inexistência de rubrica adequada. Também concorre para a insuficiente especificação das operações a utilização por entidades públicas reclassificadas de um classificador simplificado.

#### **OUTROS FLUXOS FINANCEIROS**

42. Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia apresentaram em 2023 um saldo de 6 043 M€, superior em 72,2% face ao ano anterior, destacando-se o acréscimo registado nas transferências para Portugal, resultante do aumento significativo dos fluxos financeiros provenientes do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Em 2023, foram transferidos 3 757 M€ da parcela subvenção do Mecanismo (3 586 M€ relativos ao 2.º e à maioria dos 3.º e 4.º pedidos de pagamento à Comissão Europeia e 171 M€ relativos ao pré-financiamento do REPowerEU).
43. Na sequência do observado pelo Tribunal em anteriores pareceres, mantém-se a necessidade de acelerar o ritmo de execução dos fundos europeus, para evitar a perda de fundos e para que os mesmos contribuam eficazmente para a recuperação e crescimento económico e financeiro do País. Neste âmbito, tendo em conta a execução registada no final do ano de 2023, torna-se necessário:
- Encerrar o Portugal 2020, já que 761 M€ (625 M€ do FEADER; 128 M€ do Fundo de Coesão; e 8 M€ do FEAMP) permaneciam por executar/validar;

- Acelerar a execução do PRR, uma vez que se encontrava por executar/validar um montante avultado (18 579 M€);
- Impulsionar a execução do Portugal 2030, visto que, findo já o terceiro ano do período de programação, esta se mantinha a um nível incipiente, encontrando-se por executar/validar mais de 98% (22 582 M€) do valor programado.

44. No âmbito do PRR, continuam a ser identificadas insuficiências nos registos contabilísticos, bem como diferentes práticas de contabilização do recebimento e da utilização destes fundos. Em resultado, os registos contabilísticos espelhados na Conta de 2023 não refletem de forma adequada as verbas recebidas pelos beneficiários do PRR, o que afeta a fiabilidade da informação e prejudica a monitorização da execução orçamental.

A execução do PRR mantém-se baixa, face ao período de execução decorrido. Até final de 2023, a execução orçamental acumulada da despesa do PRR registada na Conta Geral do Estado (despesa consolidada) foi de 2 793 M€, tendo a do ano de 2023 sido de 1 751 M€. Embora referidos apenas às entidades integradas no perímetro da Conta, estes valores traduzem um nível de execução orçamental de apenas 18,6% do valor da dotação contratualizada entre a Estrutura de Missão Recuperar Portugal e os beneficiários diretos e intermediários do mesmo perímetro. O nível de execução, embora tenha crescido 10,6 pontos percentuais relativamente a 2022, considera-se baixo, uma vez que no final do ano já estavam decorridos três anos do período de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o qual deve ser integralmente cumprido até agosto de 2026.

Apenas 16% do valor total programado para o PRR havia, no final de 2023, chegado efetivamente aos executores dos investimentos. Considerando a execução global do PRR (incluindo as entidades fora do perímetro de consolidação da Conta), verificou-se que, no final de 2023, do total das transferências recebidas da CE (7 772 M€), 3 637 M€ haviam chegado aos beneficiários diretos e finais, o que correspondia a cerca de 47% dessas transferências e a 16% do valor total programado para o PRR (22 216 M€).

45. Os fluxos financeiros para as regiões autónomas e para as autarquias locais registaram um crescimento em 2023. Estes fluxos totalizaram 1 055 M€ e 6 253 M€ (mais 19,2% e 12,9%, respetivamente) e abrangem a participação nos impostos e verbas afetas a finalidades específicas, designadamente empréstimos e fundos europeus. Nas regiões autónomas, o aumento deveu-se ao maior volume de transferências de fundos europeus, enquanto nas autarquias locais decorre do

processo de descentralização de competências (em 2023, as transferências do Fundo de Financiamento da Descentralização ascenderam a 1 210 M€).

46. As despesas, por beneficiário, pagas pelo Estado referentes ao Subsídio Social de Mobilidade nas regiões autónomas mais do que duplicaram nos últimos 9 anos. O respetivo regime legal carece de revisão, pois não incentiva a procura por viagens mais económicas nem previne práticas comerciais que empolem os preços das viagens. Este subsídio, que consiste no reembolso de uma parte do custo das viagens a residentes nas regiões autónomas e a estudantes em deslocação entre as regiões e o Continente, em 2023, totalizou 126 M€ (89 M€ em 2022). O seu custo unitário passou entre 2015 e 2023, de 98€ no caso da Madeira para 194€ e de 163€ para 376€, nos Açores.
47. A informação respeitante ao financiamento do setor empresarial do Estado reportada no Relatório da Conta é incompleta. As limitações do Relatório derivam da informação se restringir às operações efetuadas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças e extravasar o âmbito do setor ao incluir fluxos com empresas da administração regional e local e alguns fundos com autonomia administrativa e financeira, o que revela a importância de identificar corretamente as empresas que integram este setor. O financiamento líquido do setor totalizou 4 418 M€ (menos 13 M€ do que em 2022), destinando-se 63,0% a empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias.
48. A informação relativa aos apoios, sob a forma de subsídios e transferências a entidades não pertencentes à administração pública, não é apresentada no Relatório da Conta de forma clara e integrada. Estes apoios ascenderam a 4 664 M€, menos 21,6% do que em 2022. A materialidade e natureza não reembolsável dos apoios exige um escrutínio rigoroso, que passa pela transparência da informação, sobretudo quanto às finalidades que visam atingir. Apesar de obrigatória a publicitação dos apoios concedidos a particulares, subsistem diferentes abordagens, âmbitos e critérios aplicados na classificação dos apoios, em prejuízo da qualidade da informação.
49. Os apoios ao setor financeiro atingiram 21 M€ devido, na quase totalidade, a despesas com a reprivatização do BPN (20 M€). Em 2023, em termos globais, o saldo entre as receitas e as despesas foi favorável ao Estado (294 M€, que compara com 165 M€ em 2022), apesar de o valor acumulado continuar negativo (-21 590 M€). A receita totalizou 315 M€, relativos a amortização de empréstimos concedidos e a recebimento de dividendos. O valor nominal dos ativos no final do ano (11 063 M€) corresponde a cerca de metade dos encargos líquidos suportados.

ANO 2023 / CONTA DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA / CONTA DE GERÊNCIA /  
PARECER / RELATÓRIO DE AUDITORIA /  
TRIBUNAL DE CONTAS



**PARECER E RELATÓRIO SOBRE A  
CONTA DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA – ANO ECONÓMICO DE  
2023**

**10/07/2024**

**Processo n.º 27/2023-AUDIT**

**Relatores: Conselheiros António Manuel  
Fonseca da Silva e Mário António Mendes  
Serrano**

**\*“com declaração de voto”**

**PARECER E RELATÓRIO DE AUDITORIA SOBRE A  
CONTA DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – ANO  
ECONÓMICO 2023**

## **SUMÁRIO**

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e do artigo 199.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro - Lei do Orçamento do Estado para 2023, o Tribunal de Contas emitiu parecer sobre a conta da Assembleia da República respeitante ao exercício de 2023, tendo formulado um juízo favorável, dado que:

- as demonstrações financeiras e orçamentais anexas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da Assembleia da República, em 31 de dezembro de 2023, o seu desempenho financeiro, a execução orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com o SNC-AP; e
- as operações subjacentes cumprem, em geral, as normas legais gerais e específicas aplicáveis.

Sem afetar o juízo formulado, identificaram-se pontuais situações que justificaram a emissão das seguintes recomendações, novas ou reiteradas: prosseguir o desenvolvimento do subsistema de contabilidade de gestão, nos termos referidos na NCP 27 do SNC-AP; garantir, sem exceções, a tempestividade da cabimentação relativamente aos processos de despesa e o cumprimento do ciclo orçamental; identificar no balancete analítico as entidades parceiras, atento o disposto na Norma Técnica n.º 1/2017 da UniLEO; garantir o rigor na imputação dos gastos e rendimentos incorridos por forma a que sejam escriturados na contabilidade e reconhecidos nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam; providenciar pela existência de outputs com informação completa e fiável dos bens, face ao previsto no CC2 (Cadastro e vidas úteis dos ativos fixos tangíveis e intangíveis) que garantam uma adequada revisão e conferência; e providenciar por uma adequada revisão do anexo às demonstrações financeiras de acordo com a NCP 1.

**PARECER E RELATÓRIO SOBRE A  
CONTA DA PRESIDÊNCIA DA  
REPÚBLICA – ANO ECONÓMICO DE  
2023**

**10/07/2024**

**Processo n.º 26/2023-AUDIT**

**Relatores: Conselheiros António Manuel  
Fonseca da Silva e Mário António Mendes  
Serrano**

**\*“com declaração de voto”**

ANO 2023 / CONTA DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA / CONTA DE GERÊNCIA /  
PARECER / RELATÓRIO DE AUDITORIA /  
TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER E RELATÓRIO DE AUDITORIA SOBRE A  
CONTA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – ANO  
ECONÓMICO 2023**



**SUMÁRIO**

Nos termos do artigo 199.º da Lei do Orçamento do Estado de 2023, o Tribunal de Contas emitiu parecer sobre a conta da Presidência da República respeitante ao exercício de 2023, tendo formulado um juízo favorável, dado que:

- as demonstrações financeiras e orçamentais apresentam, de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da Presidência da República, em 31 de dezembro de 2023, o seu desempenho financeiro, a execução orçamental e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com o SNC-AP; e
- as operações subjacentes cumprem as normas legais gerais e específicas aplicáveis.

Sem afetar o juízo formulado, observaram-se pontuais situações que justificaram a emissão das seguintes recomendações, novas ou reiteradas: concretizar a implementação do subsistema da

contabilidade de gestão, adaptado ao quadro legal correspondente ao SNC-AP; dar continuidade aos trabalhos de agregação num inventário único de todos os bens da Presidência da República, procedendo à atualização atempada do mesmo; dar cumprimento integral ao Regulamento do Fundo de Maneio; promover o integral cumprimento do Regulamento de Cedências dos Espaços do Palácio da Cidadela de Cascais; fundamentar de forma clara e adequada as aquisições realizadas ao abrigo do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 28-A/96, de 4 de abril (na sua versão atualizada); e incluir nos contratos celebrados a identificação do Gestor do Contrato.

APOIO FINANCEIRO / COVID-19 / MEDIDAS DE  
POLÍTICA PÚBLICA / PLANO DE CONTIGÊNCIA  
/ PREVENÇÃO DE RISCOS / SAÚDE PÚBLICA /  
SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE (SNS) /  
SISTEMA DE INFORMAÇÃO



## SUMÁRIO

A doença de COVID-19, classificada como pandemia entre 11 de março de 2020 e 5 de março de 2023, provocou em Portugal, até outubro de 2024, cerca de 5,7 milhões de casos de infeção e cerca de 29 mil mortes.

## RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES DE CONTROLO N.º 1/2024 -PG

12/12/2024

Processo n.º 1/2024 – OAC-PG

Relatores: **Conselheira Helena Abreu  
Lopes e Conselheiro Luís Filipe  
Cracel Viana**

**GESTÃO DA CRISE PANDÉMICA DE COVID-19 –  
SÍNTESE DAS AÇÕES DE CONTROLO E LIÇÕES  
PARA O FUTURO**

Foram adotadas múltiplas medidas de política pública para responder à emergência de saúde pública e para mitigar e recuperar dos fortes efeitos sociais e económicos que dela derivaram. Essas medidas tiveram, entre 2020 e 2023, um impacto financeiro nas contas públicas de, pelo menos, 12 688 M€.

O Tribunal de Contas desenvolveu, entre 2020 e 2024, 47 ações de controlo diretamente relacionadas com a pandemia e com as medidas públicas aplicadas para fazer face aos seus efeitos.

Dos resultados dessas ações pode extrair-se que, em geral, o governo e a administração pública, ao nível central, regional e local, apresentaram maleabilidade suficiente para reagir, adaptar-se e responder com celeridade à emergência provocada pela pandemia COVID-19, num quadro de mudança, com medidas legislativas de exceção e o surgimento de novas políticas públicas necessárias e adequadas para responder à crise.

No entanto, na execução dessas políticas e medidas nem sempre foram observados os princípios básicos necessários para garantir transparência e responsabilidade na gestão pública, sendo que, por outro lado, o nível de obtenção de resultados não foi uniforme. As conclusões e lições para o futuro que se podem extrair dos trabalhos do Tribunal de Contas são as seguintes.

## CONCLUSÕES

### Resultados das Medidas

- Os planos de contingência foram adequados à gestão da emergência médica, mas a sua execução produziu efeitos negativos na restante atividade do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e no acesso ao mesmo.
- As medidas de apoio ao emprego, ao consumo e ao ensino à distância foram aplicadas na sua totalidade, embora com alguns erros, com demoras e sem terem chegado de forma uniforme aos destinatários.
- As medidas de apoio às estruturas residenciais para pessoas idosas, à recuperação de aprendizagens e de combate aos efeitos adversos na economia e habitação foram afetadas por deficiente planeamento, gestão e execução.
- A vigilância epidemiológica foi prejudicada pelas limitações dos sistemas de informação.



## LIÇÕES PARA O FUTURO: MELHORIAS NECESSÁRIAS

### Prevenção de Riscos e Resiliência no SNS

- O Tribunal formulou várias recomendações que apontam para a necessidade de assegurar uma melhor prevenção de riscos e uma maior resiliência do SNS para enfrentar futuras emergências de saúde pública.
- Foi assinalado que importa aprender com base nas experiências da pandemia, enfatizando a preparação, transparência e cooperação como pilares fundamentais para uma resposta eficaz a futuras crises de saúde pública.



### Planeamento e Monitorização

- As boas práticas apontam para a existência prévia de planos para acorrer a contingências futuras, incluindo incidentes graves e catástrofes, num trabalho fundamental de antecipação por parte dos governos e das organizações e estruturas públicas, que permita guiar a ação das várias entidades envolvidas na resposta à crise. Este planeamento é importante, tanto ao nível estratégico nacional como ao nível sectorial ou departamental.



### Sistemas de Gestão e Controlo

- Mesmo em contextos de exceção e quando se têm de desembolsar rapidamente fundos de ajuda de emergência, o estabelecimento de controlos básicos é especialmente importante para gerir os riscos de integridade dos programas, ajudando a minimizar a probabilidade de pagamentos indevidos e a identificá-los e recuperá-los quando o rápido desembolso de fundos torna difícil a aplicação integral dos controlos prévios.
- Muitas das recomendações do Tribunal, proferidas em todos os setores de atividade administrativa e na generalidade dos programas auditados, incidiram sobre o estabelecimento de



mecanismos de controlo e revisão que assegurem a transparência, a responsabilidade e a qualidade da gestão documental e dos processos administrativos e, bem assim, sobre o reforço dos mecanismos de controlo interno para acompanhamento dos processos (de apoios, de contratação ou outros) que tornem possíveis a prevenção de erros e a determinação das responsabilidades.

### Sistemas e Produção de Informação

- Importa que, em futuras crises, se assegure melhor a completude e fiabilidade da informação acumulada sobre a despesa pública realizada, a receita perdida e o apuramento rigoroso do custeio das atividades relacionadas com a resposta e respetivo financiamento, para permitir o seu conhecimento, acompanhamento, correção e avaliação, bem como o reporte transparente e uma efetiva prestação de contas.
- Os sistemas digitais de informação são cruciais para a aplicação das medidas de combate às crises e identificaram-se várias situações em que a sua maior abrangência, uniformização, integração e supervisão poderiam ter contribuído para uma maior eficácia das medidas



## CONTROLO PRÉVIO E CONCOMITANTE

**ACÓRDÃO N.º 34/2024 – 1ªS/SS**

**09/08/2024**

**Processo n.º 168/2024**

**Relator: Conselheira Sofia David**

ATO NULO / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO / CONVALIDAÇÃO, RETIFICAÇÃO, REFORMA E CONVERSÃO / DELEGAÇÃO E PARTILHA DE COMPETÊNCIAS / DESPACHO PRÉVIO / INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA / PROGRAMA DE APOIO À REDUÇÃO TARIFÁRIA (PART) / SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS

### SUMÁRIO

1. As competências para o exercício de poderes de autoridade de transporte ferroviário de passageiros e para a fixação das correspondentes reduções tarifárias decorrentes do PART pertencem ao Estado Português (EP), que as pode delegar nas comunidades intermunicipais, designadamente na Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIMTS), ou partilhar, relativamente aos transportes que se realizem na sua área geográfica.
2. Essa delegação e partilha de competências deve ocorrer através de um contrato interadministrativos, sob pena de nulidade.
3. Os contratos interadministrativos que sejam celebrados neste âmbito cessam a sua vigência por caducidade, no termo do respetivo período;
4. Uma deliberação do CI da CIMTS que procede à implementação do PART para o ano de 2023, na sua área geográfica, aprovando a minuta do correspondente contrato a celebrar com a CP e autorizando a respetiva despesa, sem a prévia outorga do contrato interadministrativo de delegação e partilhas de competências, é uma deliberação inválida e nula, por estar eivada do vício de incompetência absoluta;

5. A competência é sempre fixada pelo bloco de legalidade e não se presume, ainda que se possam inferir competências implícitas;
6. Se no decurso de um procedimento que foi iniciado por um órgão incompetente para o decidir, ocorrer uma modificação de direito e esse órgão passar a deter a competência que carecia, a falta de competência legal para o início do procedimento poderá convalidar-se;
7. Mas essa convalidação já não ocorre se a decisão final tiver sido, entretanto, tomada. Neste caso, a modificação de direito superveniente já não salva o ato final, que não se convalida, mas será, diferentemente, um ato inválido, por padecer do vício de incompetência.
8. A ilegalidade da citada deliberação tem uma dupla natureza: constitui uma ilegalidade administrativa e, em simultâneo, uma ilegalidade financeira;
9. A convalidação da citada deliberação só ocorreria mediante a sua retificação pelo EP, o órgão (originalmente único) competente para a prática daquele ato, ou pela prática pela CIMTS de um novo ato secundário de reforma ou conversão do ato anterior (primário), após a outorga do novo contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências, que lhe conferiu (com efeitos retroativos) os correspondentes poderes funcionais;
10. Ao reformar ou converter o ato anterior, a CIMTS aproveitá-lo-ia na medida do possível, isto é, salvá-lo-ia na parte em que não estava afetado por incompetência absoluta, convalidando-o;
11. A falta de prévio despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, tal como é exigido no artigo 10.º, n.º 5, do [RJSPTP](#), implica a anulabilidade do contrato de delegação e partilha de competências, desvalor que contamina contato fiscalizado;
12. A violação dos artigos 52.º, n.º 3 da [LEO](#), 5.º da [LCPA](#) e 7.º, n.º 3, do [Decreto-Lei n.º 127/20212, de 21/06](#), corresponde à violação direta de normas financeiras e a uma nulidade.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO  
POR ILEGALIDADE / CAPACIDADE TÉCNICA /  
CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA  
QUALIFICAÇÃO / CONTRATO DE AQUISIÇÃO  
DE SERVIÇOS / INTERESSE PÚBLICO /  
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA  
PROPORCIONALIDADE / RECUSA DE VISTO

**ACÓRDÃO N.º 44/2024 – 1ªS/SS**

**26/11/2024**

**Processo n.º 1802/2024**

**Relator: Conselheiro Miguel  
Pestana de Vasconcelos**

## SUMÁRIO

1. A contratação pública tem como um dos seus pilares fundamentais o princípio da concorrência, como decorre do artigo 1.º-A, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos (CCP).
2. Estando a qualificação, no procedimento de concurso limitado por prévia qualificação, dependente do cumprimento pelo adjudicatário de requisitos mínimos de capacidade técnica, a fixação dos mesmos, na medida em que limita o universo concorrencial, tem de assegurar o equilíbrio entre o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da concorrência, equilíbrio esse assegurado pelo princípio da proporcionalidade, na sua tríplice dimensão: subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.
3. Os requisitos de qualificação estabelecidos no Programa do Concurso de (i) *experiência comprovada na operacionalização de uma plataforma/sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos, em pelo menos 5 (cinco) Municípios* e de (ii) *experiência por um período contínuo igual ou superior a 3 (três) anos, em que tenham celebrado, e mantenham ou tenham mantido em vigor nos últimos 3 (três) anos, um ou mais contratos de prestação de serviço de recolha e transporte de resíduos urbanos que abrangam, pelo menos, 40.000 (quarenta mil)*, configuram, em abstrato, critérios suscetíveis de serem definidos como aptos a permitir a avaliação da capacidade técnica dos interessados, nos termos do artigo 165.º, n.º 1, al. a) do CCP.

4. Porém, a admissibilidade, em concreto, de tais critérios, enquanto demonstrativos da capacidade técnica dos candidatos, depende de uma justificação técnica e objetiva, que fundamente a necessidade da restrição introduzida.
5. Tratando-se de um projeto piloto, a exigência de experiência mínima mostra-se limitadora do acesso ao procedimento por parte do universo de potenciais adjudicatários.
6. Por outro lado, tratando-se de um programa experimental, o mesmo integra um universo reduzido de programas semelhantes, e, por esse facto, a exigência de uma experiência semelhante em 5 municípios, num universo já de si reduzido, não se mostra necessária à salvaguarda do interesse público em causa.
7. Não sendo possível concluir pela necessidade dos critérios estabelecidos, não se pode igualmente concluir pela proporcionalidade dos mesmos como forma de salvaguardar o interesse definido pela entidade adjudicante, o que conduz à conclusão de que na situação sob apreciação se está perante uma restrição da concorrência violadora dos princípios da concorrência e da proporcionalidade, e, nessa medida, perante uma cláusula ilegal contrária ao disposto no artigo 1.º-A, n.º 1 do [CCP](#).
8. A ilegalidade mencionada é suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o qual configura fundamento da recusa de visto nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da [LOPTC](#).

APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES  
FINANCEIRAS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS /  
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / MODIFICAÇÃO  
OBJETIVA DO CONTRATO / PRODUÇÃO DE  
EFEITOS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA / TRANSPORTE AÉREO /  
TRANSPORTE FERROVIÁRIO

**RELATÓRIO DE APURAMENTO  
DE RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA N.º 4/2024 – 1ª S/SS**

**08/10/2024**

**Processo n.º 8/2023 – ARF-1ª S**

**Relator: Conselheira Maria de  
Fátima Mata-Mouros**



**AUDITORIA PARA APURAMENTO DE  
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS  
IDENTIFICADAS NO EXERCÍCIO DA  
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA**

## **SUMÁRIO**

1. Em 22.07.2022, a Universidade de Coimbra (UC) enviou a fiscalização prévia do TdC uma denominada modificação objetiva a um contrato inicial visado, celebrada em 20.05.2022, com o valor de 618.000,00 € (isento de IVA).
2. Este instrumento contratual encontrava-se sujeito a fiscalização prévia do TdC, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, uma vez que continha um agravamento dos encargos financeiros do contrato inicial e, como tal, não podia produzir efeitos financeiros (pagamentos) antes da pronúncia do TdC, atento o disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC.

3. Porém, a UC deu-lhe execução material e financeira, autorizando o pagamento de 722 faturas, entre 28.06.2022 e 06.06.2023, no montante de 584.649,59 €, antes da submissão (22.07.2022) e pronúncia do TdC (26.06.2023).
4. Esta ilegalidade foi reconhecida pela UC e justificada como tendo sido um lapso dos serviços, que decorreu de um erro de interpretação da alteração da disciplina legal das modificações aos contratos e que os pagamentos foram feitos na convicção de serem legais ou estarem perante uma situação de urgência imperiosa a coberto do disposto no n.º 5 do artigo 45.º da LOPTC.
5. Em sede de contraditório, os indiciados responsáveis reconheceram o incumprimento das normas em causa e justificaram a sua atuação na convicção de que estavam a ser observadas as normas aplicáveis.
6. A ilegalidade acima identificada é suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 4/2024 – 1ª S/SS**

**12/11/2024**

**Processo n.º 5/2022 – Audit-1ª S**

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

ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO / CONTRATO  
DE ARRENDAMENTO / CONTRATO  
PROMESSA / FISCALIZAÇÃO  
CONCOMITANTE / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA /  
FRAUDE / MINUTA / PAGAMENTO INDEVIDO  
/ PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL /  
RESOLUÇÃO DO CONTRATO /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

**MINUTA DE CONTRATO PROMESSA DE  
ARRENDAMENTO PARA FINS NÃO  
HABITACIONAIS COM OPÇÃO DE COMPRA”,  
TENDO POR OBJETO O FUTURO CENTRO DE  
EXPOSIÇÕES TRANSFRONTEIRIÇO –  
MUNICÍPIO DE CAMINHA**



**SUMÁRIO**

1. Em reunião de 21.09.2020, o executivo camarário aprovou, por maioria, a celebração de um negócio jurídico entre o MC e a empresa e Green Endogenous, SA, qualificado pelas partes como uma minuta de contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, com opção de compra, com vista à construção do Centro de Exposições Transfronteiriço. Esta minuta foi também aprovada, por maioria, em reunião de 25.09.2020, da AMC.
2. O contrato promessa, no qual o Município assumiu a posição de promitente arrendatário e a mencionada empresa de promitente senhoria, foi outorgado em 12.10.2020, constituindo-se o MC na obrigação de pagar uma renda mensal de 25 000,00 € (atualizada anualmente) e de efetuar o pagamento antecipado do valor correspondente ao último ano de rendas, tal como previsto na cláusula 3.ª, n.ºs 1 e 4.

3. Assim, em 16.03.2021, o então PCMC, autorizou o pagamento da quantia de 300 000,00 €, a título de antecipação de doze meses de renda referentes ao último ano do contrato, acrescida de IVA, no valor de 69 000,00 €.
4. Este pagamento, efetivado em 15.06.2021, não teve qualquer contrapartida e não irá ter, atenta a resolução do contrato promovida pelo Município, em 23.01.2023, causando, assim, um dano para o erário público. Consequentemente, a autorização e a efetivação deste pagamento ilegal traduziram-se num pagamento indevido.
5. Do clausulado contratual, que permitiu aquele pagamento ilegal, resulta ainda que a qualificação conferida pelas partes ao contrato promessa não retrata as prestações aí consagradas, contendo adicionalmente e de forma interdependente, elementos típicos de outras tipologias contratuais.
6. O negócio jurídico delineado pelo MC configura o contrato prometido (afinal), como um complexo ou um conjunto de obrigações e prestações jurídicas características de uma locação financeira imobiliária, ou, noutra qualificação possível, de uma compra e venda de bem imóvel, a concretizar mediante o exercício de opção de compra, de uma empreitada de obras públicas e de um “contrato de financiamento”.
7. Um negócio jurídico com estas características implica o cumprimento do regime jurídico e demais normativos a que de cada um dos contratos se encontra sujeito, o que não se verificou, tanto na fase da formação, como da execução do contrato, reconduzido pelo MC a um contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais.
8. Esta situação teve como consequência a verificação de um conjunto de ilegalidades, traduzidas no incumprimento da parte II do Código dos Contratos Públicos, por ausência absoluta de procedimento pré-contratual no que respeita à empreitada de obras públicas, na violação de um conjunto de princípios gerais que presidem à celebração de contratos públicos e à gestão de bens imóveis por entidades públicas.
9. Com a conduta adotada, o MC incorreu numa fraude à lei que lhe permitiu aceder ao que legalmente lhe estava vedado, uma vez que não dispunha de capacidade financeira para a construção do CET, deixando tal tarefa a cargo de um investidor privado, para mais tarde, decorridos os 25 anos de execução do prometido contrato de arrendamento, vir a adquirir esse imóvel mediante o exercício da opção de compra.

