X Seminário Ibero-Afro-Americano de Direito e Controlo

O Direito Social, o Direito Dúctil e a Consensualidade: o papel dos órgãos de controlo.

A Consensualidade e o Tribunal de Contas de Portugal

Intervenção da Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

Lisboa, 19-23 de outubro de 2026 | Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

A PRESIDENTE

Senhor Embaixador do Brasil em Portugal, na sua pessoa saúdo todos os Presidentes e Conselheiros dos TdC brasileiros aqui presentes, assim como os respetivos Procuradores e Auditores

Senhora Subdiretora-Geral da FDUL

Senhor Presidente do FIBE e queridos amigos co-organizadores deste evento, com uma especial palavra de saudação aos Presidentes do IRB e da ATRICON e ao Prof. Sebastião Helvécio

Querido Amigo do TdC de Angola, Presidente Sebastião Gunza

Demais ilustres palestrantes

Distintos Convidados

Minhas Senhoras e meus Senhores

É com particular satisfação que, em nome do TdC de Portugal, participo neste X Seminário Ibero-Afro-Americano de Direito e Controlo, que nos convida a refletir sobre algumas das questões mais exigentes que hoje se colocam ao Direito Público e às instituições a quem cabe assegurar a boa utilização dos recursos públicos e a defesa do interesse coletivo.

O tema desta edição do Seminário – O Direito Social, o Direito Dúctil e a Consensualidade – elenca três elementos que nos remetem para uma mesma interrogação de fundo: como pode o Estado, num contexto de crescente complexidade global e de afirmação de poderes privados supranacionais, enfrentando desafios económicos, sociais e institucionais, responder às necessidades dos cidadãos, assegurar a efetividade dos seus direitos e, simultaneamente, preservar a legalidade, a responsabilidade e a confiança que devem sustentar a ação pública?

Esta interrogação interpela diretamente as Instituições Superiores de Controlo. Não apenas porque lhes compete fiscalizar a utilização dos dinheiros públicos, mas também porque a qualidade dessa utilização, a sua conformidade com o Direito e os seus efeitos sobre a vida das pessoas constituem dimensões inseparáveis de uma boa governação financeira.

É este o ponto de partida da reflexão que gostaria de partilhar convosco sobre o lugar do controlo externo neste quadro em transformação, com particular atenção à experiência do Tribunal de Contas de Portugal e à especificidade do seu modelo institucional.

[Os direitos sociais e a responsabilidade de controlar]

Os direitos sociais ocupam um lugar fundamental na arquitetura constitucional dos Estados de Direito democráticos. Bem sabemos que a sua

concretização depende, em larga medida, da capacidade das instituições públicas para transformar os recursos disponíveis em prestações sociais, em serviços e em respostas efetivas às necessidades da comunidade – domínio em que a qualidade da gestão pública adquire uma expressão humana que não pode ser ignorada.

Por isso, a escassez dos recursos, a multiplicação das necessidades e a pressão crescente sobre os sistemas de proteção social tornam ainda mais exigente a responsabilidade de quem decide, administra e fiscaliza a aplicação dos dinheiros públicos.

Não basta assegurar que a despesa foi autorizada e executada de acordo com as normas aplicáveis. Importa, igualmente, compreender se os recursos foram utilizados de forma económica, eficiente e eficaz, e se os objetivos públicos foram alcançados de forma adequada.

Esta perspetiva não implica, evidentemente, que o controlo financeiro possa substituir-se à definição das prioridades políticas, à escolha dos instrumentos de política pública ou à avaliação que cabe, em primeira linha, aos órgãos democraticamente legitimados.

Implica, sim, reconhecer que a fiscalização dos dinheiros públicos não pode ignorar a finalidade a que estes se destinam, nem os resultados que a sua utilização permite alcançar – ou falha em permitir alcançar.

[A ductilidade do Direito e a exigência de um controlo materialmente informado]

É neste contexto que ganha particular significado a reflexão sobre o Direito dúctil. Em causa está uma conceção do Direito atenta à complexidade das sociedades contemporâneas e à necessidade de articular princípios, valores e interesses que, não raras vezes, se encontram em tensão.

