



A PRESIDENTE

Encontro de Alto Nível sobre “Controlo Externo e Independência”

(Org. Tribunal de Contas de Espanha e Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI,
em colaboração com a Fundação Ortega-Marañón)

Experiências na gestão institucional da independência

Intervenção da Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Filipa Urbano Calvão

Madrid, 23 e 24 de março de 2026



A PRESIDENTE

Senhora Presidente do Tribunal de Cuentas, Doña Enriqueta Chicano

Senhor Representante da Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI

Senhor Presidente da Corte dei Conti italiana, Guido Carlino

Estimados colegas e amigos

Minhas Senhoras e meus Senhores

Permitam que comece por agradecer o convite dirigido ao Tribunal de Contas de Portugal para participar neste encontro de alto nível promovido pelo Tribunal de Contas de Espanha e pela Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (IDI), em colaboração com a Fundação Ortega-Marañón, dedicado a um tema que toca no coração da identidade institucional das nossas organizações: a independência das Instituições Superiores de Controlo.



A PRESIDENTE

A escolha deste tema é particularmente feliz. A independência constitui, simultaneamente, uma condição de credibilidade das nossas instituições e um dos fundamentos do papel que desempenhamos no Estado de Direito contemporâneo.

Contudo, como bem sabemos, a independência das Instituições Superiores de Controlo não é um conceito puramente formal. Ela não se esgota na afirmação de um princípio, nem se garante apenas através de disposições jurídicas. A independência constrói-se, sobretudo, através de um conjunto de condições institucionais – jurídicas, organizativas e culturais – que permitem às instituições exercer o seu mandato com imparcialidade, autoridade e responsabilidade.

É precisamente nessa dimensão prática – a da gestão institucional da independência – que procurarei situar a minha intervenção.

[\[1. Um princípio consolidado na comunidade internacional\]](#)

Hoje, felizmente, a independência das Instituições Superiores de Controlo constitui um princípio amplamente consolidado no plano internacional.



A PRESIDENTE

Da Declaração de Lima à Declaração do México sobre Independência das ISC, a comunidade internacional construiu um quadro normativo de grande coerência.

Esse quadro foi progressivamente desenvolvido no âmbito da INTOSAI, foi reconhecido no plano político pela Organização das Nações Unidas, e enriquecido por instrumentos adicionais que enquadram a diversidade de modelos institucionais existentes, incluindo aqueles em que as instituições de controlo exercem funções jurisdicionais (INTOSAI P-50), como é o caso do Tribunal de Cuentas, da Corte dei Conti e do Tribunal de Contas.

Este consenso internacional é extremamente importante – é ele que estabelece um conjunto de referências comuns quanto às condições que permitem às ISC exercer as suas funções com credibilidade e autonomia, incluindo, como sabemos, um enquadramento constitucional adequado, a independência dos seus juízes e dirigentes, a liberdade no planeamento das suas atividades de controlo, a definição dos programas de auditoria, o acesso à informação das entidades controladas, a possibilidade de comunicar livremente os resultados da fiscalização e a existência de autonomia administrativa e financeira.



A PRESIDENTE

Como também sabemos, contudo, esses princípios ganham verdadeira substância apenas quando se traduzem em soluções institucionais concretas. Cada sistema constitucional incorpora esses princípios à sua maneira, refletindo a sua própria história institucional e a sua própria cultura jurídica.

É nessa perspectiva que gostaria de partilhar convosco alguns traços da experiência portuguesa.

[\[2. A independência do Tribunal na arquitetura constitucional portuguesa\]](#)

No caso português, a independência do Tribunal encontra a sua primeira e mais sólida garantia na própria Constituição da República.

O Tribunal de Contas integra a estrutura do poder judicial e é reconhecido como órgão de soberania, a par dos demais Tribunais, do Governo, da Assembleia da República e da Presidência da República; e tem o estatuto de Tribunal Supremo, ao lado do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativo.



