

Guilherme d'Oliveira Martins

**DEZ ANOS NA PRESIDÊNCIA NO TRIBUNAL DE CONTAS
2005-2015**

Relatório-síntese

Sumário:

1. Nota introdutória
2. A reforma de 2006
3. A reforma de 2011
4. Relações externas
5. A Presidência do CPC
6. Nota final

“A perfeição não consiste nos verbos, senão nos advérbios; não em que as nossas obras sejam honestas e boas, senão em que sejam bem feitas”.

Padre António Vieira

1. Nota introdutória

Fazer um balanço necessariamente sucinto de dez anos na presidência do Tribunal de Contas obriga a centrarmo-nos em alguns dos marcos fundamentais da ação da Instituição no período entre 2005 e 2015. Nada do que foi feito teria sido possível sem o empenhamento total dos Juízes Conselheiros, dos Magistrados do Ministério Público, dos dirigentes e funcionários – que constituem um exemplo de empenhamento no exercício do serviço público e mais do que isso, no desempenho de uma essencial função de soberania, constitucionalmente consagrada.

O mundo de hoje entende cada vez mais e melhor que os recursos não são infinitos, que os recursos públicos não são inesgotáveis, devendo ser aplicados criteriosamente e protegidos de quem os queira desperdiçar e delapidar. É neste contexto que se situa o papel fundamental e insubstituível dos Tribunais de Contas como guardião dos dinheiros públicos.

O primeiro desafio que se colocava à Instituição relacionava-se, assim, com a necessidade de um ajustamento legislativo – de modo a assegurar que o Tribunal de Contas se afirmasse como detentor de uma jurisdição completa, relevante e eficiente na estrutura do Estado.

A realização em 2007 da exposição “Contas com História”, a publicação do respetivo catálogo, a divulgação virtual dessa mostra bem como a reedição da notável obra da Professora Virgínia Rau sobre a jurisdição de contas na Idade Média, além do estudo sobre o Regimento dos Vedores da Fazenda de 1516 e a dádiva a estampa das inéditas, dadas como perdidas, lições do Professor Afonso Costa em Coimbra representaram contributos importantes para a historiografia portuguesa e para a consolidação da imagem pública do Tribunal de Contas, como uma das instituições mais antigas de Portugal. A ação da Dr^a Judite Cavaleiro Paixão e de toda a sua equipa dever ser destacada, sobretudo considerando que o arquivo do Tribunal é, sem considerar a Torre do Tombo, o mais rico para o estudo e o conhecimento da Administração Pública – estando a ele ligado o Conselheiro Henrique da Gama Barros verdadeiro continuador de Alexandre Herculano.

2. A reforma de 2006

A Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, concluiu um longo processo no sentido da reforma do Tribunal de Contas, que, na essência, correspondeu a uma dupla necessidade. Por um lado, corrigir às situações que obstavam à eficácia e eficiência da atuação do Tribunal; por outro lado, a de adaptar a sua atuação ao evoluir da gestão financeira pública, tendo em vista a sua consolidação como órgão supremo de auditoria e de efetivação das responsabilidades financeiras.

A aplicação da Lei nº 48/2006 permitiu, com efeito, tirar um conjunto de lições, sobretudo considerando a necessidade de responder à questão tantas vezes repetida sobre quais as consequências práticas da acção disciplinadora do Tribunal.

A evolução da realidade económica e social portuguesa nos últimos anos havia registado transformações muito profundas a que o Tribunal de Contas não poderia ficar indiferente. Desde logo, o desenvolvimento de novas formas contratuais na vida económico-financeira e a crescente utilização por parte da Administração Pública de formas de organização privadas (devendo aqui recordar-se a reflexão fundamental da Professora Maria João Estorninho em *A fuga para o direito privado na Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996) exigiam do Tribunal de Contas um esforço constante de acompanhamento das novas realidades, sobretudo tendo presente a sua relevância em sede de fiscalização prévia, pelo que urgia dotar o Tribunal dos instrumentos adequados ao cumprimento das suas atribuições e competências.

Não poderia, assim, o Tribunal deixar de considerar um movimento crescente de criação de novas formas de organizar a realização dos gastos públicos, com a consequência de se desenvolver um sistema desigual e aleatório de não subordinação de muitos entes públicos às obrigações de controlo prévio das finanças públicas.

Por outro lado, não se podia esquecer a importância da integração de Portugal no espaço político e financeiro da União Europeia. As exigências daí

decorrentes em matéria de estabilidade financeira e orçamental, na origem de diversas reformas em curso com o objetivo principal de reduzir o peso do Estado e da despesa pública, apelavam a que o Tribunal de Contas concentrasse a sua ação em domínios muito específicos, garantindo a observância da legalidade financeira.

Outro grupo de circunstâncias que não poderia deixar de influenciar a atividade do Tribunal resultava do reforço da descentralização e, por esta via, o incremento da atividade administrativa e dos poderes financeiros de uma galáxia complexa de entidades locais, a exigir um cuidadoso controlo e um esforço de atualização permanentes.

Além de que, o Estado moderno exige um reforço de instrumentos de responsabilização e transparência que permitam aos cidadãos exercer um real controlo quanto à prestação de contas e quanto ao respeito pela sustentabilidade das finanças públicas e da equidade intergeracional.

Todas estas situações mantinham uma extraordinária atualidade, além de terem conhecido um largo incremento, num contexto político, social e económico marcado por uma dinâmica de profunda mudança do Estado Social de Direito.

Perante esta tendência, impunha-se ao Tribunal de Contas uma reflexão profunda sobre como assegurar a resposta adequada e em tempo próprio às mutações da atividade controlada e como garantir a verdade, a regularidade e a correção da gestão financeira pública.

Nesta reflexão, o Tribunal considerou o duplo papel que lhe foi cometido num sistema cada vez mais complexo de equilíbrio de funções e de poderes. Por um lado, o contributo para a concretização da legalidade e da justiça substancial na gestão dos instrumentos financeiros disponibilizados pela sociedade e obtidos por meio da limitação do património dos particulares, o que só seria possível através de adequados meios de controlo e de responsabilidade; por outro lado, o contributo para a melhoria da gestão financeira pública, prestando um apoio indispensável ao Parlamento na fiscalização política, reforçando as recomendações e sugestões dirigidas aos Governos e

à Administração, efetivando responsabilidades financeiras e criando um sistema de informação público, aberto à sociedade e às instituições sociais (contribuintes, agentes da opinião pública, comunicação social).

Se as questões substanciais tinham de ser, e foram, consideradas na sequência da aprovação da Constituição de 1976 e suas revisões posteriores, o certo é que se tornava indispensável garantir o princípio substantivo de prestação de contas e de verificação da utilização dos dinheiros e valores públicos, o que, em nosso entender, passava por uma reforma cirúrgica, mas profunda, assente nas seguintes premissas:

- a) na mudança de paradigma relativamente à jurisdição do Tribunal;
- b) na necessidade de evitar o exercício de poderes ou competências desprovidas de sentido útil face aos fins principais do Tribunal;
- c) na necessidade de assegurar a intervenção em áreas que, por força de mecanismos vários, tinham saído ilegitimamente do âmbito de acção do Tribunal, tantas vezes por força de uma prática incorreta reiterada por parte das administrações públicas;
- d) na necessidade de reduzir a significativa percentagem de processos de efetivação de responsabilidades financeiras arquivados, combatendo as suas causas.

Neste sentido se tinha pronunciado o Presidente da República, Dr. Jorge Sampaio, ao referir que “é imperioso evitar que se alimente na opinião pública a imagem de impunidade quanto a erros culposos de gestão dos bens do Estado, sem excluir o sector público empresarial, tornando mais efetivas as suas funções jurisdicionais ou superando disfuncionamentos internos importará, assim, corrigir imprecisões legislativas que têm impedido uma melhor atuação em matéria de processos de efetivação de responsabilidades financeiras, quando aquela pertence em exclusivo ao Ministério Público” (cf. discurso de tomada de posse do Presidente do Tribunal de Contas, a 28 de Outubro de 2005), bem como o anterior Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Alfredo José de Sousa.

A circunstância de o âmbito da jurisdição do Tribunal ter sido até então definido em função de um critério puramente subjetivo – em razão da natu-

reza das entidades – contribuía para a existência de áreas onde a efetivação de responsabilidades pela gestão e utilização de fundos públicos era impossível, criando-se, por esta via, uma situação de desigualdade de tratamento sem que houvesse razões que o justificassem.

Para solucionar este problema, o Governo apresentou ao Parlamento a Proposta de Lei nº 73/X que viria a ser objeto de debate e aprovação e que deu lugar à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, que alterou a regra da jurisdição, passando a assentar num paradigma objetivo, baseado no princípio da responsabilização de todos os utilizadores e gestores de dinheiros ou outros valores públicos, que a doutrina já havia sustentado mas que a lei ainda não previa².

Esta alteração teve repercussões na atividade do Tribunal no seu conjunto. Deve notar-se que esta mudança de paradigma constitui uma das principais alterações introduzidas pela lei de 2006 procedeu. Indo ao encontro da evolução do Estado contemporâneo, cujas finalidades são realizadas por pessoas colectivas de direito público ou por pessoas colectivas de direito privado, prevalecendo não tanto o estatuto formal mas a natureza substancial dos entes jurídicos que têm a seu cargo a realização dos fins colectivos e a satisfação das necessidades públicas. Não faz mais sentido hoje que as responsabilidades pela utilização de dinheiros e valores públicos se limitem aos responsáveis e às entidades tradicionais da Administração Pública quando, cada vez mais, o próprio Estado e as administrações encontram novas formas de realizar com maior eficácia e economicidade as tarefas que lhes estão confiadas. A cegueira em relação a esta evolução originaria a criação de mecanismos de desresponsabilização e de zonas de penumbra que permitiriam a impunidade e muitas vezes a confusão entre interesses públicos e meramente privados em prejuízo da sociedade.