10. Do mesmo modo, ao prever o pagamento antecipado, a seu cargo, de uma obrigação que só se constituiria daí a 25 anos, o Município concedeu materialmente um financiamento, à contraparte, sendo que se encontra vedado aos municípios concederem empréstimo a entidades públicas ou privadas, nos termos do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI.
11. Ao qualificar o contrato prometido como um contrato de arrendamento (para fins não habitacionais), mas inserindo no clausulado contratual, em simultâneo, prestações típicas de outros contratos que, de facto, queria celebrar, o MC incorreu, eventualmente, numa situação de negócio nulo e ilegal, como tal uma situação lesiva do ponto de vista da boa gestão pública.
12. Acresce que, face às tipologias de contratos incorporadas no acervo contratual, tais como empreitada de obras públicas, compra e venda e locação financeira, o negócio jurídico estava sujeito ao cumprimento de outros normativos legais, designadamente a submissão a fiscalização prévia do TdC, atento o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, o que não se verificou.
13. As ilegalidades acima identificadas são suscetíveis de determinar responsabilidade financeira reintegratória nos termos dos n.ºs 1 e 4, do artigo 59.º e sancionatória, nos termos das alíneas b), h) e l), do n.º 1 do artigo 65.º, todos da LOPTC.
14. Os responsáveis pela prática destas infrações são B..., então Presidente da CMC, o atual Presidente da CMC, A... (então Vereador) e a Vereadora C... .
15. Em sede de contraditório, a entidade e os indiciados responsáveis alegaram, em síntese, que:
  - Todo o procedimento que conduziu à celebração do contrato promessa de arrendamento se alicerçou em pareceres jurídicos elaborado por juristas externos ao Município;
  - Não celebraram um contrato de empréstimo ou mesmo de empreitada de obras públicas;
  - Não tiveram intenção de praticar qualquer ato com vista a defraudar a lei e a sua conduta decorreu de erro sobre a ilicitude não censurável;
  - Pelo que devem ser absolvidos da prática das infrações financeiras que lhes foram imputadas, por se verificar uma causa de exclusão da culpa ou concluir-se que as infrações foram praticadas a título de negligência, com relevação ou redução da responsabilidade financeira reintegratória, e ainda a dispensa ou redução da aplicação de multa, no caso da responsabilidade financeira sancionatória.

**16.** Salienta-se que o MC resolveu o contrato por incumprimento da contraparte e diligenciou pelo ressarcimento e reembolso da quantia paga antecipadamente (369 000,00 €) através da promoção de uma queixa-crime com pedido de prestação de caução económica, bem como um pedido de arresto preventivo de bens, ações que ainda se encontram em curso.

O Tribunal de Contas recomendou ao Município de Caminha o cumprimento dos dispositivos legais referentes:

- À assunção e à autorização da despesa, designadamente as alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO, o n.º 1 do artigo 1076.º do CC e o n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI;
- Aos princípios da prossecução do interesse público e da boa administração previstos nos artigos 4.º e 5.º do CPA, bem como da equidade intergeracional previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º do RFALEI;
- Às regras da contratação pública, em especial os artigos 16.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 292.º do CCP, bem como dos princípios gerais aplicáveis em matéria de contratação pública, designadamente os da prossecução do interesse público, da concorrência, da imparcialidade, da transparência e da publicidade constantes do artigo 1.º-A do CCP, aplicáveis por força, da alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do mesmo código; e
- À remessa de atos/contratos para fiscalização prévia do TdC e previstos, designadamente o artigo 46.º da LOPTC.

## CONTROLO SUCESSIVO

### RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 4/2024 -2ªS/SS

27/06/2024

Processo n.º 2/2023 – AUDIT

Relator: **Conselheiro Luís Filipe  
Cracel Viana**

AÇÃO SOCIAL / CARTA SOCIAL / CENTRO  
DISTRITAL DE AVEIRO / COMPARTICIPAÇÃO  
FAMILIAR / COOPERAÇÃO / CRECHE /  
FISCALIZAÇÃO / GRATUITIDADE /  
INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL / IPSS /  
LISTA DE ESPERA / PRESTAÇÃO DE CONTAS  
/ RESPOSTAS SOCIAIS / RSES / SEGURANÇA  
SOCIAL / TAXA DE COBERTURA

AUDITORIA AO SISTEMA DE GESTÃO E  
CONTROLO DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO:  
A RESPOSTA SOCIAL CRECHE



## SUMÁRIO

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao sistema de gestão e controlo dos acordos de cooperação celebrados entre a Segurança Social e entidades do setor social e solidário, focada na resposta social Creche.

A despesa da Segurança Social com os acordos de cooperação para o desenvolvimento de respostas sociais fixou-se em 1.772,9 milhões de euros em 2022, dos quais 19,7% (348,8 milhões de euros) respeitam à resposta social Creche.

Entre 2019 e 2022, a despesa da Segurança Social com a Creche aumentou 40,7% (100,8 milhões de euros), mas o número de crianças abrangidas aumentou apenas 2,9% (2.166). Tal evolução resultou,

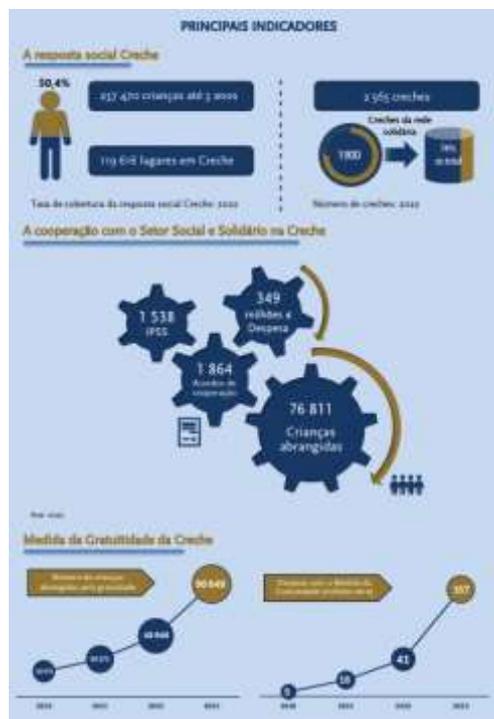
fundamentalmente, do aumento do valor da comparticipação financeira da Segurança Social e da criação e alargamento da Medida da Gratuitidade da Creche.

Implementada de modo faseado, a partir de 2020, a Medida da gratuitidade da Creche concretizou-se, num primeiro momento, através do pagamento pela Segurança Social às IPSS das comparticipações que até então eram suportadas pelas famílias. A partir de 1 de setembro de 2022, para todas as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, deixou de existir a comparticipação familiar, passando a Segurança Social a atribuir 460 € por criança/mês, um valor apurado administrativamente tendo apenas por base os custos declarados pelos prestadores na resposta social em 2019, ponderados pela evolução da inflação e da retribuição mínima mensal garantida. Eliminada a comparticipação familiar, o financiamento das IPSS para o desenvolvimento da Creche deixou de ter uma componente variável. Se, por um lado, a incerteza no que se refere aos rendimentos foi eliminada, por outro lado, limitou-se a capacidade das IPSS de poderem aumentar os rendimentos, implicando riscos de sustentabilidade da resposta social nas instituições em que o gasto médio mensal por utente é superior ao financiamento atribuído pela Segurança Social.

Em 2023, a Medida da Gratuitidade foi alargada às creches da rede privada-lucrativa e da rede solidária sem acordo, tendo-se verificado uma forte adesão, passando também a incluir as creches da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa que, apesar de já ter implementado medida idêntica, passou a estar coberta por financiamento público.

A auditoria evidenciou, ainda, que das 4.996 IPSS existentes em Portugal continental no final de 2022, só apresentaram contas 3.885 (77,8%).

As observações e conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, para que: *i)* assegure a verificação da legalidade das contas de todas as IPSS; *ii)* publicite o Relatório da Carta Social até 30 de junho do ano seguinte a que respeita; *iii)* as decisões de financiamento das respostas sociais sejam suportadas por metodologias de custeio que potenciem a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a implementação de práticas de gestão que promovam a adequada gestão de recursos e, deste modo, a eficiência funcional dos prestadores e a sua sustentabilidade financeira.



Ao Instituto da Segurança Social, o Tribunal recomendou: *i)* melhorar o acompanhamento e apoio técnico às respostas sociais, assegurando um tempo médio entre visitas de dois anos; *ii)* a aplicação das medidas previstas na falta de apresentação de contas pelas IPSS; *iii)* colmatar a insuficiência de informação identificada pela auditoria, designadamente quanto ao número de crianças em lista de espera para Creche.

DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO /  
ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL / ENTIDADE  
CONTABILÍSTICA ESTADO / ENTIDADE DE SERVIÇOS  
PARTILHADOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA /  
GESTÃO FINANCEIRA / INVESTIMENTOS / MARCOS /  
MODELO DE GOVERNAÇÃO / PLANO DE  
RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA / PRAZO / PRESTAÇÃO  
DE CONTAS / RECOMENDAÇÕES / REFORMA DAS  
FINANÇAS PÚBLICAS / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO  
CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES  
PÚBLICAS – SNC-AP / SISTEMAS DE INFORMAÇÃO /  
UNIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 8/2024 -2ªS/SS**

**19/09/2024**

**Processo n.º 7/2023 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Ana  
Margarida Leal Furtado**



**AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DA LEO  
COM FINANCIAMENTO PRR**

**SUMÁRIO**

*Reforma das Finanças Públicas com financiamento PRR – Progressos limitados não permitem produzir a informação de gestão e prestação de contas prevista para 2026*

Mesmo com o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para os investimentos a executar, a produção de informação financeira e de gestão do Estado, prevista para 2026, não está

assegurada. Esta é uma das conclusões do Relatório de Auditoria à Reforma das Finanças Públicas com financiamento PRR, o nono Relatório que o Tribunal de Contas publica sobre esta Reforma iniciada em 2015, de carácter estruturante, abrangendo modificações no enquadramento legal, nos processos de orçamentação, execução e prestação de contas e, também, nas funções de controlo e auditoria, com impacto significativo na Conta Geral do Estado.

Verificam-se atrasos consideráveis em todos os projetos sob um modelo de governação que, apesar de revisto, foi apenas parcialmente concretizado e instável por via da substituição frequente de responsáveis. O atual modelo, que atribui as competências a três entidades, não assegura o seu alinhamento estratégico, o que gera um conjunto de riscos que não se encontram minimizados.

O Tribunal concluiu que os riscos na implementação da Reforma continuam a centrar-se na sua gestão e planeamento. A estes, acresce a falta de compromisso político evidenciada pela ausência de aprovação formal do plano operacional pela tutela, que envolve a concretização de 51 projetos até ao final de 2027.

Dos 122 M€ de financiamento PRR a usar entre 2021 e 2026, em função do cumprimento de marcos contratados com a Comissão Europeia, só estavam comprometidos 4,3 M€ no final de 2023, com a celebração de 14 contratos, e os respetivos pagamentos totalizavam apenas 2,5% do financiamento. A execução dos contratos concorre para a concretização dos marcos, porém, dos 13 que já deveriam estar implementados, apenas seis se encontram concluídos, três foram recalendarizados e quatro estavam em incumprimento.

A auditoria evidencia que os marcos concluídos no final de 2023 são de natureza essencialmente conceptual, regulamentar e instrumental e que os atrasos verificados (em quatro marcos) podem levar ao adiamento da execução dos investimentos e colocar em risco o financiamento. Além disso, o relatório alerta que o cumprimento dos marcos previstos não garante projetos finalizados. Pese embora constituam etapas essenciais, não são suficientes para a operacionalização de uma Reforma com a abrangência e o impacto esperado na gestão financeira pública.

Neste contexto, o relatório enfatiza a necessidade de complementar a operacionalização dos sistemas de informação com a afetação e capacitação de recursos humanos internos à administração pública que assegurem e potenciem a sua utilização.

Um quarto do valor contratado até ao final de 2023, cerca de 1 M€, envolveu a celebração dos 5 contratos alvo da presente auditoria. Neste universo, verificou-se que os resultados alcançados contribuem apenas de forma instrumental para a Reforma. Dois deles – “Arquitetura Empresarial” e “Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro” – produziram informação útil à elaboração dos cadernos de encargos para a contratação de soluções tecnológicas de contabilização e reporte. O contrato “Algoritmos de Consolidação”, mesmo não tendo sido concluído, foi útil ao revelar inconsistências nos dados de base e alguns dos entraves ao processo de consolidação. O contrato “Faturação Eletrónica” permitiu reforçar a adesão de entidades públicas e fornecedores à solução de faturação eletrónica, um projeto já com alguns avanços e importante para a melhoria da gestão da tesouraria das entidades e, futuramente, para a gestão da tesouraria do próprio Estado. Por sua vez, sobre um contrato em execução até 2025 e que visa apoiar a gestão estratégica dos projetos, designado por “Project Management Office”, o relatório aponta que a utilidade dos resultados está condicionada por lacunas em termos do processo de planeamento da Reforma e por não abranger todas as suas dimensões.

Foram formuladas quatro novas recomendações, no sentido do reforço da articulação entre as entidades que participam na governação desta Reforma e da disponibilização de recursos humanos adequados que assegurem a conclusão e operacionalização da mesma em todas as suas dimensões, não se limitando aos investimentos PRR.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 9/2024 -2ªS/SS**

**26/09/2024**

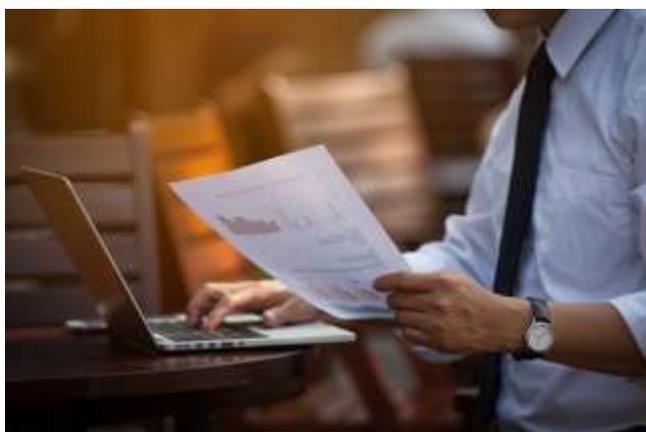
**Processo n.º 21/2023 – AUDIT**

**Relator: Conselheiro José Manuel  
Quelhas**

EFACEC / FINANCIAMENTO PÚBLICO /  
NACIONALIZAÇÃO / REPRIVATIZAÇÃO

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EFACEC**

**SUMÁRIO**



A EFACEC tem por objeto a gestão de participações sociais nas áreas de negócio da energia, da mobilidade e do ambiente. Em 2020, o seu capital social era detido em 71,73% pela Winterfell 2, empresa do universo da empresária Isabel dos Santos, e o restante permanecia na MGI Capital, participada em partes iguais pelos Grupos José de Mello Capital e Têxtil Manuel Gonçalves.

Em 02/07/2020, na sequência do arresto preventivo da participação indireta detida por Isabel do Santos, o Estado procede à apropriação pública, por via da nacionalização, dessa participação social (71,73%) e inicia o processo de reprivatização da EFACEC.

Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de financiamento público da EFACEC para examinar se esse financiamento salvaguardou as finanças públicas, nas condições descritas nos Termos de Referência, e conclui pela não salvaguarda das mesmas, pois:

- A Nacionalização da EFACEC foi realizada sem fundamentação, técnica e independente, do interesse público evocado no [Decreto-Lei n.º 33-A/2020](#) que a efetivou. O Estado nacionalizou-a, sem validar as alegações da sua administração: empresa estratégica nacional, viável economicamente sustentável, em situação de dificuldade provisória. Nem fez

acompanhar tal decisão pela previsão do seu impacto as finanças públicas, como deveria, em desfavor do direito dos contribuintes a essa transparência.

- Nenhum dos objetivos da Nacionalização foi alcançado: não foi evitada a deterioração da situação financeira e comercial da EFACEC, não foi estabilizado o seu valor financeiro e operacional e não foram salvaguardados os postos de trabalho. A entrada do Estado no capital não regularizou a relação com os bancos financiadores, não evitou a entrada em falência técnica e, até 2022, quase um quarto dos trabalhadores tinha deixado a empresa.
- A MGI Capital, acionista minoritário, não acompanhou o Estado no apoio financeiro à EFACEC, nem teve despesa própria com a reprivatização, havendo risco material de as suas responsabilidades contingentes perante a empresa serem ressarcidas pelo Estado, nos termos do contrato celebrado com a Mutares (acionista único desde 31/10/2023).
- O financiamento da EFACEC até à reprivatização (203 M€ em empréstimos acionistas e 101 M€ em garantias públicas) foi o solicitado pela empresa, sem apreciação técnica da Parpública que validasse a sua razoabilidade. Da sua dívida (394 M€), 87% (345 M€) foi incluída na pré-capitalização e no financiamento públicos, 9% (35 M€) foi perdoada por instituições de crédito e obrigacionistas e 4% (15 M€) foi reembolsada pela Mutares, com a liquidez da capitalização realizada na empresa.
- A reprivatização culminou, até 17/05/2024, no financiamento público de 484 M€ (445 M€ pela Parpública e 35 M€ pelo BPF, mais 4 M€ gastos com avaliações e assessorias do processo). E há risco de subir até 564 M€, face às responsabilidades contingentes assumidas (80 M€). A venda em 5 anos, projetada pela Mutares, mas dependente do sucesso desse projeto, prevê o retorno de 385 M€ para a Parpública e de 178 M€ para a Mutares (que “gastou” 15 M€).
- A Lei-Quadro das Privatizações não foi aplicada quanto à obrigação expressa no Contrato de Compra e Venda de Ações de os trabalhadores manterem, na empresa reprivatizada, todos os direitos e garantias de que eram titulares. A opção em não constituir a Comissão Especial de Acompanhamento não garantiu a plena observância dos princípios da transparência, do rigor, da isenção, da imparcialidade e da melhor defesa do interesse público. Os critérios de seleção das propostas não mitigaram riscos de discricionariedade e de parcialidade na sua apreciação.

As conclusões da auditoria suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações dirigidas às entidades responsáveis, visando a correção das deficiências reportadas.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 11/2024 -2ªS/SS**

**24/10/2024**

**Processo n.º 16/2022 – AUDIT**

**Relator: Conselheira Maria da Luz  
Carmezim**

ANO 2021 / ATIVO NÃO CORRENTE /  
PRESTAÇÃO DE CONTAS / REGISTO  
CONTABILÍSTICO / SISTEMA DE CONTROLO  
INTERNO

**AUDITORIA AOS ATIVOS NÃO CORRENTES – DIREÇÃO-GERAL DOS ESTABELECIMENTOS  
ESCOLARES (DGEStE) – EXERCÍCIO DE 2021**

**SUMÁRIO**

1. A DGEstE é um serviço central de administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa, e dispõe de cinco unidades orgânicas desconcentradas, de âmbito regional, dirigidas por delegados regionais de educação.
2. O DGEstE aplica o SNC-AP desde 2019 e a prestação de contas de 2021 foi organizada e apresentada nos termos da [Instrução n.º 1/2019-PG](#). Na conta apresentada ao Tribunal apresenta algumas deficiências, designadamente, quanto à estrutura e conteúdo do anexo às demonstrações financeiras, aos quadros relativos aos ativos fixos tangíveis e ao mapa da Contratação Administrativa – Situação dos Contratos.
3. O Sistema de Controlo Interno ao nível dos ANC e das despesas de capital não compreende, contrariamente ao previsto no art.º 9.º do [DL n.º 192/2015, de 11 de setembro](#), políticas, métodos e procedimentos adequados e eficazes à salvaguarda do património, à exatidão e integridade dos registos contabilísticos, à garantia da fiabilidade da informação produzida e ao controlo das aplicações e do ambiente informático.
4. O ativo total da DGEstE ascendia a 16.935.237,05€, do qual 96% correspondia a ativos correntes (16.287.407,28€) e 4% a ativos não correntes (647.829,77€). Os ANC são constituídos apenas por AFT, verificando-se um acréscimo de 107.744,83€ face ao ano de 2020. Por sua vez, os AFT

são constituídos em 68,32% por equipamento básico, em 15,8% por edifícios e outras construções e em 15,48% e por equipamento administrativo.

5. Na rubrica de “Edifícios e outras construções” estão registadas 3 obras de requalificação realizadas, em 2014, em equipamentos escolares sob alçada da DGEstE, tendo sido considerado um período de vida útil de 150 anos, nos termos do CIBE e não o previsto no CC2 do SNC-AP. Esta contabilização traduz a adoção de critérios diferentes no registo contabilístico de obras com a mesma natureza, que são, em regra, considerados como gastos.
6. Contudo, em relação às empreitadas que sejam consideradas grandes reparações e considerando que a DGEstE é a entidade responsável pela realização das mesmas, apesar de não ser a entidade que delas beneficia ou que as utiliza no desenvolvimento da sua atividade, numa perspetiva de consolidação de contas do Ministério da Educação, estas empreitadas deveriam ter sido consideradas como ativos em curso durante a fase de construção e, uma vez terminada a empreitada, o valor contabilizado na DGEstE deveria ter sido transferido para a entidade beneficiária da intervenção, nos termos preconizados na FAQ 30 da CNC.
7. Da análise das rubricas de “Equipamento básico” e “Equipamento administrativo” é possível aferir que:
  - a) Foram utilizados critérios diferenciados ao nível das depreciações para o mesmo tipo de bens, não tendo sido possível apurar as razões que presidiram a tal diferenciação;
  - b) Foram registadas como AFT licenças de software e softwares quando estes bens, a preencherem os requisitos para a sua classificação como ativo, deveriam ter sido considerados como ativos intangíveis nos termos do SNC-AP;
  - c) Os bens registados nas respetivas rubricas residuais não se encontram devidamente identificados não permitindo uma relação com as correspondentes fichas de cadastro.
8. Em “Equipamento básico” e em “Outros AFT” existem bens de valor inferior a 100€ relativamente aos quais não foi possível concluir se se integram em grupos de bens ou se deveriam ter sido considerados como gastos nas subcontas da conta 62.
9. Na transição para o SNC-AP a DGEstE devia ter promovido pela atualização das quantias escrituradas dos AFT totalmente depreciados, nos termos da FAQ 25 da CNC, o que não se verificou.
10. O “Equipamento de transporte” abrange o registo contabilístico de 33 viaturas, totalmente depreciadas, das quais 2 são propriedade da DGEstE, 25 apresentam registo de propriedade nas

anteriores DRE e 6 não dispunham de quaisquer registos. Para além das referidas, foram identificadas mais 13 viaturas que se encontravam ao serviço da DGEstE, cuja titularidade pertencia a outras entidades públicas, não tendo sido obtida evidência de existirem documentos comprovativos destas cedências/transferências.

- 11.** No âmbito dos controlos dos ativos, verificou-se que as fichas de cadastro dos bens não incluem toda a informação prevista no CC2 e que os bens adquiridos após a criação da DGEstE não dispunham de identificação (etiquetas), enquanto os bens transitados das anteriores DRE mantinham a identificação de origem. Acresce que o inventário da DGEstE não inclui os ativos fixos tangíveis doados pela Parque Escolar, situação que se mostra incorreta.
- 12.** Da verificação física dos bens (equipamento informático) efetuada resultou que, do total de 110 computadores portáteis adquiridos em 2021, apenas se encontrava identificada a atribuição a 70 utilizadores, desconhecendo-se a atribuição dos restantes 40.
- 13.** Em 2021, a receita orçamental da DGEstE ascendeu a 386.149.370,24€, dos quais 4,2% correspondem a transferências de capital obtidas e ao saldo da gerência anterior. Da análise dos registos contabilísticos dos recebimentos não foi possível validar os PLC de 2021 com os montantes evidenciados na conta 751 – Transferências e Subsídios correntes obtidos do balancete analítico do mês 13 e nas rubricas R5 – Transferências e Subsídios e R9 – Transferências e Subsídios de capital da Demonstração de Desempenho Orçamental.
- 14.** A despesa orçamental da DGEstE ascendeu a 382.394.106,65€, dos quais cerca de 1,1% respeita a despesas de capital, constituídas por transferências de capital para a Administração Local (que resultam da celebração de acordos de colaboração através dos quais os Municípios recebem verbas para a realização de obras nos estabelecimentos escolares públicos) e a aquisições de bens de capital.
- 15.** As aquisições de bens de capital abrangem:
  - a)** Em relação aos Edifícios, despesas inerentes a obras de conservação e requalificação das instalações das escolas da sua responsabilidade, apesar de não ser a proprietária dos edifícios em causa e de não os utilizar e que, na ótica financeira, são contabilizadas como gastos do exercício na conta 62.2.6.1 - Conservação e reparação de ativos fixos.
  - b)** Equipamento básico, no valor de 98.972,93€, entregue às escolas do ensino público para integrar o seu património, não havendo evidência destes equipamentos terem sido reconhecidos pelas Escolas como AFT (cfr. consulta da prestação de contas ao Tribunal).

16. Estes bens (no caso das empreitadas, as que correspondam a grandes reparações), uma vez construídos / adquiridos deveriam ser transferidos para as Escolas que utilizam as instalações beneficiadas, nos termos da FAQ 30 da CNC.
17. O arquivo dos processos de despesa é desmaterializado através da plataforma Smart, verificando-se que:
  - a) Existem PAP sem correspondência direta ou ausência de correspondência no Mod. 94 – “Mapa dos encargos com pagamento previsto para o mês” que integra o PLC;
  - b) Existem critérios diferentes quanto ao tratamento das cauções;
  - c) O método de organização utilizado não permite identificar e localizar de forma inequívoca e imediata os documentos de despesa.
18. A DGEstE utiliza para o registo das suas operações contabilísticas a aplicação GeRFiP, com a partilha de serviços, que incorpora os processos financeiro-administrativos e contabilísticos, sendo que, na ótica do utilizador, os registos processam-se de acordo com o POCP, incluindo o CIBE, ainda que seja automática a conversão para SNC-AP.
19. A contratação destes serviços no exterior aumenta a responsabilidade da DGEstE e a necessidade de manter as competências necessárias e a capacidade de gestão e controlo do processo contabilístico, bem como a necessidade de desenhar e implementar um adequado sistema de controlo interno, tanto mais que, nos termos do contrato estabelecido, compete à DGEstE, no âmbito do fecho e abertura de contas, mensal ou anual, definir o calendário mensal para todas as áreas funcionais, rececionar e analisar os mapas de encerramento, comunicar à eSPap eventuais inconformidades, validar o encerramento mensal/anual e, no caso do fecho anual, submeter o processo de prestação de contas ao TC.

