

# **A fundamentalidade dos esquemas responsivos em matéria financeira e a vocação principlológica do Tribunal de Contas \***

Joaquim Freitas da Rocha  
Professor na Escola de Direito  
Universidade do Minho

Resumo: Num Estado de Direito, as malversações de dinheiros públicos não podem deixar de estar sujeitas a consequências desfavoráveis e gravosas, que dissuadam a reincidência e que introduzam na consciência coletiva a valorização da ideia de bem gastar recursos coletivos. Porém, os valores respeitantes às finanças públicas não estarão ainda suficientemente enraizados ao nível das perceções universalmente aceites, pelo que as atuações de controlo e de responsabilização frequentemente se demonstram inadequadas ou ineficientes. O presente contributo intenta valorizar o estatuto do Tribunal de Contas, afirmando-o como um Tribunal de princípios, e, simultaneamente, contribuir para um descentramento da análise tradicional, deslocando a retórica dominante do campo das receitas para o campo da despesa pública.

Palavras-chave: Direito financeiro público, controlo financeiro, responsabilidade financeira, Tribunal de Contas, despesa pública, princípios jurídicos, finanças públicas.

## **1. A indispensabilidade da responsabilidade nos quadros Estado de Direito**

Num Estado de Direito que se queira assumir como legítimo e genuíno, as malversações de dinheiros públicos não podem deixar de estar sujeitas a consequências desfavoráveis e gravosas, que não apenas dissuadam os prevaricadores em concreto de reincidir em práticas ética e juridicamente censuráveis, mas que igualmente introduzam na consciência coletiva a valorização da ideia de *bem gastar* recursos coletivos. Essas consequências poderão assumir diversíssimas formas, desde a invalidação de atos ou contratos, à imputação de sanções específicas aos infratores — como a suspensão ou cessação de vínculos de emprego público, o pagamento de multas ou coimas ou a aplicação de penas de prisão —, sem esquecer os juízos de censura política e a obrigação de reposição no erário público das quantias indevidamente utilizadas. Consoante o modo de controlo da atuação em causa e os respetivos atores, bem assim como os parâmetros de aferição da correção material e formal das condutas, falar-se-á em diferentes tipos de

---

\* O presente texto procura materializar em escrito os conteúdos da intervenção proferida no seminário "A natureza e a evolução da responsabilidade financeira", que decorreu em Lisboa, na sede do Tribunal de Contas, em 2 de outubro de 2017. Em termos discursivos, apesar de se considerar amiúde factuais reais, auditorias efetivamente realizadas, e decisões vertidas em acórdão ou sentença, a abordagem empreendida tem natureza abstrata e jurídico-normativa, e a metodologia é claramente dedutiva e de base principlológica, como cremos que deve ser a abordagem da ciência jurídica. O Direito — e, naturalmente, o Direito financeiro público — extrai-se das normas jurídicas (princípios e regras) e não dos factos.

responsabilização e de responsabilidade (social, política, administrativa, contraordenacional, criminal e financeira).

Em qualquer caso, pode assumir-se que à *responsabilidade* se imputam duas importantes funções, uma de natureza subjetiva, interior e pessoal (ligada aos motivos determinantes da vontade e à denominada prevenção especial), a outra de feição objetiva, comum e transpessoal (ligada à projeção social de certas atuações e à denominada prevenção geral). Ambas bem denotam e alteiam a sua indispensabilidade.

Pena é que, em concreto, tal estatuto de indispensabilidade não seja devidamente efetivado, desde logo porque não se incorpora na consciência coletiva o desígnio geral de bem gastar e de proteger o erário público. O valor "sustentabilidade financeira pública", e o correspondente bem jurídico, não estarão ainda suficientemente enraizados e sedimentados ao nível das perceções universalmente aceites, a ponto de ser *intuitivamente censurável* qualquer conduta que o infrinja, por parte de qualquer utilizador de dinheiros públicos <sup>1</sup>. Em consequência, as atuações de controlo e de responsabilização apresentam-se débeis, e revelam-se inadequadas ou ineficientes, quer sob o ponto de vista da sua operacionalização material (muitas vezes arquivadas por falta de provas e de meios), quer do ponto de vista da sua efetivação (as consequências e penas não surtem o efeito devido, a reincidência é frequente e é comum a ostensiva ignorância das recomendações).

Compreensivelmente, os custos para a maturidade do Estado de Direito são assinaláveis.