No mesmo sentido, quanto às alterações verificadas em sede de fiscalização prévia e concomitante resultaram, em primeira linha, da necessidade de evitar o exercício de competências desprovidas de sentido útil. Referimos, em especial, ao “visto” nos contratos adicionais relativos a contratos de empreitadas de obras públicas, onde, não raras vezes, os efeitos das

² A proposta de Lei nº 73/X que deu origem à Lei nº48/2006, de 29 de agosto, foi aprovada na generalidade a 23 de junho de 2006, na especialidade a 18 de julho de 2006 e a sua votação final global a 26 de julho de 2006.

decisões de recusa de visto assumiram um carácter puramente ficcional, perante a circunstância de, aquando da respectiva notificação, o facto estar já consumado. Não é possível interromper obras públicas sem prejuízo para o interesse público e a prevalência num “faz-de-conta” inaceitável em que o visto era puro formalismo sem qualquer consequência no caso de contratos adicionais, nos quais há evidentes abusos que devem ser analisados em sede de responsabilidade (na fiscalização sucessiva e concomitante).

A necessidade de reconquistar áreas de intervenção que, pelas razões já aduzidas, tinham saído do campo de acção da 1ª Secção, levou a que o legislador clarificasse o âmbito de incidência de fiscalização prévia, em consonância, aliás, com novo paradigma objectivo da jurisdição do Tribunal. Referimo-nos à nova redacção do artigo 5.º, n.º 1 al. c), cuja concretização dependeria, em grande medida, da jurisprudência do Tribunal a ser desenvolvida a partir da análise de situações concretas.

Outro dos motivos por que urgia reformar o sistema existente prendia-se com a significativa percentagem de arquivamentos de processos de responsabilidade financeira (entre 90% e 95%) por parte do Ministério Público, com base em motivações várias (insuficiência dos elementos constantes dos relatórios, impossibilidade legal de realizar diligências complementares, falta do exercício do contraditório, entre outros). Havia, assim, que ir à origem do mal que não tinha a ver com a acção do Ministério Público, mas com a fragilidade dos instrumentos disponíveis – designadamente na articulação com os organismos de controlo interno, no reforço dos instrumentos ao serviço do Ministério Público. Nesta medida, a experiência aconselhou o combate a estas causas, bem como à ponderação do alargamento da legitimidade a outras entidades, tendo também em atenção o sentido responsabilizador desse alargamento e o seu carácter subsidiário em relação à competência do Ministério Público neste domínio.

Em termos genéricos, pode dizer-se que o objetivo da reforma de 2006 foi, acima de tudo, promover a consolidação do Tribunal de Contas como órgão supremo de auditoria e de efectivação de responsabilidades. Para isso, foi necessário dotá-lo de um quadro jurídico adequado, cujas linhas principais são as que de seguida se identificam.

Principais linhas da reforma de 2006

A necessidade de reforma operada pela Lei n.º 48/2006 foi amplamente discutida pelo Plenário Geral do Tribunal, do qual resultou uma posição unânime com vista à resolução dos problemas que afetavam o funcionamento da Instituição. Com efeito, foi o Tribunal, como instituição, que assumiu a necessidade de partir da sua própria experiência para uma reforma precisa, cirúrgica e sustentada.

As alterações introduzidas por esta lei corresponderam, assim, no essencial às preocupações expressas em Plenário Geral e tiveram reflexos em toda a actividade desenvolvida pelo Tribunal, destacando-se as que se traduziram: (i) na clarificação das entidades sujeitas a fiscalização prévia; (ii) no reforço da fiscalização concomitante; (iii) no alargamento da jurisdição do Tribunal; (iv) na tipificação de novas infracções financeiras; (v) na clarificação das situações susceptíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória; (vi) no intensificar da jurisdicionalização das 1ª e 2ª Secções; (vii) no alargamento da legitimidade para instauração de acções de efectivação de responsabilidades financeiras; (viii) no reforço dos poderes do Ministério Público; (ix) na intensificação da função pedagógica das recomendações do Tribunal de Contas; (x) e na clarificação do conteúdo dos relatórios dos órgãos de controlo interno.

O novo regime da fiscalização prévia e da fiscalização concomitante

A tendência crescente de privatização do regime jurídico da Administração Pública, quer na forma quer, não menos vezes, na substância, por via, designadamente, da criação “ex novo” de entidades de direito privado e da transformação, fusão ou reestruturação de entidades públicas já existentes para prosseguir funções administrativas, determinou importantes alterações quanto à fiscalização prévia e à fiscalização concomitante.

Complementarmente, sujeitou-se a visto prévio os atos e contratos das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por outras entidades públicas, cujo objecto consista essencialmente no desempenho de funções

administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferências dos orçamentos da entidade ou entidades que as criaram, sempre que daí resultasse a subtração de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas [(artº 5º, nº 1, al. c)].

Com esta alteração pretendeu-se manter o visto obrigatório para as operações efetuadas com a utilização de dinheiros públicos no desempenho de funções administrativas, independentemente da natureza ou da forma jurídica da entidade que as realiza, combatendo-se a fuga a esta forma de controlo. Consagrou-se, assim, um critério objetivo de sujeição à fiscalização prévia.

Não se tratou, porém, de um alargamento do âmbito da fiscalização prévia mas apenas de uma melhor precisão do seu conteúdo ou de uma consolidação de poderes, com o objectivo de evitar o surgimento de interpretações abusivas e a criação de entidades que só pelo facto, tantas vezes ficcional, de não revestirem natureza administrativa estariam dispensadas do visto do Tribunal. Deve, contudo, sublinhar-se que, para a determinação do exato sentido e alcance da norma contida no artigo 5.º, n.º 1, al. c), que rege esta matéria seria fundamental a jurisprudência do Tribunal. No entanto, era possível desde logo demarcar duas zonas que exigiam graus de intervenção diferentes:

- antes do mais, um domínio claramente demarcado por entidades criadas única e exclusivamente para lançar procedimentos pré-contratuais e gerir obras públicas;
- de outro lado, um campo de transição, a carecer de análise casuística jurisprudencial, devendo as entidades em caso de dúvida optar por remeter os processos ao Tribunal.

Em reforço do princípio da selectividade e da eficácia do controlo prévio, ainda se dispensou de visto os contratos adicionais de contratos visados, devendo, porém, ser remetidos ao Tribunal no prazo de 15 dias, a contar do início da sua execução [(artº 47º, nº 1, al. d)]. E aqui consagrou-se uma maior exigência quanto ao prazo e à sua contagem relativamente ao regime anterior.

Trata-se de uma alteração significativa em relação à qual há que ter presente diversos aspetos. Em primeiro lugar, este regime de dispensa apenas abrange os verdadeiros contratos adicionais, ou seja, os que reúnam os requisitos legalmente previstos para poderem ser qualificados como tais (o que muitas vezes não acontece quando se qualificam os actos como tendo essa natureza).

Em segundo lugar, tais contratos teriam de ser remetidos ao Tribunal, estabelecendo o legislador um prazo curto (15 dias após o início da sua execução), o que permitiria a realização de ações de controlo durante a execução do contrato e uma maior responsabilização de quem autorizou a despesa e a celebração de tais contratos.

Em terceiro lugar, estamos perante matérias que apelam a uma melhor e maior articulação da fiscalização prévia com a fiscalização concomitante, tendo o legislador dado igualmente corpo a esta pretensão através da atribuição expressa à 1ª Secção do Tribunal do poder de realizar auditorias à “**execução de contratos visados**” [(artigo 49.º, n.º 1, alínea a)] – o que reforça a perspectiva de controlo substancial da utilização de dinheiros e valores públicos.

A nova lei isentava contratos adicionais de fiscalização prévia, reforçando, em contrapartida, a fiscalização concomitante que constituía até então uma área que carecia de ser desenvolvida. Este reforço surgia potenciado pelo curto prazo concedido às entidades para remeterem tais contratos ao Tribunal, permitindo um acompanhamento sistemático da execução dos actos contratuais e pela circunstância de agora ser o mesmo Juiz Conselheiro quem passava a apreciar o contrato principal e os contratos adicionais, garantindo-se, por esta via, uma verificação uniforme com base em critérios idênticos. A coerência e a unidade de critérios reforçaram claramente a responsabilização.

Em simultâneo, apurou-se o controlo do Tribunal, através da extensão do poder de fiscalização prévia às minutas dos contratos independentemente da forma a que obedeça a sua celebração e da clarificação do conceito legal de contrato, considerando-se como tais “os acordos, protocolos ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou

patrimoniais” (artigo 46.º, n.º 2). Também aqui, o que deveria orientar a atividade de controlo é a utilização de dinheiros públicos, independentemente da forma ou do título jurídico habilitante.

Reduziu-se, ainda, o prazo que as entidades dispõem para remessa ao Tribunal dos processos que produzem efeitos antes do visto, de 30 para 20 dias, com o objectivo de conferir maior celeridade ao processo de visto, o que permite atenuar as limitações que neste domínio se podiam colocar à eficácia da fiscalização prévia perante a execução de contratos antes de o Tribunal se pronunciar (artigo 82º, n.º 2).

Longe de se considerar a sacralização do visto, o que se pretendia era transformar a fiscalização prévia num complemento natural da fiscalização concomitante, e vice-versa. Para uma Administração eficaz e ágil é indispensável dispor-se de maior responsabilização, privilegiando-se a análise substancial à apreciação meramente formal.