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO /  
MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO  
PÚBLICA / REGIME EXCECIONAL



**RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES  
DE CONTROLO N.º 1/2024 -1ª E 2ª  
SECÇÕES E SECÇÕES REGIONAIS  
DOS AÇORES E DA MADEIRA**

**25/09/2024**

**Processo n.º 1/2021 – OAC-PG**

**Relatores: Conselheira Helena Abreu  
Lopes e Conselheiro Luís Miguel  
Pestana Vasconcelos**

**ACOMPANHAMENTO DA CONTRATAÇÃO  
PÚBLICA ABRANGIDA PELAS MEDIDAS  
ESPECIAIS PREVISTAS NA LEI N.º 30/2021 – 3.º  
RELATÓRIO**

**SUMÁRIO**

A [Lei n.º 30/2021, de 21 de maio](#), que entrou em vigor em 20 de junho de 2021, aprovou medidas especiais de contratação pública (doravante também designadas como MECP), traduzidas num regime excecional com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais e, dessa forma, dinamizar o relançamento da economia.

O presente relatório prossegue o acompanhamento da execução dessas medidas especiais. Trata-se do terceiro relatório sobre esta matéria produzido pelo Tribunal de Contas (também referido como TdC), seguindo-se aos [Relatórios n.ºs 1/2021-OAC/PG](#) e [OAC n.ºs 1/2022-1.ªS](#) e [4/2022-2.ªS](#)

Nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da [Lei n.º 30/2021](#), os contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos adotados ao abrigo das MECP previstas na referida Lei que sejam de valor inferior ao fixado no artigo 48.º da [Lei n.º 98/97, de 28 de agosto](#), devem ser eletronicamente remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização concomitante, até 10 dias após a respetiva celebração, acompanhados do respetivo processo administrativo. Entre 20 de junho de 2021

e 30 de junho de 2024 foi enviada ao Tribunal de Contas informação que reporta a celebração de 1582 contratos ao abrigo de MECP, envolvendo um montante global de € 238 852 287,93. Estes 1582 contratos representam apenas cerca de 0,38% dos contratos públicos de valor inferior a € 750 000 registados no portal dos contratos públicos no mesmo período, o que continua a indiciar um grau de aplicação deste regime muito pouco significativo.

De acordo com o n.º 1 do mesmo artigo, os contratos celebrados na sequência de procedimentos de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação simplificados de valor igual ou superior ao fixado no artigo 48.º da [Lei n.º 98/97](#) ficam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos gerais. No mesmo período foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas 50 contratos relativos a MECP, no montante global de € 89 006 479,91.

É entendimento deste Tribunal que, desde que os contratos integrem alguma das medidas especiais de contratação pública previstas na [Lei n.º 30/2021](#), a obrigação de remessa eletrónica dos mesmos ao Tribunal de Contas se estende a todos os que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia, qualquer que seja o seu valor. A obrigação de remessa estende-se também a todos os contratos que operem modificações a contratos anteriormente comunicados. Até 30 de junho de 2024 foram comunicadas 79 modificações a 62 contratos MECP, com um montante total de € 2 117 537,62, o que representou um acréscimo de despesa de 12,08 %.

O Tribunal de Contas procedeu à análise da informação relativa aos contratos MECP que lhe foram submetidos até 30 de junho de 2024 e à verificação de vários aspetos mais substantivos e detalhados relativamente aos comunicados até 30 de junho de 2023. Para o efeito, quando necessário, obteve informação complementar junto dos serviços ou desencadeou auditorias.

As verificações efetuadas sustentam as seguintes observações.

1. As medidas especiais de contratação pública continuam a ter uma expressão pouco significativa no contexto dos restantes processos de contratação (0,38% dos contratos públicos registados na mesma faixa de valor). No Continente continuam a incidir em especial em aquisições de serviços de valor até 200 mil euros. Nas Regiões Autónomas a sua utilização é quase nula.
2. Foram operadas 79 modificações a contratos MECP implicando um acréscimo de despesa de 2,1 M€ (12,08 % do montante inicial), as quais respeitam essencialmente a prorrogações de prazo e a trabalhos, serviços e aquisições complementares.
3. Foi já criada no Portal BASE uma secção específica dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas MECP, embora persistam imprecisões na informação registada.

4. Embora não muito numerosos, continuam a indiciar-se alguns casos de incumprimento do dever de comunicação das MECP ao Tribunal de Contas, apontando para uma probabilidade de incumprimento na ordem dos 2,53%.
5. 22,95% dos contratos foram comunicados ao Tribunal de Contas fora do prazo legalmente estabelecido, assistindo-se a um agravamento dos níveis de intempestividade.
6. Continuam a identificar-se casos de produção ilegal dos efeitos contratuais, constatando-se um aumento do volume de pagamentos irregulares relativamente ao período anteriormente analisado.
7. O modelo de publicitação dos ajustes diretos simplificados MECP no Portal BASE não favorece o cumprimento dessa publicitação como requisito de eficácia dos contratos.
8. 86,82% dos contratos MECP e 86,50 % do montante contratado respeitam a projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo no âmbito do PRR, inexistindo qualquer contrato celebrado nos termos do artigo 8.º da [Lei n.º 30/2021](#), relativo à aquisição de bens agroalimentares.
9. O novo regime especial de contratação de empreitadas na modalidade de conceção construção foi utilizado num número reduzido de casos, embora de montante elevado (10 contratos no valor total de € 23 945 396, 17).
10. Não se evidenciam desvios às regras sobre o regime especial de empreitada por conceção-construção.
11. Nas situações em que foram introduzidas modificações objetivas aos contratos MECP identificou-se em casos pontuais pouco relevantes o eventual incumprimento dos respetivos pressupostos legais.
12. Não foi demonstrado que tenha sido dada a publicidade exigida a todas as modificações contratuais efetuadas a contratos MECP.
13. A utilização de procedimentos não concorrenciais na contratação de MECP continua preponderante, embora em diminuição lenta: abrange agora 87,1% dos casos e 64,2% do montante contratado (em junho de 2022 abrangia 89,7% dos casos e 73,5% do montante); a aplicação de MECP conduziu a que 39,38% dos contratos tenham sido adjudicados sem o concurso a que haveria lugar nos termos do regime geral.

14. Em regra, foram cumpridos os procedimentos legalmente aplicáveis em função do valor de cada contrato, mas identificaram-se alguns casos em que pode ter havido fracionamento de contratos, com eventual inobservância do procedimento devido em função do valor conjunto.
15. Aumentaram as insuficiências de documentação quanto ao financiamento europeu envolvido.
16. Até 30 de junho de 2024 foram comunicados ou submetidos ao Tribunal de Contas 694 contratos MECP com financiamento do PRR, com o valor total de € 176 470 570,37, representando 42,52% dos contratos e 53,83% do montante MECP contratado. Mas trata-se apenas de uma pequena parte do financiamento do PRR: até à mesma data, foram apreciados em sede de fiscalização prévia mais 517 contratos com financiamento PRR, no valor total de € 4 194 126 445,73.
17. 57,78% dos contratos MECP financiados pelo PRR foram adjudicados na sequência de consulta prévia simplificada, embora 69,61% do montante financeiro contratado tenha sido precedido de concurso.
18. Os contratos MECP financiados pelo PRR respeitam sobretudo a aquisições de serviços e foram maioritariamente adjudicados por entidades da Administração Central a empresas de média, pequena ou micro dimensão.
19. Continuam a verificar-se insuficiências de documentação e fundamentação das decisões, em particular quanto à explicitação das necessidades a satisfazer, à escolha das entidades a convidar em consultas prévias e ajustes diretos e à justificação e justeza do preço aceite.
20. Em 25,22% dos contratos, representando 21,70% do montante total contratado, não foram identificadas as fontes de financiamento da respetiva despesa.
21. Em 19,97% dos casos não foi identificada a existência das declarações sobre a inexistência de conflitos de interesses dos intervenientes nos procedimentos de contratação pública e em 21,74% não foi junta a declaração a que se refere o Anexo II do [CCP](#).
22. Continuam a ocorrer muitas situações em que as empresas convidadas a participar em procedimentos não apresentam proposta.
23. 53,35% dos contratos foram adjudicados a micro, pequenas ou médias empresas.
24. Identificam-se vários casos em que os limites de adjudicações sucessivas aos mesmos adjudicatários foram já atingidos, tendo-se observado, em geral, manipulação dos vários limites possíveis.

25. A lei não é clara no estabelecimento de limites para os ajustes diretos simplificados aos mesmos adjudicatários.
26. Identificaram-se casos em que o mesmo adjudicante celebrou contratos com entidades relacionadas entre si com base em procedimentos não concorrenciais para além dos limites legalmente admitidos.
27. Apenas 15,2% dos contratos MECP e cerca de metade do valor total contratado estão garantidos por caução; 26,56% do montante não garantido respeita a contratos de prazo superior a um ano.
28. Há mecanismos de transparência e controlo nas MECP, mas continua a ser necessária uma maior observância dos requisitos de publicitação dos contratos no Portal BASE, uma maior concretização de ações de fiscalização, medidas para uma efetiva transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo e uma estruturação harmonizada das várias bases de dados disponíveis.

Nesta ação procedeu-se ainda a um ponto de situação relativamente à implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no seu [Relatório OAC n.ºs 1/2022-1.ªS e 4/2022-2.ªS](#), tendo-se concluído que:

- a. Quanto às recomendações dirigidas ao Governo e Assembleia da República, no âmbito da sua competência legislativa, foi dada implementação parcial, através das alterações introduzidas nos artigos 2.º e 19.º da [Lei n.º 30/2021](#), pelo [Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro](#).

Estas alterações:

- Eliminaram a dispensa de fundamentação para redução de prazos de apresentação de propostas e candidaturas em concursos públicos e limitados por prévia qualificação com publicitação no JOUE, dispensa que o Tribunal considerava contrária à legislação europeia aplicável.
- Estabeleceram a obrigatoriedade de publicitação no Portal BASE dos contratos adjudicados por ajuste direto simplificado (no âmbito das medidas especiais de contratação pública), sob pena de ineficácia desses contratos.

No entanto, não foi dado qualquer acolhimento às recomendações para:

- Reponderação da justificação e utilidade do regime das MECP, as quais, continuando a ter uma expressão pouco significativa, prejudicam os princípios constitucionais e administrativos e as boas práticas e recomendações nacionais e internacionais em matéria de contratação pública.

- Eliminação de outras dispensas de fundamentação inerentes à disciplina das MECP, que o TdC considera contrárias ao interesse público, à transparência e ao escrutínio da contratação pública.
  - Revisitação e clarificação do regime de proibição de adjudicações sucessivas não concorrenciais aos mesmos adjudicatários, nomeadamente quanto às exceções ao mesmo, à aferição por tipos de procedimento e de regime, à aplicação expressa a apenas alguns dos procedimentos envolvidos nas medidas especiais de contratação pública e à clarificação de quais os limites aplicáveis e da forma de os contabilizar, a fim de evitar que esses regimes diferenciados permitam iludir a proibição e multiplicar adjudicações reiteradas aos mesmos fornecedores. A situação analisada no ponto J. do presente relatório evidencia como essa falta de clarificação legal está a ter efeitos perversos.
  - Promoção da transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo para efeitos de escrutínio no âmbito da contratação pública.
- b.** Quanto às várias recomendações dirigidas às muitas entidades adjudicantes, não é eficiente, face ao seu elevado número, fazer um acompanhamento casuística e sistemático do seu acatamento e implementação, mas conclui-se, pelos dados analisados, que, em regra, os problemas identificados se mantêm.
- c.** Foi implementada a recomendação dirigida ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC) para assegurar a criação da secção específica dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas MECP no Portal BASE.
- d.** Quanto à recomendação dirigida à CIMEC, sem questionar que a mesma desenvolveu ações de fiscalização como recomendado, afigura-se que as mesmas têm um carácter pontual e insuficiente.

Face às observações constantes do presente relatório, formulam-se/reiteram-se as seguintes recomendações:

Ao Governo e à Assembleia da República, na medida da sua competência:

- i.** Reponderem a justificação e utilidade do regime das medidas especiais de contratação pública, face à sua expressão pouco significativa e ao prejuízo do recurso a procedimentos concorrenciais abertos. Este prejuízo está ligado, não a situações de urgência imperiosa, mas antes a prioridades políticas e económicas, delimitadas de forma genérica e, na grande parte dos casos, de aplicação ilimitada no tempo, sendo contrário aos princípios constitucionais e

administrativos, à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), às boas práticas e às recomendações nacionais e internacionais em matéria de contratação pública (recomendação reiterada). Essa reponderação deve incluir o regime especial de conceção-construção (pouco utilizado) e medidas especiais sem qualquer aplicação {recomendação nova}.

- ii.** Considerem eliminar as dispensas de fundamentação inerentes à disciplina das medidas especiais de contratação pública, uma vez que são contrárias ao interesse público, à transparência e ao escrutínio da contratação pública (recomendação reiterada).
- iii.** Revisitem e clarifiquem o regime de proibição de adjudicações sucessivas não concorrenciais aos mesmos adjudicatários, nomeadamente quanto às exceções ao mesmo, à aferição por tipos de procedimento e de regime, à aplicação expressa a apenas alguns dos procedimentos envolvidos nas medidas especiais de contratação pública e à clarificação de quais os limites aplicáveis e da forma de os contabilizar, a fim de evitar que esses regimes diferenciados permitam iludir a proibição e multiplicar adjudicações reiteradas aos mesmos fornecedores (recomendação reiterada).
- iv.** Providenciem pela transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo para efeitos de escrutínio no âmbito da contratação pública, como estava previsto no II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021-23) (recomendação reiterada).

#### Ao Governo:

- v.** Promova a estruturação harmonizada, interoperável e transparente das várias bases de dados relacionadas com contratação pública (recomendação nova).

#### Às entidades adjudicantes (recomendações reiteradas, salvo quando referido de outra forma):

- vi.** Procedam à aplicação do artigo 2.º da [Lei n.º 30/2021](#) para execução de projetos ou intervenções com financiamento europeu apenas nas situações em que esse financiamento esteja confirmado.
- vii.** Fundamentem todas as decisões tomadas nos procedimentos de contratação pública, explicitando as respetivas razões para decidir, designadamente as que decidem pela contratação, que identificam as necessidades a satisfazer, que determinam o procedimento de formação a utilizar, que procedem à escolha das entidades a convidar em procedimentos não concorrenciais, que reduzem prazos para apresentação de candidaturas ou propostas, que justificam o preço e que procedem à adjudicação.
- viii.** Garantam o respeito pelo disposto nos artigos 16.º, n.º 2, do [Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho](#), e 17.º, n.º 8, e 22.º do [Código dos Contratos Públicos](#), abstendo-se de desagregar

necessidades unitárias ou agregáveis ou, em alternativa, aplicando aos contratos desagregados o procedimento de formação adequado ao seu valor conjunto.

- ix.** Procedam à escolha das empresas a convidar em procedimentos de consulta prévia de modo a favorecer a apresentação do maior número possível de propostas (recomendação nova).
- x.** Observem rigorosamente os pressupostos legais para a introdução de modificações objetivas aos contratos, designadamente em termos de estrita necessidade dos trabalhos, bens ou serviços complementares e dos limites quantitativos para essas modificações (recomendação nova).
- xi.** Assegurem e indiquem as fontes de financiamento das despesas emergentes dos contratos, incluindo no âmbito do financiamento europeu envolvido (recomendação nova).
- xii.** Procedam ao controlo da estrutura societária e legal das empresas convidadas e participantes em procedimentos de contratação pública, de modo a assegurar que nos mesmos não têm parte entidades relacionadas entre si em circunstâncias que violem a disciplina legal.
- xiii.** Introduzam garantias de integridade e imparcialidade nos processos de contratação pública e adotem práticas de controlo interno que reduzam as oportunidades para fraude, corrupção ou favorecimentos.
- xiv.** Nesse âmbito, assegurem a subscrição e monitorização de declarações de inexistência de conflitos de interesses, nos vários momentos relevantes de todos os procedimentos de contratação, por aqueles que intervêm na sua preparação e desenvolvimento, membros dos júris, decisores, gestores dos contratos, prestadores de serviços envolvidos no processo, responsáveis pela fiscalização, etc, bem como a apresentação da declaração a que se refere o Anexo II do CCP.
- xv.** Controlem, cumpram e demonstrem a observância dos limites às adjudicações não concorrenciais sucessivas aos mesmos adjudicatários e entidades relacionadas.
- xvi.** Ponderem a necessidade de dispensa de prestação de caução, fixem penalidades para o incumprimento contratual, procedam à retenção de pagamentos quando justificado, acompanhem e fiscalizem o cumprimento dos contratos e a sua conformidade com o estabelecido e efetivem a devida responsabilidade em caso de incumprimento parcial ou total.
- xvii.** Comuniquem ao Tribunal de Contas, através da plataforma «*eContas-MECP*», todos os contratos (e respetivas modificações) que integrem alguma medida especial de contratação pública prevista na Lei n.º 30/2021, qualquer que seja o seu valor, desde que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia.
- xviii.** Cumpram o prazo para essa submissão (10 dias após a celebração do contrato).

- xix.** Procedam à publicitação de todos os contratos MECP e respetivas modificações (incluindo ajustes diretos simplificados) no Portal BASE.
- xx.** Abstenham-se de dar qualquer eficácia aos contratos MECP antes da comunicação dos mesmos ao Tribunal de Contas e da sua publicitação no Portal BASE, nomeadamente para efeitos de pagamentos.
- xxi.** Assegurem, de forma rigorosa, a classificação e registo dos contratos abrangidos por medidas especiais de contratação pública e o preenchimento, completo e com exatidão, de todos os campos dos formulários incluídos na plataforma «*eContas-MECP*», no mapa de contratação administrativa (processo de prestação de contas) e no Portal BASE.

Ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC):

- xxii.** Revisite o modelo de publicitação dos ajustes diretos simplificados no Portal BASE, de modo a favorecer que essa publicitação funcione como requisito de eficácia dos respetivos contratos, conforme determinado na lei (recomendação nova).
- xxiii.** Introduza mecanismos e rotinas de verificação e correção da qualidade da informação residente no Portal BASE (recomendação nova).

À Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública (CIMEC):

- xxiv.** Pondere a realização sistemática de ações concretas de fiscalização aos procedimentos MECP adotados, bem como à celebração e execução dos respetivos contratos (recomendação reiterada).

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / CERTIFICAÇÃO  
DA CONTA GERAL DO ESTADO /  
CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS / CONTA  
GERAL DO ESTADO / EXAME PANORÂMICO /  
FIABILIDADE DE CONTAS PÚBLICAS /  
SEGURANÇA SOCIAL

**RELATÓRIO DE OUTRAS  
AÇÕES DE CONTROLO N.º  
2/2024 -2ªS/SS**

**31/10/2024**

**Processo n.º 3/2024 – OAC**

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

**EXAME PANORÂMICO SOBRE A FIABILIDADE DAS CONTAS DE 2023 DAS ENTIDADES QUE INTEGRAM OS SUBSECTORES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL: RESULTADOS DA REVISÃO LEGAL DE CONTAS**

## **SUMÁRIO**

O exame panorâmico proporciona uma perspetiva global sobre as contas das entidades que integram, em 2023, os subsectores da administração central e da segurança social, tendo por referência os correspondentes resultados da revisão legal de contas.

As apreciações realizadas incidiram sobre a informação veiculada nos processos de prestação de contas ao Tribunal<sup>1</sup>, bem como de elementos caracterizadores das entidades relevantes para a Conta Geral do Estado (CGE) de 2023, residentes nos sistemas de informação do Tribunal e os divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística e pela Direção-Geral do Orçamento, tendo-se apurado um total de 1275 entidades relevantes.

Este exame reveste-se de um duplo propósito e interesse enquanto parte integrante e condição de implementação da estratégia de certificação da CGE: é, por um lado, fonte de obtenção de conhecimento relevante para a futura CGE a sujeitar a certificação pelo Tribunal, incluindo sobre o grupo, seus componentes e respetivas contas, e, por outro, proporciona elementos que poderão

---

<sup>1</sup> Foram considerados, para o efeito, os processos submetidos até 30 de julho de 2024.

contribuir para a identificação preliminar de riscos de distorção que possam afetar materialmente a fiabilidade da CGE.

O exame panorâmico visa também contribuir, gradualmente, para a melhoria da fiabilidade e robustez das contas das entidades que integram os subsetores da administração central e segurança social, e consequentemente, da futura CGE consolidada, habilitando os responsáveis a atempadamente ultrapassar as situações identificadas nas certificações legais de contas.

Em resultado do exame realizado destacam-se as seguintes conclusões em relação às contas do ano de 2023:

1. 94,4% (1.203) das contas relativas ao conjunto de entidades que integram os subsetores da administração central e segurança social foram prestadas em SNC-AP, embora, como referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado – 2023, abranja pouco mais de metade deste volume financeiro.
2. No exercício económico em referência, 34 entidades aplicaram pela primeira vez o SNC-AP, incluindo as 12 que integram o subsetor da segurança social.
3. 232 entidades remeteram as suas contas com a respetiva certificação legal de contas (CLC): 77 exprimem pelo menos uma reserva, tendo, no total, sido formuladas 168 reservas, das quais 142 decorrem da falta de prova de auditoria suficiente e adequada, o que pode indicar, em muitas circunstâncias, a existência de fragilidades no sistema de controlo interno desses componentes.
4. Cerca de 81,5% das reservas já tinham sido formuladas nas CLC respeitantes a exercícios anteriores, evidenciando possível inércia ou dificuldade na resolução das situações identificadas;
5. Analisada a substância de cada uma das 168 reservas constantes das 77 CLC com pelo menos uma reserva, apuraram-se 342 distorções e/ou limitações de âmbito, sendo a este respeito de destacar o seguinte:
  - as rubricas de ativo mais afetadas por distorções materiais ou limitações de âmbito são as seguintes: outras contas a receber, ativos fixos tangíveis e clientes, contribuintes e utentes;
  - o ativo de 63 entidades (81,8% das entidades com pelo menos 1 reserva) encontra-se afetado com, pelo menos, uma distorção ou limitação de âmbito, sendo que, destas, cerca de 60,3% pertencem aos ministérios da Saúde e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
  - as rubricas do passivo mais afetadas por distorções materiais ou limitações de âmbito são as seguintes: outras contas a pagar, provisões e fornecedores;

- o passivo de 27 entidades encontra-se afetado com pelo menos uma distorção ou limitação de âmbito, sendo que, destas, 70,4% pertencem aos ministérios da Saúde e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
  - as contas de rendimentos e gastos mais afetadas por distorções materiais ou limitações de âmbito são as seguintes: prestações de serviços e concessões, gastos/reversões de depreciação e amortização e gastos com pessoal;
  - 48,1% das CLC, com pelo menos uma reserva, apresentam pelo menos uma distorção ou limitação de âmbito relacionada com rendimentos ou gastos, sendo as entidades do ministério da Saúde as que apresentam mais distorções e limitações de âmbito neste domínio, em especial ao nível das seguintes contas: prestações de serviços e concessões, gastos com pessoal e custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas.
6. Por outro lado, apura-se um total de 71 CLC onde são formuladas uma ou mais ênfases, num total de 146 ênfases, que chamam à atenção para 158 matérias ou aspetos concretos divulgados ou apresentados nas demonstrações financeiras.
7. Cerca de 55% das ênfases chamam à atenção em especial para matérias e/ou aspetos relacionados com o seguinte:
- Vicissitudes e correspondentes impactos nas contas e na atividade da entidade, como sejam, processos de fusão/integração/liquidação/extinção, reestruturação ou outros;
  - Natureza e composição de saldos concretos, variações ocorridas e/ou informação adicional sobre a opção de reconhecimento ou não de determinados itens ou transações;
  - Políticas contabilísticas, estimativas contabilísticas, bases e/ou critérios de reconhecimento ou mensuração adotados;
  - Circunstância das contas de exercícios anteriores ainda não terem sido aprovadas pela tutela;
  - Circunstância do património líquido da entidade se apresentar inferior a 50% do património/capital

**RELATÓRIO DE OUTRAS AÇÕES  
DE CONTROLO N.º 3/2024 -2ªS/PL**

**14/11/2024**

**Processo n.º 2/2024 – OAC**

**Relator: Conselheira Helena Abreu  
Lopes**

**\*“com declaração de voto”**

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS /  
*CLIMATESCANNER* / DESCARBONIZAÇÃO /  
ESTRATÉGIA NACIONAL DE ADAPTAÇÃO  
ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS /  
FINANCIAMENTO CLIMÁTICO /  
NEUTRALIDADE CLIMÁTICA / POLÍTICA  
PÚBLICA CLIMÁTICA / ROTEIRO PARA A  
NEUTRALIDADE CARBÓNICA 2025

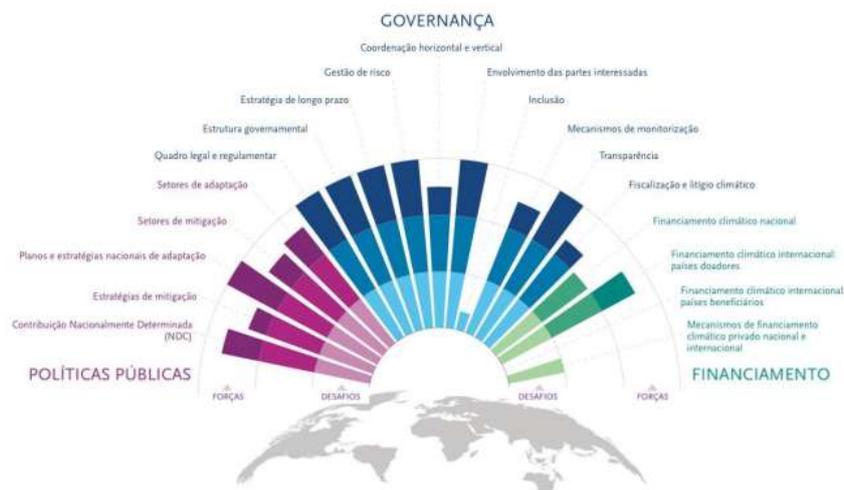
**CLIMATESCANNER – AVALIAÇÃO DAS AÇÕES  
GOVERNAMENTAIS RELACIONADAS COM AS  
ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS**

**SUMÁRIO**



1. O Tribunal de Contas de Portugal participou no projeto *ClimateScanner*, uma iniciativa proposta pelo Tribunal de Contas da União do Brasil, na qualidade de presidente da INTOSAI, em colaboração com o respetivo Grupo de Trabalho para a Auditoria Ambiental (INTOSAI WGEA). Participaram na iniciativa, em 2024, 141 Instituições Superiores de Controlo (ISCs) em todo o mundo, que se comprometeram a promover uma avaliação global das ações governamentais relacionadas com as alterações climáticas.
2. A avaliação das ações governamentais implementadas em Portugal para fazer face às alterações climáticas, de acordo com a metodologia acordada, foi efetuada em vários componentes, exprimindo-se os respetivos resultados na figura seguinte, numa escala de forças e desafios:

Figura 1 – Forças e desafios da avaliação do *ClimateScanner* em Portugal



Fonte: *ClimateScanner* Assessment-Portugal.

3. O resultado das avaliações, assentes nos critérios acordados no âmbito do projeto, foi, na generalidade das componentes, muito positivo.
4. A avaliação quantitativa encontra-se refletida na figura seguinte:

Figura 2 – Avaliação percentual das forças e desafios das ações governamentais implementadas em Portugal para fazer face às alterações climáticas



Fonte: *ClimateScanner* Assessment - Portugal.

