



A PRESIDENTE

Tribunal de Contas:

O visto e outras modalidades de controlo financeiro público

**Intervenção de Encerramento da Presidente do Tribunal de Contas, Filipa Urbano
Calvão**



A PRESIDENTE

Senhor Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira, em cuja pessoa cumprimento os organizadores deste Encontro e a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que nos acolhe

Senhores Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas

Demais Ilustres Oradores

Distintos Convidados

Minhas Senhoras e meus Senhores

Permitam-me começar por uma breve nota sobre o próprio debate que hoje aqui nos reuniu.

Num momento em que subsistem, no espaço público, equívocos relevantes – por vezes, grosseiros – e leituras imprecisas acerca da missão, das competências e da atuação do Tribunal de Contas, iniciativas desta natureza assumem particular importância.

Espera-se delas rigor, sentido crítico e, sobretudo, pluralidade – condições indispensáveis para que o debate seja, de facto, esclarecedor.



A PRESIDENTE

O nosso apreço pelo debate plural decorre de uma convicção simples: a confrontação de ideias é saudável e necessária, mas não deve jamais converter-se em fator de fragilização das instituições que servem o interesse público.

E é, portanto, nesse espírito, após as interessantíssimas intervenções dos Presidentes Eméritos do Tribunal de Contas e seus Juízes Conselheiros, do Procurador-Geral Adjunto e das vozes de referência da Academia, que darei também, em nome do Tribunal de Contas, um breve contributo.

Reconheçamo-lo com clareza: o que aqui verdadeiramente se discute – o que deve ser discutido – é o modelo de controlo da gestão das finanças públicas.

Trata-se de um tema técnico, sem dúvida, mas também com uma dimensão constituinte do Estado de Direito, na medida em que toca no modo como o Estado presta contas da utilização dos recursos que pertencem a todos – elemento essencial da confiança que deve sustentar a relação entre o Estado e os cidadãos.



A PRESIDENTE

Desde a sua fundação, o Tribunal de Contas tem orientado a sua atuação por princípios cuja relevância permanece intocada: independência, transparência, responsabilidade, profissionalismo e integridade.

Sublinho: não são meros enunciados formais. São princípios que estruturam a nossa atuação institucional e que se espelham no compromisso público que assumimos perante a sociedade. É deles, portanto, que decorre a credibilidade do nosso trabalho, e são eles que explicam a centralidade do Tribunal na arquitetura do Estado de Direito.

Num tempo marcado por rápidas transformações económicas, tecnológicas e geopolíticas, por pressões orçamentais crescentes e por exigências cada vez maiores de transparência, a gestão das finanças públicas enfrenta desafios particularmente exigentes. Paralelamente, o Tribunal de Contas enfrenta desafios que não se limitam à auditoria das contas públicas e da utilização dos recursos coletivos, mas que tocam no coração da *accountability* e da confiança dos cidadãos nas instituições.

O Tribunal de Contas opera, precisamente, nessa interseção entre a técnica e o princípio, entre o rigor jurídico e a exigência de boa governação, entre o controlo e a confiança.



A PRESIDENTE

E importa salientá-lo com clareza: o controlo amplo e integrado das finanças públicas – quando exercido com rigor técnico, independência institucional e legitimidade jurisdicional – não é um detalhe administrativo. É um pilar e um instrumento fundamental de promoção do bem comum.

É neste contexto que surge, afinal, o debate em torno da revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Como é sabido, a alteração do enquadramento legal do Tribunal é da competência da Assembleia da República. O Tribunal de Contas sempre aplicou – e continuará a aplicar – a lei que estiver em vigor.

Reconhecemos, aliás, que os regimes jurídicos evoluem e devem evoluir. Reformar instituições é legítimo e, muitas vezes, necessário.

Mas qualquer reforma nesta matéria deve preservar um equilíbrio essencial: o equilíbrio entre a autonomia na decisão de gestão pública e a responsabilidade na utilização dos recursos financeiros do Estado.



A PRESIDENTE

Chegado o momento considerado oportuno, o Tribunal de Contas não deixará de se pronunciar com clareza sobre as soluções que melhor assegurem a eficácia do sistema de controlo integrado e articulado e o reforço dos mecanismos de prevenção e de responsabilização, nem deixará de reafirmar o seu compromisso com a prossecução rigorosa da sua missão constitucional e legal, no quadro do reforço das exigências de responsabilidade, de transparência e de qualidade na gestão pública.

Porque o controlo externo independente não constitui um obstáculo ao desenvolvimento, nem o Tribunal de Contas trava decisões políticas.