Sublinhe-se, ainda, que a alteração já referida ao artigo 49.º, n.º 1, al. a), conferiu uma nova dinâmica à fiscalização concomitante, apostando-se numa acção de controlo mais pedagógica e mais abrangente, na medida em que a actuação do Tribunal vai, nesta sede, para além da verificação dos aspectos puramente formais dos actos e contratos geradores de despesa.

A responsabilidade financeira – regime e efetivação

A natureza do Tribunal de Contas confere à Instituição a importante função de responsabilização dos gestores e utilizadores de dinheiros públicos.

Por isso, a responsabilidade financeira constitui, a par das restantes formas de responsabilidade, uma modalidade autónoma com fundamentos próprios, sendo hoje inquestionável a sua coexistência com a responsabilidade civil, criminal, política e disciplinar.

E isto é tanto verdade para os cultores das finanças públicas³ como para os constitucionalistas, podendo nós, a este propósito, recordar por todos Gomes Canotilho e Vital Moreira que numa análise, ainda que breve, das competências do Tribunal de Contas consagradas constitucionalmente, se referem emblematicamente à efetivação da responsabilidade por infracções financeiras como uma “consequência lógica e natural das anteriores competências, em particular da de julgar as contas públicas”. O que está especialmente em causa, acrescentam estes autores, “é a responsabilidade financeira e não de outro tipo, nomeadamente a responsabilidade penal, que só pode ser efetivada por meio dos tribunais judiciais”⁴.

Refletindo esta autonomia conceptual, a actual Lei de Enquadramento Orçamental faz uma referência expressa à responsabilidade financeira (artigo 70.º), colocando-a a par das restantes modalidades de responsabilidade em que podem incorrer os titulares dos cargos políticos, os funcionários e agentes do Estado em virtude da prática de atos financeiros contrários à lei.

A responsabilidade financeira constitui, assim, a possibilidade de se fazer um juízo de censura que recai sobre todos aqueles que em relação aos recursos públicos não deram cumprimento aos deveres de legalidade e regularidade a que estavam adstritos.

Como afirma Eduardo Paz Ferreira sobre a lógica de reciprocidade dos deveres dos contribuintes: “Se, de facto, o Estado tem o dever de exigir dos contribuintes um comportamento correcto e de penalizar infracções fiscais, estes têm o direito a exigir do Estado que ponha de pé mecanismos adequados a controlar a utilização dos dinheiros públicos e a actuação dos agentes de decisão financeira, bem como a sua efectiva responsabilização”⁵.

³ Vd., por todos, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vols. I e II (reimp.), Almedina, Coimbra, 2007; EDUARDO PAZ FERREIRA, *Os tribunais e o controlo dos dinheiros públicos*, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. II, Coimbra Editora, 2001.

⁴ In *Constituição da República Portuguesa anotada*, 3ª ed., Coimbra Editora, 1993, pág. 819.

⁵ *Op. cit.*, pág. 152.

É certo que a censura do comportamento dos que atuam em nome do Estado se pode e deve colocar segundo esta lógica de reciprocidade, mas não é menos certo que tal exigência, que tem uma clara base de sustentação na existência de um especial vínculo jurídico, resulta da necessidade de conformação da actividade financeira pública com as normas do Estado de Direito democrático ou, se quisermos, da exigência de uma certa ordem económica constitucionalmente imposta à Administração, ao poder político e ao poder judicial.

Neste contexto, a responsabilidade financeira conferia eficácia acrescida ao sistema de controlo, afirmando-se como essencial à prevenção e repressão da incorreta utilização dos fundos públicos. Daí a necessidade de combater todas as formas de impunidade e de criar instrumentos dissuasores eficazes que sejam compreendidos pelos cidadãos e que se constituam em fatores de confiança no seio do Estado moderno.

Não poderíamos deixar de reconhecer assim, que, na prática, a responsabilização dos que indevidamente utilizam os dinheiros públicos deveria constituir preocupação central, num momento em que se repensa o papel do Estado e em que floresce, em certos setores da doutrina económica, algum cepticismo quanto à utilização dos dinheiros públicos – até porque não podemos esquecer que a reflexão da escola da “escolha pública” exige a compreensão de que há cuidados redobrados a ter na realização das despesas públicas e na adopção de medidas com repercussões alargadas no tempo e no espaço.

Foi perante este circunstancialismo que a reforma de 2006 se orientou no sentido do reforço dos poderes jurisdicionais do Tribunal e, em complemento, no da correcção de algumas disfunções que obstavam à existência de plena articulação entre o exercício da função jurisdicional e o exercício da função de auditoria. Vejamos em que medida.

O alargamento da jurisdição

Num primeiro plano e em nome da defesa dos valores e dinheiros públicos, onde quer que se encontrem, a nova lei alargou o regime da responsabilidade financeira a todos quantos gerem ou utilizam dinheiros públicos (artigo 2.º).

Tal significa que, para efeitos de responsabilização, deixou de ser relevante a natureza da entidade, que pode ser pública ou privada, administrativa ou empresarial, importando tão somente a natureza dos dinheiros ou outros valores geridos ou utilizados. Sempre que estes revistam natureza pública, o respectivo gestor ou beneficiário terão que responder perante o Tribunal pela sua utilização. Só assim se evita a existência de fundos de controlo por razões formais ou estatutárias – pondo em causa a unidade e a igualdade de tratamento de dinheiros públicos originados nos contribuintes, de que o Estado em sentido lato é mero fiel depositário.

Este alargamento do regime da responsabilidade financeira é, deste modo, uma consequência natural do princípio da prestação de contas a que todos os gestores e beneficiários de dinheiros, de fundos ou valores públicos já se encontravam sujeitos.

A clarificação da responsabilidade reintegratória

O reforço da função jurisdicional do Tribunal teve igualmente eco no regime da responsabilidade financeira previsto nos artigos 59.º a 70º da Lei de Processo e Organização do Tribunal de Contas. Em matéria de responsabilidade reintegratória, cumpre, pois, salientar as seguintes alterações.

Antes do mais, temos a densificação do conceito de alcance, definido como o desaparecimento de dinheiros ou outros valores públicos, independentemente da acção do agente, o que permite claramente distinguir este ilícito financeiro da situação que configura o “desvio” (artigo 59.º, n. 2).

Em segundo lugar, devemos considerar a clarificação do conceito de pagamentos indevidos por via da densificação da noção de dano, surgindo a obrigação de reposição nas situações em que embora existindo contraprestação esta não se revele idónea ou adequada aos fins da entidade em causa ou consentânea com os usos normais de determinada actividade (artigo 59.º, n.º 4)⁶. Não basta haver contrapartida, é fundamental que o interesse público esteja presente e seja devidamente salvaguardado.

Em terceiro lugar, merece referência a tipificação da obrigação de indemnizar como ilícito financeiro, quando tal obrigação resulte da violação de normas financeiras com prejuízo para o erário público, reforçando-se, por esta via, a responsabilidade dos gestores públicos (artigo 59.º, n.º 5). Neste sentido, se houver obrigação de indemnizar para a entidade pública, o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes.

Por fim, há que registar a referência à culpa grave nos casos de não arrecadação de receitas prevista no artigo 60.º, alteração que teve por escopo a uniformização dos pressupostos processuais que estão na origem da responsabilidade financeira. Nesses termos, pode o Tribunal condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do interesse público.

⁶ Para ilustrar a necessidade do esclarecimento do conceito de pagamento indevido, citamos o Juiz Conselheiro Lídio de Magalhães: “Se o conselho Administrativo de um serviço público, encarregado de fazer medições meteorológicas, procedeu à aquisição de um elefante (...) não há responsabilidade financeira porque o dispêndio de dinheiros públicos teve a contrapartida efectiva”, *Era uma vez a responsabilidade financeira (algumas reflexões sobre o regime da responsabilidade financeira na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto)*, I Encontro do Tribunais de Contas de Espanha e Portugal, Lisboa, 25-26 de setembro de 2003. Hoje, esta afirmação perdeu actualidade uma vez que a reforma de 2006 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas visou expressamente resolver esse problema.

O reforço da responsabilidade financeira sancionatória

Também no âmbito da chamada responsabilidade financeira sancionatória, isto é, que dá lugar ao pagamento de multa, há que salientar alterações que, no essencial, se traduziram no reforço dos poderes jurisdicionais do Tribunal, através da tipificação de três novas infracções financeiras, passando assim o Tribunal a aplicar multas, para além das situações já previstas no artigo 65.º.

Em primeiro lugar, refinaram-se as multas aplicadas “pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos” [alínea h)].

Previu-se ainda o sancionamento “pela utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista” [alínea i)], bem como pelo não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal” [alínea j)] e “pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal” [alínea l)].

A infracção identificada na al. h) é a consagração expressa, como fonte de responsabilidade financeira sancionatória, do incumprimento de uma decisão do Tribunal – no caso de recusa de visto ou de ilegítima não submissão ao mesmo. No caso da alínea i), abrange-se os demais responsáveis, os gestores públicos, pela utilização indevida de dinheiros e outros valores públicos. Na alínea j), visa-se o reforço da eficácia das recomendações formuladas pelo Tribunal. Quanto à infracção identificada em l), tratou-se apenas de acolher na sede própria o que constava já de legislação avulsa.