## EIXO DA GOVERNANÇA

5. O Eixo da Governança obtém uma classificação de 86%, destacando-se o desempenho nas componentes relativas ao Enquadramento Legal e Regulamentar, à Estrutura de Governo, à Estratégia de Longo Prazo, à Gestão de Risco, ao Envolvimento das Partes Interessadas e à Transparência, atingindo todas estas componentes uma avaliação de 100%. Como constituindo um desafio, foi identificada a componente relativa à Inclusão, com uma avaliação de apenas 11%.
6. No que respeita ao quadro legal e regulamentar, a Lei de Bases do Clima estabelece os objetivos e princípios da política climática, os direitos e deveres climáticos, a governação da política

climática, os instrumentos de planeamento e avaliação, os instrumentos económicos e financeiros e os instrumentos de política setorial climática. Prevê que os procedimentos legislativos devem considerar o impacto das iniciativas no equilíbrio climático; especifica quais os princípios orçamentais e fiscais verdes que devem ser considerados como diretrizes em matéria de clima e que a dotação orçamental para fins de política climática deve ser consolidada na conta do Orçamento do Estado.

7. As responsabilidades dos organismos públicos relativamente às alterações climáticas estão claramente definidas na lei. Não se identificaram lacunas e, apesar de existirem entidades com competências repartidas, não se identificaram impactos negativos.
8. A contribuição nacionalmente determinada (NDC) de Portugal para o Acordo de Paris, que se enquadra na da União Europeia, foi apresentada em março de 2015 e atualizada em conformidade com o artigo 4.º do Acordo de Paris (dezembro de 2020, outubro de 2023). O compromisso de alcançar a neutralidade climática até 2025 está estabelecido na contribuição nacionalmente determinada e nas leis nacionais, em conformidade com o referido artigo 4.º.
9. Portugal apresentou o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2025 no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas a 20 de setembro de 2019, como a sua estratégia de desenvolvimento a longo prazo com baixas emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), tendo sido identificados os principais vetores de descarbonização em todos os setores da economia, bem como as medidas e a forma de reduzir as emissões para os alcançar. Este Roteiro, atualmente em revisão para se alinhar com o reforço da ambição *FIT for 55*, cujos compromissos estão estabelecidos na NDC da UE, considera também o compromisso de antecipar o objetivo de neutralidade climática de 2050 para 2045.
10. Portugal mapeou os riscos e vulnerabilidades associadas aos impactos das alterações climáticas, utilizando informação científica. A Avaliação Nacional de Riscos, atualizada em 2023, identifica e caracteriza os perigos suscetíveis de afetar o país, e os riscos climáticos são incorporados nos instrumentos de planeamento e nos instrumentos de gestão territorial (secas, escassez de água, incêndios rurais, erosão e inundações costeiras). O Orçamento do Estado também faz referência a alguns riscos climáticos.
11. As políticas públicas climáticas estão sujeitas ao princípio da participação, incluindo os cidadãos e as associações ambientais no planeamento, na tomada de decisões e na sua avaliação. Na revisão do PNEC 2030, fomentou-se a participação institucional e cívica e a cooperação das entidades que representam os diferentes interesses setoriais.

12. Portugal tem mecanismos de transparência que fornecem informações atualizadas sobre o progresso do cumprimento dos objetivos nacionais referentes às alterações climáticas, existindo sistemas, relatórios e sítios *web* que fornecem informações para acompanhar os progressos realizados na consecução dos objetivos nacionais sobre vários temas relacionados com a ação climática, incluindo os objetivos e compromissos internacionais assumidos. A informação está disponível ao público, de modo compreensível, no portal da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. e no Portal da Ação Climática.
13. No que respeita à componente da Inclusão, as políticas de adaptação baseiam-se numa análise dos riscos e vulnerabilidades, mas que não individualiza explicitamente grupos vulneráveis.

#### **EIXO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

14. O Eixo do *ClimateScanner* com melhor desempenho foi obtido nas Políticas Públicas, com uma avaliação de 87%, destacando-se o resultado na componente relativa aos Planos Nacionais de Adaptação, que atingiu os 100%, sendo a avaliação mais baixa, com 78%, a da componente da Estratégia de Mitigação, não se evidenciando componentes identificadas como desafios.
15. Os principais documentos estratégicos a nível nacional relacionados com a Adaptação às Alterações Climáticas são a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, o Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas e a Lei Portuguesa do Clima. Em particular, esta determina a elaboração de importantes instrumentos de planeamento estratégico e operacional (como o desenvolvimento de planos de adaptação setoriais e de planos de ação climática municipais e regionais), institui processos adicionais de monitorização e comunicação, incluindo a criação de um Portal da Ação Climática, e prevê a integração de riscos climáticos na tomada de decisões de instituições e agentes públicos e privados, incluindo a avaliação de impacto legislativo climático.
16. A execução da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas é realizada através de grupos de trabalho setoriais e por áreas temáticas, e identifica 10 setores prioritários: Agricultura; Biodiversidade; Economia; Energia; Florestas; Saúde; Segurança de Pessoas e Bens; Transportes e Comunicações; Zonas Costeiras e Mar; e Recursos Hídricos.
17. No que respeita à componente Estratégia de Mitigação, os objetivos e a respetiva estratégia para atingir os compromissos assumidos a nível nacional em relação à redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa encontram-se refletidos no Roteiro para a Neutralidade Climática e no Plano Nacional Energia e Clima 2023 (PNEC 2030). No entanto, a elaboração de planos setoriais de

mitigação coerentes com os objetivos setoriais e instrumentos de planeamento para a mitigação ainda se encontra em preparação, tendo já sido definidos os vários setores, de forma consistentes com o PNEC 2030.

## **EIXO DO FINANCIAMENTO**

- 18.** O Eixo do Financiamento é aquele cuja pontuação é mais reduzida, com 63%. Dentro deste Eixo, a componente referente ao Financiamento Climático Internacional obtém o melhor desempenho (89%) e a componente relativa aos Mecanismos de Financiamento Climático Nacional e Internacional tem a avaliação menos positiva (33%), não se identificando, todavia, nenhuma das componentes como constituindo um desafio.
- 19.** A avaliação deste Eixo permitiu concluir que Portugal está empenhado em contribuir para o objetivo coletivo de mobilizar 100 mil milhões de dólares por ano para a ação climática nos países em desenvolvimento, afetando recursos ao financiamento internacional do clima. A afetação de recursos tem tido alguma oscilação ao longo do tempo, mas verifica-se uma tendência crescente de ajuda pública ao desenvolvimento na área relacionada com o clima. Os apoios decorrem das orientações políticas definidas na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, que é o instrumento orientador de política nacional em matéria de cooperação para o desenvolvimento.
- 20.** Relativamente aos Mecanismos de Financiamento Climático Nacional e Internacional, especificamente no que respeita à mobilização do financiamento climático privado, conclui-se que não existe um levantamento das alternativas possíveis para o financiamento privado, nem uma sistematização eficaz para efeitos de monitorização e comunicação. Salienta-se, no entanto, que em 2019 foi criado o Grupo de Reflexão para as Finanças Sustentáveis, que promove a criação de produtos financeiros, com o envolvimento do setor público e do setor privado (*blended finance*), inspirados nas oportunidades decorrentes do Portugal InvestEU.
- 21.** O reporte e partilha de informações sobre financiamento climático privado é uma matéria que se encontra ainda em estudo, não existindo relatórios publicados.

## **BOA PRÁTICA – CESSAÇÃO DA PRODUÇÃO DE ELETRICIDADE A PARTIR DE CARVÃO**

- 22.** Alinhado com os objetivos de descarbonização assumidos por Portugal e com a estratégia delineada para o setor electroprodutor no PNEC 2030, Portugal cessou a produção de eletricidade a partir de carvão em 2021, antecipando o prazo inicialmente previsto.

23. Portugal, enquanto membro da *Powering Past Coal Alliance*, assumiu, ainda em 2016, o compromisso de deixar de produzir eletricidade a partir de carvão o mais tardar até 2030, transição considerada oportuna e necessária para cumprir os compromissos internacionais estabelecidos pelo Acordo de Paris. Mais tarde e atenta a existência de fatores que desincentivam a produção de eletricidade a partir de carvão, como a subida do preço das licenças de emissão de CO<sub>2</sub>, o fim da isenção do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) e o aumento do preço do carvão, bem como estudos de segurança de abastecimento efetuados, estipulou-se um objetivo de encerrar as centrais térmicas do Pego em 2021 e de Sines em 2023. Portugal conseguiu antecipar este compromisso, tendo encerrado definitivamente as duas centrais em 2021.
24. O mais recente inventário nacional de emissões de Gases com Efeito de Estufa mostra que em 2022 ocorreu uma redução de 56% nas emissões do setor de produção de eletricidade e de calor face ao ano anterior. Esta redução deveu-se à cessação da utilização de carvão neste setor, associada ao incremento na produção de eletricidade a partir de fontes renováveis. Adicionalmente, também se verifica uma redução do valor de fator de emissão da eletricidade por MWh produzido, sobretudo ao nível do continente, observando-se, desde 2018, uma redução de 70% neste valor.
25. Acresce que, com o objetivo de assegurar uma transição justa, foram adotadas medidas de apoio aos trabalhadores e à diversificação económica das regiões afetadas, incluindo a sua inclusão nas áreas territoriais que podem aceder ao Fundo para uma Transição Justa, e foi, ainda, desenvolvido, em 2021, um estudo para aferir as necessidades de requalificação profissional dos trabalhadores das Centrais, e criado um “Mecanismo de Compensação para a transição justa”.

#### Sumário da Avaliação Portugal 2024

## RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

**SENTENÇA N.º 21/2024 – 3ª S**

**20/06/2024**

**Processo n.º 1/2024-JRF**

**Relator: Conselheiro António Francisco Martins**

COMPETÊNCIA / COVID19 / DIVIDA PÚBLICA  
FUNDADA / EMPRESA MUNICIPAL / ESTAÇÕES  
COMPETENTES / EXECUÇÃO DE ATO /  
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAÇÃO  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA /  
INTERNALIZAÇÃO / ISENÇÃO DE  
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / PAGAMENTOS /  
PRESCRIÇÃO / PRINCÍPIO DA UNIDADE DA  
DESPESA / RELEVAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / SERVIÇOS  
COMPETENTES / SUSPENSÃO DO PRAZO / VEC /  
VIC

### SUMÁRIO

1. A conduta dos demandados, presidente e vice-presidente do executivo municipal, de autorizarem ordens de pagamentos de “rendas” de um “denominado contrato de arrendamento”, sem submeterem previamente a despesa em causa à autorização do executivo municipal e da assembleia municipal, competentes para autorizar tal despesa atento o seu montante anual e a plurianualidade anual da despesa, preenche o elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC, por violação de norma financeira sobre a autorização e pagamento de despesas públicas.
2. Tendo aquele denominado “contrato de arrendamento” sido celebrado cerca de um ano e meio depois da deliberação de dissolução da empresa municipal, mediante a transmissão global de todo o seu património (ativo e passivo) para o município, a obrigação resultante do mesmo (pagamento de rendas por 21 anos, no montante global de 21.114.434,10 € + IVA), não está abrangida pelo perímetro da internalização, por não ser um passivo considerado naquela deliberação.
3. Nessa medida, o pagamento das rendas não pode ser considerado mera execução da deliberação de internalização.

4. Os atos relativos à realização de despesa pública devem ter em conta o princípio da unidade da despesa, nos termos do qual “a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços”
5. A conduta omissiva do demandado, presidente do executivo municipal, de não submissão a fiscalização prévia, da deliberação da assembleia municipal de dissolução, liquidação e internalização de uma empresa, aí considerada como empresa municipal, incluindo o seu passivo, no qual se integrava um mútuo de médio/longo prazo, e tendo procedido à execução daquela deliberação, celebrando a escritura de transmissão de Ações, Dissolução, Liquidação e Partilha de Património Societário da empresa, configura o preenchimento do elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), 1.ª parte, por não submissão a fiscalização prévia de ato legalmente sujeito a tal fiscalização, por ser gerador de aumento da dívida pública fundada do município, e execução do ato não submetido a fiscalização.
6. O artigo 65.º-A do [RJAEL](#), apenas veio consagrar que o limite da dívida total estabelecida no artigo 52.º do [RFALEI](#), não inviabiliza ou prejudica a assunção da dívida da empresa local e que a ultrapassagem dos fundos disponíveis não gera a responsabilidade prevista no artigo 11.º da LCPA, mas não prevê nenhuma situação de isenção de fiscalização prévia.
7. Por “estações competentes” ou “serviços competentes” devem entender-se aqueles que, no âmbito da orgânica da entidade pública em causa ou no âmbito dos serviços públicos, têm atribuídas competências legais para informar os decisores e gestores públicos sobre a matéria em causa.
8. Não integram o conceito de “estações competentes” ou “serviços competentes” quaisquer outras realidades, nomeadamente situadas na atividade privada, de que os decisores e gestores públicos se socorram, consultando ou pedindo pareceres, nomeadamente jurídicos.
9. Apesar da sua denominação de “verificação interna de contas”, sendo a ação de controlo levada a cabo pelo Tribunal, substancial e materialmente, uma verificação externa de contas, a qual foi realizada com recurso aos “métodos e técnicas de auditoria”, com elaboração de “relato” e observância do princípio do contraditório e posterior aprovação de “relatório”, do qual constou, designadamente, “a concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infrações financeiras e seus responsáveis”, o prazo de prescrição suspende-se com o “início da auditoria” e não com “a entrada da conta no Tribunal”.

10. Os períodos de suspensão do prazo de prescrição constantes do regime excecional e temporário de suspensão do prazo de prescrição, por força da legislação excecional introduzida no âmbito da pandemia da Covid19, são de considerar um acrescento aos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos, nas várias legislações que os preveem e, no caso das infrações financeiras, aos prazos a que alude o artigo 70.º da LOPTC.
11. É da exclusiva competência da 1ª e 2ª Secções deste Tribunal operar a relevação da responsabilidade financeira, na fase de auditoria, ou seja, em fase anterior à fase jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras, esta no âmbito da competência da 3.ª Secção.

CARTÃO DE CRÉDITO / CONFLITO DE  
DEVERES / INFRAÇÃO FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA / NEGLIGÊNCIA

**SENTENÇA N.º 37/2024 – 3ª S**

**31/10/2024**

**Processo n.º 15/2024-JRF**

**Relator: Conselheiro António  
Francisco Martins**

## SUMÁRIO

1. A deliberação camarária sobre a aprovação de uso de cartão de crédito, para pagamento de certas despesas, não se sobrepõe aos dispositivos legais que estabelecem determinados procedimentos, em termos de realização da despesa pública, nomeadamente a exigência de cabimentação prévia da despesa e registo de compromisso válido e sequencial
2. O uso de cartão de crédito, mesmo que nos termos e limites da deliberação camarária (“despesas urgentes e inadiáveis no âmbito das rubricas acima discriminadas”) tem de ser considerado apenas como um meio de pagamento, não podendo ser entendido como uma forma de poder ser realizada despesa pública de “forma automática”, ou seja, sem necessidade da observância de quaisquer “formalismos”, nomeadamente cabimentação prévia e registo de compromisso.
3. A conduta de realização de despesas com a aquisição de bens e serviços sem que previamente tenha havido cabimentação e sem a emissão de compromisso válido e sequencial e, assim, em violação das disposições legais que estabelecem tais procedimentos, preenche o elemento

objetivo da infração prevista na 2.<sup>a</sup> parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º - violação de normas sobre a assunção ou pagamento de despesas públicas ou compromissos – e da alínea d) do mesmo preceito – violação de normas legais relativas à gestão e controlo orçamental.

4. A conduta do demandado não pode deixar de ser qualificada como negligente porquanto, ao não ter obtido, ou assegurar-se que tinha sido obtida, cabimentação prévia e que tinha sido emitido compromisso válido e sequencial, anteriormente à realização da despesa, não atuou de forma atenta, cuidada, diligente e prudente, no que tange ao cumprimento do ciclo da despesa pública, não cuidando de observar, como era seu dever, a conformidade do seu comportamento com as normas que estabelecem tais procedimentos.
5. O dever de assegurar o funcionamento do órgão autárquico, assembleia municipal, deve sobrepor-se ao dever de assegurar a regularidade do ciclo de realização da despesa pública e, nessa medida, considerando as circunstâncias do caso, a conduta de realização de uma despesa no período da pandemia da Covid19 e para assegurar o funcionamento “imediato” da reunião da assembleia municipal, não deve considerar-se ilícita.

**ACÓRDÃO N.º 38/2024 – 3ª S/PL**

**18/10/2024**

**Recurso Ordinário n.º 6/2024**

**Processo n.º 2/2024-JRF**

**Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes**

AUDITORIA / CONDIÇÃO DE  
PROCEDIBILIDADE / CULPA DIMINUTA /  
DESPESAS DE JUNTA DE FREGUESIA /  
INFRAÇÃO CONTINUADA / PAGAMENTOS  
INDEVIDOS / PLURALIDADE DE  
INFRAÇÕES / PROCESSO DE  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

## SUMÁRIO

1. O julgamento por responsabilidades financeiras, através do processo jurisdicional, tem sempre subjacente a evidenciação de factos apurados em «fases» anteriores, sustentadas em ações de controlo concretizadas ou pelo Tribunal de Contas ou por órgãos de controlo interno finalizadas

em relatórios que, por isso comportam uma condição de procedibilidade do processo de responsabilidade financeira.

2. Tais relatórios decorrem de auditorias *stricto sensu* ou de outras ações de controlo como as Verificações Externas de Contas e Verificações Internas de Contas, ou os relatórios a que se refere o artigo 84º da LOPTC.
3. É absolutamente válido, como condição de procedibilidade, um relatório levado a termo pela 2ª secção do TdC, sustentado num conjunto de factos indiciados e evidenciados em documentação recolhida de várias fontes, obedecendo aos princípios e normas estabelecidas quer na LOPTC quer no seu Regulamento, orientado por princípios, métodos e técnicas de auditoria, nomeadamente os princípios da legalidade e do contraditório, sem que se identifiquem quaisquer violações de direitos fundamentais.
4. Consideram-se pagamentos indevidos, para o efeito de reposição, os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.
5. Os Presidentes de Junta de Freguesia, enquanto eleitos locais, têm direito a uma remuneração ou compensação mensal e a despesas de representação, quando exerçam o cargo em regime de permanência.
6. Quando isso não ocorre, o pagamento de tais despesas é ilegal e, sendo efetuado, porque causou um dano ao erário público correspondente ao valor pago, conforma uma situação de pagamentos indevidos.
7. Toda a atuação do autarca, no caso o Presidente da Junta de Freguesia, é efetuada na prossecução do interesse público, não sendo o interesse público critério para ultrapassar a exigência de legalidade, máxime no domínio financeiro.
8. A *ratio* do interesse público subjacente à atuação das autarquias está no assegurar das necessidades coletivas, nomeadamente dos interesses próprios das populações da área da autarquia e, no caso, concretamente, de uma Junta de Freguesia.
9. Os interesses coletivos, próprios das populações, sendo muito variados e podendo assumir relevo diferenciado consoante a tipologia social, cultural das freguesias, conformam sempre o interesse geral. E nunca os interesses particulares de uma ou outra pessoa ou um ou outro grupo restrito de pessoas.

10. Podendo existir satisfação de necessidades pessoais do presidente da Junta de Freguesia, a aquisição pela referida autarquia a uma Agência Funerária de coroas de flores e anúncios publicados na necrologia de jornal relativos a familiares de membros dos órgãos da autarquia, não constituem necessidades coletivas das populações. Não assumindo as mesmas despesas interesse público não têm qualquer justificação legal.
11. O regime jurídico da «continuação criminosa», quando estão em causa pluralidade de infrações, apenas se aplica às infrações financeiras sancionatórias.
12. Não configura uma situação de culpa diminuta a prática de por várias infrações durante um período alargado de tempo.

AUDITORIA / CONTAGEM DO PRAZO /  
COVID 19 / EFEITO SUSPENSIVO /  
INFRAÇÃO FINANCEIRA / MINISTÉRIO  
PÚBLICO / PRESCRIÇÃO / PRINCÍPIO DO  
PEDIDO / PROCESSO JURISDICIONAL /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

**ACÓRDÃO N.º 41/2024 – 3ª S/PL**

**06/11/2024**

**Recurso Ordinário n.º 7/2024**

**Processo n.º 1/2024-JRF**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

## SUMÁRIO

1. O exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras pelo Ministério Público (MP) tem de ser obrigatoriamente precedido de procedimentos de auditoria por força do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. b), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
2. Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação, sem prejuízo da independência do tribunal de julgamento na formulação da narrativa unitária em face dos temas de prova introduzidos pelas partes e também do poder jurisdicional relativamente a factos instrumentais.

3. O tribunal de julgamento não julga o procedimento de auditoria (em sentido amplo), mas apenas a ação do MP e nesse quadro deve apreciar condições de procedibilidade da ação em face da obrigatória conexão legal entre auditoria e ação pública de efetivação de responsabilidades.
4. Do complexo normativo constituído pelos artigos 50.º, n.º 1, 55.º, n.ºs 1 e 2, 57.º, n.º 1, 58.º, n.ºs 1 e 3, 79.º, n.ºs 1, al. a), 2 e 3, 89.º, n.º 1, e 94.º, n.º 3, da LOPTC decorre que:
  - 4.1 Se no âmbito de procedimento de Verificação Interna de Contas for obtida notícia de eventual infração financeira, o juiz relator da 2.ª Secção do TdC que dirige o departamento de auditoria está sujeito ao dever de determinar que seja empreendido *procedimento* visando a recolha de todos os elementos necessários para uma decisão sobre *evidenciação* de eventual(is) responsabilidade(s) financeira(s);
  - 4.2 Se no final daquele *procedimento* um coletivo de juizes da 2.ª Secção do TdC considerar que estão evidenciados factos constitutivos de responsabilidade(s) financeira(s) que não tenha(m) sido extinta(s) por força de prescrição legal e não relevar essa(s) responsabilidade(s), o relatório deve obrigatoriamente ser remetido ao MP;
  - 4.3 Se o MP enquanto entidade autónoma instaurar ação jurisdicional relativa a responsabilidade(s) considerada(s) evidenciada(s) no relatório da 2.ª Secção do TdC, o processo instaurado deve ser classificado como da espécie *julgamento de responsabilidades financeiras*.
5. Quando se suscita no âmbito de processo de responsabilidade financeira a questão da qualificação do procedimento que precede relatório da 2.ª Secção do TdC para efeitos de julgamento das condições de procedibilidade dessa demanda e/ou ponderação de eventuais eventos com efeito suspensivo do prazo de prescrição do processo jurisdicional, a decisão casuística sobre essa matéria compete:
  - 5.1 Em primeira instância, ao tribunal singular que julga a ação.
  - 5.2 Em fase de recurso, ao tribunal coletivo que julga o recurso.
6. As várias infrações financeiras sancionatórias agregadas juridicamente sob a figura da *continuação* (ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP ex vi artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) são objeto de prazos de prescrição autónomos atendendo à autonomia dos regimes sobre prescrição dos procedimentos por crimes e infrações financeiras sancionatórias, nomeadamente, quanto ao início da contagem do prazo e respetiva suspensão.

7. Quando a contagem do prazo de prescrição de infração financeira esteve suspensa entre 09.03.2020 e 02.06.2020 por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da [Lei n.º 1-A/2020](#) conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da [Lei n.º 4-A/2020](#) e os artigos 8.º e 10.º da [Lei n.º 16/2020](#) (86 dias) e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da [Lei n.º 1-A/2020](#), conjugado com os artigos 2.º e 4.º da [Lei n.º 4-B/2021](#) e os artigos 5.º e 6.º da [Lei n.º 13-B/2021](#) (74 dias), o próprio prazo de prescrição é «alargado» por um período temporal idêntico àquele em que esteve suspenso, isto é além dos 5 meses e 10 dias da suspensão é aumentado em mais 5 meses e 10 dias por força da estatuição do artigo 5.º da [Lei n.º 13-B/2021](#).
8. No processo de efetivação de responsabilidades financeiras vigora o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal.
9. O Demandante tem a faculdade de reduzir o pedido por *ato unilateral não receptício* que tem de ser expresso e pode ter lugar «até ao encerramento da discussão».

**ACÓRDÃO N.º 42/2024 – 3ª S/PL**

**14/11/2024**

**Recurso Ordinário de Multa n.º  
2/2024**

**Relator: Conselheiro José Mouraz  
Lopes**

**ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MULTA /  
MULTA PROCESSUAL / RELEVAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE**

## SUMÁRIO

1. A infração a que se refere o artigo 66º n. 1 alínea d) da [LOPTC](#) que tipifica a «falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal» é uma infração de natureza processual que se conforma com a própria ação ou mera atividade do agente consubstanciada na falta de colaboração injustificada, não exigindo qualquer resultado para a sua concretização.

2. A omissão de comunicação de todos os atos praticados envolvendo a constituição de um tribunal arbitral, nomeadamente os encargos que isso consubstanciava, no âmbito de uma ação de controlo em curso pelo Tribunal de Contas, efetuada livre, voluntária e consciente, bem sabendo que estava obrigada a prestar informação completa, conforma uma situação de dolo, na medida em que ocorreu em todo o íter comportamental da demandada, ao não comunicar a factualidade em causa, uma previsão do facto (a conformação de um ato ilícito) pelo menos como consequência necessária de uma conduta.
3. O instituto da relevação da responsabilidade aplica-se às infrações de natureza processual, se e quando verificados os requisitos a que se alude no artigo 65º da [LOPTC](#), nomeadamente referentes o tipo de culpa negligente, a inexistência de recomendação anterior [do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado], tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor.
4. A realização da conduta a título de dolo, no caso, não permite a aplicação do regime da relevação da responsabilidade.
5. O instituto da atenuação especial da multa foi introduzido na [LOPTC](#) pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, na sequência da «reorganização» dos institutos substantivos aplicáveis à responsabilidade financeira, nomeadamente os que se referiam à adequação das sanções (multas) em função das circunstâncias subjetivas e objetivas envolvendo a sua natureza sancionatória. E fê-lo para possibilitar uma adequação (em termos atenuantes) da multa por infrações sancionatórias nos casos em que existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, assim permitindo concretizar, através de uma válvula de segurança do sistema sancionatório, a justiça concreta no caso, E, nesse sentido, expressamente densificando (e autonomizando) a natureza sancionatória da multa referente à infração financeira sancionatória, não se aplicando o regime do artigo 65º n.º 7 da [LOPTC](#) às infrações a que se referem o artigo 66º da [LOPTC](#).
6. Nas infrações processuais referidas no artigo 66º da [LOPTC](#), a adequação a cada caso concreto da graduação da multa faz-se de acordo com o artigo 67º n.º 2 da [LOPTC](#), «tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal».