Pelo contrário: é uma garantia de que o desenvolvimento e as decisões administrativas de execução de medidas políticas não se tecem à margem da lei e do respeito pelos recursos públicos.

É neste quadro que importa abordar a questão da fiscalização prévia.

O discurso frequentemente ouvido de que o controlo prévio constitui apenas uma barreira burocrática é, para utilizar um eufemismo, simplista.



A PRESIDENTE

A função essencial da fiscalização prévia é uma função de prevenção da ilegalidade e de contextos promotores de corrupção.

As regras jurídicas que enquadram a realização da despesa pública existem para assegurar uma gestão racional e equilibrada das finanças do Estado.

E o controlo prévio visa garantir que essas regras são respeitadas, antes de o dinheiro público ser efetivamente comprometido ou gasto.

Não se trata, portanto, de uma barreira burocrática. Trata-se de uma garantia de legalidade a montante. Detetam-se e corrigem-se desvios, *antes* que os recursos públicos sejam utilizados de forma ilegal ou irregular.

Os números ajudam a compreender a dimensão e importância desta função.

No ano de 2025, a fiscalização prévia e a fiscalização prévia especial asseguraram o escrutínio da legalidade de atos e contratos geradores de



A PRESIDENTE

despesa ou representativos de responsabilidades financeiras no valor de mais de 13 mil milhões de euros.

É verdade que, no mesmo ano, a taxa de recusa de visto prévio foi reduzida – cerca de 1,57 %, por referência ao número de processos objeto de decisão material. E a decisão de improcedência, em sede de fiscalização prévia especial, foi de apenas 0,21%. Mas estes dados devem ser interpretados com prudência.

Mais de 41% dos processos analisados em sede de fiscalização prévia enfermavam de ilegalidades ou de irregularidades financeiras que, embora não preenchendo os critérios para a recusa de visto, justificaram reparos e recomendações do Tribunal. Em sede de fiscalização prévia especial, essa percentagem sobe para mais de 60%.

Isto significa que se verificaram desconformidades com a lei em procedimentos cujo valor ascendia, no primeiro caso, a mais de 4 mil milhões de euros, e, no segundo, a mais de 2.8 mil milhões de euros.

Repito: nestes casos, o controlo prévio não bloqueia decisões – assinala as desconformidades, para que sejam corrigidas.



A PRESIDENTE

E não estou a considerar sequer, aqui, o número muito significativo de vistos que resultaram de correções no âmbito da instrução dos respetivos procedimentos.

Sejamos claros: rever o modelo de fiscalização prévia justifica-se e é legítimo. Mas eliminá-lo ou reduzi-lo significativamente equivaleria, na prática, a remover uma barreira de segurança de um sistema complexo.

Esvaziá-lo de conteúdo, mantendo apenas a sua aparência formal, não teria, naturalmente, resultado diferente. E seria possível fazê-lo, por exemplo, subindo excessivamente os limiares de valor sujeitos a fiscalização prévia.

Esta é uma matéria que, mais uma vez, compete ao legislador decidir, mas não deixarei de recordar que, sempre que consultado, o Tribunal de Contas tem manifestado abertura à atualização desses limiares, em linha com a Lei de Enquadramento Orçamental e com as Diretivas de contratação pública.



A PRESIDENTE

Eliminar, reduzir excessivamente ou manter a título meramente formal a fiscalização prévia – dizia –, equivaleria a remover uma barreira de segurança num sistema complexo.

Porque a ilegalidade seria então detetada apenas muito mais tarde, no controlo sucessivo, quando o dano para o erário público pode já ter ocorrido e, muitas vezes, se torna difícil – quando não impossível – repará-lo.

Por outro lado, há, hoje, uma amplamente reconhecida insuficiência de recursos na Administração Pública, que vive e trabalha em sobrecarga e que, por isso, tem de proceder ao controlo interno em condições muito difíceis – não surpreenderá, pois, que as irregularidades afetem contratos e outros atos, os quais perfazem um valor global de 7 mil milhões de euros.

Repare-se: o Tribunal de Contas tem um conhecimento muito amplo e profundo desta realidade na Administração Pública Portuguesa – e esse conhecimento não se esgota no plano da Administração Central, inclui também o plano da Administração Local e Regional.



A PRESIDENTE

Nessas circunstâncias, a verificação preventiva realizada por uma entidade externa e independente pode constituir – e constitui certamente – um fator de segurança para os próprios decisores públicos.

Recorde-se, aliás, que alguns países europeus que abandonaram o controlo prévio o fizeram apenas após um reforço significativo dos sistemas internos de controlo financeiro da Administração Pública.