O pagamento voluntário da multa como forma de extinção da responsabilidade

A nova lei consagrou ainda o pagamento voluntário da multa entre as formas de extinção da responsabilidade sancionatória (artigo 69.º, n.º 2, alínea d)⁷. Trata-se de uma faculdade reconhecida aos visados no sentido de obstar a um processo de responsabilidade quando esteja identificada a prática de uma infração financeira punível com multa, nos termos dos artigos 65º e 66.º da LOPTC. O pagamento voluntário, para ser relevante, deverá ter lugar em fase anterior à do julgamento. A prática tinha demonstrado a relevância do recurso a esta faculdade por parte dos visados pelo elevado número de requerentes.

A culpa e a prova

Um dos problemas que com grande premência se havia colocado à atividade jurisdicional do Tribunal era o que se prendia com a imputação da culpa ao agente. Para esta situação muito tinha contribuído a inexistência de uma elaboração dogmático-conceptual em torno da responsabilidade financeira, o que criava sérias dificuldades à afirmação do seu campo de ação, da sua identidade e efetivação⁸.

Sem querermos aprofundar esta problemática, a verdade é que a inexistência de uma teoria jurídica sobre esta temática tinha permitido comparar a responsabilidade financeira com outras formas de responsabilidade, colhendo elementos de umas e de outras, especialmente das responsabilidades civil e criminal, esquecendo-se muitas vezes o que a matéria financeira tem de específico.

⁷ Esta alteração foi introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

⁸ Veja-se, a este propósito, o trabalho desenvolvido por JOÃO FRANCO DO CARMO, *Contributo para o estudo da responsabilidade financeira*, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 23, 1996, págs. 35 e segs... Também nós tivemos oportunidade de abordar esta problemática in *Responsabilidade financeira*, DJAP, Vol. VII, Lisboa, 1996 (atualizado em 2007 in DJAP, 3º supl., Lisboa, 2007); e, da nossa autoria, “*Um novo paradigma – a responsabilidade financeira na Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto*”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Motta Veiga*, Almedina, Coimbra, 2007, págs. 737 e segs..

Para nós, a questão está em determinar o que de particular tem a responsabilidade financeira em sentido estrito, de onde deriva e quais os pressupostos em que deve assentar. Em termos abstratos, pode dizer-se que a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória se concretiza em torno de uma prática ilícita e culposa cuja imputação ao agente obriga a, apesar das diferenças entre ambas, duas indagações sobre a sua estatuição:

- (i) a ilicitude, ou seja, a identificação de um facto contrário à lei sem que ocorra uma causa de justificação (que no caso da responsabilidade reintegratória conduz a uma perda patrimonial);
- (ii) a culpa, na medida em que a acção deve assentar numa tal relação de meios- -fins, incorrendo o agente num juízo de censura, seja por ter pretendido directa, necessária ou eventualmente atingir as normas violadas (dolo), seja por não ter pretendido pautar-se pelos deveres de cuidado que ao caso cabiam (negligência ou mera culpa).

Analisada nestes termos, a apreciação dos pressupostos da responsabilidade financeira não difere da que se faz à luz das demais formas de responsabilidade. Apesar das semelhanças, há, todavia, que sublinhar uma diferença de fundo que reside na circunstância de o agente revestir a qualidade de um fiel depositário, a quem é confiada a guarda de dinheiros ou outros valores públicos, sobre o qual recai o dever de prestar contas e a responsabilidade de demonstrar que agiu de forma diligente, em observância das obrigações legais que sobre ele impendem (Artigos 1187º e seguintes do Código Civil). A este circunstancialismo acresce ainda o facto de ser esse depositário quem melhor posicionado está para proceder a tal demonstração.

É, pois, com base nestas razões que o legislador veio expressamente investir os visados na obrigação de demonstrarem que utilizaram os dinheiros públicos de forma legal, regular e coincidente com os critérios da boa gestão. Para o efeito é-lhes garantido “**o acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório**” (artigo 61º, n.º 6).

A este propósito, deve referir-se a clarificação legislativa de que as acções de responsabilidade financeira são instauradas com base nos relatórios do Tribunal e dos órgãos de controlo interno, quando estes evidenciem factos

constitutivos de responsabilidade financeira (artigo 57.º, n.º 1), devendo com o requerimento ser apresentadas as provas disponíveis (artigo 90.º, n.º 3), a que poderão acrescer todos os demais meios de prova apresentados pelo demandado (artigo 92.º, n.º 2). O sublinhar da exigência quanto às provas pretende, no fundo, garantir sucesso dissuasório ou sancionatório à acção disciplinadora do Tribunal.

A jurisdicionalização das 1ª e 2ª Secções do Tribunal

Outro dos pontos fortes da nova lei é o que se prende com a atribuição às 1ª e 2ª Secções do poder de aplicar multas pela prática de infracções tipificadas no artigo 66.º [artigos 77.º, n.º 4, e 78º, n.º 4, alínea e)]. Esta opção tem na sua base razões de celeridade, de dissuasão e de natureza funcional, atento o momento e a circunstância em que tais infrações podem ocorrer – durante uma acção de controlo desenvolvida por uma ou por outra das Secções do Tribunal – mas também razões relacionadas com a própria natureza das infrações em causa que, no essencial, resultam da violação de prazos legais ou de especiais deveres de colaboração para com o Tribunal. Tal significa que nos encontramos num domínio onde se impõe atribuir aos juízes relatores competência para a aplicação das multas correspondentes. Além de que esta nova disposição vem atribuir poder jurisdicional a todas as Secções ou Câmaras do Tribunal.

Outra inovação importante é a que resulta da previsão do artigo 65º, n.º 7, que confere, também às 1ª e 2ª Secções do Tribunal, o poder de relevar a responsabilidade financeira sancionatória, mediante a verificação dos seguintes requisitos cumulativos: o facto ser imputável ao agente a título de negligência; não existirem recomendações do Tribunal de Contas ou de órgão de controlo interno para correção da irregularidade em causa; ser a primeira vez que o Tribunal ou o órgão de controlo interno vêm censurar o agente pela prática daquela irregularidade.

Trata-se, a nosso ver, de uma alteração que procura reforçar o carácter pedagógico da acção do Tribunal em detrimento do puramente sancionatório, ao mesmo tempo que permite conferir maior eficácia à função jurisdic-

cional do Tribunal, através da valoração das infrações financeiras mais graves.

O alargamento da legitimidade processual

Com o intuito de reforçar a articulação entre as funções de controlo financeiro e jurisdicional, a reforma de 2006 introduziu ainda uma nova dinâmica em matéria de legitimidade processual e da ação do próprio Ministério Público.

De facto, na versão originária da Lei n.º 98/97, cabia exclusivamente ao Ministério Público requerer o julgamento de responsabilidades no Tribunal de Contas. Contudo, a experiência neste domínio aconselhou que se ponderasse o alargamento da legitimidade processual a outras entidades interessadas, tendo também em atenção o sentido responsabilizador desse alargamento.

Desta feita, concretizou-se esse alargamento, atribuindo legitimidade não só “aos órgãos de direcção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios das ações de controlo do Tribunal”, mas também “aos órgãos de controlo interno, relativamente aos relatórios das ações de controlo desenvolvidas por estes órgãos”. Frise-se, porém, que este direito de ação tem carácter subsidiário, podendo ser exercido no prazo de 30 dias a contar da publicação do despacho do Ministério Público que declare não requerer procedimento jurisdicional [art.º 89º, n.º 2)].

A par desta alteração, o Ministério Público viu reforçados efetivamente os seus poderes, podendo agora realizar as diligências complementares que entender adequadas a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais.

Neste sentido, os serviços de apoio ao Ministério Público foram reforçados. Refira-se, ainda, que o Ministério Público passou a poder assistir às sessões da 2ª. Secção e a dispor de vista sobre os respetivos processos, emitindo

parecer sobre a legalidade das questões deles emergentes quando for o caso. Este facto permitiu já um melhor entendimento e articulação entre o Tribunal e a acção dos Procuradores-Gerais Adjuntos.

A relevância dos relatórios dos órgãos de controlo interno em sede de responsabilidade financeira

A atividade de controlo e de inspeção desenvolvida pelos órgãos de controlo interno ganhou uma nova dinâmica, o que se compreende, aliás, se pensarmos na relação próxima (apesar de se estar perante esferas diferentes de fiscalização) existente entre os órgãos de controlo interno e o Tribunal de Contas, bem patente na existência de um especial dever de coadjuvação daqueles para com a Instituição, que se traduz, designadamente, na remessa dos seus programas anuais e plurianuais de atividades e dos relatórios das suas ações quando se revistam de interesse para o Tribunal – participando o Tribunal no Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno como observador.

Os relatórios das inspeções realizadas pelos órgãos de controlo interno passaram, outrossim, a poder servir de base à efetivação de responsabilidades financeiras, **sem necessidade de prévia aprovação por parte do Tribunal** (artigo 57.º, n.º 2).

Nestes termos e porque tais relatórios podem servir de base à instauração de processos de responsabilidade financeira, quer através do Ministério Público quer dos próprios órgãos de controlo interno, quando for caso disso, a Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, veio estabelecer exigências quanto ao seu conteúdo, esclarecendo [nos termos do artigo 12º, n.º 2, alínea b)] que os mesmos devem conter: todos os factos relevantes; identificação completa e inequívoca dos responsáveis; normas violadas; montantes envolvidos; exercício do contraditório não só institucional mas também pessoal e documentos de suporte respetivos. Em bom rigor, o que se exige não é mais do que o conteúdo que os relatórios de auditoria produzidos pelo Tribunal devem observar (cfr. *vg.* artigo 54.º, n.º 3). Pretende-se, afinal, evitar duplicações e conflitos positivos e negativos nas ações de controlo – o que tem determinado, aliás, um trabalho de articulação e de troca de

informações sobretudo entre a Direção-Geral do Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral de Finanças na qualidade de entidade coordenadora no Sistema de Controlo Interno.