- 
7. Tendo sido levado em consideração a dimensão da culpa (dolosa) da conduta e apreciada a dimensão ilícita conformada na omissão de uma informação referente a arbitragem que envolvia valores financeiros substanciais a serem pagos pelo erário público e que deveriam ser objecto de conhecimento do Tribunal, não existe qualquer evidenciação de uma situação que permita conformar qualquer diminuição da ilicitude e da culpa.
  8. A referência à situação pessoal da demandada não é só por si razão para atenuar a multa aplicada, tendo em conta todas as restantes condicionantes da ilicitude e da culpa que levaram à fixação da multa na sentença em apreciação.



**PARECER SOBRE A CONTA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS  
AÇORES 2023**

**27/11/2024**

**Relator: Conselheira Maria Cristina  
Flora Santos**

ANO 2023 / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA  
/ PARECER / REGIÃO AUTÓNOMA DOS  
AÇORES / TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
2023**

**SUMÁRIO**



O Tribunal de Contas emite um juízo de conformidade global, com reservas, ênfases e recomendações, sobre Conta da Região Autónoma dos Açores de 2023.

**Reservas**

- As transferências do Orçamento do Estado em cumprimento do princípio da solidariedade, no montante de 186,4 milhões de euros, foram contabilizadas, na íntegra, em transferências correntes, sem ter em conta o disposto no artigo 17.º, n.º 3, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

- Os totais de receita e de despesa foram afetados pela falta de registos contabilísticos nos montantes de 781,1 milhões de euros e de 729,9 milhões de euros, respetivamente, pondo em causa o princípio orçamental da universalidade.
- O saldo contabilístico da Administração Regional direta, à data de 31-12-2023, não foi passível de confirmação.

### Ênfases

- O relatório e os anexos informativos que acompanharam a proposta de Orçamento para 2023 não continham a apreciação do princípio da equidade intergeracional.
- Não foi observada a regra de equilíbrio orçamental prevista na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, tendo sido apurado um saldo global ou efetivo do sector público administrativo regional negativo, de 88,2 milhões de euros.
- As entidades que integraram o sector público administrativo regional continuaram a movimentar fundos com inobservância do princípio da unidade de tesouraria. Das 147 contas bancárias detidas, apenas 89 foram movimentadas no âmbito do sistema de centralização de tesouraria.

### Principais conclusões

#### Orçamento

O Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2023 baseou-se no quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2023-2026, no qual foi previsto um limite total de despesa de 1 894 milhões de euros.

A proposta de Orçamento foi apresentada pelo Governo Regional à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no prazo legal e, de um modo geral, observou as disposições legais aplicáveis quanto ao conteúdo do articulado e à estrutura dos mapas orçamentais. Contudo, os anexos informativos não contemplaram um conjunto significativo de informação, com destaque para a apreciação do princípio orçamental da equidade intergeracional.

O orçamento da Administração Regional direta aprovado ascendeu a 1 793 milhões de euros, enquanto o dos serviços e fundos autónomos, incluindo entidades públicas reclassificadas, atingiu o montante de 801 milhões de euros.

Não houve acolhimento da recomendação formulada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores sobre o princípio orçamental da especificação, uma vez que os mapas do Orçamento não integraram as despesas de investimento por classificação económica.

## **Conta**

A Conta foi remetida ao Tribunal no prazo legal e compreendeu a maioria dos mapas legalmente previstos, porém, não foi apresentada de acordo com o referencial contabilístico SNC-AP. A receita do sector público administrativo foi de 1 804,1 milhões de euros e a despesa, de 1 740,6 milhões de euros.

A receita efetiva fez 1 418,8 milhões de euros e a despesa efetiva, 1 507 milhões de euros, tendo sido apurado um saldo global ou efetivo negativo de 88,2 milhões de euros.

Em contabilidade nacional, os valores provisórios divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P., apontavam para um défice orçamental do sector público administrativo regional de 133,4 milhões de euros.

## **Receita e despesa da Administração Regional direta**

Na estrutura da receita da Administração Regional direta (1 684,7 milhões de euros) destacaram-se as receitas fiscais (788,3 milhões de euros – 46,8%), as transferências (528,4 milhões de euros – 31,4%) e os passivos financeiros (262 milhões de euros – 15,5%).

A despesa da Administração Regional direta totalizou 1 649,6 milhões de euros e foi constituída em 45,7%, por transferências correntes e em 17,1%, por transferências de capital que, em conjunto, absorveram quase dois terços da despesa total, seguindo-se os passivos financeiros, com 12,6%, e as despesas com o pessoal, com 8,8%.

A receita cobrada e a despesa paga foram inferiores às projeções orçamentais em 107,9 milhões de euros e em 143 milhões de euros, respetivamente.

Nas transferências do Orçamento do Estado (306,1 milhões de euros) sobressaíram as transferidas em cumprimento do princípio da solidariedade (186,4 milhões de euros) e as referentes ao fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (102,5 milhões de euros).

O registo da componente referente ao princípio da solidariedade foi efetuado, na íntegra, em transferências correntes, em desacordo do que decorre do [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores](#).

As transferências da União Europeia registadas na Conta (205,5 milhões de euros) aumentaram 107,3 milhões de euros face ao ano anterior, decorrente, essencialmente, dos Programas Operacionais Açores 2020 e Açores 2030, assim como das verbas respeitantes ao Plano de Recuperação e Resiliência, que registaram aumentos individuais acima dos 34 milhões de euros.

Das transferências de fundos europeus para os beneficiários finais (429,2 milhões de euros), 222,5 milhões de euros (51,8%) foram destinados a entidades públicas e 206,7 milhões de euros (48,2%) a entidades privadas.

Os registos nos mapas contabilísticos da Conta não contemplaram a totalidade da receita e da despesa da Administração Regional direta, encontrando-se por contabilizar 781,1 milhões de euros e 729,9 milhões de euros, respetivamente, associados a operações de dívida e à movimentação dos fundos europeus e de outros fundos nas respetivas contas bancárias.

### **Fluxos entre entidades do perímetro e para o exterior**

O valor dos fluxos entre entidades do perímetro orçamental, apurado com base nos dados da Conta (770,9 milhões de euros), aproximou-se do montante eliminado na consolidação apresentado na Conta.

Os fluxos das entidades do sector administrativo regional para entidades externas ao perímetro orçamental foram de 289,8 milhões de euros. Destes, 202 milhões de euros destinaram-se ao sector privado, 71,6 milhões de euros a empresas públicas não reclassificadas, 9,3 milhões de euros a entidades da administração local, 3,2 milhões de euros a entidades da administração central e 3,7 milhões de euros a instituições sem fins lucrativos públicas.

### **Subvenções a privados**

As subvenções a privados (202 milhões de euros) foram superiores às do ano anterior em 51,5 milhões de euros (+34%) e destinaram-se, maioritariamente, a empresas privadas (130,1 milhões de euros) e a instituições sem fins lucrativos (48,4 milhões de euros).

Continuaram a não ser devidamente identificados os beneficiários de algumas subvenções e a avaliação dos resultados divulgada na Conta permaneceu insuficiente.

### **Tesouraria**

O modelo organizativo e funcional da área da tesouraria não registou alterações e a Entidade Contabilística Região não foi regulamentada.

As entidades do sector público administrativo da Região Autónoma dos Açores continuaram a movimentar fundos com inobservância do princípio da unidade de tesouraria.

### **Dívida e outras responsabilidades**

Em 2023, a Administração Regional direta recorreu a operações de dívida flutuante que proporcionaram a obtenção de recursos no montante de 326 milhões de euros.

A dívida fundada contraída em 2023 perfez a importância de 357,9 milhões de euros, dos quais, 274,3 milhões de euros corresponderam a refinanciamento, 75 milhões de euros a uma abertura de crédito em conta corrente que transitou de exercício orçamental com saldo em dívida (de 52,9 milhões de euros), passando, deste modo, para dívida fundada, e 8,6 milhões de euros a dívida contraída pelas entidades do sector público empresarial regional, dos quais 7 milhões de euros respeitavam a contas correntes caucionadas que transitaram de exercício orçamental com valores em dívida.

Em 31-12-2023, a dívida financeira do sector público administrativo regional ascendia a 2 936,6 milhões de euros, tendo aumentado 107,5 milhões de euros (+3,8%) face a 31-12-2022.

A expansão da dívida pública regional foi determinada, essencialmente, pela necessidade de financiar o défice orçamental de 88,2 milhões de euros registado no exercício.

Os encargos da dívida do sector público administrativo regional (55 milhões de euros) aumentaram 14,9 milhões de euros comparativamente ao ano anterior. Este resultado justificou-se pelo aumento da dívida financeira e, essencialmente, pelo aumento da taxa de juro implícita.

O perfil de reembolso da dívida pública regional evidenciou uma distribuição intertemporal pouco equilibrada, devido à emissão de dívida *bullet*, em que o reembolso ocorre, integralmente, na data de vencimento/maturidade.

Em 31-12-2023, a dívida não financeira ascendeu a 379,3 milhões de euros, mais 100 milhões de euros (+35,8%) face ao ano anterior.

A dívida total do sector público administrativo regional manteve a tendência ascendente evidenciada anteriormente, tendo-se agravado em, pelo menos, 207,5 milhões de euros (+6,7%), atingindo no final do exercício orçamental de 2023 a importância de, pelo menos, 3 315,9 milhões de euros.

As entidades do perímetro orçamental contraíram dívida flutuante cujo montante máximo acumulado de emissões vivas atingiu, ao longo do ano, 190 milhões de euros, verificando-se que o limite legal foi cumprido.

A regra do limite à dívida regional prevista no artigo 40.º, n.º 1, da [Lei das Finanças das Regiões Autónomas](#) manteve-se suspensa em 2023.

Apesar das operações de contratação de dívida fundada realizadas pelas entidades que integraram o perímetro orçamental se terem destinado a refinanciamento, registou-se um aumento do endividamento líquido de 107,5 milhões de euros, contrariando os limites estabelecidos, para 2023, na Lei do Orçamento do Estado e no Orçamento da Região Autónoma dos Açores.

### **Património**

A carteira de ativos financeiros da Região Autónoma dos Açores, à data de 31-12-2023, ascendia a 518,4 milhões de euros, sendo que, 475 milhões de euros respeitavam a participações financeiras, 22,7 milhões de euros a créditos concedidos e 20,6 milhões de euros a outros ativos financeiros.

A dívida das entidades participadas pela Região Autónoma dos Açores diminuiu, fixando-se, no final do ano, em 1 205,4 milhões de euros, menos 118 milhões de euros do que em 2022 (-8,9%). Daquele total, 1 016,8 milhões de euros correspondeu a dívida das entidades públicas fora do perímetro orçamental, dos quais, 454,3 milhões de euros (45% do total) respeitavam ao Grupo SATA e 395,4 milhões de euros (39% do total) ao Grupo EDA.

À semelhança do observado nos últimos anos, persistiram entidades participadas com património líquido e capitais próprios negativos e com estruturas financeiras debilitadas. Estas situações consubstanciam riscos para o Orçamento da Região, na medida em que poderão vir a exigir-lhe um esforço financeiro de modo a garantir a continuidade das operações das entidades.

Em 2023, não foram realizadas operações ativas ao abrigo do n.º 1 do artigo 19.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 1/2023/A, de 5 de janeiro](#). Todavia, no âmbito do n.º 2 do mesmo artigo, que não fixou limite, foram realizadas operações que ascenderam a 16,5 milhões de euros.

O património não financeiro da Região Autónoma dos Açores ascendia, em 31-12-2023, a 1 185,9 milhões de euros, dos quais 1 098,6 milhões de euros respeitavam a bens imóveis.

ANO 2023 / CONTA DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA REGIONAL / PARECER /  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES /  
TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER SOBRE A CONTA DA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS  
AÇORES 2023**

**27/11/2024**

**Relator: Conselheira Maria Cristina  
Flora Santos**



**PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES 2023**

## SUMÁRIO

O Parecer sobre a Conta da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores é emitido nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da [Lei n.º 98/97, de 26 de agosto](#) – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), com as alterações subsequentes, e do artigo 46.º n.ºs 1 e 2, da Lei Orgânica dos Serviços da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, aprovada pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 36/2021/A, de 30 de novembro](#).

O Parecer incide sobre as demonstrações financeiras e orçamentais da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (anexas), reportadas a 31 de dezembro de 2023, as quais compreendem:

- o Balanço, que evidencia um total de 5 257 164,99 euros e um total de Património líquido de 3 821 550,22 euros, incluindo um Resultado líquido do período de 179 166,58 euros, a

Demonstração dos fluxos de caixa, a Demonstração das alterações ao património líquido, e o Anexo às demonstrações financeiras;

- a Demonstração do desempenho orçamental, a Demonstração da execução orçamental da receita, que evidencia receitas cobradas líquidas num total de 15 119 002,00 euros, a Demonstração orçamental da despesa, que evidencia despesas pagas líquidas num total de 14 203 894,55 euros, um Saldo orçamental para a gerência seguinte de 915 107,45 euros, e o Anexo às demonstrações orçamentais.

O juízo é favorável, sem reservas, nem ênfases, limitado pela conferência documental realizada, a qual permitiu concluir que as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da entidade em 31 de dezembro de 2023, o seu desempenho financeiro, a execução orçamental e os fluxos de caixa relativos ao período findo naquela data, em conformidade com o SNC-AP.

### **Principais conclusões**

- A conta foi prestada através da plataforma eletrónica disponível no sítio do Tribunal de Contas na Internet, no prazo legalmente previsto, e organizada de acordo com a [Instrução n.º 1/2019-PG](#), do Tribunal de Contas.
- Os montantes inscritos nos documentos de prestação de contas não apresentam divergências entre si, tanto no âmbito da contabilidade financeira como no da contabilidade orçamental.
- À semelhança do ano anterior, o documento remetido como Orçamento e Plano Orçamental Plurianual não corresponde ao modelo preconizado pela NCP 26 – Modelos de demonstrações orçamentais – Previsionais - 1 – Orçamento e Plano Orçamental Plurianual.
- O orçamento, no montante de 14,4 milhões de euros, foi tempestivamente aprovado.
- A receita arrecadada ascendeu a 15,1 milhões de euros, correspondendo a uma taxa de execução de 100%.
- As transferências do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, no montante de cerca de 14,6 milhões de euros, representaram 96,6% do total da receita.
- A despesa paga líquida, 14,2 milhões de euros, consistiu, sobretudo, em despesas com o pessoal, no montante de 9,5 milhões de euros, em aquisição de bens e serviços, no montante de 2 milhões de euros, e em transferências correntes, no montante de 1,6 milhões de euros,

representando, no seu conjunto, 91,8% do total, verificando-se um aumento de 6,5% (+865,7 mil euros), face ao ano anterior.

- A despesa com a atividade parlamentar ascendeu a cerca de 8 milhões de euros, enquanto a despesa com o funcionamento dos serviços da Assembleia Legislativa a 6,2 milhões de euros, representando, respetivamente, 56,1% e 43,9% do total da despesa.
- A Assembleia Legislativa registou um saldo global positivo de 416,9 mil euros, contribuindo assim para o incremento do saldo para a gerência seguinte.
- O balanço, à data de 31 de dezembro de 2023, ascendia a 5,3 milhões de euros.
- Em 2023 os rendimentos ascenderam a um total de 14,4 milhões de euros, enquanto os gastos se cifraram em 14,2 milhões de euros.
- Em 31 de dezembro de 2023, e à semelhança do ano anterior, não se verificaram pagamentos em atraso.
- As demonstrações financeiras e orçamentais e o relatório de gestão da Assembleia Legislativa foram objeto de Certificação Legal das Contas, tendo o revisor emitido uma opinião favorável, sem reservas e sem ênfases.
- Não se verificaram distorções que prejudicassem a realização da demonstração numérica das operações que integram o débito e o crédito da conta de 2023.
- No âmbito do Princípio da transparência e prevenção da corrupção, a Assembleia Legislativa deu cumprimento ao disposto nas Leis de Acesso aos Documentos da Administração - [Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto](#), e dos Compromissos e Pagamentos em Atraso - [Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro](#), e ainda ao previsto no Regime Geral de Prevenção da Corrupção – Anexo ao [Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro](#).

**DECISÃO N.º 1/2024–SRATC**

**26/07/2024**

**Processo n.º 32/2024**

**Relator: Conselheira Maria Cristina  
Flora Santos**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO  
FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /  
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS /  
CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS  
PÚBLICAS / CRONOGRAMA FINANCEIRO /  
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / PLANO DE  
PAGAMENTOS / RECUSA DE VISTO

**RECUSA DO VISTO DO CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS PARA A CONCLUSÃO DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DE COBERTURA DO MERCADO DA GRAÇA, CELEBRADO PELO MUNICÍPIO DE PONTA DELGADA**

## **SUMÁRIO**

A incorreta exclusão da proposta de preço mais baixo e a conseqüente adjudicação à única proposta admitida consubstanciaram uma ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, na medida em que, se não ocorresse este vício, a decisão final conduziria necessariamente à adjudicação da proposta de preço mais baixo, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, constitui motivo de recusa de visto do respetivo contrato.

AUDITORIA / CELEBRAÇÃO DE  
CONTRATO / FUNDOS COMUNITÁRIOS /  
FUNDOS/PROGRAMAS / PAGAMENTO /  
PLANO / REGIÃO AUTÓNOMA DOS  
AÇORES / UNIÃO EUROPEIA

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 3/2024-FS/SRATC**

**12/07/2024**

**Ação n.º 24-D233**

**Relator: Conselheira Maria Cristina  
Flora Santos**

**AUDITORIA AO PRR-AÇORES: INVESTIMENTO TC-C14-i03-RAA – TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NOS  
AÇORES**

**SUMÁRIO**

**O que auditámos?**

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria aos subinvestimentos C14-i03.01-RAA - *Aumento da potência instalada geotérmica para a produção de eletricidade* e C14-i03.02-RAA - *Corvo Renovável – Incremento da potência instalada em renováveis para a produção de eletricidade na ilha do Corvo, enquadrados no investimento TC-C14-i03-RAA – Transição Energética nos Açores.*

A ação incidiu sobre a execução dos referidos subinvestimentos, até ao final de 2023, correspondendo a um investimento total de 86,3 milhões de euros, financiado em 74,5 milhões de euros (86%) pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), cuja operacionalização e execução cabe à EDA Renováveis, S.A., até 30 de junho de 2026.

Pretendeu-se apreciar os critérios e metodologias subjacentes à configuração daqueles subinvestimentos, avaliar a respetiva execução com referência aos marcos e metas contratualizados, bem como os impactos decorrentes da sua implementação.

## O que concluímos?

- As evidências recolhidas apontam no sentido de se ter verificado um adequado planeamento dos projetos que integram os subinvestimentos em apreciação, nomeadamente quanto à respetiva configuração, com exceção do dimensionamento da capacidade para a produção de eletricidade de base renovável na ilha do Corvo, relativamente ao qual se desconhecem os fundamentos para a fixação dos 850 kW de potência a instalar.
- A execução do subinvestimento C14-i03.01-RAA - *Aumento da potência instalada geotérmica para a produção de eletricidade*, que envolve a concretização de três projetos, tem vindo a sofrer constrangimentos maioritariamente relacionados com o risco geológico associado à atividade da perfuração e com os procedimentos de contratação pública. Apesar disso, é expectável que a meta do Grupo A – conclusão dos investimentos que consubstanciam o aumento da potência instalada em 17 MW, nas ilhas de São Miguel e Terceira – associada ao desembolso venha ser cumprida dentro do calendário previsto, ou seja, até 30-06-2026.
- A execução do subinvestimento C14-i03.02-RAA - *Corvo Renovável – Incremento da potência instalada em renováveis para a produção de eletricidade na ilha do Corvo*, envolve dois projetos, dos quais um está concluído (Parque Fotovoltaico) e o outro está ainda em curso (Parque Eólico), em virtude de circunstâncias adversas a que, na sua maioria, a EDA Renováveis, S.A., é alheia.
- Até 31-12-2023, ascendia a cerca de 7,7 milhões de euros o montante dos pagamentos efetuados a título de reembolso à EDA Renováveis, S.A., dos quais 6,5 milhões de euros eram respeitantes ao subinvestimento direcionado para a expansão da potência geotérmica instalada, e os restantes 1,2 milhões ao subinvestimento *Corvo Renovável*. Estes níveis de execução financeira traduzem-se, respetivamente, em 9,2% e 33,5%, com referência aos correspondentes valores de financiamento aprovados no âmbito do PRR.
- Com a implementação daqueles cinco projetos, estima-se que seja evitada a emissão anual de 73 mil toneladas anuais de CO<sub>2</sub> para a atmosfera, por via da substituição de parte da energia térmica de base fóssil produzida nas ilhas de São Miguel, Terceira e Corvo, por energia proveniente de fontes renováveis.
- As emissões de CO<sub>2</sub> a evitar correspondem a 20% das emitidas pela atividade de «Produção de eletricidade e de calor», e a 8% das emissões totais registadas nos Açores, em 2021. Este

facto permite evidenciar o contributo relevante destes projetos para a descarbonização do sistema elétrico da Região, os quais constituem ainda pilar essencial da estratégia delineada pelo Grupo EDA com o propósito de alcançar, a médio prazo, uma taxa de penetração de energia renovável no seu *mix* energético na ordem dos 61%.

- Estima-se que a integração na rede de energia elétrica da produção de base renovável proporcionada pelos projetos, em detrimento da produção térmica equivalente, permita à EDA, S.A., obter uma poupança anual na ordem dos 17,5 milhões de euros, que poderá vir a totalizar, em termos nominais, cerca de 434,8 milhões de euros, considerando o período de vida útil daqueles projetos. Porém, atendendo à compensação existente, subjacente ao princípio da unidade tarifária, não é expectável que tal venha a refletir-se no preço a pagar pelo consumidor.
- Face aos níveis de produção de origem geotérmica previstos, estima-se igualmente que a Região venha a arrecadar uma receita anual na ordem dos 2,2 milhões de euros, verba correspondente à contrapartida contratualmente devida pela EDA Renováveis, S.A., relativa à concessão da exploração daqueles recursos. Globalmente, e em termos nominais, tais receitas poderão atingir 55,3 milhões de euros ao longo da vida útil dos projetos.
- Destacam-se, ainda, como externalidades positivas decorrentes da implementação dos projetos, a redução da dependência externa de combustíveis fósseis para a produção de energia, com a consequente melhoria da autonomia energética e da segurança do abastecimento, para além dos impactos positivos na balança comercial da Região, resultantes do decréscimo das importações daqueles combustíveis com a referida finalidade.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 4/2024–FS/SRATC**

**26/07/2024**

**Ação n.º 24-D288**

**Relator: Conselheira Maria Cristina  
Flora Santos**

AUDITORIA / AUTONOMIA  
ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA /  
CONTRATO-PROGRAMA / ENTIDADE  
PÚBLICA EMPRESARIAL REGIONAL  
(EPER) / ESTABELECIMENTO DE SAÚDE /  
FUNDOS COMUNITÁRIOS / ORÇAMENTO /  
PAGAMENTO / PRESTAÇÃO DE CONTAS /  
RECOMENDAÇÕES / REGIÃO AUTÓNOMA  
DOS AÇORES / SERVIÇO REGIONAL DE  
SAÚDE (SRS)

**AUDITORIA AO FINANCIAMENTO DO HOSPITAL  
DIVINO ESPÍRITO SANTO DE PONTA DELGADA,  
EPER**



**SUMÁRIO**

**O que auditámos?**

O presente Relatório consubstancia os resultados da auditoria ao financiamento do Hospital Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPER (HDES), realizada com o propósito de aferir se, no período de 01-01-2019 a 31-12-2022, os recursos financeiros que lhe foram alocados, através do Orçamento da Região Autónoma dos Açores (ORAA), para a prestação de cuidados de saúde aos utentes do Serviço Regional de Saúde, revelaram-se suficientes para satisfazer as correspondentes necessidades de financiamento, ou se, pelo contrário, persistia a situação de subfinanciamento das respetivas atividades constatada em anteriores ações de controlo realizadas pelo Tribunal.

**O que concluímos?**

- No período em análise verificou-se um assinalável reforço das verbas atribuídas ao HDES através do ORAA, ainda assim insuficiente para assegurar a cobertura dos gastos incorridos com o nível de cuidados de saúde prestados. Com efeito, em termos agregados, os gastos suportados pelo HDES naquele período (574,4 milhões de euros) excederam em 14,7 milhões de euros os rendimentos obtidos (559,7 milhões de euros), défice revelador da

persistência de uma situação de subfinanciamento das respetivas atividades, tal como foi reconhecido pela tutela em contraditório.

- As receitas provenientes do ORAA, na ordem dos 539 milhões de euros, constituíram a principal fonte de financiamento do HDES (86,5%), dos quais 522 milhões de euros (84,2%) foram facultados ao abrigo do contrato-programa celebrado para o triénio 2019-2021, e respetivas modificações.
- O modelo de financiamento subjacente ao contrato-programa, e respetivas modificações, não corresponde ao legalmente previsto, porquanto os instrumentos contratuais foram celebrados com atraso e o pagamento das contrapartidas financeiras acordadas não ficou dependente do cumprimento de objetivos/resultados previamente estabelecidos.
- O acompanhamento da execução do contrato-programa não foi concretizado nos moldes acordados, o que se ficou a dever, em larga medida, ao contexto pandémico vivido, em particular nos anos de 2020 e 2021.
- A redução do financiamento público, em 2022, face ao ano anterior, num contexto em que a produção hospitalar superou os níveis pré-pandemia e os gastos operacionais sofreram os efeitos da acentuada subida da inflação, acabou por determinar a inflexão da trajetória de recuperação dos resultados económicos do HDES, que foi encetada em 2020, com os principais indicadores a assumirem, novamente, uma expressão negativa.
- Em consequência da erosão provocada por aquele desempenho, no final de 2022 os fundos próprios do HDES ascendiam a, apenas, 3,7 milhões de euros – quantia correspondente à diferença entre o ativo (100 milhões de euros) e o passivo (96,3 milhões de euros).
- Em termos estruturais, o passivo corrente, ou seja, as responsabilidades com exigibilidade até 12 meses, ascendia a cerca de 92,1 milhões de euros (96% do passivo), traduzindo uma situação de insustentabilidade financeira que decorre do subfinanciamento crónico da respetiva atividade.

### **O que recomendamos?**

À Direção Regional da Saúde:

- Assegurar o cumprimento do regime jurídico dos hospitais do Serviço Regional de Saúde, no que respeita ao respetivo modelo de financiamento.
- Celebrar tempestivamente os contratos-programa e respetivas modificações.

- Promover a publicitação dos contratos-programa nos termos legalmente exigidos.
- Controlar a execução dos contratos-programa celebrados.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL /  
AMBIENTE / AUDITORIA / DIRETIVA /  
FINANCIAMENTO / FUNDOS  
COMUNITÁRIOS / ORÇAMENTO /  
PAGAMENTO / PLANO / QUALIDADE DO  
AR / REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES /  
TRANSFERÊNCIA / UNIÃO EUROPEIA



**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 5/2024-FS/SRATC**

**31/07/2024**

**Ação n.º 24-D238**

**Relator: Conselheira Maria Cristina  
Flora Santos**

**AUDITORIA À MONITORIZAÇÃO DA QUALIDADE  
DO AR NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**

## **SUMÁRIO**

### **O que auditámos?**

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria à monitorização da qualidade do ar na Região Autónoma dos Açores.