Num ordenamento constitucional plural, a aplicação do Direito não pode, obviamente, ignorar a diversidade das situações concretas nem dispensar a ponderação exigida pela coexistência de bens juridicamente protegidos – desde logo, a ponderação entre as necessidades comuns da população e o interesse público financeiro, no presente, mas também a ponderação da sustentabilidade intergeracional.

Esta abertura não equivale, porém, à relativização da norma, à liberdade de decidir à margem dos parâmetros legais e à irrelevância ou indeterminação dos deveres jurídicos. E não pode significar uma redução da segurança jurídica, nem pode significar a redução da previsibilidade da ação pública que o Direito público tem, precisamente, por função garantir.

É com esta complexidade que também o controlo externo das finanças públicas é chamado a lidar.

A apreciação da gestão pública não se realiza num espaço abstrato, indiferente às circunstâncias em que as decisões são tomadas, aos objetivos prosseguidos ou às consequências financeiras e sociais que delas decorrem.

Neste contexto, uma abordagem puramente formal do controlo é manifestamente insuficiente. Mas uma *abordagem materialmente informada do controlo* deve, todavia, ser compreendida com rigor.

Não se trata de opor a legalidade à eficiência, nem de admitir que a invocação de resultados desejáveis possa justificar a violação de normas jurídicas.

Porque, se for essa a alternativa, então, o que há que repensar é o sentido e conteúdo das normas legais substantivas que impõem as condições e os limites à atuação administrativa, sempre que manifestamente não sejam adequadas a promover os objetivos de eficiência e eficácia da ação pública, no respeito pelos direitos dos cidadãos e das empresas.

O que em causa está ou deve estar é o reconhecimento de que a conformidade legal, sendo indispensável, não esgota, necessariamente, a avaliação da qualidade da gestão pública.

O controlo materialmente informado não é, assim, um controlo menos jurídico. É um controlo que procura compreender melhor o significado jurídico, financeiro e institucional das decisões que aprecia.

O acompanhamento dos processos, a qualidade da informação disponível, a identificação atempada de fragilidades e a formulação de recomendações adequadas e de comandos mais incisivos podem contribuir para melhorar a gestão pública e prevenir irregularidades.

A verdadeira exigência consiste, portanto, em aprofundar a capacidade de compreender e avaliar, sem diluir os critérios jurídicos que legitimam a intervenção das instituições de controlo.

[A consensualidade: diálogo, cooperação e limites institucionais]

A mesma preocupação está presente na transformação dos modos de atuação administrativa.

A Administração Pública contemporânea recorre, em domínios cada vez mais diversos, a instrumentos de concertação, negociação e cooperação.

A *Administração consensual* traduz a procura de respostas construídas através do diálogo, sem que isso implique o desaparecimento da autoridade pública ou a renúncia aos deveres que a vinculam. São disso exemplo, no ordenamento jurídico português, as conferências procedimentais – figura consagrada no CPA de 2015 e que foi pensada pela Prof. Marta Portocarrero, minha colega da UCP, no início do presente século.

O consenso, contudo, não constitui um valor absoluto. A sua legitimidade depende dos termos em que é alcançado, dos interesses que serve e do respeito pelos princípios jurídicos aplicáveis.

É neste ponto que a consensualidade convoca, de modo particularmente expressivo, as Instituições Superiores de Controlo.

Quando a Administração dispõe de margem para negociar condições contratuais, ajustar a execução de compromissos ou construir soluções com outras entidades públicas ou privadas, a fiscalização não pode ignorar a natureza dessas relações. Deve, antes, procurar assegurar que a

flexibilidade admitida pelo ordenamento jurídico é exercida com fundamento, transparência e responsabilidade.

O desafio consiste em controlar sem paralisar, em fiscalizar sem alterar a lógica da flexibilidade procedimental e em preservar a margem legítima de atuação administrativa sem abdicar da exigência de prestação de contas.

Até porque, em certos domínios de consensualidade, o controlo deve tornar-se, até, mais exigente – pense-se que a margem de negociação traz riscos acrescidos de opacidade ou de tratamento desigual.

