A IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NA DEFESA DO ESTADO DE DIREITO

COORDENAÇÃO
Joaquim Freitas da Rocha
Hugo Flores da Silva

REVISÃO TEXTUAL
Ana Rita Silva

EDITOR
EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.
Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76, 78 e 80
3000-167 Coimbra
Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901
www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA
FBA.

EDITOR
EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Agosto, 2021

DEPÓSITO LEGAL

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

ALMEDINA | GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

A importância do Tribunal de Contas na defesa do Estado de Direito / coord. Joaquim Freitas da Rocha, Hugo Flores da Silva. – 1ª ed. – (Fora de coleção)
ISBN 978-972-40-9726-8

I – ROCHA, Joaquim Freitas da
II – SILVA, Hugo Flores da

CDU 347

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UID/05749/2020

PREFÁCIO

Hoje em dia, tornou-se já quase um lugar-comum falar de crise: fala-se da crise do direito, da crise económica, da crise climática ou ambiental, da crise migratória, da crise das instituições, da crise pandémica. Afigura-se-nos que o sociólogo Bauman soube bem capturar a essência da nossa contemporaneidade, cunhando a expressão "modernidade líquida" para a traduzir. As várias e simultâneas crises permanentes, em que as sociedades humanas do século XXI parecem viver imersas, são indissociáveis destes tempos rápidos, em que tudo parece relativo, passageiro, transitório, pois possuímos cada vez menos certezas e pontos de referência seguros. Há, além do mais, um sentimento geral de que todas as soluções conhecidas estão esgotadas, nada há de novo ou passível de criação. A recente venda de uma escultura invisível pelo criador italiano Salvatore Garau – existente afinal só na mente do seu autor – é o perfeito epítome, parece-nos, do vazio criativo, da exaustão do pensamento atual, na sua busca pelo choque e pelo sensacionalismo instantâneo.

Uma das consequências mais nefastas deste estado de crise(s) permanente(s) em que vivemos é a falta de confiança nas instituições, por parte dos cidadãos, que se instalou. Há bibliografia e estudos abundantes que apontam a relação clara entre as derivas políticas populistas das últimas décadas e esta frustração popular com as promessas reiteradamente não cumpridas de construção de sociedades de bem-estar, inclusivas e de progresso constante e inelutável. Estas elevadas expectativas sociais foram alimentadas pela retórica política e consubstanciaram-se em

catálogos cada vez mais extensos de direitos, criando a ilusão da impossibilidade do retrocesso. Ora, se é certo que podemos identificar formas de manipulação de informação na origem do sucesso do populismo, também é verdade que importa reconhecer que governantes democraticamente eleitos dos mais variados países e cores políticas, pelo seu envolvimento escandaloso em casos graves de corrupção, forneceram munições de peso aos inimigos da democracia, ao mesmo tempo que a globalização económica e as transformações tecnológicas falharam em alcançar, afinal, a tal sociedade do bem-estar para todos.

Este perigoso divórcio do povo em relação aos seus representantes eleitos e ao sistema democrático partidário tradicional foi magistralmente exposto por Zagrebelsky na sua obra *A crucificação e a democracia*, a partir da realidade italiana, mas facilmente transponível para outras sociedades atuais. Se buscarmos testemunho deste distanciamento, vamos facilmente encontrá-lo nos elevados e crescentes índices de abstenção nos atos eleitorais, ou na preferência manifestada pelos projetos políticos que acolhem discursos anti-elite, alimentados pelo cultivo da dicotomia maniqueísta do "nós, o povo" contra "eles, os políticos".

O que fazer? A resposta ou reação a este estado de coisas parece-nos dever passar, ainda e sempre, pelas instituições que corporizam o Estado de Direito. O Tribunal de Contas, quer pelo seu legado histórico, quer pelo facto de ter sabido manter-se depositário da confiança dos portugueses, quer ainda pelo prestígio e autoridade dos seus juízes, é uma peça fundamental e insubstituível da restauração possível da credibilidade do Estado português no século XXI. O alcance da sua existência e atuação vai, pois, muito para lá do que a perceção mais superficial sobre si possa intuir: atinge o coração e essência da nossa democracia, ao permitir que se construa uma relação de confiança entre os administrados e os administradores.