Em todo o caso, antes ainda de adentrar em considerações mais concretas, importa colocar em realce um tópico fulcral: tendo por referência o ordenamento jurídico português, não cabe apenas falar em patologias e malversações; sendo certo que estas são frequentes e devem ser combatidas tenazmente, a verdade é que também existem inúmeros exemplos de boa utilização de recursos e incontáveis *bondades financeiras*, nos

---

<sup>1</sup> A menção, no texto, a qualquer utilizador de dinheiros públicos não é inócua. Pretende significar a ideia de que, mais do que um sistema de sindicância subjetiva, orgânica ou funcional (que coloque o acento tónico na entidade que utiliza e gere recursos coletivos), exige-se, em matéria de Direito financeiro público, um sistema de sindicância material, que releve a utilização e disponibilidade desses dinheiros, independentemente de quem é o ator em causa e qual é a sua natureza jurídica (pública, privada ou mista). Tal ideia é patente, desde logo, ao nível legislativo, designadamente na previsão normativa contida do art.º 2.º, n.º 3, da Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97), nos termos da qual estão (ainda) sujeitas à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal as entidades *de qualquer natureza* que tenham participação de capitais públicos ou sejam *beneficiárias*, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos (sublinhados nossos, evidentemente). Além disso, o próprio Tribunal de Contas (TdC) incorpora indubitavelmente esta ideia nos seus atos e atividades, como se pode ver, a título exemplificativo no relatório de auditoria n.º 30/2017 - 2.ª secção (Seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas à *Autoridade Nacional de Proteção Civil* e à *Empresa de Meios Aéreos*), pp. 5 e 17, disponível em [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2017/2s/rel030-2017-2s.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2017/2s/rel030-2017-2s.pdf): "As AHB [associações humanitárias de bombeiros] na medida em que sejam beneficiárias de fundos públicos ou detentoras de ativos públicos, encontram-se sujeitas ao controlo da sua aplicação, aos fins que justificaram a sua atribuição, bem como ao cumprimento das normas jurídicas (...) aplicáveis à fiscalização do TdC".

mais diversos níveis de atuação: saúde (com um sistema nacional ao nível dos melhores do mundo), segurança pública e paz social (com um sentimento generalizado de normalidade que não é questionado), vivência democrática (com os atos eleitorais a decorrerem nos parâmetros adequados e devidamente controlados), etc.

Faz-se esta referência com o propósito de introduzir alguma ponderação discursiva: a retórica que segue poderá parecer negativa, pessimista ou amarga, mas não esquece — nem deve esquecer — que existem bons exemplos.

Seja como for, independentemente de todos os distintos meios de controlo da utilização dos dinheiros públicos se demonstrarem, no mínimo, ineficientes, a presente análise incide sobre a responsabilidade financeira em particular, isto é, aquela que é efetivada em específico pelo Tribunal de Contas, tendo por parâmetro normas jurídico-financeiras (*lato sensu*) e tendo por finalidade a apreciação da correção jurídico-financeira dos concretos atos de utilização de dinheiros públicos. Apartadas das presentes considerações ficarão, por conseguinte, as responsabilidades social, política, administrativo-disciplinar, contraordenacional e criminal.

## **2. O descentramento analítico e a excessiva ênfase na receita**

Um dos motivos indubitavelmente mais significativos que tem contribuído para que a responsabilidade em matéria financeira não tenha tido a atenção devida e seja abordada de um modo que poderá não ser o mais adequado, corporiza-se na *entorse de tratamento* relativamente às temáticas relacionadas com dinheiros públicos. Em rigor, será esta uma causa a par de outras, mas, por razões expositivas, decidiu-se relevá-la numa menção autónoma, atenta a sua importância.

Na verdade, constata-se sem dificuldade que a observação e o estudo do sistema financeiro público português são fortemente marcados por um desequilíbrio de abordagem, sobrevalorizando-se excessivamente a receita e os modos da sua obtenção, em detrimento da despesa e os modos da sua efetivação.

Pode falar-se a este respeito num *descentramento analítico*.

Em termos práticos e *realistas*, não será despropositado afirmar que quer o discurso académico, quer o discurso político, têm negligenciado a despesa pública, o primeiro dedicando uma significativa parte dos seus estudos e investigações às matérias atinentes à receita pública, particularmente as receitas tributárias, e mais particularmente ainda os impostos — de onde resulta uma profícua produção científica em matéria fiscal —, o segundo focando a sua retórica discursiva de modo quase obsessivo nas questões

orçamentais respeitantes aos ingressos, buscando justificações para os aumentos de carga tributária ou fazendo a apologia dos seus (por vezes meramente formais e aparentes) decréscimos. De resto, mesmo do ponto de vista da criação normativa ou legislativa, pode facilmente constatar-se tal tendência por via de uma mera consulta de alguns dos diplomas mais significativos, como a lei do orçamento do Estado.