Mas que espaço têm, afinal, as ISC para adotar instrumentos consensuais no desenvolvimento do controlo da gestão pública?

É certo que as ISC têm um amplo espaço de diálogo institucional na execução das suas competências – na interação com as entidades fiscalizadas, na interação com o órgão de controlo interno –, mas o diálogo institucional não se concentra, necessariamente, num ambiente de consensualidade.

[O Tribunal de Contas de Portugal: independência, diálogo e responsabilidade]

Pelo menos, o diálogo institucional não significa negociar os critérios de legalidade nem ceder no plano das exigências de responsabilização. Significa criar condições para que a informação seja mais completa e os procedimentos mais claros, para que as entidades fiscalizadas possam exercer efetivamente os seus direitos e para que as recomendações formuladas contribuam para a melhoria da gestão pública.

O diálogo e a cooperação constituem, neste sentido, uma expressão de responsabilidade institucional: cada entidade cumpre a sua missão, reconhecendo que a eficácia do conjunto depende, também, da capacidade de articular esforços.

Esta mesma convicção sustenta a participação do Tribunal de Contas de Portugal nas redes internacionais de Instituições Superiores de Controlo. E, nesta sede, a eventual diversidade dos modelos de controlo não deve ser vista como um obstáculo à cooperação. É, antes, uma razão acrescida para o diálogo comparado.

É claro que as soluções institucionais não podem ser transpostas de um ordenamento jurídico para outro sem consideração pelas respetivas estruturas constitucionais, competências e garantias. Mas podem ser objeto

de reflexão crítica, permitindo identificar experiências relevantes e compreender melhor as possibilidades e os limites de cada modelo.

Num seminário como este, que reúne, há dez edições, tradições jurídicas ibero-americanas e também africanas, esta dimensão assume particular significado. A partilha de experiências não exige uniformidade institucional. Exige abertura intelectual, rigor comparativo e atenção às especificidades de cada ordem jurídica.

É neste ponto que cabe equacionar, no ordenamento jurídico português, o espaço que pode ocupar a importação da experiência de consensualidade assumida pelos Tribunais de Contas do Brasil ou, numa perspetiva próxima, a "importação" para o controlo financeiro público português da lógica dos modelos consensuais e negociais consagrados no nosso CPA.

O momento que vivemos, de reforma legal da organização e das competências do Tribunal de Contas, torna oportuna a ponderação de outros caminhos para o desenvolvimento de uma função que continua a ser do Tribunal de Contas: a função de prevenção de ilegalidades e de ineficiências na gestão dos dinheiros e ativos públicos, que tem, também, uma dimensão pedagógica.

Ora, à partida, pode equacionar-se que um novo contexto para a concretização dessa função seja o de "sentar à mesa" os órgãos administrativos e os diferentes sujeitos interessados numa dada situação concreta, marcada pelo impasse na realização de despesa pública ou de investimento, marcada pelo impasse na concretização plena e eficaz do investimento público já realizado.

Em abstrato, várias soluções são equacionáveis.

Retomo o exemplo das conferências procedimentais. Tendo em conta que a relativa pouca adesão a este modelo consensual, sobretudo quando em causa estão diferentes níveis de organização administrativa, parece estar relacionada com a dificuldade de identificar ou reconhecer o responsável pela promoção deste momento de consensualidade, poderá, eventualmente, ser um caminho a ponderar reconhecer ao Tribunal de Contas, em procedimentos com relevância financeira, a tarefa de promoção deste momento de diálogo e de eventual atestação do consenso alcançado como uma solução conforme ao direito. Ou uma função de mediação, promotora de diálogo para assegurar a prossecução eficiente dos interesses públicos, como propõe o exemplo brasileiro.

Não deixo, porém, de alertar para a imprescindibilidade de afastar o risco de transformar o Tribunal de Contas num ator que se substitui à Administração Pública ao conformar o interesse público. O que se poderá

almejar é um tribunal que contribua para a criação de condições de diálogo entre diferentes instituições administrativas e os interessados privados, com o fito de desbloquear situações de prejuízo evidente para as finanças públicas.