O livro que agora se oferece ao leitor é, a nosso ver, uma peça preciosa que permite a reflexão e análise sobre o Tribunal de Contas português, não como mero objeto estático de uma qualquer taxonomia jurídica, para "expor em vitrina", mas como entidade viva, em tensão e diálogo permanente com a sociedade portuguesa, na sua história e na nossa contemporaneidade. Estão de parabéns os organizadores da obra, pela ideia oportuna e feliz, mas também por terem sabido congregar visões tão diversas, mas sempre complementares, que servirão de apoio,

seguramente, à melhor compreensão do papel do Tribunal de Contas, no seu passado, presente e futuro.

A obra surge naturalmente enquadrada no plano de atividades do Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov), no âmbito do grupo de investigação JusLab, Laboratório da Justiça. Com efeito, este grupo de investigadores, integrado pelos coordenadores da obra e alguns dos autores, tem procurado pensar o direito aplicado, em particular a partir da dialética que se estabelece, no plano da justiça, entre sistema e problema. Tendo eu a honra de poder, neste momento, coordenar esta área de investigação no JusGov, não posso deixar de expressar um sentido agradecimento aos coordenadores e aos autores dos valiosos contributos que compõem esta obra. A todos, o nosso bem-haja!

As minhas últimas palavras vão dirigidas aos destinatários deste livro, os leitores, que imagino como grupo diverso, composto de juristas, economistas, politólogos ou simplesmente o mais comum dos cidadãos. A todos desejo que encontrem nestas páginas estímulo para reflexão e para a construção do seu próprio e autónomo entendimento sobre o Tribunal de Contas enquanto instituição vital à nossa sociedade democrática. Como tantas vezes sucede com os portadores de más notícias, o Tribunal de Contas nem sempre tem "boa imprensa" e é por vezes alvo fácil para críticas que visam genericamente "a burocracia". Há, no entanto, que ver para lá do acessório... e da retórica fácil e demagógica. O que não invalida a análise crítica, mas antes a torna possível, fundando-a no conhecimento da instituição, da sua história, do seu enquadramento normativo e principiológico, da sua atuação. Se este livro, como se espera, tiver encontrado os seus interlocutores, na sociedade portuguesa, então a nossa missão estará cumprida. Boas leituras!

Maria Clara Calheiros
Professora Catedrática da Escola de Direito da Universidade do Minho

ÍNDICE

Prefácio 5

O Tribunal de Contas na estrutura do Estado
José F. F. Tavares 9

O Papel Fundamental do Tribunal de Contas:
Da Perspetiva Nacional ao Plano da União Europeia
Diogo Feio 23

Risco Orçamental e Responsabilidade Financeira:
Estudo sobre a Integração do *Sovereign Credit Default Swaps*
e Derivados de Crédito na Legislação Orçamental Portuguesa
Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins 37

O Reforço dos Deveres de Colaboração Informativa
do Tribunal de Contas
Hugo Flores da Silva 57

Tipologia e Natureza Jurídica dos Atos Praticados
pelo Tribunal de Contas
Joaquim Freitas da Rocha 87

Reflexões sobre a Jurisdição do Tribunal de Contas
Licínio Lopes Martins, Pedro Matias Pereira 127

Quo Vadunt os Nossos Impostos?
Manuel Pires 143

Repensar o Controlo Prévio dos Contratos Públicos pelo Tribunal de Contas: Uma Alteração Cirúrgica
Marco Caldeira 153

Jurisdição e Competências do Tribunal de Contas
Maria do Rosário Anjos 181

A História do Visto do Tribunal de Contas: Olhar para o Passado para Compreender (Criticamente) o Presente
Maria d'Oliveira Martins 207

Game of Thrones: Tribunal de Contas como 'Mother of Dragons' do Estado de Direito (Breves Anotações)
Rita Calçada Pires 255

Constituição, Proporcionalidade e Responsabilidade Financeira Reintegratória
Tiago Lopes de Azevedo 287