Naturalmente que tal estado estimula ou reforça alguma displicência com que a despesa é encarada, prejudicando sobremaneira as funções de controlo, seja administrativo, seja jurisdicional (além, evidentemente, das instâncias de controlo político). Quanto ao denominado controlo social, o panorama é desolador: o cidadão comum ou as suas instâncias representativas não buscam — possivelmente porque não o conseguem — efetuar a perseguição ou sequele dos dinheiros de todos, do mesmo modo que a sociedade globalmente considerada se demonstra enviesada no discurso e nas considerações de ética coletiva.

### **3. A ineficiência dos esquemas responsivos**

Fala-se até ao momento na debilidade do controlo financeiro genericamente considerado, sinalizando-se a cultura de desvalorização da despesa pública como uma das mais relevantes causas para que tal aconteça.

Não é, infelizmente, a única.

Procuremos aprofundar o conhecimento dessas causas, direcionando agora a atenção para outras circunstâncias que se relacionam diretamente com o ordenamento jurídico, procurando demonstrar que nem sempre o Direito consegue cumprir convenientemente as funções para as quais está geneticamente pensado. Salientar-se-ão aqui, sem pretensão de exaustividade, e do mais para o menos generalista, (i) o défice de cultura democrática, (ii) a desorganização legislativa e administrativa, e (iii) o défice de transparência.

#### **3.1. Défice de cultura democrática e de Interesse público**

Um sinal nem sempre devidamente aludido, e que contribui para que o controlo das finanças públicas (*lato sensu*) não logre conseguir a efetividade desejada, prende-se com a preocupante debilidade democrática, materializada numa excessiva sobrevalorização dos órgãos executivos e presidenciais, em detrimento dos órgãos deliberativos e representativos. Embora tal seja logo patente ao nível nacional — é

frequente a alusão às "medidas do Governo" que, na realidade, são aprovadas pelo órgão legiferante primário (Parlamento, Assembleia da República) —, será ao nível dos subsectores institucionais que essa marca mais se faz notar, ao ponto de se poder mesmo falar num certo *presidencialismo*, como sucede, por exemplo, no quadro das (de algumas) Autarquias locais. Crê-se que esta presidencialização dos esquemas decisórios gera uma subcultura de autoridade, a qual, por sua vez, fomenta a sensação de impunidade e de quase sobrançeria com que as atuações de controlo são encaradas.

Além disso, o défice democrático revela-se igualmente ao nível da manifesta falta de formação dos atores decisórios, que mesclam códigos comunicativos de índole jurídico-financeira com códigos comunicativos de oportunidade e conveniência políticas. E nem se está a querer afirmar que tal mescla se faça dolosamente, pois frequentemente faz-se com mera negligência ou ignorância (embora não sejam negligenciáveis as situações de sobreposição de considerações de carreirismo político). De qualquer modo, mesmo a atuação negligente não pode ser considerada desculpável, atentas as relevantes funções de Interesse público subjacentes, e não pode ser perdido de vista que a displicência com que por vezes as normas jurídicas e os modos de sancionar a sua correta aplicação são encarados não podem deixar de revelar um sinal inquietante de impreparação e de falta de conhecimentos adequados.

Num quadro assim dimensionado, não estranhará que a noção de Interesse público não seja devidamente percecionada e interiorizada por quem decide e prepara as decisões, verificando-se frequentes casos de contaminação por interesses privados, sobrevalorização de componentes lucrativas, e ênfase numa certa cultura desvirtuosa da proximidade. Pense-se, a título meramente exemplificativo, na encomenda de estudos, pareceres ou análises que se revelam, *a posteriori*, serem perfeitamente desnecessários, inúteis ou dispensáveis.

### **3.2. Desorganização legislativa e administrativa**

Em segundo lugar, neste alinhamento discursivo, enfatiza-se a patente desordem normativa e legislativa, no que concerne aos diplomas atinentes à utilização dos dinheiros públicos em geral.

Com efeito, sem dificuldade se constata que a normação atinente às matérias de dinheiros públicos se encontra dispersa por vários instrumentos regulatórios, legislativos e não legislativos, muitas vezes sobrepostos e não raro contraditórios entre si. Pense-se, por exemplo, nos frequentes desencontros de previsão das disposições contidas na Lei de

organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC), na Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA), no Regime da administração financeira do Estado (RAFE) ou no Regime financeiro das Autarquias locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), bem assim como nos respetivos diplomas densificadores. Constata-se, com efeito, que a aplicação ao caso em concreto por parte das instâncias de controlo, como o Tribunal de Contas (TdC), afigura-se complexa e problemática, inviabilizando uma efetiva responsabilização de eventuais infratores <sup>2</sup>.

