



Contiguidades do Controlo Financeiro Público: Avaliação de políticas e controlo jurisdicional



I. Amplitude das competências do TC

A CRP define o TC como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social;
- b) Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- c) Efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei;

LOPTC

Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos(...);

Verificar as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitos à sua prestação

Apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades referidas (...)

Da conjugação

- da competência do TC para apreciar a economia, eficácia e eficiência da gestão financeira das entidades sob a sua jurisdição
- com os princípios que presidem à gestão pública consagrados na Lei de Execução Orçamental (economia, eficiência, eficácia e equidade intergeracional),

resulta a vinculação do Tribunal a uma componente de avaliação de elementos muito substanciais dos programas e políticas.

O art. 18.º da LEO estabelece que

- **A assunção de compromissos e a realização de despesa pelos serviços e pelas entidades pertencentes aos subsectores que constituem o setor das administrações públicas estão sujeitas ao princípio da economia, eficiência e eficácia.**
- **O art. 13.º impõe que**
- **A atividade financeira do setor das administrações públicas está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras**

II. Regimes jurídicos especiais

- **No RJPPP ou no Regime da Atividade empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL), a existência de estudos prévios sobre a partilha de risco, o fundamento económico-financeiro ou de estudos técnicos, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira, através da identificação dos ganhos de qualidade e a racionalidade acrescentada**
- **Estes estudos constituem pressupostos do procedimento, sob pena de nulidade e/ou de responsabilidade financeira.**

- **A apreciação, pelo TC, em sede de Visto Prévio de tais estudos não é um procedimento meramente formal de verificação da existência, mas antes uma efetiva análise da sustentação e capacidade técnica de demonstração da bondade da solução.**

Avaliação de políticas e controlo jurisdicional

III. As auditorias representam, por sector, programa, entidade ou política, um repositório de informação, de constituição dinâmica dada a realização de follow-up, não negligenciável.

- **Destacamos as auditorias de resultado, em que o confronto da execução com os objetivos, os indicadores de risco, o calendário e os recursos afetos permite a caracterização da execução, pistas sobre a validade do programa e preciosos elementos para a redefinição, reajustamento ou abandono do mesmo.**

Avaliação de políticas e controlo jurisdicional

- De igual modo, as auditorias concomitantes, especialmente quando emanam da identificação de riscos ou vícios transversais ou quando acompanham a execução de projetos cuja fiscalização preventiva suscitou dúvidas contribuem com retratos objetivos, independentes, próximos da realidade, muitas vezes supra setoriais, que comportam, naturalmente, uma vertente de avaliação do programa ou da política, face aos princípios e competências acima referidos.

IV. O exemplo do Tribunal de Contas Europeu

- **Em modelo próximo, o Tribunal de Contas Europeu inscreveu no seu Plano, por ex., “auditorias das medidas da UE em relação à segurança alimentar, à desertificação na UE, ao Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia, ao Fundo Fiduciário da UE para África, à transparência do financiamento das ONG, à Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma(...). Outra tarefa prioritária será a realização de um exame panorâmico dos transportes e mobilidade”.**

Os exames panorâmicos são “documentos descritivos e analíticos sobre domínios de intervenção vastos e complexos ou sobre questões de gestão, nos quais o Tribunal expõe a sua experiência e conhecimentos adquiridos acerca do tema escolhido, muitas vezes de um ponto de vista transversal”.

O Exame Panorâmico dos Transportes e Mobilidade, do final de 2018, “descreve e analisa as ações da UE no domínio dos transportes. Incide sobre investimentos em infraestruturas financiados pelo orçamento da UE e apresenta temas transversais assinalados em recentes auditorias sobre os cinco principais modos de transporte”.

Outros exemplos da atividade do TCE:

O Relatório Especial nº 33/2018: “Combater a desertificação na UE: uma ameaça crescente que exige mais ação”, em consonância com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das NU.

PARECER N. 6/2018 sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, entre outros.

Também o Government Accountability Office dos Estados Unidos acompanha as funções de auditoria com a análise de questões como o sistema de pensões ou a estratégia de combate ao tráfico de drogas, tendências demográficas, programas de ciência e tecnologia, etc.

V. Aproveitamento dos conhecimentos obtidos de forma independente e Desenvolvimento dos Resultados numa ótica de transparência e de apoio à avaliação e decisão

Problemas:

- 1. Deficiente ou inexistente definição de objetivos, afetação de recursos, de indicadores de desempenho, de calendarização;**
- 2. Ausência de avaliação precedente e posterior;**
- 3. Organicidade dos programas governamentais.**

VI. As funções jurisdicionais, propriamente ditas, do TC

O Visto – a apreciação dos Estudos apresentados com o contrato sujeito a fiscalização; as opções aptas a gerar desequilíbrio financeiro; a iniciativa de auditoria concomitante.

Quanto à efetivação da responsabilidade financeira, a análise das políticas e dos programas é, necessariamente, tida em conta em sede de elemento subjetivo, seja no domínio da consciência da ilicitude ou da culpa. Um programa mal definido, com informação contraditória e suscetível de gerar dúvida razoável cria um território de desresponsabilização.