A PRESIDENTE

Esta solução não é apenas simbólica. Ela traduz uma escolha constitucional muito clara: a de colocar o controlo das finanças públicas ao nível das mais altas garantias institucionais do Estado.

A Constituição atribui ao Tribunal uma missão central no sistema financeiro público: fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas, julgar as contas que a lei determinar e efetivar responsabilidades financeiras.

Trata-se, na verdade, de uma função constitucional de garantia da legalidade financeira do Estado.

Essa inserção na arquitetura constitucional tem implicações particularmente relevantes.

Desde logo, significa que os poderes essenciais do Tribunal encontram fundamento direto na Constituição e não podem ser livremente alterados pelo legislador ordinário. E significa, também, que a sua posição institucional se encontra protegida no próprio desenho do Estado de Direito.



A PRESIDENTE

A partir dos princípios constitucionalmente fixados, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) reafirma a sua independência e as garantias dessa independência, acompanhando as recomendações da INTOSAI sobre a matéria.

Mas talvez o aspeto mais importante seja outro.

Ao integrar o Tribunal no poder judicial, o sistema constitucional português associa o controlo financeiro público aos valores que caracterizam a função jurisdicional: independência, imparcialidade, rigor jurídico e responsabilidade institucional.

[\[3. A independência dos membros\]](#)

A experiência internacional tem demonstrado que a independência das instituições depende, em larga medida, da independência das pessoas que as integram.

No caso português, os juízes do Tribunal de Contas beneficiam das garantias próprias da magistratura judicial.



A PRESIDENTE

O Presidente do Tribunal é nomeado pelo Presidente da República, solução que procura assegurar alguma legitimidade democrática à Instituição, ainda que indireta, no contexto do sistema constitucional. Os restantes juízes são selecionados através de procedimento concursal curricular próprio, que permite o acesso ao Tribunal a magistrados e a profissionais altamente qualificados nas áreas relevantes para o controlo financeiro público, e são nomeados pelo Presidente do Tribunal – um sistema adequado para mitigar o risco de condicionamento político das decisões do Tribunal.

Uma vez nomeados, os juízes beneficiam das garantias clássicas da magistratura: liberdade perante quaisquer ordens ou instruções, inamovibilidade e irresponsabilidade pelas decisões que proferem.

Estas garantias não constituem privilégios individuais. Constituem instrumentos institucionais destinados a proteger a liberdade de julgamento e a assegurar que as decisões do Tribunal se baseiam exclusivamente no Direito e nos factos.



A PRESIDENTE

[4. Um mandato amplo e evolutivo]

Outro elemento decisivo da independência institucional reside na amplitude do mandato atribuído à Instituição.

No caso português, esse mandato foi sendo progressivamente consolidado ao longo das últimas décadas.

Uma etapa particularmente importante ocorreu com a revisão constitucional de 1989, que abriu caminho a um modelo mais abrangente de controlo financeiro público e permitiu ao Tribunal exercer funções jurisdicionais no domínio da responsabilidade financeira.

A Lei aprovada dois meses após aquela revisão viria a ser um diploma marcante para a Instituição, desde logo por ser o primeiro, após a Constituição de 1976, a conferir ao Tribunal um quadro normativo próprio, em observância do seu estatuto constitucional.

A legislação subsequente consolidou essa evolução, alargando progressivamente o universo de entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, e, hoje, a jurisdição do Tribunal abrange todas as entidades que



A PRESIDENTE

gerem ou utilizam recursos públicos, independentemente da sua natureza jurídica.

Paralelamente, a auditoria afirmou-se como instrumento central da atividade do Tribunal, em linha com os princípios INTOSAI.

Para além da verificação da legalidade das operações financeiras, o Tribunal desenvolve auditorias de desempenho, avaliando também a qualidade da gestão pública à luz de critérios de economia, eficiência e eficácia.

Em conformidade, o Tribunal está organizado em três Secções especializadas e duas Secções de âmbito regional.