Paralelamente, duplicam-se estruturas organizatórias, administrativas e semi-públicas, igualmente duplicando desnecessariamente a efetivação de certas despesas, num contexto no qual as ditas “empresas municipais” podem ser apontadas como exemplos que, por vezes — mas nem sempre, saliente-se —, demonstram a desnecessidade de criação de estruturas. Casos existem em que tais “empresas” são criadas sem que se consiga discernir uma necessidade real que justifique a sua criação, designadamente aferindo das possibilidades de internalização das atividades em causa nos serviços camarários <sup>3</sup>.

### 3.3. Défice de transparência

Em terceiro lugar, cumpre trazer à análise um fator que, na verdade, consubstancia um certo alinhamento consequencial em relação aos anteriores: a falta de cultura de transparência, materializada no frequente desrespeito, sobrançeria ou indiferença com que a *accountability* é encarada, seja ao nível institucional — com dados informativos reiteradamente apresentados às instâncias de controlo de modo ligeiro ou enganador —, seja ao nível não institucional, com a prestação de informação ao cidadão e administrado comum a ser feita de modo panfletário e com base numa cultura de *power-point*, de tabelas, de gráficos ou de estatísticas convenientes, em *sites* quase personalizados. Os dados objetivos e reais, esses, muitas vezes não são disponibilizados a quem os solicita.

Concretizando: do ponto de vista institucional, não é raro os utilizadores de dinheiros públicos desvirtuarem os dados e as evidências, procurando demonstrar uma

---

<sup>2</sup> Para que se possa apreender de modo simples esta patologia, basta ver, por exemplo, o acórdão do TdC (Plenário) n.º 5/2013, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1spl/ac005-2013-1spl.pdf>, onde expressamente se menciona que a escolha dos enunciados linguísticos por parte do criador normativo (legislador) não terá sido a melhor, reconhecendo-se que a lei “não foi muito conseguida na explicitação do seu âmbito de aplicação”. V. ainda, a respeito, acórdão do Tribunal Constitucional n.º 109/2015, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150109.html>.

<sup>3</sup> Cf., por exemplo, acórdãos do TdC n.º 22/2013 ou 24/2013, ambos da 1.ª Secção /SS, disponíveis, respetivamente, em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac022-2013-1sss.pdf> e <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac024-2013-1sss.pdf>.

realidade que não tem correspondência com o mundo fáctico (*sein*), nem com o mundo do Direito (*sollen*). Mas, mesmo quando tal não acontece, verificam-se anomalias formais, como "inconsistências nos registos", "insuficiente normalização de procedimentos", "ausência de critérios uniformes de classificação" ou outras patologias que inviabilizam uma adequada compreensão dos atos e dos respetivos resultados <sup>4</sup>. E este aspeto é particularmente grave, pois se são as próprias entidades públicas e os seus órgãos (alguns deles com um nome ou *marca* bastante significativa em termos de projeção) a não seguirem o melhor exemplo, pergunta-se como poderá o cidadão comum sentir-se incentivado a segui-lo.

De resto, de um ponto de vista não institucional — isto é, na ótica precisamente desse cidadão comum, mero interessado —, também a informação não é convenientemente prestada, sendo o peticionante muitas vezes confrontado com o silêncio, ou com uma linguagem demasiado técnica e cifrada ou, quando muito, com respostas evasivas ou vagas, potenciando violações mais ou menos flagrantes do direito à informação administrativa genericamente consagrado no art.º 267.º da Constituição.

### **Sumário interino**

Pois bem, o que dizer da consideração conjunta dos fatores patológicos apontados (défice de cultura democrática, desorganização legislativa e administrativa, e défice de transparência) os quais, recorde-se, nem sequer são excludentes de vários outros a considerar?

A resposta emerge evidente: as funções de controlo, enquanto típicas funções preventivas e reativas aos comportamentos desconformes, não conseguem adequadamente prosseguir os seus desideratos. E no estrito quadro da responsabilidade financeira — aqui, objeto especial de atenção, como se disse —, a constatação do que vimos dizendo (atitudes de desrespeito, sobrançeria ou indiferença) assume proporções gravosas, na medida em que o Tribunal de Contas dispõe de um instrumento preventivo e dissuasor da mais elevada valia que é regularmente desconsiderado pelos destinatários: as recomendações. Sucede realmente que, mesmo após detetadas, verificadas, e