Intensificação da eficácia das recomendações do Tribunal de Contas

Uma das alterações que se revelou de maior significado foi a que se prendia com a importância crescente das recomendações e a dignidade jurídica que esta forma de atuação do Tribunal ganhou no contexto da reforma que vimos analisando.

Desde há muito que a formulação de recomendações estava intrinsecamente ligada à forma de atuação por excelência do Tribunal, na sua função de controlo financeiro, cujo campo de incidência se revelava particularmente abrangente e que pode ir da apreciação da legalidade de atos, contratos e demais instrumentos geradores de despesa individualmente considerados, à organização, funcionamento e gestão administrativa e financeira desenvolvida pelas entidades sujeitas ao seu controlo, na sua globalidade ou em aspetos particulares dos mesmos.

Porque o controlo da actividade financeira tende a identificar-se não apenas com uma verificação de legalidade mas com o controlo do respeito por critérios económicos ou de gestão, a intervenção do Tribunal deve ser encarada mais numa perspetiva preventiva, corretiva e pedagógica do que propriamente sancionatória, sendo, aliás, esta uma vertente que na reforma de 2006 se pretendeu reforçar, quer em sede de fiscalização prévia quer no âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva.

É por isso que o Tribunal de Contas muito tinha refletido sobre as formas possíveis de otimizar a força e a eficácia das suas recomendações, designadamente no que respeita aos seus efeitos disciplinadores e corretivos, à aplicação e desenvolvimento de mecanismos adequados a prosseguir a sua aplicação e acompanhamento por parte dos destinatários e, por fim, à sua relevância no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Atualmente, pode dizer-se que o ordenamento jurídico vigente passou a incluir os mecanismos necessários a garantir a eficácia das recomendações e a permitir a sua eleição a instrumento privilegiado de atuação do Tribunal de Contas. Podemos já observar o reforço da sua eficácia através da **tipificação como infração financeira o não acolhimento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal**. Assim, verificando-se a persistência do comportamento infrator sem que exista razão que o justifique, poderá o agente ser condenado no pagamento de uma multa. Por outro lado, pode verificar-se a sua relevância na graduação da culpa do agente, determinando a lei que a avaliação deste pressuposto processual deva ser realizado em função das circunstâncias do caso, tendo em conta, designadamente, **o grau de acolhimento das recomendações do Tribunal** (artigo 64.º, n.º 1). Seguindo a mesma linha de orientação, também na graduação das multas deverá o Tribunal ter em consideração, entre outros fatores, **o grau de acatamento de eventuais recomendações** (artigo 67.º, n.º 1).

Há que registar ainda a importância que as recomendações assumem em matéria de relevação da responsabilidade financeira. Entre os requisitos legalmente estabelecidos para que o Tribunal de Contas possa relevar a responsabilidade do agente figura a inexistência **“de recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adoptado”** [artigo 65.º, n.º 7, alínea b)]⁹.

Com este novo quadro legal o Tribunal de Contas procurou reforçar o carácter corretivo e pedagógico da sua ação, quer em sede de fiscalização prévia e concomitante quer no âmbito da fiscalização sucessiva. Verificava-se aqui plenamente a natureza muito própria do Tribunal de Contas, uma Instituição a quem cabe não só a salvaguarda da legalidade, mas também a apreciação substancial do funcionamento do Estado Social em termos de eficiência e economicidade.

As alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas constituíram um contributo

⁹ Sobre as recomendações do Tribunal de Contas, cfr. JOSÉ F. F. TAVARES, *Recomendações do Tribunal de Contas – Conceito, natureza e regime*, in Separata da *Revista de Administração Local*, n.º 214, Lisboa, 2006, págs. 433 e segs..

decisivo para o reforço da importância e do papel do Tribunal de Contas enquanto órgão de soberania ao qual estava confiada a complexa tarefa de assegurar a legalidade financeira e a conformidade económica dos que, em nome dos cidadãos, têm a seu cargo a gestão de dinheiros e valores públicos.

O Tribunal de Contas, no Estado de Direito moderno, desempenha claramente uma função insubstituível, que exige permanentes aperfeiçoamentos. É um tribunal ao qual cabe não apenas um controlo de legalidade, mas também uma fiscalização substancial sobre a utilização dos dinheiros e valores públicos e sobre a eficiência, eficácia e economicidade da respetiva utilização em prol do interesse público. Num tempo em que a regulação por entidades independentes ganha crescente importância nas economias atuais, ao Tribunal de Contas cabe uma função mais ampla e complexa de “jurisdição de legalidade e economicidade” em nome de uma correta e adequada prestação de contas (*accountability*) e responsabilização de quem é chamado a realizar o interesse público. Tratou-se de reforçar a relação legitimadora entre o Estado e os cidadãos-contribuintes, concebendo um reforço da separação de poderes de Montesquieu, através de um órgão de uma moderna judicatura onde o acompanhamento e controlo do modo como se satisfaz as necessidades públicas, como se assegura a sustentabilidade das finanças públicas e como se garante a equidade intergeracional, têm de estar sempre presentes.

3. A reforma de 2011

Em 2011, outra alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas surge no âmbito de uma política de aperfeiçoamento do regime da contratação pública e como corolário da orientação de sujeitar todos os que operam no sistema a um maior rigor e disciplina financeiras.

Por se tratar de uma alteração que tem origem no Memorando de Entendimento celebrado com a *Troika* (*Comissão Europeia, Banco Central Europeu e FMI*), vai ao encontro das preocupações já manifestadas pelo Tribunal, representando, como veremos, mais uma fase no processo evolutivo da

Instituição, inserindo-se na linha de continuidade do quadro jurídico novo traçado pela reforma de 2006.

Não se tratou, porém, em bom rigor, de uma verdadeira reforma, mas sim de alterações pontuais que pretendem conferir maior eficácia à atuação do Tribunal de Contas, na linha da anterior reforma já analisada.

Para melhor compreendermos as motivações que estiveram na sua origem, assim como as suas implicações para a atividade do Tribunal de Contas, é importante que se olhe mais de perto para o Memorando de Entendimento e para a posição do Tribunal sobre as medidas aí contidas.

Medidas preconizadas pelo Memorando de Entendimento com implicações na atividade do Tribunal de Contas

Os pontos 7.22 a 7.27 do Memorando de Entendimento estabeleceram que *“O Governo irá modificar o enquadramento jurídico-nacional da contratação pública e melhorar as práticas de adjudicação, no sentido de assegurar um ambiente de negócios mais transparente e competitivo e de melhorar a eficiência da despesa pública”*.

Deste modo, determinou-se a eliminação de todas as isenções especiais, permanentes ou temporárias, que permitiam a adjudicação direta de contratos de montantes inferiores aos limiares estabelecidos nas Diretivas Comunitárias em matéria de contratos públicos, a fim de assegurar o pleno cumprimento dos princípios de Direito Comunitário; a alteração das disposições do Código dos Contratos Públicos relativas a erros e omissões, a trabalhos ou serviços adicionais, de acordo com as Diretivas Comunitárias; a concretização de medidas adequadas para resolver problemas atualmente existentes que digam respeito à adjudicação direta de obras ou serviços adicionais e garantir que tais adjudicações ocorrem exclusivamente ao abrigo das condições estritas previstas pelas referidas Diretivas; adoção de medidas que tornassem os administradores das entidades adjudicantes financeiramente responsáveis pelo incumprimento das regras de contratação pública e a realização de auditorias/verificações *ex-ante* relativas a

contratação pública, como uma ferramenta para evitar e combater a prática de adjudicações ilegais de obras e serviços adicionais e aumentar a transparência. Tais auditorias seriam asseguradas pelas autoridades nacionais, em especial pelo Tribunal de Contas.

Em suma, as medidas preconizadas pelo Memorando de Entendimento apontavam para três grandes objetivos: a eliminação das isenções que permitiam a adjudicação direta de contratos de montantes inferiores aos limiares comunitários, seja pela via da não aplicação do Código a determinadas entidades, dado o seu âmbito de aplicação, seja pela eliminação das regras legais criadas à margem do código dos contratos públicos que permitem a adjudicação direta de contratos; a alteração do regime jurídico dos trabalhos a mais e dos erros e omissões; e o reforço da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas na área da contratação, por forma torná-la mais eficaz e abrangente.

Para o Tribunal de Contas todas estas medidas, sem exceção, correspondiam a uma reforma adequada necessária no sentido das recomendações oportunamente feitas pela Instituição. De facto, sobre a primeira das medidas assinaladas – limitação da utilização da figura do ajuste direto – há muito que o Tribunal vinha particularmente sancionando com a recusa do visto, como nos dão conta os Relatórios de Atividades do Tribunal¹⁰, o recurso a procedimentos por ajuste direto sem que se verifiquem os pressupostos legais que o justificassem, a omissão de publicação do procedimento no Jornal Oficial da União Europeia, quando obrigatório, ou a contratação de serviços com a invocação da exceção “*contratação in house*” sem que se encontrassem preenchidos os respetivos pressupostos legais.

De facto, a jurisprudência do Tribunal de Contas era unânime em considerar que “*o procedimento concorrencial aberto garante, em boa medida, a salvaguarda dos princípios da igualdade e da concorrência e, ainda, os princípios da transparência e da publicidade*”¹¹. Por outras palavras, “*só através de procedimentos concorrenciais abertos, e respeitando princípios como os da igualdade e da concorrência, é que se garante, a todos os potenciais interessados em contratar, quer o mais vasto acesso aos proce-*

¹⁰ Vd. por todos, o Relatório de Atividades e Contas de 2010, págs. 20 e segs..