A presente ação teve como objetivos proporcionar informação sobre a política, objetivos e metas fixados para a qualidade do ar na Região Autónoma dos Açores, examinando a adequação das medidas implementadas para efeitos de avaliação da qualidade do ar, bem como a respetiva monitorização.

Neste contexto, pretendeu-se avaliar o grau de observância dos limites fixados para as concentrações de poluentes atmosféricos e identificar o financiamento das ações de implementação das medidas associadas.

### O que concluímos?

- A Política Regional para a Qualidade do Ar na Região Autónoma dos Açores resulta do diploma regional que prevê o regime jurídico da qualidade do ar e da proteção da atmosfera e de medidas avulsas integradas na Estratégia Regional para as Alterações Climáticas.
- A Estratégia Regional do Ar Açores 2030 encontra-se em fase embrionária de desenvolvimento, pelo departamento regional competente em matéria de ambiente, sem que resultem claras as metas quantificadas, os parâmetros de avaliação e os recursos financeiros alocados, que permitam no futuro avaliar, de forma sistemática e objetiva, o grau de cumprimento dos objetivos a atingir, no domínio da qualidade do ar.
- Embora se proceda à monitorização da qualidade do ar, não existem evidências do cumprimento de obrigações derivadas da legislação europeia e regional de assegurar a avaliação preliminar da qualidade do ar por aglomerações, de proceder à classificação das zonas e aglomerações e de proceder à verificação dos critérios de avaliação, mostrando-se necessário clarificar o conceito de aglomeração aplicável para efeitos do [Decreto Legislativo Regional n.º 32/2012/A](#).
- Nos Açores, é efetuada a monitorização da qualidade do ar, designadamente, do dióxido de enxofre, do dióxido de azoto, do óxido de azoto, das partículas em suspensão e do ozono, através de quatro estações localizadas nas cidades de Horta, Ponta Delgada, Ribeira Grande e Angra do Heroísmo, sendo a respetiva informação divulgada através do Portal de Monitorização da Qualidade do Ar e do Portal do Governo Regional.
- São, também, efetuadas medições do monóxido de carbono nas estações urbanas de tráfego da Ribeira Grande e de Angra do Heroísmo.
- Não foi demonstrado o cumprimento de obrigações legais europeias e regionais relativas a requisitos prévios para a avaliação da qualidade do ar, a documentação de suporte à seleção dos locais de instalação das estações, e respetiva reavaliação, ao tipo de estação de monitorização utilizada, e respetiva localização e ao número dos pontos de amostragem fixos.

- A estação do Faial, infraestrutura de referência para reporte ao sistema nacional de informação sobre a Qualidade do Ar, registou em 2021 e 2022 ocorrências que afetaram a recolha de informação e posterior reporte.
- Em consequência destas limitações, o indicador Índice de Qualidade do Ar em 2021, constante do Relatório do Estado do Ambiente - REA 2022/2023, apenas teve em consideração 176 dias de dados provenientes da Região.
- Os Açores, face à sua localização geográfica, dispõem de uma boa qualidade do ar, confirmada pelo Índice da Qualidade do Ar, verificando-se, todavia, a existência de omissões de etapas do processo de avaliação da qualidade do ar suscetíveis de afetar a qualidade da avaliação efetuada.
- A análise dos dados validados de 2021 e 2022, relativos às medições de CO<sub>2</sub> efetuados pelas estações de monitorização urbanas de tráfego de Angra do Heroísmo e da Ribeira Grande, revela que os valores registados ficam longe do valor-limite de 10 mg/m<sup>3</sup>, na medida em que, por norma, são obtidos valores inferiores a 1 mg/m<sup>3</sup>.
- No período de 2017-2023, foi executado o valor de 1,143 milhões de euros, no âmbito da rede de monitorização e da plataforma de informação da qualidade do ar, financiado em 700 mil euros através do Orçamento da Região e em 443 mil euros através do Programa Operacional Açores 2020, projeto ACORES-05-1708-FEDER-000014 - Plataforma Online da Qualidade do ar nos Açores.

### **O que recomendamos?**

À Secretaria Regional do Ambiente e Ação Climática:

- Proceder à análise custo-benefício das medidas e ações a incluir na Estratégia Regional para a Qualidade do Ar.
- Providenciar pela afetação de recursos à elaboração da Estratégia Regional para a Qualidade do Ar.
- Incrementar a operacionalização, acompanhamento e avaliação da política de qualidade do ar na Região Autónoma dos Açores, designadamente quanto:
  - aos requisitos da avaliação da qualidade do ar, nomeadamente: realização de avaliação prévia da qualidade do ar; classificação das aglomerações; verificação dos critérios de avaliação por zona e aglomerações; seleção das técnicas de avaliação adequadas;

- à avaliação da qualidade do ar por aglomerações;
- à seleção dos locais de instalação das estações, e respetiva reavaliação, ao tipo de estações instaladas e à localização dos pontos de amostragem e respetivo número.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 6/2024–FS/SRATC**

**19/09/2024**

**Ação n.º 24-D097**

**Relator: Conselheira Maria Cristina  
Flora Santos**

AUDITORIA / ORÇAMENTO / PAGAMENTO  
/ PRIVADOS / REGIÃO AUTÓNOMA DOS  
AÇORES / SUBVENÇÕES

**SUBVENÇÕES A PRIVADOS NO ÂMBITO DO  
ORÇAMENTO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS  
AÇORES**



## **SUMÁRIO**

### **O que auditámos?**

A auditoria tem por objetivos examinar a fixação de metas e/ou objetivos subjacentes à atribuição de subvenções a privados através de verbas do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, aferir o impacto decorrente do procedimento de acompanhamento e a avaliação realizada quanto às metas e/ou objetivos fixados.

A ação incidiu sobre as subvenções não reembolsáveis pagas a privados pelas entidades do Sector Público Administrativo Regional, tendo como referência os pagamentos efetuados no ano económico de 2022.

Com a realização desta auditoria procura-se obter informação complementar e mais pormenorizada, de modo a possibilitar a emissão de opinião mais completa sobre as subvenções a privados nos Relatórios e Pareceres sobre as Contas da Região Autónoma dos Açores.

### **O que concluímos?**

Na presente ação confirmou-se uma ausência generalizada de fixação de metas ou objetivos nas subvenções analisadas, circunstância que contribui, decisivamente, para significativas limitações nas respetivas avaliações (nos casos em que são realizadas).

Sem uma análise quanto aos resultados obtidos, e em especial ao nível da respetiva eficácia e eficiência, considera-se que fica prejudicada a fundamentação das medidas, bem como o apuramento da necessidade de correção, ajustamentos, reforços, ou até de cessação de apoios.

### **O que recomendamos?**

Genericamente:

– À Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores:

- Ponderar a criação de um regime jurídico de atribuição de todas as subvenções a privados, que estabeleça, entre outros aspetos:
  - as condições gerais de acesso;
  - as regras para a definição de metas ou objetivos que se pretende atingir;
  - o método de cálculo do valor da subvenção;
  - as formas de acompanhamento e controlo.

– Ao Governo Regional dos Açores:

- Prever, nos instrumentos normativos que regulam a atribuição de subvenções específicas, a fixação de metas e a forma da respetiva de avaliação;
- Promover a fiscalização do cumprimento das exigências de avaliação de resultados para efeitos de atribuição de subvenções.

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA /  
ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS /  
AUDITORIA / LEI DOS COMPROMISSOS E  
DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (LCPA) /  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 7/2024-FS/SRATC**

**26/09/2024**

**Ação n.º 24-D250**

**Relator: Conselheira Maria Cristina  
Flora Santos**

**ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DIRETA –  
COMPROMISSOS POR PAGAR A 31-12-2023**

## **SUMÁRIO**

### **O que auditámos?**

A auditoria tem por objetivo apreciar, com base numa amostra de entidades, o registo de compromissos por pagar da Administração Regional direta, à data de 31-12-2023, incluindo as contas a pagar, por período superior a 90 dias, a fim de habilitar o Tribunal de Contas a emitir opinião sobre a informação relativa aos compromissos por pagar divulgada na Conta da Região Autónoma dos Açores.

### **O que concluímos?**

Com base na amostra analisada, apurou-se que, à data de 31-12-2023:

- Nas Direções Regionais da Saúde e no Gabinete do Secretário Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, os compromissos por pagar não estão a ser registados pela sua

---

totalidade. Consequentemente, o montante apurado dos compromissos a pagar é superior ao fornecido pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro.

- Nas Direções Regionais da Mobilidade, Saúde e Obras Públicas, bem como no Gabinete do Secretário Regional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, não estavam a ser cumpridos os prazos de pagamento decorrentes das obrigações perante terceiros, ultrapassando os 90 dias estipulados pela [Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso](#).

### **O que recomendamos?**

O registo integral de todos os compromissos assumidos pela Administração Regional direta em suporte informático. O cumprimento do prazo estipulado decorrente da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, ou seja, a obrigação de pagar em 90 dias.

**PARECER E RELATÓRIO SOBRE  
A CONTA DA REGIÃO  
AUTÓNOMA DA MADEIRA 2023**

**19/12/2024**

**Processo n.º 1/2024-CR/SRMTC**

**Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro  
Pereira Gouveia**

ANO 2023 / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA  
/ PARECER / REGIÃO AUTÓNOMA DA  
MADEIRA / TRIBUNAL DE CONTAS



**PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2023**

**SUMÁRIO**

1. Em 2023, os principais agregados económicos da Região Autónoma da Madeira registaram uma evolução globalmente favorável, com um crescimento da economia regional de 4,5%.
2. A receita orçamental da Administração Regional Direta em 2023 atingiu os 2,1 mil milhões de euros.
3. Os Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) arrecadaram cerca de 1,1 mil milhões de euros.
4. A situação de dependência dos Serviços e Fundos Autónomos perante as transferências do Orçamento Regional diminuiu, em 2023, de 83,7% para 77,1%, mantendo-se, todavia, a um nível acentuado.
5. A despesa orçamental da Administração Regional Direta em 2023 rondou os 1,9 mil milhões de euros e a despesa dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Empresas Públicas Reclassificadas) atingiu os 1000 milhões de euros.
6. Do conjunto das receitas e despesas efetivas do setor das Administrações Públicas da Região Autónoma da Madeira resultou, no exercício de 2023, um saldo primário positivo de 168,2

milhões de euros, em cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental consagrado no artigo 4.º, n.º 2, da [Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM](#) (Lei n.º 28/92).

7. Pelo segundo ano consecutivo, todas as entidades integradas no perímetro de consolidação da Administração Pública Regional prestaram contas no referencial contabilístico do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.
8. Embora a implementação da reforma da contabilidade pública ditada pela aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas tenha conhecido avanços, a Região ainda não dispõe de um sistema de informação que permita a obtenção da Conta e da informação consolidada sobre toda a Administração Pública Regional, lacuna essa motivada, em grande parte, pelo arrastar do projeto de reforma das finanças públicas regionais e pelos atrasos verificados a nível nacional no processo de implementação da atual Lei de Enquadramento Orçamental.
9. Os prejuízos imputáveis à Região Autónoma da Madeira do conjunto das empresas por ela detidas atingiram os 44 milhões de euros, o que representa um importante agravamento de 34,3 milhões de euros em relação a 2022.
10. As receitas comunitárias cobradas pela Administração Pública Regional foram cerca de 107,3 milhões de euros, o que, em comparação com a previsão orçamental de 309,4 milhões de euros, representa uma sobreavaliação desta fonte de financiamento em cerca de 202,2 milhões de euros.
11. A execução do Plano de Recuperação e Resiliência da Região Autónoma da Madeira, em 2023, ascendeu a 33,4 milhões de euros, o que corresponde, em termos acumulados, no final do terceiro dos seis anos de execução, a pagamentos de apenas 47,1 milhões de euros.
12. Os encargos globais com o serviço da dívida pública rondaram os 382,1 milhões de euros (67,1% dos quais respeitam a amortizações de capital e 32,9% a juros e outros encargos), o que representa menos 249,4 milhões de euros do que em 2022, em virtude essencialmente do decréscimo das amortizações de capital em 274,1 milhões de euros.

13. Na ótica da contabilidade nacional, e de acordo com a notificação de setembro de 2024 efetuada no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, em 31/12/2023 a capacidade líquida de financiamento da RAM fixou-se nos 24,6 milhões de euros e a dívida bruta no elevado montante de 5 mil milhões de euros.
14. Em virtude da suspensão em 2023 da aplicação do disposto nos artigos 16.º e 40.º da [Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](#), atentos os efeitos da pandemia da doença COVID-19, não foi aferido o acatamento da Recomendação formulada nos Pareceres anteriores acerca dos cumprimentos do equilíbrio orçamental e dos limites à dívida regional definidos naqueles normativos legais.
15. O saldo das operações extraorçamentais do Governo Regional ficou-se nos -16,4 milhões de euros em 2023, enquanto nos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) ascendeu a 82,3 milhões de euros, resultando fundamentalmente das operações extraorçamentais associadas ao Plano de Recuperação e Resiliência decorrentes sobretudo da não entrega de fundos comunitários aos seus destinatários finais - os executores dos projetos.
16. Face ao exposto, o presente Parecer do Tribunal de Contas contém um juízo de conformidade global com recomendações à Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao exercício orçamental do ano 2023.

ANO 2023 / CONTA DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA REGIONAL / PARECER /  
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA /  
TRIBUNAL DE CONTAS



**PARECER SOBRE A CONTA DA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DA  
MADEIRA 2023**

**19/12/2024**

**Processo n.º 1/2024-PCALR/SRMTC**

**Relator: Conselheiro Paulo Heliodoro  
Pereira Gouveia**

**PARECER SOBRE A CONTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA 2023**

## SUMÁRIO

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

1. As operações examinadas foram legais e regulares;
2. O sistema de controlo interno foi regular, exceto no que se refere à fundamentação e instrução dos processos de despesa;
3. Nas Subvenções para os Grupos Parlamentares, na parte que não diz respeito aos vencimentos, continua a faltar a comprovação documental da sua utilização nos fins legalmente estabelecidos;
4. Os procedimentos tendentes à inventariação e controlo dos ativos tangíveis e intangíveis mostram-se insuficientes;
5. Continuam por implementar várias recomendações anteriores deste Tribunal;

6. As demonstrações financeiras e orçamentais apresentam de forma verdadeira e apropriada *(i)* a posição financeira da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira a 31 de dezembro de 2023, *(ii)* o seu desempenho financeiro e orçamental e *(iii)* os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data, em conformidade com as políticas contabilísticas adotadas pela entidade.

No contexto da matéria exposta, o Coletivo especial do Tribunal de Contas reitera as seguintes quatro Recomendações (que não obtiveram acolhimento ou que foram apenas parcialmente implementadas):

1. Aperfeiçoar a prestação de contas, divulgando no relatório de gestão todas as informações prescritas pela Norma de Contabilidade Pública 27;
2. Providenciar pela implementação de procedimentos de monitorização do controlo dos bens inventariados, nomeadamente através de verificações periódicas dos bens, da sua etiquetagem e da atualização/correção dos dados constantes das fichas de inventário;
3. Providenciar pela implementação de um procedimento, em termos do processamento orçamental, com vista a garantir a manutenção das datas originalmente atribuídas aos compromissos sujeitos a modificação e a inclusão, nos processos de despesas, do histórico das alterações efetuadas.
4. Diligenciar no sentido de os processos de despesa passarem a conter toda a documentação necessária para a comprovação da sua conformidade legal, designadamente: *(i)* fundamentação expressa, clara e suficiente na adoção de contrato de avença ou de contrato de tarefa, *(ii)* fundamentação expressa, clara e suficiente para as deslocações e estadas suportadas pelo orçamento da Assembleia e *(iii)* evidência de que os serviços foram efetivamente prestados.

**DECISÃO N.º 66/2024–FP/SRMTC**

**04/10/2024**

**Processo n.º 49/2024-FP/SRMTC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO  
POR ILEGALIDADE / CONTRATO DE  
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS /  
RECUSA DE VISTO / RELEVAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA / REVISÃO DO PROJETO

## **CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS PARA A BENEFICIAÇÃO DO ACESSO PIQUINHO – TORRE (MACHICO)**

### **SUMÁRIO**

1. O n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, dispõe que “*sempre que a obra a executar seja classificada na categoria iii ou superior, bem como naqueles casos em que o preço base, fixado no caderno de encargos, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior, o dono da obra pública deve garantir que o projeto de execução seja objeto de revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo.*”.
2. Não tendo a município diligenciado no sentido de o projeto de execução da empreitada de obra pública ser revisto por entidade qualificada e distinta do seu autor, encontra-se violado o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na sua atual redação.
3. A ilegalidade mencionada é suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa de visto ao contrato, nos termos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
4. Conforme decorre da aplicação conjugada da alínea l) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, a ilegalidade detetada é passível de tipificar uma infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória.

5. Considerando que se encontram verificados os pressupostos cumulativos elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, é de relevar a indiciada responsabilidade financeira.

AUDITORIA DE CONFORMIDADE /  
AUDITORIA ORIENTADA / CONTRATO DE  
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO DE  
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS /  
EXECUÇÃO DA OBRA / FISCALIZAÇÃO  
CONCOMITANTE / GESTÃO FINANCEIRA /  
PAGAMENTO / PRAZO / REGIÃO AUTÓNOMA  
DA MADEIRA

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 6/2024-FC/SRMTC**

**02/07/2024**

**Processo n.º 1/2023-FC/SRMTC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

**AUDITORIA À CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL CENTRAL E UNIVERSITÁRIO DA MADEIRA – 1.ª FASE**

**SUMÁRIO**

**O que auditámos?**

A auditoria à construção do “Hospital Central e Universitário da Madeira – 1.ª fase” enquadra-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto nos artigos 38.º, n.º 1, al. b), e 39.º, n.º 1, al. a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), tendo sido incluída no programa anual de fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2023.

A auditoria visou, especificamente:

- Aferir da legalidade e da regularidade dos procedimentos associados à execução física e financeira dos suprarreferidos contratos;
- Apreciar a gestão financeira do projeto da obra de construção do Hospital Central e Universitário da Madeira, tendo em vista o acompanhamento e aprofundamento do exercício do controlo das despesas públicas de investimento da Administração Regional;

- Quantificar e verificar o correspondente grau de execução;
- Apreciar a estrutura de coordenação e controlo da obra implementados e realizados, e
- Extrair, se possível, as implicações financeiras do projeto da obra de construção do Hospital Central e Universitário da Madeira para a Região.

## O que concluímos?

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o TContas concluiu que:

1. Os primeiros passos tendentes à implementação de uma nova unidade hospitalar na RAM remontam a 13 de março de 2003, data da aprovação do [Decreto Regional Regulamentar n.º 8/2003/M](#), que sujeitou a medidas preventivas, pelo prazo de dois anos, os terrenos localizados na área a afetar à sua construção.
2. O relatório sobre a *“Determinação da relação custo-benefício relativo à construção do Novo Hospital Central da Madeira”*, de dezembro de 2018, concluiu que o cenário que contemplava *“(…) a construção do novo Hospital Central da Madeira, prevendo-se a substituição das unidades hospitalares existentes, Hospital Dr. Nélio Mendonça e Hospital dos Marmeleiros, por uma nova unidade hospitalar denominada por Hospital Central da Madeira”*, apresenta benefícios económicos superiores aos custos, confirmando a sua viabilidade económica, isto tendo como base uma estimativa de um valor de investimento total de 350,6 milhões de euros e de uma comparticipação do Governo da República no valor de cerca de 122,1 milhões de euros.
3. O projeto do Hospital Central da Madeira foi classificado como sendo de interesse comum, tendo o correspondente cofinanciamento do Governo da República - 50% dos custos com a construção, equipamentos e fiscalização da obra sido contemplado nos Orçamentos do Estado desde o ano de 2018.
4. Em 25 de novembro de 2022, a RAM, com garantia pessoal do Estado, contraiu um empréstimo junto do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, no montante de 158,7 milhões de euros, com vista financiar em 50% as despesas emergentes do novo Hospital Central da Madeira. Nos termos contratuais, o primeiro desembolso, deverá acontecer até ao dia 25 de maio de 2024.
5. O Estado transferiu a totalidade do apoio correspondente a 50% do valor das faturas apresentadas até agosto de 2023, no montante de 29 506 714,70€, mas com uma dilação média de cerca de quatro meses relativamente à data do pedido de cofinanciamento.

6. Os mecanismos adotados pela Região com vista a fiscalização da obra do Hospital Central e Universitário da Madeira têm-se revelado eficazes para evitar a ocorrência de erros que pudessem comprometer a qualidade final da construção, condicionar o prazo estabelecido para a mesma ou gerar custos complementares não cabimentados.
7. A execução física e financeira da empreitada de obras públicas do “Hospital Central da Madeira – 1ª fase – escavação e contenções periférica”, incluindo os respetivos dois termos, observou, em geral, o quadro legal aplicável, não tendo sido identificadas irregularidades financeiras, realçando-se neste âmbito que a obra:
- a) Foi parcialmente consignada a 17 de maio de 2021 e iniciada a 18 de junho do mês seguinte. Todavia só a 24 de outubro de 2022 é que o empreiteiro ficou na posse de todas as construções e logradouros necessários à execução dos respetivos trabalhos devido a complicações surgidas no processo expropriativo de diversas parcelas de terreno, o que impeliu a que a obra não estivesse concluída na data aprazada. Ou seja, no final de setembro de 2022, traduzindo-se num atraso total de, aproximadamente, 350 dias;
  - b) Foi objeto de dois termos adicionais: o primeiro, outorgado a 27 de janeiro de 2023, que consubstanciou uma alteração à fórmula de revisão de preços permitida pelo DL n.º 36/2022, de 20 de maio, que estabeleceu um regime excecional e temporário no âmbito do aumento dos preços com impacto em contratos públicos, e o segundo, a 7 de junho seguinte, que formalizou a prorrogação do respetivo prazo de execução em 92 dias, ao abrigo do mesmo diploma, tendo então sido fixado em 542 dias e a conclusão para o dia 28 de agosto seguinte, sem implicar qualquer penalização ou pagamento adicional ao empreiteiro;
  - c) Encontrava-se integralmente realizada (material e financeiramente) em agosto de 2023, tendo tido uma execução financeira de 96% do preço contratual, ou seja, 18 125 954,64€ face a 18 860 000,00€ (s/ IVA), devido a trabalhos a menos na ordem dos 734 045,36€, a que soma o montante de 2 902 319,38€ referente a revisões de preços ordinárias e extraordinárias, perfazendo um total de 21 028 274,02€ (s/IVA);
  - d) Comportou cinco contratos de subempreitada e dois contratos de 2.º nível, com sete empresas distintas, cujo valor ascendeu a 5 470 904,91€ (s/IVA), relacionados com trabalhos de demolições, estruturas e fundações, instalações e equipamentos de águas e esgotos, terraplanagem; fornecimento e armação de aço; instalação de infraestruturas elétricas e provisórias em obra e montagem de armaduras em varão;

- e) Foram formalizados 14 autos de revisões de preços, que totalizaram 2 902 319,38 (s/IVA), 2 141 020,61€ referentes a revisões de preços ordinárias, e 761 298,77€ referentes a revisões de preços extraordinárias.
8. No âmbito do contrato da aquisição de serviços designado por: “*Hospital Central da Madeira – Serviços de fiscalização e coordenação da obra*”, cuja execução física e financeira também não revelou nenhuma irregularidade, verificou-se que:
- a) Os serviços relativos à *Fase 1 Preparação da obra*, com um prazo estimado de três meses, não foram prestados e, por consequência, pagos, possibilidade que estava prevista e admitida contratualmente, porquanto só podiam ter início após o contrato ter obtido o visto do TContas, o que se registou a 10 de setembro de 2021, enquanto a obra iniciou-se no dia 18 de junho anterior, e
- b) No que concerne à *Fase 2 Monitorização e controlo da obra*, que principiou no mês de setembro de 2021, e que deverá decorrer até dois meses após a conclusão da empreitada, num total de 52 meses, tinham sido prestados, até agosto de 2023, 28,5% dos serviços contratualizados, no montante de 1 348 862,50€ (s/IVA), a que acresce 133 130,74€ (s/IVA), relativo às revisões de preços contratuais, totalizando um custo de 1 481 993,24€.

### O que recomendamos?

O Tribunal de Contas recomendou à Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas que:

1. Conjuntamente com a Secretaria Regional das Finanças, identifique, de forma desagregada, nos mapas da Conta da Região, os montantes afetos, despendidos e programados em cada uma das vertentes do projeto do Hospital Central e Universitário da Madeira (expropriações, projeto e assessorias, construção e fiscalização e equipamentos) ou, em alternativa, inclua um reporte específico com esse fim, e
2. No âmbito da contratação pública, promova o cumprimento dos prazos de pagamento definidos contratual e legalmente, em concreto, no n.º 4 do artigo 299.º do [Código dos Contratos Públicos](#) e no artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 3, do [DL n.º 62/2013, de 10 de maio](#), evitando-se, no mesmo passo, “*Pagamentos em atraso*” na aceção da al. e) do artigo 3.º da [Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso](#).

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES / CONTROLO INTERNO / NOMEAÇÃO / PESSOAL DIRIGENTE / REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA / TRABALHO SUPLEMENTAR

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 7/2024–FS/SRMTC**

**12/09/2024**

**Processo n.º 9/2023-FS/SRMTC**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**



**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DO FUNCHAL**

**SUMÁRIO**

**O que auditámos?**

A auditoria incidiu sobre um conjunto de situações referenciadas em 3 denúncias que se enquadram na competência jurisdicional material deste Tribunal. Em resultado do Estudo Preliminar, a ação foi direcionada para a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos, atos e contratos relativos à gestão de recursos humanos e às despesas com o pessoal nos exercícios de 2018 a 2022.