---

<sup>4</sup> V., a respeito, por exemplo, Relatórios de auditoria do TdC, n.º 16/2017 – 2.ª Secção (Controlo do Setor Empresarial do Estado efetuado pelo Ministério das Finanças), pp. 16 e 23 e ss., disponível em [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2016/2s/rel016-2016-2s.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2016/2s/rel016-2016-2s.pdf); n.º 18/2017 – 2.ª Secção (Auditoria orientada à situação financeira da SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE), p. 48, disponível em [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2017/2s/rel018-2017-2s.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2017/2s/rel018-2017-2s.pdf); ou n.º 26/2017 – 2.ª Secção [Auditoria à implementação do Plano Oficial de Contabilidade para o sector da Educação (POC-Educação) nos 811 agrupamentos de escolas de ensino básico e secundário e escolas não agrupadas], p. 28, disponível em [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2017/2s/rel026-2017-2s.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2017/2s/rel026-2017-2s.pdf)

comunicadas aos infratores as irregularidades, as recomendações do Tribunal — que podem ser emitidas com o propósito de não reprovação de condutas, não invalidação de atos ou de não punição de comportamentos — são frequentemente negligenciadas e, por vezes, reiteradamente não acatadas <sup>5</sup>.

#### **4. Propostas para um sistema financeiro público mais responsivo e responsável**

Tendo em vista este quadro pouco apreciável, várias são as frentes de atuação no sentido de encarar os problemas referidos, particularmente propiciando que as instâncias e os órgãos de sindicância e de controlo possam fazer uma cabal utilização do arsenal de instrumentos que têm ao seu dispor. Procurar-se-á, de seguida, identificar três linhas de reflexão que neste contexto parecem pertinentes: (i) a simplificação legislativa, (ii) a atribuição de centralidade à despesa pública e (iii) o reforço da componente principiológica da atuação do Tribunal de Contas.

Antes disso, porém, importa observar um aspeto crucial: defende-se que essas instâncias sejam operacionais e que os meios respetivos sejam consequentes, em termos de se poder saber com realismo quem, quando, e como utiliza recursos públicos. Defende-se, enfim, um Estado que possa ser persecutório dos dinheiros públicos. Não se defende, todavia — nem se pode defender nos quadros de um Estado de Direito — em Estado persecutório de pessoas ou Instituições. Importa enfatizar que o controlo em geral e o controlo financeiro em específico não são um fim em si mesmo, antes um meio para se atingir um fim mais elevado: a prossecução do Interesse público, realizado em ato por meio da satisfação de necessidades coletivas (e.g., saúde, educação, segurança pública, proteção ambiental, *socialidade*).

Procuremos, então, percorrer as linhas de reflexão acima aludidas.

##### **4.1. Simplificação legislativa**

Em primeiro lugar, e como modo de tentar obviar à confusão legislativa, seria proveitoso levar à prática um programa de simplificação normativa (legislativa) em matéria de disciplina jurídica das finanças públicas (Direito financeiro público), desde logo eliminando ambiguidades e promovendo a concatenação e articulação entre os

---

<sup>5</sup> V., por exemplo, acórdãos do TdC 24/2010, de 6 de julho de 2010, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2010/1sss/ac024-2010-1sss.pdf>, ou 44/2010, 1.ª Secção /SS, de 17 de dezembro de 2010, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2010/1sss/ac044-2010-1sss.pdf>. V., ainda, relatórios de auditoria n.º 18/2017, ou 30/2017, cit., no primeiro caso p. 54.



diversos diplomas e as respetivas normas. Por exemplo, não existe — e poderia existir — uma noção suficientemente segura de "entidade pública", extensível e aplicável no âmbito dos vários diplomas (como a LOPTC ou a LPCA, por exemplo), sendo que a simples existência de tal noção, acompanhada das consequentes remissões para a mesma, permitiram saber com clareza o âmbito subjetivo de cada um deles. Do mesmo modo, e ainda a título exemplificativo, poderia com proveito pensar-se numa noção (ou densificação) abrangente e transversal dos enunciados linguísticos "domínio" e "relações especiais", particularmente relevantes em matéria de controlo da atividade empresarial pública.

Ainda neste contexto, e numa perspetiva de maior fulgor (e absolutamente inovatória no quadro do ordenamento jurídico português) pergunta-se se não poderá ser viável a criação de um "Código financeiro público" que unifique e sistematize, de modo ordenado e coerente, todas as disposições normativas financeiras atualmente dispersas por vários diplomas.

#### **4.2. Centralidade da despesa pública**

Em segundo lugar, impõe-se atribuir centralidade à despesa pública, à sua introdução na consciência coletiva, à sua consideração mediática e social, ao seu ensino, e à sua correta disciplina jurídica. Na verdade, em matéria de dinheiros públicos, o discurso quase exclusivamente se centra nos tópicos da receita, particularmente nos impostos, sem que se reflita uma correspondente ponderação na aplicação em concreto aos domínios adequados. O resultado é dramático: muito se fala de carga fiscal e da falta de recursos, e pouco ou quase nada se fala da possibilidade de esses recursos serem suficientes, embora votados ao desaproveitamento e ao desperdício.