Se o peso da burocracia é excessivo, o desafio do legislador deve ser o de rever, atualizando, as exigências legais na utilização dos recursos públicos. Não o de eliminar a verificação externa independente do cumprimento dessas exigências.

E se o controlo prévio vier a ser eliminado ou reduzido, então, a questão da responsabilização financeira torna-se ainda mais central para a credibilidade do sistema financeiro nacional e do Estado Português. Mais autonomia na decisão de despesa exige – terá de exigir – mais responsabilidade.



A PRESIDENTE

O modelo jurisdicional do Tribunal de Contas confere-lhe, nesse domínio, uma identidade singular.

Trata-se de um modelo consagrado no plano constitucional que combina auditoria e julgamento de responsabilidades financeiras, assegurando que a utilização de recursos públicos seja escrutinada em diferentes momentos e sob diferentes perspetivas.

Entre os seus benefícios mais relevantes destacam-se a garantia dada aos cidadãos de que existe uma instância independente que assegura a legalidade da gestão pública, a responsabilização efetiva dos gestores pelas decisões tomadas e a proteção reforçada associada às exigências jurídicas do processo jurisdicional.

Repito: a autonomia plena na decisão sobre a utilização do dinheiro público – isto é, uma autonomia desamparada da verificação externa prévia de legalidade – pressupõe, e tem de pressupor, por isso, uma responsabilidade igualmente plena pelo cumprimento das regras legais aplicáveis e pela prestação de contas.



A PRESIDENTE

O próprio Governo tem sublinhado, em diferentes momentos, a importância deste princípio.

Aguardamos, portanto, com interesse, para verificar de que modo essa preocupação se refletirá na proposta legislativa que venha a ser apresentadas.

Porque a eventual redução da responsabilidade – sobretudo se combinada com a extinção ou a redução significativa do controlo prévio – abriria um espaço preocupante de risco de relaxamento na disciplina da despesa pública, com consequências que poderiam projetar-se muito para além do presente.

Se aos gestores públicos cabe o dever de prestar contas com clareza e rigor, demonstrando que as decisões tomadas honram o princípio da legalidade e os padrões da ética pública, ao Tribunal compete assegurar que a responsabilidade financeira é apurada com justiça e proporcionalidade no caso concreto, contribuindo para um ambiente institucional em que a integridade é regra e não exceção.



A PRESIDENTE

O verdadeiro desafio, insisto, não é acabar com o controlo das finanças públicas. É torná-lo mais rápido, mais inteligente e mais seletivo.

E é precisamente nesse caminho que o Tribunal de Contas também tem vindo a trabalhar.

Estamos a investir no desenvolvimento de ferramentas de gestão de risco apoiadas em inteligência artificial, que permitem identificar com maior precisão os contratos e operações de maior complexidade ou risco financeiro.

O objetivo é claro: concentrar os recursos do Tribunal onde eles são mais necessários e acelerar a tramitação dos processos de menor risco.

Queremos um controlo das finanças públicas mais rápido porque mais inteligente e mais seletivo – não porque seja menos rigoroso.

A celeridade que se exige à Administração Pública e ao Tribunal deve ser acompanhada pela qualidade e legalidade intrínsecas da despesa apresentada pelas entidades públicas.



A PRESIDENTE

Minhas Senhoras e meus Senhores

A sustentabilidade das finanças públicas constrói-se sempre numa perspetiva de médio e longo prazo. O debate público, porém, tende frequentemente a privilegiar impactos imediatos, ignorando ou secundarizando as implicações futuras das decisões tomadas no presente.

Soluções que parecem facilitadoras no curto prazo podem revelar-se, com o tempo, profundamente onerosas para o interesse coletivo – e um legado muito problemático para as gerações futuras.

O Tribunal de Contas continuará, por isso, a afirmar-se como uma instituição rigorosa, independente e aberta à cooperação institucional, plenamente comprometida com a defesa do interesse público e com o reforço da confiança dos cidadãos na integridade da gestão financeira do Estado.

Porque a missão constitucional do Tribunal de Contas não se esgota na fiscalização de contas e da utilização dos recursos públicos.



A PRESIDENTE

A sua missão é também cultivar a transparência e promover a integridade de uma gestão pública rigorosa, orientada para o bem comum. E é, por aí mesmo, contribuir para a consolidação – sempre inacabada – do Estado de Direito democrático.

É esse o papel que a Constituição nos confia.

E é esse o compromisso que, todos os dias, procuramos honrar.

Muito obrigada.