**O que concluímos?**

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

1. Os procedimentos de controlo interno implementados em matéria de trabalho suplementar, acumulação de funções e nomeação de dirigentes não preveniam suficientemente os riscos de ocorrência de irregularidades, visto que:

- i.* A Norma de Controlo Interno datava de 7 de outubro de 2004, encontrando-se desajustada do quadro normativo em vigor e do Modelo de Organização Interna e Estrutura Flexível dos Serviços do Município;
  - ii.* Na designação dos dirigentes em regime de substituição naquele período não foi acautelado o risco de ser excedido o limite de duração legalmente estabelecido, defraudando os objetivos da lei e da Constituição quanto a impor transparência, objetividade e mérito na função pública dirigente;
  - iii.* Os pedidos para acumulação de funções nem sempre continham todas as informações legalmente previstas, nem os fundamentos para a inexistência de concorrência, similitude ou conflito das funções a acumular;
  - iv.* A maioria dos pedidos de acumulação não foi autorizado pelo Vereador com o pelouro do serviço a que pertence o trabalhador, naquele período;
  - v.* Não estavam implementados mecanismos de prevenção de situações de acumulação de funções não comunicadas ou a prática de atos, no exercício dessa acumulação, que pudessem ser submetidos à apreciação ou autorização dos serviços camarários;
  - vi.* Os pedidos de autorização do trabalho suplementar naquele período não estavam suficientemente justificados quanto à sua necessidade e nem sempre continham a identificação expressa dos trabalhadores e da data da sua realização;
  - vii.* As normas de controlo interno, vigentes após a atualização de 17 de agosto de 2023, não contemplavam procedimentos destinados a prevenir irregularidades no caso da nomeação de dirigentes em regime de substituição e da acumulação de funções.
2. Não obstante, constituem aspetos positivos do sistema de controlo vigente os factos de:
- i.* As despesas com o pessoal estarem devidamente documentadas e autorizadas, sendo previamente confirmada a existência da correspondente dotação orçamental, bem como a realização dos registos de cabimento e de compromisso;
  - ii.* Na atualização da Norma de Controlo Interno de 17 de agosto de 2023, estar contemplada a segregação de tarefas relacionadas com o processamento e pagamento de vencimentos;
  - iii.* A designação de dirigentes em regime de substituição constar de despacho do membro do órgão executivo com responsabilidade na área da gestão de recursos humanos, no qual consta uma apreciação genérica sobre a observância dos requisitos legalmente exigidos para o provimento do cargo, bem como sobre a observância da ordem de substituição;

- iv.* Os pedidos para a acumulação de funções em vigor no período de 2018 a 2022 terem sido devidamente autorizados pelo vereador com o pelouro dos recursos humanos;
  - v.* As propostas para a realização do trabalho suplementar, elaboradas pelo superior hierárquico dos trabalhadores, serem previamente autorizadas pelo membro do executivo com o pelouro dos recursos humanos e sujeitas a despacho de concordância do membro do executivo responsável pelo serviço onde o trabalhador se insere.
3. No período de 2018 a 2022, o Município do Funchal recorreu regularmente ao trabalho suplementar, tendo despendido nesses 5 anos mais de 5,6 milhões de euros; ainda assim, esse montante representa “apenas” 3,3% do valor global das despesas com o pessoal daquele período.
  4. Durante o período de 2018 a 2021, ocorreram 39 situações de exercício ilegal de funções inerentes a cargos dirigentes, em regime de substituição, por violação do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, contaminando, conseqüentemente, as despesas com as remunerações desses colaboradores.

### **O que recomendamos?**

O Tribunal de Contas recomendou aos membros da Câmara Municipal do Funchal que diligenciem pela (o):

1. Implementação de procedimentos de controlo interno que visem a correção das deficiências identificadas em matéria de nomeação de dirigentes em regime de substituição e de acumulação de funções;
2. Desenvolvimento atempado dos procedimentos concursais para provimentos dos cargos de direção, em caso de vacatura do lugar ou impedimento do seu titular, e cessação das eventuais designações em regime de substituição, por forma a que não se prolonguem para além do prazo estabelecido no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente;
3. Instrução dos pedidos de autorização do trabalho suplementar com a informação legalmente exigida e necessária ao controlo da sua realização, nomeadamente: **a)** o nome dos trabalhadores; **b)** a data e necessidade da sua realização; **c)** a imperatividade da execução da tarefa fora do horário de trabalho; e **d)** os prejuízos que acarretaria caso a mesma não se concretizasse; e
4. Adoção de medidas que visem evitar o recurso regular ao trabalho suplementar para o exercício de tarefas caracterizadas como atividade diária normal do serviço.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 9/2024-FS/SRMTC**

**04/10/2024**

**Processo n.º 5/2023-AUD/FS**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**

AUDITORIA FINANCEIRA / CONTRATAÇÃO  
PÚBLICA / CONTROLO INTERNO /  
FINANCIAMENTO / REGIÃO AUTÓNOMA DA  
MADEIRA

**AUDITORIA À ASSOCIAÇÃO DE PROMOÇÃO DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA – 2020/2021**



**SUMÁRIO**

**O que auditámos?**

A auditoria visou apreciar a legalidade e regularidade financeira da utilização dos recursos públicos no apoio ao turismo por parte da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

**O que concluímos?**

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

- 1.** No biénio 2020-2021 o financiamento público à atividade da Associação atingiu 27,8 milhões de euros, dos quais 23,7 milhões de euros suportados pelo Governo Regional da Madeira e o remanescente pelo Turismo de Portugal (4,1 milhões de euros).
- 2.** A Associação de Promoção da Madeira, apesar da sua natureza jurídico-privada, enquadra-se como entidade adjudicante para efeitos do Código dos Contratos Públicos, encontrando-se ainda

sujeita às regras fundamentais de atuação previstas no [Código do Procedimento Administrativo](#) por via da delegação de competências originariamente a cargo da Região Autónoma da Madeira.

3. O sistema de controlo interno da Associação apresentava, em geral, uma fraca fiabilidade, sendo relevante para esta apreciação:

- a) No âmbito dos Planos de Comercialização e Venda (cuja amostra contemplou 28 projetos), os factos de: (i) não se encontrar implementada uma medida de recuperação imediata dos valores a restituir pelos promotores; (ii) terem sido apoiadas entidades sem evidências de cumprimento dos pressupostos gerais de acesso estabelecidos no Regulamento (designadamente a apresentação dos comprovativos da situação tributária e contributiva regularizada); (iii) não terem sido objeto de publicação e de reporte, nos termos da [Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto](#), apoios atribuídos em 2020 e 2021, no montante de 1 448 367,50€.
- b) No contexto das “Campanhas e/ou ações de promoção e marketing”, as falhas (i) na aferição da situação contributiva dos promotores; (ii) no controlo, avaliação e acompanhamento por parte da Comissão de Avaliação e Acompanhamento; e (iii) na publicação e reporte, nos termos da [Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto](#), dos apoios atribuídos em 2020 e 2021, no montante aproximado de 8,5 milhões de euros.
- c) No que concerne aos “Outros eventos e/ou ações promovidas pela Associação”, a atribuição de apoios financeiros a eventos atingiram um montante elevado aproximado de 16,1 milhões de euros (i) sem que existisse um regulamento que estabelecesse previamente os objetivos, os montantes envolvidos e os critérios de acesso e de seleção das candidaturas, e sem que tivessem sido objeto de publicação e de reporte nos termos da [Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto](#); (ii) verificou-se a ilegal produção de efeitos materiais e financeiros em diversos contratos antes da publicitação da correspondente ficha no portal da contratação pública; e (iii) foram celebrados contratos de aquisição de serviços com duas agência publicitárias, envolvendo pagamentos superiores a 2,2 milhões de euros, sem a precedência de concursos públicos internacionais e sem a sua submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- d) No quadro da execução do contrato-programa celebrado a 21 de maio de 2021 para a realização de ações de acolhimento, acompanhamento e encaminhamento de passageiros nos aeroportos da Madeira e do Porto Santo, em contexto da pandemia da Covid-19, a celebração de 7 contratos de aquisição de bens e serviços, envolvendo uma despesa de 1 241 407,03€ (sem IVA), cuja análise revelou: (i) o incumprimento do dever de comunicação ao Tribunal de Contas e aos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e da respetiva

entidade tutelar; (ii) a produção ilegal de efeitos materiais e financeiros antes da publicação das correspondentes fichas no Portal dos Contratos Públicos; e (iii) a insuficiente fundamentação da escolha dos fornecedores; (iv) a falta de evidência da verificação da situação tributária e contributiva dos fornecedores aquando dos pagamentos; e ainda (v) a falta de evidências comprovativas do acompanhamento dos fornecimentos pelo “gestor do contrato”.

### O que recomendamos?

O Tribunal de Contas recomendou aos membros da direção da Associação de Promoção da Região Autónoma da Madeira e ao seu diretor executivo, que:

1. Diligenciem pelo cumprimento das regras consagradas no Código dos Contratos Públicos, em particular no que respeita (i) à definição do preço base e à escolha do procedimento pré-contratual a desencadear; (ii) ao reforço, sempre que possível, da concorrência através do convite a um maior número de potenciais fornecedores e à fixação de prazos de candidatura mais longos; (iii) à sistemática e oportuna publicação dos contratos celebrados no Portal da contratação pública; (iv) à comprovação documental das intervenções dos gestores dos contratos e (v) da situação tributária e contributiva dos beneficiários aquando dos pagamentos;
2. Cumpram as regras de atuação previstas no Código do Procedimento Administrativo, sempre que exerçam competências originariamente a cargo da Região Autónoma da Madeira e deem cumprimento à obrigação de publicitação e de reporte exigida pela Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto;
3. Sempre que se verifiquem os pressupostos legais, deem cumprimento à obrigação de submissão dos contratos celebrados ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia e/ou de envio da informação requerida para efeitos de fiscalização concomitante;
4. Diligenciem pela melhoria do sistema de controlo interno da atribuição de apoios através, designadamente:
  - a) Da comprovação documental da verificação do cumprimento de todos os pressupostos legais – incluindo a situação fiscal e contributiva regularizada – e regulamentares por parte dos projetos candidatos à atribuição de apoios;
  - b) Da implementação de reportes periódicos da evolução da regularização dos apoios indevidamente atribuídos aos promotores;

- c) Da elaboração dos relatórios de análise da Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos apoios, fazendo constar esse relatório do processo administrativo de cada candidatura;
- d) Do controlo efetivo do número das pessoas “atingidas” pelas campanhas para efeitos de apuramento dos montantes a pagar, devendo juntar evidências desse controlo nos respetivos processos;
- e) Da nomeação da Comissão de Avaliação e Acompanhamento, a quem compete o acompanhamento e monitorização da execução dos contratos/protocolos relativos a Campanhas e/ou Ações de promoção do destino.

CONTRATO-PROGRAMA / COVID-19 /  
FINANCIAMENTO / FUNDAMENTAÇÃO /  
PREÇO CONTRATUAL / PRESTAÇÃO DE  
SERVIÇOS / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA /  
PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA  
IMPARCIALIDADE / PRINCÍPIO DA  
PUBLICIDADE / PRINCÍPIO DA  
TRANSPARÊNCIA / SERVIÇO DE SAÚDE

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 10/2024-FS/SRMTC**

**23/10/2024**

**Processo n.º 6/2023-AUD/FS**

**Relator: Conselheiro Paulo  
Heliodoro Pereira Gouveia**



**AUDITORIA AO CONTRATO-PROGRAMA PARA O  
FINANCIAMENTO DO PROGRAMA DE TESTAGEM  
RÁPIDA DA COVID-19**

## **SUMÁRIO**

### **O que auditámos?**

A auditoria incidiu sobre o contrato-programa para a promoção e coordenação de testagem por testes rápidos de antígeno (TRAg) para o vírus SARS-CoV-2, outorgado entre o Instituto de Administração

da Saúde, IP-RAM (IASAÚDE, IP-RAM) e a Associação Comercial e Industrial do Funchal - Câmara de Comércio e Indústria da Madeira (ACIF) a 18 de junho de 2021.

### **O que concluímos?**

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

- 1.** O Conselho do Governo Regional, por via da Resolução n.º 550/2021, de 14 de junho, determinou a celebração do contrato-programa entre o IASAÚDE, IP-RAM e a ACIF, outorgado a 18 de junho de 2021, destinado à “(...) *promoção e coordenação de testagem por testes rápidos de antigénio (TRAg), para a SARS-CoV-2, aos cidadãos residentes na RAM e aos turistas durante a sua estadia na Região, que solicitem a realização dos mesmos nos serviços privados de saúde da Região que sejam associados da [ACIF] (...)*”, cujas adendas culminaram numa execução máxima de 1 065 000 testes, pelo montante global de 15,975 milhões de euros, até 31/12/2022. A execução física do contrato-programa ascendeu a 1 028 492 testes e a execução financeira a 15 329 583,00€.
- 2.** O fundamento principal, aliás pouco relevante à luz da existência da Direção Regional de Saúde e do IASAÚDE, que levou à escolha da Associação Comercial e Industrial do Funchal para executar o contrato-programa de testagem não correspondia à realidade.  
À data da celebração do contrato aquela Associação não representava a maioria das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde, pois, após a celebração do contrato, aderiram à Associação 17 novas entidades que se juntaram às 8 sócias da ACIF. Deste modo, à contratação está subjacente um erro na formação da vontade do Governo Regional e do IASAÚDE, na medida em que a decisão de contratar nos moldes observados foi formulada no pressuposto da existência de um elemento essencial que, afinal, não tinha correspondência com a verdade.
- 3.** Os termos em que foi definida esta contratação da associação privada ACIF por parte do Governo Regional enquanto órgão de administração pública e do IASAÚDE, IP-RAM revelam o seguinte:
  - a)** desconsiderou-se a competência (administrativa e técnica) da Administração Pública regional na área da saúde pública, supostamente existente numa associação privada como a ACIF;
  - b)** a escolha da ACIF assentou em pressupostos de facto inexistentes e não teve a ver com a melhor prossecução do interesse coletivo;
  - c)** desconsiderou-se um conjunto de princípios fundamentais de atuação da Administração Pública, concretamente o princípio da concorrência, o da imparcialidade na vertente objetiva

e o da igualdade de oportunidades, dado que a contratação da associação privada ACIF a beneficiou direta e injustificadamente e, ainda, porque só podiam aderir ao programa de testagem as entidades privadas prestadoras de serviços que fossem ou viessem a ser associadas da ACIF;

- d)* a fixação inicial do preço compósito do serviço de testagem não foi fundamentada em critérios objetivos, nem resultou de uma dinâmica concorrencial, e tardou em adaptar-se à evolução do mercado, levando a que a RAM tenha suportado um custo maior (estimado em quase 800 000,00 €) do que o que resultaria se tivesse seguido, por exemplo, o regime de preços definidos pelo Ministério da Saúde;
- e)* não foi dado suficiente cumprimento aos princípios da publicidade e da transparência, na medida em que *(i)* o clausulado do contrato-programa omitiu a remuneração (auto)atribuída à ACIF, impedindo a perceção do financiamento-extra captado por esta entidade meramente associativa e privada não mercantil, sem quaisquer competências legais e técnicas na área da saúde pública; *(ii)* o contrato-programa omitiu os termos da contratação das associadas e, bem assim, dos mecanismos de controlo e fiscalização da prestação de serviços; *(iii)* as peças principais do contrato (o contrato-programa outorgado, o Plano de Ação e as respetivas adendas) não foram publicadas no JORAM, o que limitou o respetivo conhecimento público e os eventuais escrutínios públicos.

4. Por sua vez, os termos em que foi executada a contratação em análise demonstram que:

- a)* foi concedida excessiva margem de autonomia à relação estabelecida entre a associação privada ACIF e as respetivas associadas aderentes para efeitos de execução do contrato-programa, fruto de uma posição muito pouco ativa do IASAÚDE, IP-RAM, o que permitiu que o executor determinasse certos aspetos e termos de forma totalmente inovatória face ao citado “contrato-programa de intermediação” totalmente suportado pelo erário público (a inusitada remuneração da ACIF, a estipulação do conteúdo dos contratos de prestação de serviços, entre outros);
- b)* na prática, o IASAÚDE, IP-Região Autónoma da Madeira e o Governo Regional, com a sua pouca proatividade e postergação das competências técnicas e legais próprias, delegaram quase integralmente a fiscalização da qualidade dos serviços prestados pela ACIF na ACIF (entidade por natureza não imparcial; sem conhecimento, experiência e capacidade técnica para tal), não tendo desenvolvido quaisquer procedimentos administrativos autónomos de supervisão e fiscalização.

5. A factualidade apurada indica ainda que o princípio da boa gestão, tanto na vertente administrativa (cfr. o artigo 5.º do [Código do Procedimento Administrativo](#)) como na financeira (economia, eficiência e eficácia cfr. o artigo 18.º da [Lei de Enquadramento Orçamental](#) e a [Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM](#)), foi postergado na conceção e na execução do contrato-programa, com um principal e injustificado benefício: aumentou o património financeiro e a dimensão da ACIF, associação privada cujo dever principal é, na verdade, defender os seus interesses privados e os interesses comerciais dos seus associados, entidade privada associativa essa, aliás, sem melhores meios do que a Administração Pública regional da saúde pública (cujo dever principal é, sim, prosseguir o interesse coletivo de acordo com as regras fundamentais da legalidade administrativo-financeira decorrentes dos artigos 266.º da [CRP](#), 18.º da [LEO](#) de 2015 e 3.º ss e 200.º ss do [CPA](#)).

### **O que recomendamos?**

O Tribunal de Contas recomendou a cada um dos membros do Conselho Diretivo do Instituto de Administração da Saúde, IP-Região Autónoma da Madeira, que, considerando *(i)* a natureza jurídica e *(ii)* os fins dos institutos públicos, *(iii)* tendo em vista o cumprimento escrupuloso do princípio da boa administração dos dinheiros públicos (assente no artigo 18.º da [LEO](#) de 2015, no artigo 266.º da [CRP](#) e nos artigos 3.º e seguintes do [CPA](#)), que diligenciem:

- a)* pelo aperfeiçoamento da fundamentação escrita e expressa das suas opções administrativas de – excecionalmente – restringir o acesso do mercado aos dinheiros públicos (promovendo assim o respeito pela lei, pela igualdade de tratamento, pela concorrência e pela imparcialidade da Administração Pública) e
- b)* pela fundamentação escrita, clara, suficiente e verdadeira dos preços dos bens e serviços adquiridos (promovendo assim o respeito pela transparência, pela publicidade, pela concorrência e pela legalidade estrita das decisões administrativas).

---

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



❖ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

Processo n.º C-487/23

11 de julho de 2024

INCUMPRIMENTO DE ESTADO – DIRETIVA 2011/7/UE – LUTA CONTRA OS ATRASOS DE PAGAMENTO NAS TRANSAÇÕES COMERCIAIS – TRANSAÇÕES COMERCIAIS ENTRE EMPRESAS E ENTIDADES PÚBLICAS – OBRIGAÇÃO DE OS ESTADOS-MEMBROS ASSEGURAREM QUE AS ENTIDADES PÚBLICAS CUMPREM OS PRAZOS DE PAGAMENTO PREVISTOS NESTE ARTIGO

SUMÁRIO<sup>1</sup>

Ao não ter assegurado que as suas entidades públicas cumprem de forma efetiva os prazos de pagamento previstos no artigo 4.º, n.º 3, e n.º 4, alínea b), da [Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011](#), que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força destas disposições.

---

<sup>1</sup> Sumário elaborado pela equipa de apoio técnico da Revista.



**❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 13/2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – ABSORÇÃO DOS FUNDOS DO MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – OS ATRASOS REGISTRADOS E A INCERTA CONCLUSÃO DAS MEDIDAS AMEAÇAM O CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DO MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR)**  
4 de julho de 2024

ATRASOS – FINANCIAMENTO – FUNDOS – INCUMPRIMENTO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR) – PLANOS DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – RECUPERAÇÃO DO FINANCIAMENTO<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

1. Em fevereiro de 2021, a União Europeia (UE) criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), dotado de um montante de 723,8 mil milhões de euros, com o objetivo de atenuar o impacto económico da pandemia (o que exigia uma absorção célere do financiamento) e de tornar as economias dos Estados-Membros mais resilientes. O MRR é executado em regime de gestão direta pela Comissão. Os Estados-Membros, na qualidade de beneficiários e mutuários dos fundos, devem assegurar que as medidas tomadas ao abrigo do MRR são executadas em conformidade com o direito nacional e da UE aplicável.
2. O Tribunal incluiu esta auditoria no seu programa de trabalho anual devido à importância dos montantes envolvidos e à novidade do modelo de financiamento do MRR. O Tribunal examinou a conceção e a execução do MRR para avaliar se:
  - os fundos do Mecanismo foram desembolsados como previsto;
  - as medidas tomadas pelos Estados-Membros e pela Comissão garantiram que os fundos foram absorvidos como previsto;
  - existem riscos inerentes à absorção e à conclusão das medidas na segunda metade da execução do MRR.
3. O Tribunal conclui que a absorção do MRR está a avançar com alguns atrasos e que, tal como a conclusão das medidas, está exposta a riscos nesta segunda metade.

---

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

4. O pré-financiamento de um máximo de 13% previsto na legislação permitiu o desembolso rápido de mais fundos no início do MRR, mas a absorção registou atrasos por motivos vários. Até ao final de 2023, a Comissão tinha desembolsado cerca de 213 mil milhões de euros no total, incluindo 56,5 mil milhões de euros sob a forma de pré-financiamentos, e os Estados-Membros tinham apresentado pedidos num total de 228 mil milhões de euros, dos 273 mil milhões de euros que se previa solicitarem com base no seu acordo operacional. No entanto, sete Estados-Membros não tinham recebido quaisquer fundos para o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas do MRR até ao final de 2023.
5. Embora as razões dos atrasos variem entre os Estados-Membros, as mais frequentes são as alterações das circunstâncias externas (como a inflação ou as falhas no aprovisionamento); a subestimação do tempo necessário para executar as medidas; incertezas quanto às regras específicas de execução do MRR (como o princípio de “não prejudicar significativamente”); e dificuldades relacionadas com a capacidade administrativa dos Estados-Membros.
6. Em outubro de 2023, cerca de metade dos fundos recebidos tinha sido paga aos destinatários finais. Porém, nem todos os Estados-Membros forneceram informações completas e coerentes sobre a localização atual dos fundos do MRR. Além disso, a definição de “destinatário final” deixa margem para interpretações.
7. A Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas para eliminar os atrasos, mas é demasiado cedo para avaliar se terão um efeito positivo. Por exemplo, os Estados-Membros propuseram alterações aos seus planos de recuperação e resiliência iniciais e a Comissão forneceu orientações e apoio para facilitar a execução do MRR. Contudo, o impacto destas alterações ainda não é visível, e alguns Estados-Membros consideram que certas partes das orientações deixam margem para interpretações ou são difíceis de aplicar devido à sua complexidade e novidade.
8. Os Estados-Membros também tomaram medidas para aumentar a sua capacidade administrativa, mas subsistem dificuldades, nomeadamente o recrutamento do pessoal necessário. Tanto a Comissão como os Estados-Membros criaram sistemas informáticos para acompanhar os progressos na execução, mas os sistemas de dois Estados-Membros incluídos na amostra não forneceram informações suficientes para detetar os atrasos em tempo útil. Além disso, embora a Comissão tenha acompanhado os progressos mantendo contactos regulares com os Estados-Membros, não lhes solicitou sistematicamente informações sobre as medidas tomadas para eliminar os atrasos que comunicaram, apesar de executar o MRR em regime de gestão direta e assumir a responsabilidade final.

9. O Tribunal considera que existem riscos para a absorção atempada dos fundos e a conclusão das medidas na segunda metade da execução do MRR. Mais especificamente, continua por alcançar um número significativo de marcos e metas, cuja realização pode ser mais difícil do que previsto. Além disso, é provável que a transição das reformas para os investimentos aumente ainda mais o risco de atrasos.
10. O Tribunal observou também que os desembolsos de fundos do MRR aos Estados-Membros não refletem necessariamente a quantidade e a importância dos marcos e das metas abrangidos. Acresce que a relação entre os montantes recebidos ao abrigo do MRR e o cumprimento dos marcos e das metas difere entre os Estados-Membros. O facto de o Regulamento MRR não prever a possibilidade de recuperar financiamento associado a marcos e metas já alcançados se as medidas não forem concluídas coloca riscos, pois pode resultar no pagamento de fundos do MRR sem que os Estados-Membros tenham concretizado as medidas correspondentes.
11. Com base nestas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão:
  - assegure uma aplicação uniforme da definição de “destinatário final”;
  - forneça orientações e apoio adicionais aos Estados-Membros;
  - acompanhe e atenuo o risco de não conclusão das medidas e as respetivas consequências financeiras;
  - reforce a conceção de futuros instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos para permitir uma melhor absorção.

## ❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 14/2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – TRANSIÇÃO ECOLÓGICA – CONTRIBUTO POUCO CLARO DO MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

4 de julho de 2024

AÇÃO CLIMÁTICA – FINANCIAMENTO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR) – PLANOS DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – TRANSIÇÃO ECOLÓGICA<sup>2</sup>

### SUMÁRIO

1. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) é um instrumento temporário lançado em maio de 2020 para ajudar os Estados-Membros a recuperar da pandemia de COVID-19. Em fevereiro de 2024, tinha 648 mil milhões de euros disponíveis. Sendo a transição ecológica um dos seus pilares, os Estados-Membros tiveram de afetar pelo menos 37% das suas dotações à ação climática. A Comissão considerou que esta meta já tinha sido excedida na fase de planeamento, tendo-se atingido 42,5%.
2. O objetivo da auditoria do Tribunal era avaliar se a conceção e a execução do MRR e dos planos nacionais de recuperação e resiliência contribuem eficazmente para a transição ecológica. O Tribunal avaliou o contributo para a transição ecológica das medidas selecionadas, dos seus marcos e das suas metas, bem como dos seus coeficientes climáticos. Analisou igualmente o progresso e o acompanhamento destas medidas na perspetiva da transição ecológica. Por último, apreciou a comunicação, pela Comissão e pelos Estados-Membros, de informações sobre as despesas relacionadas com o clima e a transição ecológica.
3. O Tribunal realizou esta auditoria dado que a transição ecológica e as metas climáticas da UE estão no topo da agenda política, na expectativa de que os resultados do seu trabalho contribuam para o debate sobre a conceção e aplicação de futuros instrumentos com objetivos climáticos e ambientais. Espera também que o seu trabalho ajude a melhorar a eficácia dos fundos da União dedicados à ação climática e à transição ecológica no contexto das ambiciosas metas climáticas da UE para 2030 e 2050.
4. O Tribunal detetou insuficiências na conceção do quadro do MRR e dos planos nacionais de recuperação e resiliência nos Estados-Membros auditados, bem como incoerências na execução das medidas relativas à transição ecológica e aos objetivos climáticos. Em especial, observou que

---

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

o acompanhamento das despesas relacionadas com o clima é muito aproximativo e que alguns coeficientes conduziram a potenciais sobrestimações. Constatou que havia poucas indicações sobre o contributo da execução das medidas do MRR para a transição ecológica e que o seu impacto nos objetivos e nas metas climáticas da UE não é avaliado, já que a legislação não o exige. Além disso, observou que as informações comunicadas sobre as despesas climáticas e a transição ecológica estão dissociadas dos custos e dos resultados efetivos, o que reduz a sua pertinência para as partes interessadas.

5. O Tribunal conclui que as insuficiências detetadas na conceção e execução do mecanismo põem em causa a concretização dos seus objetivos climáticos e ambientais. Por conseguinte, considera que o contributo do MRR para a transição ecológica é pouco claro.
6. Com base nas suas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão:
  - estime melhor as despesas relacionadas com o clima no quadro de futuros instrumentos de financiamento;
  - garanta uma conceção adequada dos futuros instrumentos de financiamento que devem apoiar as metas e os objetivos climáticos e ambientais;
  - melhore o desempenho das medidas de transição ecológica;
  - aperfeiçoe a comunicação de informações sobre as despesas relacionadas com o clima no âmbito do MRR.