As competências das Secções especializadas são as seguintes:

– A 1.ª Secção exerce o controlo a priori e o controlo concomitante de atos e contratos que envolvam despesa pública ou a assunção de compromissos financeiros relevantes;



A PRESIDENTE

- A 2.ª Secção é responsável pelo controlo concomitante e a posteriori das contas das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, bem como pela realização de auditorias financeiras, de conformidade e de desempenho;
- A 3.ª Secção tem a seu cargo a função de efetivação de responsabilidades financeiras, com poderes de julgar as infrações financeiras e de aplicar sanções ou condenar à reintegração.

Esta evolução reflete uma tendência comum a muitas instituições de controlo: a passagem de um modelo centrado exclusivamente na legalidade formal para um modelo mais amplo de avaliação da gestão pública.

[5. Acesso à informação e capacidade efetiva de controlo]

Naturalmente, o exercício efetivo de um mandato desta natureza exige acesso pleno à informação relevante.

No ordenamento jurídico português, o Tribunal beneficia do direito à coadjuvação das autoridades públicas, em termos equivalentes aos



A PRESIDENTE

tribunais judiciais. As entidades sujeitas à sua jurisdição estão obrigadas a facultar todas as informações necessárias ao exercício da fiscalização.

Existe também uma relação estruturada de cooperação com todos os serviços e organismos que integram o Sistema de Controlo Interno da Administração Pública, que permite reforçar a coerência global do sistema de controlo financeiro.

Essa articulação entre controlo interno e controlo externo, traduzida, também, na harmonização dos respetivos critérios, constitui um fator importante para a eficácia global do sistema.

Designadamente, há momentos de partilha de informação relevante sobre programas de controlo, de modo a evitar sobreposições e a promover uma maior coerência entre as diferentes instâncias de fiscalização financeira.

[\[6. Transparência, comunicação e relação com o Parlamento\]](#)

A independência institucional exige, ainda, liberdade para comunicar os resultados da atividade de fiscalização.



A PRESIDENTE

No caso do Tribunal de Contas português, os relatórios e decisões são, em regra, públicos, e a publicidade da sua atividade constitui um elemento essencial da sua função institucional.

Exercício e expressão de transparência, essa publicidade permite o escrutínio da gestão financeira pública pelas instituições políticas e pelos cidadãos – abrindo caminho, assim, para um apoio às opções políticas mais responsável e mais consciente.

E, nesse contexto, assume particular relevância a relação e o diálogo institucional mantido com o Parlamento.

O Tribunal apresenta à Assembleia da República o Parecer sobre a Conta Geral do Estado e presta regularmente informações que apoiam o exercício do controlo parlamentar das finanças públicas. Trata-se de uma relação institucional que reforça a transparência e a responsabilidade democrática na gestão dos recursos públicos.

No contexto da última reforma orçamental, o Tribunal passou a ser ouvido pela Assembleia da República no âmbito da discussão da proposta



A PRESIDENTE

de Orçamento do Estado, designadamente no que respeita às recomendações formuladas nos pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

Esta evolução reforça a articulação entre controlo externo e escrutínio parlamentar, contribuindo para que as conclusões do Tribunal possam informar de forma mais direta o debate democrático sobre a gestão das finanças públicas.

[7. O acompanhamento das recomendações]

Uma dimensão particularmente relevante da atividade do Tribunal reside, precisamente, na formulação de recomendações dirigidas às entidades auditadas.

No exercício das suas funções de controlo, o Tribunal de Contas de Portugal procura não apenas identificar irregularidades ou fragilidades na gestão pública, mas também contribuir para a melhoria das práticas administrativas.

Nesse contexto, as recomendações assumem um papel essencial. Elas constituem, em grande medida, um instrumento de orientação



A PRESIDENTE

institucional, destinado a promover a correção de deficiências detetadas e a reforçar a qualidade da gestão dos recursos públicos.