¹¹ Acórdão n.º 23/2011 - 14 Julho -1ª S/PL.

*dimentos, quer a mais ampla observância de outros princípios que estão intimamente relacionados com aqueles: o da transparência e o da publicidade*¹².

Também em sede de auditorias, o Tribunal de Contas dava particular atenção à temática da contratação pública. E também neste âmbito o Tribunal tinha vindo a sublinhar, como prática de boa gestão, a consulta alargada ao mercado, recomendando que seja sustado o recurso à criação de regimes de exceção, a não ser em casos limite devidamente justificados. Aliás, na auditoria a “Empreendimentos de obras públicas por gestão direta”, que deu origem ao Relatório n.º 17/2009 – 2ª Secção, o Tribunal observou uma fuga frequente ao Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, através da publicação avulsa de diplomas alternativos de exceção, que permitiram o recurso ao ajuste direto. Porém, constatou-se que os investimentos públicos que foram objeto do regime de exceção acabaram por ser precisamente os que apresentaram maiores desvios face ao inicialmente contratado.

A propósito da segunda das medidas referidas no Memorando - alteração do regime jurídico dos trabalhos a mais e dos erros e omissões – sublinhe-se a vastíssima jurisprudência da 1ª e 2ª Secções sobre a matéria e a preocupação manifestada pelo Tribunal quanto à permissividade do Código dos Contratos Públicos no que se refere à admissibilidade de trabalhos para suprimento de erros e omissões (cujo conceito foi amplamente alargado), e respetivo limite quantitativo (que foi aumentado para 50% do preço contratual).

Neste âmbito, impõe-se uma especial referência ao Relatório n.º 8/2010 da 1ª Secção, que procedeu à análise dos adicionais a contratos de empreitada visados e, nomeadamente, às principais causas de desvios financeiros resultantes dos mesmos. Na sequência do observado, o Tribunal recomendou à Assembleia da República e ao Governo que, no quadro das respetivas competências, fosse reponderado a amplitude do regime de suprimento de erros e omissões do projeto constante do Código dos Contratos Público, assim como o respetivo limite quantitativo.

¹² Acórdão n.º 16/2011-12 Julho – 1ª S/PL.

Em relação à última das medidas assinaladas – o reforço do controlo financeiro na área da contratação – é compreensível e desejável a sua atribuição ao Tribunal de Contas, uma vez que é a ele que compete acompanhar matérias tão importantes como o rigoroso cumprimento do regime jurídico dos contratos públicos e da concorrência e a salvaguarda do respeito pelo interesse público e pela legalidade nas concessões e parcerias público-privadas. De facto, é fundamental que tais tarefas sejam cometidas a um órgão de soberania investido nos poderes de controlo externo independente, o que corresponde a um sinal de confiança perante as instituições constitucionais portuguesas e a independência do Estado. O papel insubstituível do Tribunal de Contas corresponde à exigência de confiar numa instituição dotada de autoridade pública os poderes de defesa e salvaguarda dos legítimos direitos, deveres e responsabilidades dos cidadãos contribuintes no prosseguimento escrupuloso do interesse público e do bem comum.

Nesta circunstância, e porque estamos no domínio da contratação pública, a fiscalização prévia assume especial importância, não como instrumento de controlo formal mas como garante da equidade e como fator de limitação do endividamento. Com efeito, não se trata de regressar à ideia de um Tribunal de “visto”, mas sim de utilizar os instrumentos de fiscalização prévia para garantir um melhor e mais efetivo controlo das Finanças Públicas, com especial ênfase para a dívida pública.

Esta última medida do Memorando de Entendimento apontava para a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de controlo existente, o que corresponde a uma preocupação já sentida e manifestada pelo Tribunal. Recorde-se o entendimento do Tribunal de Contas, expresso no Acórdão nº 12/2010, que vai no sentido de considerar que nos grandes investimentos, envolvendo avultados compromissos para o futuro, a intervenção do Tribunal devem passar a ser submetidos à fiscalização prévia as minutas dos contratos, antes, portanto, das respetivas assinaturas e produção de efeitos, de modo a prevenir a assunção de relevantes compromissos financeiros por contratos aos quais pode vir a ser recusado o visto¹³.

¹³ Acórdão 12/2010, de 26 de março – 1ª S/SS. Em causa estava, recorde-se, um contrato que titulava a constituição de uma parceria público-privada, que se encontrava já em execução, implicando a assunção para a contraparte de avultados compromissos. Significava que, em caso de recusa de visto, significativos pagamentos teriam de ser feitos ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC ou de eventuais pedidos de indemnização. A este propósito, o Tribunal recordou que “toda a legislação anterior à Lei n.º 98/97, pre-

Esta preocupação do Tribunal está refletida no Memorando de Entendimento, assim como está também bem presente na alteração legislativa à Lei do Tribunal, como veremos em seguida.

O novo regime de execução dos contratos sujeitos a “visto”

Uma das novidades principais trazidas pelo novo diploma é a que diz respeito ao novo regime de execução dos contratos sujeitos a “visto”. De facto, o n.º 4 do artigo 45.º vem inibir a produção de quaisquer efeitos antes do “visto” aos atos e contratos de valor superior a € 950 000.

Recorde-se, a este propósito, que até esta alteração a Lei previa que os contratos pudessem produzir efeitos jurídicos antes do “visto”, excetuando efeitos financeiros, devendo, no entanto, os respetivos processos ser remetidos ao Tribunal no prazo de 20 dias a contar do início da sua execução, sob pena de a entidade remetente incorrer em responsabilidade sancionatória. Permitia-se que qualquer contrato, independentemente do seu valor ou dimensão, pudesse ser executado de imediato, enquanto que o respetivo pagamento só poderia ocorrer depois de visado pelo Tribunal.

Por outro lado, o recurso das decisões finais de recusa do “visto” não tem efeito suspensivo, pelo que os contratos podem produzir efeitos até à decisão final, o que significa que, em última análise, mesmo que o Tribunal tenha já emitido um juízo desfavorável relativamente ao contrato em causa, este pode continuar a ser executado até ao trânsito em julgado da decisão. O que acontecia, então, em caso de recusa do “visto”? Uma vez que a decisão de recusa do “visto” não tem efeitos retroativos (cfr. n.º 2 do artigo 45.º) e uma vez que todos os efeitos, de facto ou materiais, resultantes da execução do contrato até então são válidos, prevê a Lei, naturalmente, que os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos até à notificação

via que, acima de determinados montantes, os contratos fossem sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal em minuta, antes, portanto, da respetiva assinatura e produção de efeitos, assim se prevenindo a assunção de relevantes compromissos financeiros por contratos aos quais podia vir a ser recusado o visto”. Em conformidade, o Tribunal de Contas recomendou ao Governo que reponderasse a “solução legislativa existente, substituindo-a por solução idêntica à referida, a fim de evitar a futura ocorrência de situações similares”.

da decisão de recusa do “visto” possam ser pagos, respeitando a programação contratual estabelecida (n.º 3 do artigo 45.º).

Ora, esta opção legislativa reduzia, em muito, a eficácia da fiscalização prévia, especialmente no que respeita aos contratos de maior dimensão financeira, retirando utilidade à verificação *ex ante* da sua conformidade à ordem jurídico-financeira vigente pelo Tribunal de Contas.

Assim, e apesar de o Tribunal de Contas dispor de 30 dias para se pronunciar, findo o qual se forma “visto tácito”, o legislador vem agora entender, e bem, que a defesa do interesse público e da boa gestão dos dinheiros públicos, conforme a 1ª Secção do Tribunal tinha já sublinhado¹⁴, estará melhor assegurada se o “visto” constituir igualmente um requisito de eficácia global, especialmente quando estão em causa contratos que implicam o dispêndio de quantias avultadas.

A par disto, sujeita-se a fiscalização prévia “os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras” (artigo 46.º, n.º 1, alínea d)), assim como os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos não visados, porque dispensados em função do valor, que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior ao valor da dispensa de fiscalização prévia, fixado anualmente, no termos do artigo 48.º, pela Lei do Orçamento do Estado (artigo 46.º, n.º 1, alínea b)).

O reforço do regime da responsabilidade financeira

As alterações introduzidas em matéria de responsabilidade financeira fazem-se sentir em dois planos distintos: no plano das “situações sancionáveis” e no plano das sanções aplicáveis aos infratores.

¹⁴ No Acórdão n.º 12/2010 – 26 de março – 1ª S/SS, referido supra.

Assim, ao elenco das situações suscetíveis de constituir infração financeira nos termos do artigo 65.º, o legislador fez acrescer outras: “A violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública” (alínea l), e o “não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, à efetivação de penalizações ou a restituições devidas ao erário público” (alínea m).

Em simultâneo, as multas foram agravadas, elevando-se o limite mínimo para 25 Unidades de Conta e o limite máximo para 180 Unidades de Conta.

4. Relações externas

No plano das relações externas, o período de 2005 a 2015 foi especialmente rico, caracterizado, nomeadamente, pela participação no Conselho Diretivo da Organização Mundial dos Tribunais de Contas (INTOSAI), pela Vice-Presidência e Presidência do Conselho Diretivo da Organização Europeia dos Tribunais de Contas (EUROSAI), pela participação ativa no âmbito do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia e pelo reforço da Organização dos Tribunais de Contas da CPLP, em que o Tribunal de Contas acolhe o Centro de Estudos e Formação.

De seguida, descreve-se sumariamente o quadro principal dos factos relativos às relações externas do Tribunal de Contas, no período em causa, afirmando-se que os mesmos são reveladores da posição de prestígio de que goza na esfera internacional.