A formação desempenhará aqui um estatuto inafastável, seja ao nível académico — introduzindo nos respetivos currículos cursos, unidades curriculares e programas que contemplem a decisão despesista pública, nos seus mais variados domínios (político, económico, jurídico, etc.) —, seja ao nível não académico — promovendo-se ações de promoção da boa despesa pública ou ações de sensibilização (inclusivamente nos *media*) para a correta utilização dos dinheiros que integram o erário público. Em ambos os casos, o fim deverá ser o mesmo: contribuir para a consciencialização coletiva, para a interiorização intuitiva do bem jurídico *bem gastar*.

Ainda como modo de valorizar a despesa pública, e de um ponto de vista estritamente jurídico-normativo (designadamente, constitucional), questiona-se se a

sujeição de certos atos de despesa a referendo obrigatório ou a maiorias parlamentares reforçadas não poderia ser um caminho a seguir <sup>6</sup>. A determinação dos critérios adequados para aferir quais seriam tais despesas sujeitas a procedimentos agravados seria tarefa que envolveria alguma discricionariedade político-legislativa (considerando os valores envolvidos, os modos de financiamento, os prazos de pagamento ou amortização, a projeção geográfica das respetivas utilidades, etc.). Identicamente, poderia ser de ponderar o alargamento do controlo do Tribunal de Contas a determinados atos normativos de despesa pública, numa espécie de paralelo com o controlo preventivo da constitucionalidade, sujeitando certas decisões despesistas — normativas, repete-se; não os respetivos atos concretos de execução (como atualmente sucede) — a apreciação prévia por parte daquele. Naturalmente que a consecução de um desígnio deste jaez pressuporia uma estruturada revisão do sistema jurisdicional como está presentemente estruturado no quadro constitucional português, assim como um repensar das finalidades, atribuições e competências da jurisdição financeira e dos seus atores. Em todo o caso, o arrojo das reformas marca a grandeza dos sistemas que as instituem.

### **4.3. Reforço da principiologia**

Em terceiro lugar — e aqui enfrentamos aquele que seria, em rigor, o tópico central da presente intervenção —, torna-se imperativo aprofundar o caminho principiológico que o Tribunal de Contas tem vindo a seguir em tempos mais recentes.

Na verdade, o Tribunal de Contas não pode ser encarado como o "Tribunal das contas", um mero órgão de controlo contábil, burocrático e técnico, muitas vezes visto como uma "força de bloqueio". Muito mais do que isso, deve ser assumido como um verdadeiro órgão jurisdicional — possivelmente, expurgando-o das funções que não tenham tal natureza —, e como um autêntico *Tribunal de princípios*, no âmbito do qual (i) aplica normas jurídicas a casos em concreto (sem prejuízo de controlos abstratos, como, por exemplo, nos casos acima acabados de apontar), e (ii) sempre submetido a estritos critérios de juridicidade, tendo por pauta valorativa normas jurídicas, isto é, princípios e regras, escritos e não escritos.

Procuremos densificar, de modo tópico e sumário, alguns desses princípios, apontando as suas dimensões jurídicas essenciais. Enfatiza-se que se trata de uma

---

<sup>6</sup> Em termos de experiência constitucional estrangeira, v., por exemplo, o art. 159, n.º 3, b. da Constituição da Confederação Suíça (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*) disponível em <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf>.

abordagem tópica e exemplificativa, apropriada à presente colocação discursiva, não esquecendo que se está em presença de um conglomerado jurídico amplíssimo.

Aqui, salientam-se os seguintes:

- i) *Princípio da prossecução do Interesse público*, nos termos do qual toda a atividade financeira pública (obtenção de ingressos e realização de despesas) deve estar orientada à prossecução do (de *um*) Interesse público, materializado numa *necessidade coletiva* erigida à dimensão de necessidade fundamental, a ponto de dever ser o Estado ou outro ente público a cuidar da sua satisfação. Trata-se de um princípio com indubitável assento constitucional material, pelo que, conseqüentemente, toda a atuação financeira pública que não se reveja num determinado Interesse público fundante deverá ser considerada inconstitucional;
- ii) *Princípio da equidade intergeracional*, significativo da ideia de que toda a atividade financeira pública deve ser perspectivada numa *ótica transtemporal*, não podendo negligenciar os períodos que a antecederam nem os períodos que lhe sucederão. Com este enquadramento, o presente princípio apela, não apenas a uma adequada consideração dos efeitos futuros das decisões atuais (e.g., procurando-se privilegiar, quando possível, os gastos públicos que projetem utilidades para destinatários integrados em futuras gerações, acentuando as despesas de natureza reprodutiva ou não onerando tais gerações com encargos excessivos, derivados nomeadamente do crédito irresponsável), mas igualmente à apreciação do cumprimento dos *compromissos já anteriormente assumidos* (por exemplo, em sede de Direito internacional público ou de Direito da União Europeia ou que se materializam em garantias e direitos adquiridos com base em legítimas expectativas dos respetivos destinatários). Nesta medida, os entes públicos ou utilizadores de dinheiros públicos estão vinculados a um dever de especial atenção numa dupla direção (futuro e passado) <sup>7</sup>;
- iii) *Princípio da boa gestão*, relacionado os resultados da atuação financeira pública e apelando a uma contínua ponderação entre os meios ao dispor do ente público (recursos) e os fins que o mesmo consegue ou não atingir com a sua atuação (resultados). Será aqui de exigir a verificação de três *indicadores*