**❖ ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

**Processo n.º 1172/23.1BELSB**

**12 de setembro de 2024**

**Relator: Juíza Conselheira Helena Mesquita Ribeiro**

CONCORRÊNCIA – CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL – CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PREÇO ANORMALMENTE BAIXO – REENVIO PREJUDICIAL

**SUMÁRIO**

1. Sendo da competência do tribunal nacional, quando chamado a pronunciar-se sobre um litígio, a responsabilidade de aferir, quer a necessidade de um pedido de decisão prejudicial, quer a pertinência das questões que submete ao TJUE, caso o Tribunal nacional conclua que se colocam questões sobre qual a interpretação com que determinada norma de direito comunitário deve valer, está obrigado a, antes de proferir decisão, suscitar o reenvio prejudicial para o TJUE.
2. As questões colocadas pela Recorrente quanto ao sentido e alcance com que deve valer o disposto no artigo 69.º da [Diretiva 14/24/UE](#) não impõem ao STA que promova o requerido reenvio prejudicial para o TJUE.
3. A possibilidade prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º do [CCP](#) de as entidades adjudicantes estabelecerem parâmetros base relativamente a aspetos submetidos à concorrência, como é o caso do preço (atributo) através da fixação de limites mínimos e máximos que as propostas devem observar sob pena de exclusão nos termos da al. b), n.º 2 do artigo 70.º do [CCP](#), e a previsão do regime do preço anormalmente baixo (artigo 71.º do [CCP](#)), que vincula a entidade adjudicante à solicitação de prévios esclarecimentos aos proponentes em relação a cujas propostas considere que apresentam um custo ou preço anormalmente baixo, e à ponderação das razões que venham a ser oferecidas, antes de tomar uma decisão que exclua a proposta, têm campos de aplicação distintos, uma vez que, num caso estão em causa preços parciais que se incluem na proposta e no outro o preço global da proposta.

4. No regime do preço anormalmente baixo o que releva é a suficiência do preço/custo global da proposta e não o montante individual de cada preço unitário ou parcial, que embora possa atuar como elemento indiciador de uma proposta de preço anormalmente baixo, carece de ser confirmado em termos globais, não se confundindo com o preço global.
5. A forma de conjugar a aplicação do regime que impõe a exclusão das propostas que não observem os parâmetros base estabelecidos no CE e do regime do preço anormalmente baixo, que proíbe a exclusão das propostas sem que se convidem os concorrentes a apresentar justificação do preço, é a de entender que só há lugar à formulação de tal convite se o Júri considerar que o limiar da anormalidade do preço se situa acima dos parâmetros mínimos fixados.
6. Faz parte dos poderes que assistem à entidade adjudicante a definição dos limites a partir dos quais e até aos quais pretende que a concorrência se desenvolva, desde que essa definição tenha a justificá-la razões atendíveis, impostas pela prossecução de interesses públicos. O objetivo da concorrência não pode fazer esquecer outras finalidades e valores que a contratação pública deve assegurar, como sejam os relacionados com os interesses ambientais, sociais e laborais (Considerando n.º 37 da [Diretiva 2014/24/UE](#) e artigo 1.º-A n.º 2 do [CCP](#)).
7. Com a fixação de um limiar mínimo de aceitabilidade das propostas relativamente aos preços parciais quanto ao valor/custo hora dos vigilantes, a entidade adjudicante está a condicionar a concorrência que poderia existir abaixo daquele patamar mínimo, conquanto a previsão de limites mínimos e máximos para certos preços parciais, no caso, custo/hora da mão de obra, limita a liberdade dos concorrentes conformarem as suas propostas abaixo desse limiar e, nesse sentido, de concorrerem entre si na apresentação dos preços que, em termos de liberdade negocial, entendem por mais competitivos. Porém, esse condicionamento é justificado em prol da prossecução do interesse público por si considerado essencial e, que, visa também, no presente caso, a salvaguarda da sã concorrência entre as empresas, na medida em que impede a apresentação de preços predatórios e proíbe preços abaixo do mínimo necessário para o cumprimento das obrigações legais e regulamentares aplicáveis, em matéria laboral e social.

---

# **A**TUALIDADE NACIONAL E INTERNACIONAL



**PAULO NOGUEIRA DA COSTA  
TOMA POSSE COMO JUIZ CONSELHEIRO**



Paulo Nogueira da Costa tomou posse como Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, numa cerimónia presidida pelo Vice-Presidente, António Martins, em representação do Presidente, José Tavares.

Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI pela Universidade de Coimbra e Mestre em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), Paulo Nogueira da Costa exerceu funções docentes na UAL, onde lecionou na área do Direito Administrativo e Finanças Públicas. Foi também professor adjunto no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, desde 2007, na subárea de Direito Fiscal e Fiscalidade. Exerceu ainda funções de membro do Conselho Técnico-Científico, para além de ter publicado livros e artigos nos domínios do Direito Financeiro e Fiscal.

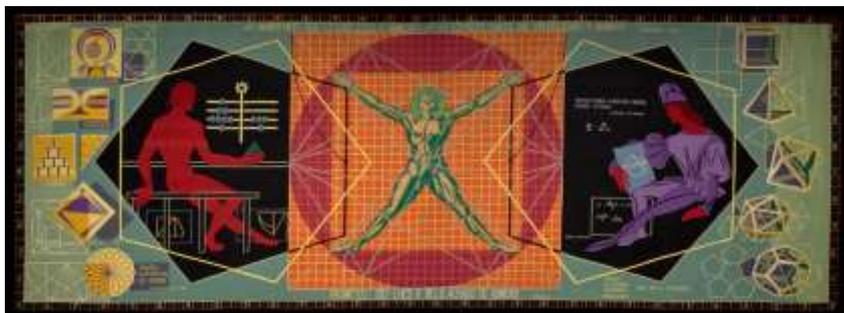
Paulo Nogueira da Costa tem desempenhado um papel ativo no Tribunal de Contas, desde janeiro de 2002, primeiro, como jurista consultor no anterior Departamento de Consultadoria e Planeamento e, posteriormente, no Gabinete do Presidente. Exerceu ainda as funções de Diretor-Geral do Tribunal de Contas entre 2020 e 2021.

**OBRAS DE ALMADA NEGREIROS  
DO TRIBUNAL DE CONTAS  
NO FUTURO CENTRO INTERPRETATIVO**



As obras de Almada Negreiros que estão expostas no edifício-sede do Tribunal de Contas vão estar representadas no futuro Centro Interpretativo *Os Murais de Almada nas Gares Marítimas*, que abrirá na Gare Marítima de Alcântara em fevereiro de 2025.

As tapeçarias, *O Número* e *O Contador*, datadas de 1956 e 1957, relativas ao Tribunal de Contas, serão destacadas na sala *Almada em Lisboa*.



**O NÚMERO**

Tapeçaria

José de Almada Negreiros, 1956



**O CONTADOR**

Tapeçaria

José de Almada Negreiros, 1957

## CONTA GERAL DO ESTADO 2023 COM JUÍZO DE NÃO CONFORMIDADE COM LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL



O Presidente do Tribunal de Contas, José Tavares, e a Juíza Conselheira relatora, Ana Furtado, entregaram, no dia 2 de outubro, ao Presidente da Assembleia da República, José Pedro Aguiar-Branco, o [Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023](#).

O Parecer emite um Juízo de não conformidade da Conta com a Lei de Enquadramento Orçamental por esta não integrar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da Administração Central e da Segurança Social. Este incumprimento compromete o objetivo de a Conta proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental e financeira. Impossibilita também a certificação da mesma por parte do Tribunal. O Juízo inclui reservas, por omissões e erros materialmente relevantes. São emitidas 67 recomendações ao Governo e à Assembleia da República.

O Parecer, que inclui uma apreciação abrangente à atividade financeira do Estado, destina-se à Assembleia da República para aprovação da Conta Geral do Estado e ao Governo para promover a implementação das recomendações, bem como aos cidadãos para informar sobre a aplicação dos recursos públicos, promovendo a transparência, a integridade e a responsabilidade das contas públicas.

[O Parecer em duas páginas](#)

[Sumário Executivo](#)

[Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023](#)

## RELATÓRIO-SÍNTESE DOS QUATRO ANOS DA PRESIDÊNCIA DE JOSÉ TAVARES NO TRIBUNAL DE CONTAS



No dia 7 de outubro de 2024, José Tavares terminou o mandato constitucional de quatro anos como Presidente do Tribunal de Contas (07/10/2020 – 07/10/2024), apresentando, como ato de prestação de contas, um relatório-síntese da atividade desenvolvida.

No final do relatório, José Tavares refere a honra e o privilégio que sentiu pelas funções exercidas, ciente de que os resultados alcançados foram fruto do trabalho coletivo do Tribunal e dos seus Serviços de Apoio.

*José F.F. Tavares, Quatro anos na Presidência do Tribunal de Contas. Relatório-Síntese*

## FILIPA URBANO CALVÃO ASSUME PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS



A nova Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão, nomeada por Decreto do Presidente da República, assegurou que irá exercer as suas funções com espírito de independência, de serviço e de genuína cooperação com todos os que compõem o Tribunal de Contas, uma “casa de tradição secular, de grande prestígio nacional e internacional”, cuja missão constitucional é “a defesa independente dos interesses dos cidadãos e do Estado”, na perspetiva do controlo financeiro, e promoção de uma cultura de responsabilidade financeira.

No discurso proferido na cerimónia da tomada de posse, que decorreu no dia 12 de outubro, no Palácio de Belém, Filipa Urbano Calvão afirmou ter consciência que sucede a um rol de grandes nomes que desempenharam a função de presidente do Tribunal “com elevação, sentido de serviço público e enorme dedicação”, comprometendo-se “a dar continuidade ao bom desempenho das funções do Tribunal de Contas e a procurar melhorar onde houver espaço para evolução, de modo a responder aos desafios que hoje se colocam à jurisdição financeira e à auditoria pública, em prol do país e dos nossos cidadãos”.

“Espero corresponder à confiança”, acrescentou, saudando os Juízes Conselheiros, os auditores de reconhecida excelência, dirigentes e demais colaboradores, sem esquecer os procuradores-gerais adjuntos adstritos ao Tribunal de Contas.

Filipa Urbano Calvão salientou que a boa execução da missão do Tribunal de Contas depende também do diálogo aberto com os demais órgãos do Estado e com a sociedade, nomeadamente a Academia.



Na sua intervenção, a nova Presidente do Tribunal de Contas fez questão de saudar José Tavares, que liderou o Tribunal nos últimos quatro anos e cuja “inexcedível dedicação ao Tribunal ao longo de mais de três décadas é reconhecida por todos”. “Este Tribunal é e será sempre a sua casa”, disse.

Filipa Urbano Calvão deu ainda uma palavra especial ao Conselheiro Alfredo José de Sousa, que foi Presidente do Tribunal de Contas entre 1995 e 2005. “É uma especial honra, esta coincidência de funções numa mesma família, contando com o seu mandato para me inspirar ao longo dos próximos quatro anos”, afirmou.

Após elogiar o percurso profissional de Filipa Urbano Calvão, o Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, desejou-lhe “as maiores venturas nas novas funções”, manifestando a esperança que possam “corresponder ou mesmo superar as expectativas agora formuladas e ombrear com a obra dos ilustres antecessores”.

## **JOSÉ TAVARES CONDECORADO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**



O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, condecorou o Presidente cessante do Tribunal de Contas, José Tavares, com a Grã-Cruz da Ordem Militar de Cristo.

Na sua intervenção, o Presidente da República enalteceu as qualidades pessoais e profissionais de José Tavares, a sua entrega ao serviço público, bem como a sua ação como Presidente do Tribunal de Contas nos planos nacional, da União Europeia e internacional, com especial destaque para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

## **OE2025: TRIBUNAL DE CONTAS OUVIDO NA ESPECIALIDADE**



A Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão, a Juíza Conselheira Ana Leal Furtado, responsável pelo Parecer sobre a Conta Geral do Estado, e o Juiz Conselheiro Fernando Oliveira Silva, Diretor-Geral do Tribunal de Contas, foram ouvidos na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, da Assembleia da República, no âmbito da apreciação na especialidade da proposta do Orçamento do Estado para 2025.

Na intervenção inicial da Juíza Conselheira Ana Leal Furtado, foi dado destaque às recomendações do Tribunal de Contas formuladas no [Parecer emitido sobre a Conta Geral do Estado de 2023](#), com implicações na programação orçamental do ano de 2025.

Após sublinhar a importância de um calendário que permita apreciar a Conta do ano anterior no quadro da discussão do Orçamento do Estado, deu a Juíza Conselheira nota das recomendações, com impacto na qualidade da despesa, relativas à reforma das finanças públicas, à qualidade do reporte e à Segurança Social.

Na [audição](#) foi ainda debatido o regime de fiscalização prévia.



A apresentação, pelo membro do Tribunal de Contas Europeu, João Leão, aos responsáveis da Administração Pública portuguesa, do Relatório Anual do Tribunal de Contas Europeu (TCE), relativo ao ano de 2023, decorreu em Lisboa, no Auditório Professor Sousa Franco, no dia 18 de dezembro.



A sessão de abertura da apresentação, transmitida através do [Canal do Youtube do Tribunal de Contas de Portugal](#), foi presidida pela Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano Calvão.

As auditorias realizadas pelo TCE em 2023 reforçaram “a necessidade de estabelecer uma ligação clara” entre as novas prioridades políticas da União Europeia (UE), os seus objetivos estratégicos - designadamente de segurança e defesa - e as atividades efetivamente financiadas pela UE, defendeu a Presidente do Tribunal de Contas.

Filipa Urbano Calvão referiu, ainda, que o Tribunal de Contas de Portugal tem previsto, nos seus programas de fiscalização anual, ações a desenvolver em vários domínios no âmbito dos recursos financeiros da União Europeia, incluindo ações específicas sobre o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), destinado à recuperação económica e financeira, na sequência da pandemia que atingiu o mundo.

Na apresentação do relatório, o membro português do Tribunal de Contas Europeu, João Leão, fez um balanço da gestão orçamental e financeira da União Europeia, dos resultados das auditorias realizadas e elencou os principais desafios e riscos que a Europa enfrenta do ponto de vista orçamental.



O TCE emitiu uma opinião favorável sobre a fiabilidade das contas de 2023 da UE e sobre a legalidade e regularidade das operações de receitas, tendo sido auditados 248 mil milhões de euros. Relativamente à despesa do Orçamento tradicional da UE, emitiu uma opinião adversa sobre a legalidade e regularidades e manifestou reservas sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR, que em 2021, tinha sido favorável.

João Leão terminou a sua apresentação elencando os principais desafios que se colocam ao Orçamento da UE, designadamente a conclusão da execução do MRR até 2026, a aceleração da execução do atual Quadro Financeiro Plurianual (2021-2027) e a preparação do novo Quadro Financeiro Plurianual (2028-2034), cujo primeiro modelo já foi apresentado pela Comissão Europeia.

### OCDE DIVULGA RELATÓRIO SOBRE TRIBUNAL DE CONTAS



O Relatório sobre o Reforço da Supervisão do Tribunal de Contas para uma contratação pública mais eficaz em Portugal, divulgado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), concluiu que a implementação pelo Tribunal de Contas de um modelo de avaliação de risco dos contratos públicos baseado na inteligência artificial requer a obtenção permanente de dados relevantes, como os do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), do Instituto dos Registos e Notariado (IRN), da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e da Autoridade da Concorrência (AdC), bem como a celebração de protocolos com cada uma destas instituições.

O Tribunal de Contas tem implementado diversas melhorias nas suas infraestruturas informáticas, no entanto, ainda há a necessidade de desenvolver e alavancar a interoperabilidade com outros organismos da Administração Pública.

A OCDE defende ainda que o desenvolvimento deste modelo de avaliação de risco requer também a identificação de todos os indicadores de risco relevantes e uma avaliação completa sobre a qualidade da informação para o cálculo de cada um dos indicadores antes da sua inclusão no novo modelo de avaliação de risco.

## COOPERAÇÃO COM MOÇAMBIQUE



O Tribunal de Contas participou num seminário internacional com vista à auscultação de especialistas, consultores e sociedade civil, no âmbito da proposta de autonomização do Tribunal de Contas em Moçambique, separado do Tribunal Administrativo.

O Tribunal de Contas de Portugal foi convidado a participar nesta iniciativa contribuindo com a sua experiência e boas práticas. Participaram nos trabalhos o Vice-Presidente António Francisco Martins e o Diretor-Geral Fernando de Oliveira Silva, e integraram a equipa de consultores o Juiz Conselheiro Paulo Nogueira da Costa e a Auditora-Chefe Mafalda Santos.

## REVISÃO DE PARES (“PEER REVIEW”) À INSTITUIÇÃO CONGÉNERE DO CAZAQUISTÃO



A Revisão de Pares (“Peer Review”) à Instituição congénere do Cazaquistão continua em desenvolvimento pela equipa internacional que é coordenada pelo Tribunal de Contas de Portugal e que integra ainda as instituições congéneres da Turquia e da Lituânia.

Após uma primeira visita em outubro de 2023, realizou-se, entre 22 e 26 de julho, um trabalho de avaliação em vários domínios, tais como o acervo metodológico e respetivo alinhamento com as normas internacionalmente aceites, o planeamento estratégico e operacional, bem como a função de controlo e garantia da qualidade.

## **COOPERAÇÃO COM A CÂMARA DE CONTAS DE TIMOR-LESTE**



O Tribunal de Contas de Portugal está a colaborar com o Instituto Camões no âmbito da implementação do projeto “Parceria para melhoria da prestação de serviços através de Supervisão e Gestão das Finanças Públicas em Timor-Leste” (PFMO).

O Projeto tem como objetivo melhorar o desenvolvimento sustentável em Timor-Leste, através do reforço do planeamento, gestão, auditoria, responsabilização e supervisão do uso das finanças públicas para uma melhor prestação de serviços públicos orientada para o cidadão.

## **AUDITORIA FINANCEIRA À INSTITUIÇÃO CONGÉNERE DA REPÚBLICA DO ESTADO DE MONTENEGRO**



O Tribunal de Contas realizou uma auditoria financeira às contas de 2023, da Instituição congénere da República do Estado de Montenegro, no âmbito do Memorando de Cooperação assinado entre ambas entidades.

A auditoria foi realizada de acordo com as normas internacionais de auditoria e teve como o objetivo obter uma segurança razoável sobre se as demonstrações financeiras anuais, no seu conjunto, estão isentas de distorções materiais e se foram preparadas de acordo com o referencial contabilístico aplicável.

Em resultado dos trabalhos realizados o Tribunal de Contas emitiu, em 4 de outubro de 2024, o correspondente Relatório de Auditoria, com uma opinião não modificada. Nos termos das normas aplicáveis, foi adicionalmente dirigida uma Carta ao Presidente demais membros da Instituição, com recomendações para a melhoria do controlo interno relevante para o relato financeiro.

## **TRIBUNAL DE CONTAS ELEITO VICE-PRESIDENTE DA JURISAI**



A Assembleia Geral Constitutiva da JURISAI, a nova organização internacional dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres com funções jurisdicionais, decorreu em Paris, no dia 8 de outubro.

Nesta primeira Assembleia-Geral, que juntou mais de 100 participantes de 30 países, foram eleitos os órgãos diretivos e os coordenadores dos Comitês Permanentes:

- Presidente: Tribunal de Contas de França;
- 1.º Vice-Presidente: Tribunal de Contas de Portugal (organiza a próxima Assembleia-Geral em 2027);
- 2.º Vice-Presidente: Tribunal de Contas da União do Brasil (eleito coordenador do Comité Permanente de Finanças, Administração e Comunicação);
- Secretaria-Geral: Tribunal de Contas do Reino de Marrocos;
- Tribunais de Contas eleitos para membros do Conselho Diretivo: Angola, Djibouti, Espanha, Mauritânia;
- Coordenador do Comité Permanente relativo ao Ministério Público: Tribunal de Contas de Itália;
- Coordenador do Comité Permanente de Capacitação: Tribunal de Contas do Senegal.

Foi ainda aprovado o primeiro Plano Estratégico da JURISAI para o período 2024-2028, em cuja preparação o Tribunal de Contas de Portugal participou.

José Tavares, foi eleito, por aclamação, o primeiro membro honorário da JURISAI, em homenagem ao seu contributo para a criação desta nova organização.

A delegação portuguesa foi chefiada pelo Conselheiro Vice-Presidente António Francisco Martins e integrada pelo Conselheiro Diretor-Geral, Fernando Oliveira Silva e pela Subdiretora-Geral Conceição Ventura.

## REUNIÃO ANUAL DO COMITÉ DE CONTACTO DA UE



Na reunião anual do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia, realizada em Paphos, no Chipre, foram partilhadas experiências de auditorias concretas e debatidos temas relativos às migrações, com foco no papel das Instituições Superiores de Controlo na promoção da boa despesa pública.

Os Tribunais de Contas da Alemanha e da Áustria partilharam, ainda, as principais conclusões e recomendações, bem como a abordagem e metodologia utilizadas na [auditoria coordenada ao Banco Europeu de Investimento \(BEI\)](#).

A Presidente do Tribunal, Filipa Urbano Calvão, chefiou a delegação do Tribunal de Contas de Portugal, que foi também integrada pela Conselheira Helena Abreu Lopes, pelo Diretor-Geral, Fernando Oliveira Silva e pela Subdiretora-Geral, Conceição Ventura.

## **TRIBUNAL DE CONTAS NA ASSEMBLEIA GERAL DA OLACEFS**



O Tribunal de Contas de Portugal participou na XXXIII Assembleia Geral da OLACEFS - Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que decorreu de 23 a 25 de outubro de 2024, na cidade do Panamá.

A ciência de dados e inteligência artificial como ferramenta de transformação para as Entidades Fiscalizadoras Superiores e os desafios e contributos da OLACEFS para o desenvolvimento de uma educação equitativa e de qualidade na América Latina foram os temas principais em debate.

A delegação portuguesa foi composta pelo Vice-Presidente do Tribunal, Conselheiro António Martins, e pelo auditor chefe Nuno Martins Lopes.

## **CONSELHO DIRETIVO DA INTOSAI APROVA DOCUMENTOS IMPORTANTES PARA A AUDITORIA PÚBLICA**



A INTOSAI (Organização Mundial dos Tribunais de Contas) aprovou um conjunto de documentos de interesse para a auditoria pública, durante a 78.ª reunião do Conselho Diretivo, que decorreu no Cairo.

Entre os documentos aprovados destacam-se:

- o Guia de Orientação para a Avaliação do Desempenho dos Sistemas de Informação;
- as Orientações para a Auditoria à Segurança da Informação no âmbito da Governança Ambiental, Social e Corporativa (ESG);
- o Referencial para Auditoria de “Fiscal Exposures”; e
- o Compêndio “O impacto das recentes crises sanitárias e outras na dívida pública e respetiva gestão”.

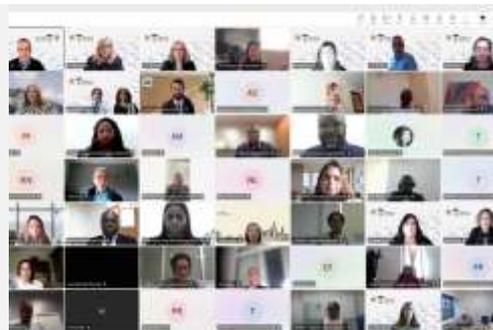


O Tribunal de Contas de Portugal participou nas II Jornadas Técnico-Científicas do Tribunal de Contas de Angola, que decorreram a 27 e 28 de novembro de 2024, na cidade de Luanda.

No evento participaram vários oradores, quer académicos quer dos Tribunais de Contas de Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, S. Tomé e Príncipe, do Tribunal Administrativo de Moçambique e dos Tribunais de Contas dos Estados da Bahia, Santa Catarina e Tocantins (Brasil), além da Secretária-Geral da AFROSAI-E, que debateram temas à volta do lema das Jornadas, “Desafios do Controlo Externo das Finanças Públicas: o Papel das Instituições Superiores de Controlo no Futuro”.

A delegação portuguesa foi composta pelo Vice-Presidente do Tribunal, Juiz Conselheiro António Martins, e pelo Juiz Conselheiro José Mouraz Lopes, com intervenções sobre os temas “A relevância da função jurisdicional dos Tribunais de Contas, como forma de realização da justiça” e “A estruturação constitucional e legal dos Tribunais de Contas, como garantia de realização da justiça financeira”.

## TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP DEBATEM TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E CONTROLO DA QUALIDADE



Transformação Digital e Gestão/Controlo de Qualidade foi o tema do *webinar* que se realizou no dia 29 de novembro com a participação dos Tribunais de Contas de Portugal e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O objetivo deste *webinar*, que decorreu do plano de Ação da Organização das Instituições Superiores de Controlo (OISC) da CPLP para 2024, foi dar a conhecer as ações da Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI para a transformação digital (pICTure, LOTA e SAI PMF) e partilhar a experiência do Tribunal de Contas de Portugal em matéria de transformação digital e gestão da qualidade.

Foram apresentados os projetos em curso no âmbito do Plano de Transformação Digital do Tribunal de Contas de Portugal, designadamente o projeto para o reforço da atividade de controlo da contratação pública que está a ser desenvolvido em parceria com a OCDE, bem como os trabalhos em curso e previstos no âmbito do sistema de gestão da qualidade.

Este *webinar* envolveu o Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação (DSTI), o Centro de Inovação, Tecnologias e Metodologias (CITM) e o Departamento de Estudos, Prospetiva e Estratégia (DEPE) do Tribunal com o apoio do Tribunal da União do Brasil, enquanto Secretário-Geral da OISC/CPLP.

## **ENCONTRO BILATERAL ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS DE PORTUGAL E DE ESPANHA**



O primeiro encontro entre as Presidentes dos Tribunais de Contas de Espanha, Enriqueta Chicano Jáveg, e de Portugal, Filipa Urbano Calvão, realizou-se no dia 5 de dezembro, em Elvas.

Durante encontro foram abordados vários temas de interesse comum, no âmbito da forte cooperação que tem sido mantida entre as duas instituições, tanto a nível bilateral como no quadro das organizações internacionais de tribunais de contas de que são membros.

Acordou-se a retoma, já em 2025, dos encontros bilaterais temáticos bienais entre os dois tribunais, e discutiram-se outras iniciativas no domínio da auditoria pública.

## **PARTILHA DE EXPERIÊNCIAS NO ÂMBITO DO IT WORKING GROUP DA EUROSAI**



Na última reunião do IT Working Group da EUROSAI de 2024, ocorrida em 11 de dezembro, o Departamento de Auditoria responsável pela Certificação da Conta Geral do Estado e o Departamento de Sistemas de Informação partilharam experiências, desafios e principais resultados alcançados com duas auditorias a sistemas de suporte à preparação da Conta Geral do Estado a certificar, designadamente a “Auditoria à eficácia operacional dos controlos internos do S3CP, direcionados à

---

fiabilidade da informação submetida” ([Relatório n.º 16/2021 - 2.ª S](#)) e a “Auditoria ao cumprimento dos requisitos e regras de validação específicos para efeitos de consolidação previstos na Norma Técnica n.º 1/2017 da Unileo” ([Relatório n.º 14/2023 – 2.ª S](#)).





## TRANSFERÊNCIA DO ARQUIVO HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA A TORRE DO TOMBO



O Arquivo Histórico do Tribunal, cujo processo de transferência para o Arquivo Nacional da Torre do Tombo resultou do Acordo de Depósito celebrado em julho entre o Tribunal de Contas e a Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB), é uma fonte fundamental para o conhecimento da história das finanças públicas de Portugal e dos Países de língua portuguesa.

No decurso do processo foram transferidas mais de 31.500 unidades de instalação, que foram depositadas em 2317 prateleiras de 260 estantes na Torre do Tombo.

O acervo documental será gerido pelo Tribunal de Contas em articulação com a Torre do Tombo.

Veja [aqui](#) o vídeo do processo de transferência.