4.1. União Europeia

- a) Participação nas reuniões anuais do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia, tendo

- o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal assumido a Presidência do Comité de Contacto no período de 2011-2012;
- b) Participação do Tribunal de Contas de Portugal nos Grupos de trabalho do IVA, da Contratação Pública e da Qualidade em Auditoria (2005-2009);
 - c) A partir de 2009, o TCP contribuiu também para o Grupo de trabalho sobre Relatórios Nacionais relativos à Gestão Financeira da U.E.;
 - d) Em 2011 e 2012, participou nas reuniões sobre o Mecanismo de Estabilização Europeu, organizadas pelo Tribunal de Contas da Alemanha;
 - e) O Tribunal preside, desde 2012, à *Network on Strategy 2020*;
 - f) De 2005 a 2015, o Tribunal de Contas de Portugal participou em 109 auditorias do Tribunal de Contas Europeu, no âmbito do controlo dos diversos fundos europeus.

4.2. Organização dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e respetivos Membros

- a) O Tribunal de Contas participou nas Assembleias Gerais da Organização, bem como nos respetivos Conselhos Diretivos;
- b) Reforço das relações bilaterais com todas as Instituições Organizações, a saber: Tribunal de Recurso de Timor-Leste, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunais de Contas de Angola, de S. Tomé e Príncipe, da Guiné-Bissau, de Cabo Verde, da União, e Comissariado de Auditoria de Macau;
- c) Apoio do Tribunal de Contas de Portugal à criação da Câmara de Contas de Timor Leste, formando intensivamente os seus Auditores.

4.3. INTOSAI (Organização mundial dos Tribunais de Contas e Instituições congêneres)

- a) O Tribunal de Contas de Portugal foi Membro ao Conselho Diretivo da INTOSAI em 2006 e 2007;
- b) De 2005 a 2015 o Tribunal continuou a integrar o Comité da Dívida Pública e, desde 2012, integra o subcomité de Auditoria de Conformidade e o Grupo de Trabalho de Auditoria da Contratação Pública;
- c) O Tribunal participou ativamente no grupo designado para a revisão da ISSAI 30 – Código de Ética da INTOSAI.

4.4. EUROSAI (Organização europeia dos Tribunais de Contas e Instituições congêneres)

- a) Portugal é membro fundador da EUROSAI e, durante o período de 2005-2015 manteve uma participação muito ativa nesta organização, sempre como membro do Conselho Diretivo, e assumindo a Presidência da Organização entre 2011 e 2014;
- b) Durante a Presidência portuguesa da Organização, foi dada execução ao primeiro Plano Estratégico da EUROSAI e celebrou-se um Protocolo de Cooperação com a AFROSAI;
- c) Portugal preside ao Grupo de Trabalho *Auditoria e Ética*, criado em 2011, no Congresso de Lisboa.

4.5. O Tribunal de Contas enquanto auditor externo de outras organizações

- a) Organizações Científicas Europeias de Biologia Molecular (2005-2007);

- b) Comissão de Auditoria da Agência Espacial Europeia (2005/2008);
- c) ESO – Organização Europeia para a Observação Astronómica do Hemisfério Sul (2009-2015);
- d) Assembleia Geral da União da Europa Ocidental (2008-2010);
- e) Secretariado da União da Europa Ocidental (2010-2013).

4.6. *Peer Reviews de Instituições homólogas*

Participação em três revisões por Pares (*Peer Reviews*):

- a) Membro a equipa internacional que efetuou a revisão de pares ao Tribunal de Contas Europeu, em 2008;
- b) Revisão de pares ao Tribunal de Contas de França, em 2011/2012;
- c) Membro da equipa de Pares ao Tribunal de Contas de Espanha, em cooperação com o Tribunal de Contas Europeu, em 2014/2015.

4.7. **Outras relações externas**

- a) O Tribunal de Contas de Portugal participou, como membro observador, em todas as Assembleias Gerais e outras atividades relevantes da OLACEFS realizadas ao longo deste período;
- b) Participou regularmente na reunião anual dos Tribunais de Contas dos Países da NATO;
- c) Entre 2005 e 2009 integrou a *F-16 SAI Conference*;

- d) Em todos os anos do período em causa houve inúmeras atividades bilaterais, concretizadas em visitas, estágios, ações de formação e outro tipo de encontros.

5. A Presidência do Conselho de Prevenção da Corrupção

Um dos desafios colocados durante o decénio foi a presidência do novel Conselho de Prevenção da Corrupção. Como Presidente do Tribunal de Contas assumi o cargo por inerência, a partir da criação desta entidade pela Lei n.º 54/2008, de 04 de setembro. Estabelecer uma nova instituição com as características que tem o CPC revelar-se-ia uma oportunidade interessante. Cabe agora dar também conta do trabalho realizado.

O Conselho de Prevenção da Corrupção funciona junto do Tribunal de Contas no respeito pelos princípios consagrados na Constituição da República Portuguesa e tem por missão desenvolver uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas. Daí que, nos termos da lei aplicável, este Conselho “não compreende, nem se confunde com a realização de funções no âmbito da investigação ou da repressão criminal das práticas de corrupção e conexas, as quais competem a outros órgãos e instituições do Estado, designadamente ao Ministério Público, coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal, e aos Tribunais”.

O CPC opera, sim, em estreita articulação com o Legislador e com os órgãos de controlo externo e interno.

Dar uma concreta resposta à questão sobre como atuar foi o primeiro passo que se colocou ao Conselho, em ordem a contribuir para a prevenção nacional das práticas de corrupção e conexas.

O perímetro de atuação do CPC visa todas as entidades do setor público, independentemente da sua natureza, e todos quantos movimentam dinheiros, valores ou património públicos.

Enquanto entidade administrativa independente, desde o início que o seu perfil preventivo assumiu uma forma pedagógica, a fim de contribuir quer para a defesa dos interesses do Estado, quer para fomentar uma cultura de responsabilidade.

A composição do Conselho de Prevenção da Corrupção denota o círculo de competências e evoluiu ao longo do tempo. Órgão coletivo por definição constituinte, nele estão representados organismos portadores de experiência em sede de matéria e ainda a cidadania — o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças, a qual agregou entretanto a Inspeção Geral da Administração Local, a Inspeção Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, hoje presente por via da Secretaria Geral do Ministério da Economia, a Procuradoria Geral da República, a Ordem dos Advogados e um membro cooptado pelos pares.

A definição da estratégia nacional de prevenção da corrupção foi progressivamente organizada em três pilares estruturantes: a) no primeiro, visando a operação a curto prazo, criaram-se os planos de gestão de riscos de gestão nas organizações, incluindo os de corrupção e infrações conexas, logo acompanhados por visitas pedagógicas às instituições para observar a sua execução no terreno e complementados por ações de formação; b) no segundo, aprovaram-se um conjunto de recomendações e de deliberações em vários domínios da vida económica e social; c) no terceiro, materializaram-se diversos projetos de cariz educativo, no sentido de disseminar valores para impulsionar uma nova mentalidade no uso dos recursos que são de todos.

O Conselho sedimentou estas orientações no seio do público ao longo dos anos. Os planos de gestão do risco confirmaram-se como eixo central da atuação do CPC, a par da respetiva monitorização, publicidade e formação, sendo então adotados por mais de 1,160 entidades públicas.

A fim de zelar pela reta implementação desta medida, entre 2008 e 2015, realizaram-se 43 visitas pedagógicas mobilizando cerca de 5000 dirigentes e técnicos do setor público. No período em causa, efetuaram-se também ações formativas junto de dezenas de organismos, assistindo ao reconhecimento adequado das causas, formas e remédios de potenciais práticas irre-

gulares nas condutas ou nos procedimentos, envolvendo aproximadamente 2000 profissionais.

A atividade do CPC progrediu com outras iniciativas para proteger o bem comum. Merecem referência as seguintes recomendações: em torno da gestão de riscos de corrupção associados aos processos de privatizações, na contratação pública e na área tributária; a da gestão dos conflitos de interesse no setor público; e a das medidas para o combate ao branqueamento de capitais. Todas sinalizaram orientações para um mais competente uso dos recursos públicos.

Com igual objetivo se aprovaram deliberações sobre a avaliação global da gestão de riscos, o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e o PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado.

Outra linha de ação concebida pelo CPC incidiu sobre a mobilização nacional de escolas, professores e alunos dos diferentes níveis de ensino. A força motriz foram sucessivas edições anuais de concursos e prêmios de vídeo e de artes plásticas, genericamente designadas de “Imagens contra a corrupção” e realizadas com o apoio do Plano Nacional de Leitura e vários parceiros da sociedade civil, a que correspondeu persistente interesse das comunidades educativas, da comunicação social e mesmo da Organização das Nações Unidas.

O Conselho de Prevenção da Corrupção procurou desde sempre articular a sua missão com organizações congêneres, nacionais, europeias e internacionais. O singular modelo português é hoje um padrão no mundo lusófono e na União Europeia, recebendo frequentemente delegações estrangeiras e grupos académicos que buscam conhecer a sua experiência.

Múltiplas diligências foram feitas também no plano interno, com a recolha, tratamento e análise de informações, movimentando o CPC muitas centenas de comunicações enquanto acompanhava tanto a aplicação dos instrumentos normativos e administrativos adotados pelas entidades públicas,

quanto a promoção de boas práticas e a disseminação de ferramentas de gestão suscetíveis de prevenir a corrupção e conexos.

Uma referência especial cabe à elaboração de vários pareceres feitos a solicitação da Assembleia da República e do Governo, sobre a conceção e adoção de medidas legislativas na esfera da corrupção e infrações conexas.