---

<sup>7</sup> Para desenvolvimentos, v. o nosso *Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis. Urgência de um Direito Financeiro equigeracional*, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, *Stvdia Iuridica* – 102, Coimbra editora, Coimbra, 2012, pp. 619 e ss.

*de performance*, a saber, a *economia* (constatando se foram utilizados os meios certos e se houve desperdício ou falta de parcimónia), a *eficácia* (aferindo se os objetivos inicialmente delineados são atingidos), e a eficiência (procurando saber se os resultados atingidos foram maximizados em face dos recursos disponíveis e dos objetivos propostos, e se seria possível obter melhores efeitos com tais meios) <sup>8</sup>.

- iv) *Princípio da transparência*, nos termos do qual a atividade financeira pública deve ser cognoscível e dada ao conhecimento, não se podendo materializar em dados secretos, ocultos ou de difícil acesso. Tal princípio densifica-se em verdadeiros deveres jurídicos de divulgação, seja de um modo abstrato (*erga omnes*) — em que os entes públicos publicitam a informação em formato apreensível por um normal destinatário —, seja de um modo concreto (*inter partes*) a determinado ator ou sujeito em específico, aqui se distinguindo a informação institucional que deve ser reportada aos órgãos de controlo (provedores, entidades administrativas, órgãos de tutela política, Tribunais, etc.) e a informação não institucional, a facultar aos cidadãos que o solicitem, enquanto contribuintes, beneficiários ou utentes, com interesse legítimo <sup>9</sup>.
- v) *Princípio da seletividade da despesa pública*, de acordo com o qual esta última não é fungível, devendo ser escalonada ou graduada, não sendo indiferente gastar em um ou em outro sentido. Aqui, a ponderação a efetuar deverá ter em atenção algumas coordenadas, devendo dar-se uma maior prevalência às despesas potenciadoras de *maior eficácia social* (isto é, que consigam projetar os seus efeitos positivos no mais alargado espectro possível de destinatários), ou devendo sobrelevar-se as despesas de *natureza reprodutiva*, em detrimento daquelas que produzam utilidades apenas no momento em que são efetuadas, ou pouco mais.

---

<sup>8</sup> Não é demais colocar em realce que se deve entender estar-se aqui em presença de um verdadeiro princípio jurídico, e não de um mero "princípio económico", pelo que é de aceitar a existência de autênticos deveres jurídicos, no sentido de programar e desenvolver a atuação segundo critérios racionais, maximizando ao máximo os recursos e os dinheiros disponíveis. Por outro lado, não se pode considerar que seja um simples princípio que induza considerações de oportunidade ou mérito da atividade sindicada, não obstante poder apelar a prerrogativas de apreciação de conveniência das atuações despesistas públicas. Na verdade, deve entender-se que o mesmo se situa nos quadros de um controlo de legalidade ou de juridicidade alargado.

<sup>9</sup> Naturalmente que num caso ou no outro (dever de publicidade e dever de informação), apenas existirá obrigatoriedade de divulgação ou fornecimento dos dados nas situações em que não haja outros interesses públicos relevantes que o impeçam (segurança de pessoas e bens, reserva de intimidade, segredo ou sigilo profissional, etc.), pois, em tais situações, prevalecerá a eventual reserva que aos casos se aplicará.

Além desses, como se disse, muitos outros princípios jurídico-financeiros existirão com relevância na atividade sindicante e judicativa do Tribunal de Contas, como o *princípio do Estado social* (socialidade), o *princípio da estabilidade e sustentabilidade das contas públicas* ou o incontornável *princípio da proporcionalidade*. Todavia, por razões de economia discursiva, não serão os mesmos aqui mencionados de modo autónomo.