Mais do que um mero resultado formal da atividade de auditoria, as recomendações representam um mecanismo de interação com as entidades fiscalizadas, orientado para a melhoria contínua dos sistemas de gestão e de controlo.

Para que cumpram plenamente essa função, o Tribunal acompanha a sua implementação. Esse acompanhamento pode realizar-se através de auditorias específicas ou mediante a prestação de informação por parte das entidades auditadas, permitindo avaliar o grau de acolhimento das recomendações e o impacto efetivo das medidas adotadas.

[\[8. Autonomia administrativa e capacidade institucional\]](#)

Finalmente, a independência institucional exige condições adequadas de funcionamento.



A PRESIDENTE

O Tribunal de Contas dispõe de autonomia administrativa e financeira, define autonomamente o seu programa anual de atividades e aprova o seu projeto de orçamento.

A gestão financeira da instituição assenta, aliás, num modelo que combina um orçamento de funcionamento integrado no Orçamento do Estado com um orçamento próprio, constituído pelas receitas provenientes da sua atividade de controlo prévio e sucessivo.

Este modelo permite assegurar uma gestão financeira autónoma e transparente, reforçando as condições institucionais necessárias ao exercício independente das suas funções, designadamente, na decisão de quais auditorias a fazer em cada ano.

Mas talvez o recurso mais importante da Instituição seja o seu capital humano.

A experiência demonstra que a credibilidade das Instituições Superiores de Controlo depende, em grande medida, da qualidade técnica do trabalho que realizam, e o Tribunal de Contas português dispõe de um



A PRESIDENTE

corpo técnico altamente qualificado, cuja competência e integridade constituem uma das principais garantias da qualidade do controlo externo.

[9. Independência como responsabilidade institucional]

Permitam-me concluir com uma breve reflexão.

A independência das Instituições Superiores de Controlo é frequentemente descrita em termos de garantias jurídicas e institucionais. Essas garantias são, naturalmente, indispensáveis.

Mas a experiência mostra-nos que a independência é também uma responsabilidade permanente.

Uma responsabilidade que se traduz na qualidade técnica do trabalho realizado, na imparcialidade das decisões, na capacidade de dialogar com as instituições democráticas, sem abdicar da autonomia de julgamento, e na cultura da transparência perante os cidadãos.



A PRESIDENTE

Num contexto em que a gestão das finanças públicas se torna cada vez mais complexa – marcado por novas formas de intervenção pública, por desafios económicos e geopolíticos globais, bem como por exigências crescentes de responsabilização –, o papel das Instituições Superiores de Controlo torna-se particularmente relevante.

E por isso vemos com apreensão o processo de revisão da lei do Tribunal de Contas de Portugal, que está em curso. Não porque a lei esteja a ser revista – o que seria adequado e oportuno – mas porque parece querer-se, por um lado, eliminar o controlo prévio e, por outro, aliviar os pressupostos da responsabilidade financeira – sob pretexto de melhorar a eficácia da Administração Pública, mas, na verdade, constituindo um risco para as finanças públicas.

Reduzir a relevância do controlo externo independente não parece ser a forma mais eficaz de melhorar nem a *accountability* financeira nem a credibilidade do Estado.

A sustentabilidade das finanças públicas constrói-se sempre numa perspetiva de médio e longo prazo. Privilegiar impactos imediatos, ignorando ou secundarizando as implicações futuras das decisões



A PRESIDENTE

tomadas no presente, pode convidar a optar por soluções aparentemente facilitadoras, hoje, mas profundamente onerosas para o interesse coletivo, amanhã, e um legado muito problemático para as gerações futuras.

Minhas Senhoras e meus Senhores

Caros Amigos

A independência não é um fim em si mesma, mas é o instrumento que permite assegurar algo mais fundamental: a confiança dos cidadãos na boa gestão dos recursos públicos, na solidez das instituições democráticas e na qualidade – sempre em construção – do Estado de Direito.

Muito obrigada.