Em suma, o Conselho de Prevenção da Corrupção orientou a ação no sentido de promover a difusão dos valores da integridade, probidade, transparência e responsabilidade.

Para uma visão mais completa do trabalho produzido, recomenda-se a leitura dos **Relatórios de Atividades** disponíveis no sítio do CPC na internet.¹⁵

6. Nota final

Fazer um balanço da atividade de dez anos na presidência de uma Instituição como o Tribunal de Contas é uma tarefa difícil. Na verdade, tratando-se de uma Instituição que se relaciona com milhares de entidades públicas, compreender-se-á a riqueza e diversidade das relações que diariamente são estabelecidas e que não é possível descrever num relatório-síntese.

Faz-se, pois, apelo a que este breve relatório seja complementado com a leitura dos **Planos e Relatórios de Atividades trienais e anuais do Tribunal**, dos seus **pareceres, relatórios de auditoria e decisões** nos vários domínios da sua atuação, bem como dos **Anuários** relativos ao período em causa.

No plano pessoal, devo agradecer o extraordinário trabalho desenvolvido pelo Conselheiro José F. F. Tavares como Diretor-Geral do Tribunal de

¹⁵ Todos os documentos estão acessíveis em <http://www.cpc.tcontas.pt/>.

Contas – foi um apoio permanente e inexcedível, tantas vezes correspondendo a uma presença 24 horas por dia. A sua experiência e o facto de ser o decano dos agentes de ligação da rede internacional das organizações supremas de controlo, merece uma referência muito especial, uma vez que a sua voz é respeitada por todos, o que permitiu a grande relevância do Tribunal de Contas português na cena europeia (na EUROSAI) e mundial (na INTOSAI e nas relações com outras organizações internacionais). Devo, aliás, insistir no facto de o modelo adotado pelo Tribunal de Contas entre nós ser considerado no âmbito do direito comparado como modelar. Daí a cooperação suscitada pelo Primeiro Presidente Philippe Séguin junto das instituições da francofonia, em especial na iniciativa de Marselha. O mesmo se diga para as virtualidades de o modelo português comportar o conceito de jurisdição completa, no tocante à responsabilidade financeira em sentido estrito.

Devo ainda insistir na expressão do meu reconhecimento a todos os Juízes Conselheiros do Tribunal, bem como ao Ministério Público e a todos os funcionários da instituição, a que se deve em primeira linha o prestígio e a solidez do Tribunal de Contas. A intervenção dos Vice-Presidentes Conselheiros Ernesto Cunha e Carlos Alberto Morais Antunes correspondeu sempre a uma muito relevante forma de inequívoca contribuição para a consolidação e fortalecimento da reputação nacional e internacional da nossa instituição.

Insisto, porém, em que foi a excecional equipa de profissionais que constitui o corpo do Tribunal de Contas é que tem permitido afirmar o prestígio e a solidez da instituição – mercê da ação dos anteriores Presidentes, Professor Doutor António Luciano de Sousa Franco e Conselheiro Alfredo José de Sousa e de todos os seus magistrados.

Foi possível consolidar e concretizar a ideia de que o Tribunal de Contas em Portugal dispõe de um regime de jurisdição completa, o que permite traduzir a responsabilidade financeira *stricto sensu* num instrumento essencial do Estado de direito democrático. Não há confissão entre as jurisdições penal e administrativa e os mecanismos dissuasores consagrados na lei centram-se na especificidade da administração dos dinheiros públicos. Por outro lado, a persistente ação no tocante ao aperfeiçoamento das competências de auditoria – marca de uma moderna jurisdição de contas – tem sido

inteligentemente articulada com a fiscalização prévia, que apenas deve centrar-se em domínios que possam afetar a sustentabilidade das Finanças Públicas a médio prazo. O Tribunal de Contas há muito deixou de ser um tribunal de visto, mas as recentes operações de resgate em consequência da crise financeira de 2008 permitiram compreender que a fiscalização prévia não deve ser totalmente abandonada, já que o seu exercício teve indiscutíveis resultados positivos na consolidação orçamental e financeira.

Em suma, o Tribunal de Contas age em nome dos cidadãos. No limiar do século XXI, a instituição fazendo *jus* a uma história muito rica feita de ligações à representação democrática e ao consentimento dos cidadãos, recebeu as influências quer da experiência jurisdicional (no modelo francês, vindo de Napoleão e de 1807), quer na experiência dos órgãos supremos independentes de auditoria (na linha anglo-saxónica). No entanto, esta síntese permitiu consolidar, designadamente pela atribuição de poderes jurisdicionais, em especial sancionatórios, a todos os magistrados, o melhor do modelo jurisdicional, sem perder a assunção plena das funções de auditoria, com respeito pelas normas internacionais vigentes neste domínio. A evolução recente da auditoria financeira, no plano internacional, aponta, aliás, para a necessidade de haver instituições independentes de controlo fortes e dotadas de competências soberanas com vista à defesa, preservação e salvaguarda dos direitos e interesses dos cidadãos contribuintes e ao respeito pela equidade intergeracional, considerando as mais recentes tendências de fuga para o direito privado e de ilusão contabilística, que exigem um redobrado rigor por parte das instituições superiores de controlo das Finanças Públicas.

Guilherme d'Oliveira Martins

ANEXOS:

Anexo I – Publicações especiais do Tribunal de Contas no período 2005-2015

Anexo II – Alterações legislativas no período 2005-2015

ANEXO I

PUBLICAÇÕES ESPECIAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS 2005-2015

1. *Revista do Tribunal de Contas* (publicação regular);
2. *Tribunal de Contas. Contas com História*, ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 2007;
3. Virgínia Rau, *A Casa dos Contos. Os três mais antigos Regimentos dos Contos. Para a História do Tribunal de Contas*, ed. INCM, 2009;
4. Guilherme d'Oliveira Martins, *António de Sousa Franco (1942-2004). Biografia e Bibliografia principal*, Separata da *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs. 48 e 50, Lisboa, 2009;
5. *Regimentos e Ordenações Fazenda de 1516*, ed, Tribunal de Contas e INCM, 2013;
6. *Apontamentos das preleções do Dr. Afonso Costa sobre Ciência Económica e Direito Económico português*, ed. INCM, Lisboa, 2015.

ANEXO II

Alterações à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto) ocorridas entre 2005 a 2015

Lei de Alteração	Síntese do sentido das alterações
Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto	<ul style="list-style-type: none"> - Alargamento da jurisdição do Tribunal (Perseguir o dinheiro público onde quer que ele se encontre); - Clarificação das entidades sujeitas a fiscalização prévia, mantendo o visto prévio obrigatório para as operações efetuadas com dinheiros públicos no desempenho de funções administrativas, independentemente da natureza e forma jurídica da entidade que as realiza; - Melhor tipificação das infrações financeiras, designadamente através da clarificação das infrações que fazem incorrer em responsabilidade reintegratória: densificação dos conceitos de alcance e de pagamentos indevidos; - Intensificação da jurisdicionalização da 1.ª e 2.ª Secções, especialmente na atribuição de poderes para aplicar multas resultantes da quebra do dever de cooperação com o Tribunal; - Alargamento da legitimidade para interposição de ações de efetivação de responsabilidades financeiras, atribuindo competência subsidiária à do Ministério Público a órgãos de tutela e aos órgãos do sistema de controlo interna; - Fortalecimento da função recomendatória do Tribunal, considerando que o não cumprimento reiterado e injustificado das recomendações constitui infração sancionatória.
Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto	- Aperfeiçoamento do estabelecido na Lei n.º 48/2006, no que se refere ao instituto do pagamento voluntário e à possibilidade de relevação da responsabilidade pela 1.ª e 2.ª Secções
Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril	- Adequação às diretivas comunitárias sobre contratação pública
Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro	<p>Alteração decorrente do cumprimento do PAEF:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proíbe a produção de efeitos antes do visto a contratos de valor superior a 5 milhões de euros; - Sujeita a Visto as modificações objetivas de atos e contratos que impliquem encargos; - Aprofunda a responsabilização financeira no âmbito da contratação pública,

Lei de Alteração	Síntese do sentido das alterações
	designadamente através do agravamento das multas e alargamento do leque de situações passíveis de gerar responsabilidade;
Lei nº 2/2012, de 6 de janeiro	Clarifica a redação do artigo 47º - isenções de visto – face às alterações produzidas pela Lei nº 61/2011
Lei nº 20/2015, de 9 de março	<ul style="list-style-type: none"> • Adapta a LOPTC ao novo processo civil • Densifica a autonomia dogmática do direito financeiro substantivo e adjetivo, designadamente através de: <ul style="list-style-type: none"> – Inclusão de norma específica sobre interrupção da prescrição e respetivo prazo máximo; – Eliminação da figura das injunções, no domínio da responsabilidade sancionatória; – Consideração da falta injustificada de prestação de contas ao Tribunal como infração financeira, em alinhamento com a Lei de Enquadramento Orçamental; – Introdução da possibilidade de o Tribunal efetuar a atenuação especial da multa e a dispensa da multa, em determinados casos; – Estabelecimento de um modelo próprio de audiência de julgamento, com respeito pelo contraditório e pela autonomia do Juiz; – Acentuam-se as garantias jurisdicionais do processo, especialmente no âmbito das decisões interlocutórias, em que a intervenção do advogado passa a ser obrigatória; – Consagra-se a existência de um Regulamento único para o Tribunal

Salienta-se ainda a Lei de Enquadramento Orçamental – **Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro** – cujo artigo 66.º, para além de antecipar os prazos de entrega da CGE e emissão do respetivo Parecer, estabelece ainda como atribuição do Tribunal de Contas e respetiva **certificação**, a partir de 2018.