Mas permitam-me que assinale a necessidade de prudência no caminho a percorrer. Há, aqui, pelo menos, dois desafios principais face ao enquadramento constitucional e legal das funções do TdC:

1. Como se dá o salto – no plano lógico-jurídico – da Administração Pública consensual para um TdC dialógico e mediador dos interesses públicos e até privados na gestão das finanças públicas? Basta o argumento de que, assim, se contribui para uma melhor e mais eficiente conformação do interesse público? E, com isso, o Tribunal não invade o espaço autónomo de decisão concreta da Administração?

2. É avisado introduzir a consensualidade no domínio do controlo de tipo sancionatório?

   Em que termos pode a homologação/atestação, pelo TdC, da solução consensual implicar a renúncia ao exercício jurisdicional de poderes sancionatórios? É legítimo, no nosso ordenamento, um Tribunal renunciar ao exercício do poder sancionatório ou de efetivação de

responsabilidade financeira, em nome de uma melhor, mais eficiente realização do interesse público?

Minhas Senhoras e meus Senhores

A experiência brasileira do consensualismo no controlo externo é, por isso, um caminho a ponderar com prudência, no campo de novas formas de diálogo com as entidades fiscalizadas, para que o Tribunal de Contas de Portugal continue a desenvolver com eficácia a sua função de prevenção de ilegalidades e ineficiências na gestão pública financeira.

São muitas as questões e dúvidas que aqui deixo, perante o desafio que os Tribunais de Contas do Brasil nos colocam – tribunais que sempre procuram novos caminhos ao encontro dos cidadãos.

São dúvidas que deixo, certa, porém, de que as três dimensões que dão tema a este seminário – Direito Social, Direito Dúctil e Consensualidade – não reclamam um controlo menos independente ou menos rigoroso. Reclamam um controlo capaz de compreender melhor a realidade sobre a qual incide, capaz de atuar com proporcionalidade dentro dos limites legais e capaz de contribuir para a qualidade da gestão pública, sem se substituir a quem tem a responsabilidade de decidir.

No caso do Tribunal de Contas de Portugal, esta exigência deve ser conciliada com a sua natureza constitucional de tribunal, órgão jurisdicional integrado no sistema judicial, e com as competências jurisdicionais que lhe estão atribuídas.

Não dispomos, no quadro normativo vigente e no que se avizinha, de instrumentos processuais equivalentes aos modelos de processo estrutural desenvolvidos noutras experiências jurídicas. Não seria rigoroso ignorar essa diferença.

Isso não significa, porém, que o Tribunal esteja limitado a uma intervenção desligada da evolução dos processos de gestão pública ou indiferente às possibilidades de prevenção e melhoria que a lei lhe oferece.

Se, em Portugal, o controlo externo não pode prometer, por si só, a concretização dos direitos sociais, nem substituir as decisões políticas e administrativas de que essa concretização depende, pode, contudo, contribuir decisivamente para que os recursos públicos sejam utilizados de forma legal, responsável e orientada para os fins que justificam a sua afetação, não estando nem devendo estar, à partida, excluída a possibilidade de a função de prevenção e correção de ilegalidades e de ineficiências ser assegurada num contexto de uma maior consensualidade.

No fim, o que está sempre em causa é satisfazer as necessidades comuns da população, dos seus direitos sociais, e consolidar a confiança dos cidadãos nas instituições e na forma como estas administram os recursos que lhes pertencem.

Uma confiança que exige legalidade, transparência e responsabilização, mas também instituições capazes de compreender a complexidade dos desafios contemporâneos e de exercer as suas funções com rigor, equilíbrio e sentido de responsabilidade.

É, pois, no equilíbrio entre independência e cooperação, entre rigor e compreensão da realidade, entre responsabilização e prevenção, que o controlo externo pode continuar a afirmar a sua relevância constitucional e a servir, com a autoridade que lhe é própria, os cidadãos e o Estado de Direito, procurando sempre renovar-se, na concretização da sua missão.

Muito obrigada.