Ainda assim, quanto a este último princípio (proporcionalidade), vem a propósito referir que esta metódica *jusprincipiológica* que aqui se defende não deve ser confundida com vaguidade ou permissividade na aplicação das normas jurídico-financeiras. Na verdade, já em várias decisões teve o Tribunal de Contas oportunidade de realçar este aspeto ao proceder a uma distinção entre aplicação cega da lei ("interpretação literal") e adequada ponderação de bens jurídicos, valores ou interesses conflitantes envolvidos (por exemplo, proteção da saúde, da infância ou do ensino), numa tarefa que, na verdade, constitui o núcleo essencial da atividade judicativa de qualquer Tribunal. Numa dessas decisões, teve ocasião de referir que "[a] margem de atuação de todas as entidades a quem a lei [a LCPA] se aplica ficou restringida (...). Mas não fica cerceada. Os seus destinatários devem articular as suas políticas de acordo com a situação legal que é igual para todos aqueles a quem se aplica, levando em conta as limitações estabelecidas no quadro geral referido". Adiante, escreve-se: "No caso em apreço o Município sabia, desde que a lei foi publicada, qual o seu âmbito e que estava vinculado ao seu cumprimento. Nomeadamente não podia assumir compromissos financeiros se não tivesse disponível previamente fundos para tal. O Município não pode é assumir tais compromissos sem essa disponibilidade financeira, criando expectativas nos eventuais destinatários das prestações e, sabendo isso, vir posteriormente numa espécie de "venire contra factum proprium" invocar um estado de necessidade (que não se verifica, de todo) para não cumprir a lei" <sup>10</sup>.

Em outro caso, foi mesmo mais longe, apelando ao princípio em referência (proporcionalidade) para sanar uma invalidade, dizendo: "Considerando a natureza do interesse público envolvido (...), considerando que as irregularidades formais poderiam ter sido sanadas por oportunas diligências instrutórias, considerando ainda que o contrato foi entretanto integralmente executado, não tendo até agora o contraente privado recebido

---

<sup>10</sup> V., por exemplo, acórdão do TdC (Plenário) n.º 20/2014, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/1spl/ac020-2014-1spl.pdf>.

os correspondentes pagamentos, considera-se, por razões de proporcionalidade, ser de sanar a nulidade apontada" <sup>11</sup>.

Por aqui se vê que a invocação de uma adequada principiologia permite aos atores financeiros (controladores e controlados) moldar de um modo conveniente as suas atuações, introduzindo componentes de rigor e certeza e sem que isso signifique complacência ou permissividade, nunca descurando a necessária adaptação aos casos em concreto. No que diz particularmente respeito à atuação do Tribunal de Contas, os princípios permitem-lhe exercer de modo muito mais fundamentado as suas funções de controlo e responsabilização das atuações financeiras desviantes, contribuindo decisivamente para o reforço do seu estatuto de ator indispensável num Estado de Direito sério.

## 5. Tópicos conclusivos

Procure-se concluir.

De modo sintético e que se pretende esclarecedor, resultam das considerações precedentes as seguintes ideias:

- Ao controlo e à responsabilização em matéria de utilização de dinheiros públicos imputam-se duas importantes funções, uma de natureza subjetiva e pessoal, outra de feição objetiva e transpessoal, esta última ligada à projeção social das atuações danosas e ao reforço da consciência coletiva;
- No quadro do ordenamento português, a função transpessoal não tem sido plenamente conseguida, não se incorporando na consciência coletiva o desígnio geral de bem gastar e de proteger o erário público;
- Um dos motivos que mais tem contribuído para tal será a desconsideração da despesa pública, focando-se excessivamente a atenção nas receitas;
- Igualmente se constata uma débil cultura democrática, valorizando-se excessivamente os órgãos executivos e presidenciais, em detrimento dos órgãos deliberativos e representativos;
- A noção de Interesse público não é convenientemente percecionada por quem decide e prepara as decisões, verificando-se frequentes casos de contaminação por interesses privados, sobrevalorização de componentes lucrativas e ênfase numa cultura desvirtuosa da proximidade

---

<sup>11</sup> V. acórdão do TdC (plenário) n.º 3/2015 <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2015/1spl/ac003-2015-1spl.pdf>.

- Existe alguma desordem normativa e legislativa, assim como alguma sobrançeria ou indiferença em matéria de prestação de contas;
- As soluções poderão passar pela simplificação legislativa, pela atribuição de centralidade à despesa pública, e pelo reforço da componente principiológica da atuação do Tribunal de Contas;
- A metódica *jusprincipiológica* não deve ser confundida com vaguidade ou permissividade na aplicação das normas jurídico-financeiras;
- Quanto ao Tribunal de Contas, os princípios permitem-lhe exercer de modo muito mais fundamentado as suas funções de controlo e responsabilização das atuações financeiras desviantes.