

SEGUNDO CICLO DE ESTUDOS

Ciências Jurídico-Administrativas

***Compliance* no Direito Administrativo tendo por base o Princípio da Transparência**

Diana Rosa

M

2024

**Sob orientação do
Professor Doutor António Francisco de Sousa**

FACULDADE DE DIREITO



AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma Dissertação de Mestrado em simultâneo com o desempenho de funções laborais revelou-se uma tarefa árdua. Para a sua conclusão foi fundamental o apoio de familiares, amigos e docentes.

O primeiro agradecimento dirige-se à minha família.

Ao meu Pai, por todo o amor e carinho que sempre me deu. A ele, que muitas vezes acreditou mais em mim do que eu própria, devo-lhe a resiliência que hoje me caracteriza e, de entre tantas lições de vida, a de que devemos sempre encerrar os ciclos que decidimos iniciar.

À minha irmã, que mais do que ninguém está ciente das dificuldades que a vida me colocou à frente, e que sempre cuidou de mim e me apoiou, desempenhando um papel que em muito se assemelhou ao de uma mãe por uma filha.

À família que nunca me falhou, sobretudo nos momentos mais difíceis.

O segundo agradecimento vai para os meus amigos, pela amizade verdadeira, por estarem presentes nos bons e nos maus momentos, e por torcerem pela minha chegada à meta.

Em último lugar, agradeço em especial ao meu Orientador, o Professor Doutor António Francisco de Sousa, pelos conhecimentos adquiridos ao longo do meu percurso no Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas, lecionado na Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

RESUMO

Ao longo das últimas décadas, escândalos financeiros e políticos, com graves consequências económicas, mancharam a imagem de instituições públicas, colocando em causa o funcionamento da Administração Pública.

A crescente preocupação com o combate à corrupção, de forma eficaz, pede a adoção de novos ou de mais rigorosos deveres por parte do Estado e dos seus servidores. Para que se alcance este objetivo fundamental, é necessária uma abordagem em que o Estado regule, procurando uma atuação colaborativa por parte de todos, e criando ao mesmo tempo mecanismos que permitam a fiscalização de toda a atividade, por forma a garantir uma prossecução do interesse público eficaz, legal e transparente.

A atuação da Administração Pública deve ser transparente. A transparência é, pois, uma exigência do Estado de Direito (democrático), que é essencial para a concretização das exigências de boa governança. A transparência, para além de possibilitar uma análise e avaliação da *performance* governamental, uma vez dela decorre um dever de prestação de contas, também contribui para o reforço da democracia. Desta forma, a transparência não pode deixar de ser analisada enquanto corolário do princípio do Estado de direito (democrático).

Nesta senda, o instituto do *compliance* ganhou relevância, sendo entendido como o conjunto de normas e regulamentos (internos e externos) que devem ser observados pelas instituições e órgãos públicos, por forma a assegurar que todos os agentes tenham consciência das funções que desempenham e das responsabilidades que lhes estão afetas.

Neste contexto, a presente exposição parte da análise do instituto do *compliance*, considerando o seu conceito, os seus fins e exigências, para melhor compreender o papel fundamental da transparência no âmbito do direito administrativo, sobretudo ao nível do combate contra a corrupção. O presente estudo termina com a análise do papel de fiscalização do Tribunal de Contas em matéria de gastos públicos, o qual é crucial para a promoção da boa governança (financeira) pública e, desta forma, para o combate contra a corrupção.

Palavras-Chave: Administração Pública, Boa Governança, *Compliance*, Corrupção, Direito Administrativo, Estado de direito (democrático), Gastos Públicos, Interesse Público, Prestação de Contas, Transparência, Tribunal de Contas.

ABSTRACT

Over the past few decades, financial and political scandals, with severe financial consequences, have tarnished the image of public institutions, jeopardizing the functioning of the Public Administration.

The growing concern about the effectively fight against corruption, requires the adoption of new or stricter duties by the State and its servants. To achieve this fundamental objective, there is the need for an approach in which the State regulates, seeking for collaborative action by all parts, that at the same time creates mechanisms that allow the supervision of the whole activity, in order to ensure an effective, legal and transparent pursuit of the public interest.

The performance of the Public Administration must be transparent. Transparency is, therefore, a requirement of the (democratic) rule of law, which is essential for the achievement of good governance requirements. Transparency, in addition to enabling an analysis and evaluation of governmental performance, since from it derives a duty of accountability, also contributes to the strengthening of democracy. Therefore, transparency must be considered as a corollary of the principle of the (democratic) rule of law.

This way, the institute of compliance has gained relevance, being understood as the set of rules and regulations (internal and external) that must be observed by institutions and public agencies, to ensure that all officials are aware of their roles and responsibilities.

In this context, this presentation is based on the analysis of the compliance institute, considering its concept, purposes and requirements, in order to better understand the fundamental role of transparency in the scope of administrative law, especially in the fight against corruption. This study ends with the analysis of the supervisory role of the Court of Auditors in matters of public spending, which is crucial for the promotion of good public (financial) procurement and, therefore, for the fight against corruption.

Keywords: Accountability, Administrative Law, Compliance, Corruption, Court of Auditors, Good Governance, (Democratic) Rule of Law, Public Administration, Public Interest, Public Procurement, Transparency.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	3
RESUMO.....	4
ABSTRACT.....	5
ÍNDICE.....	6
ABREVIATURAS.....	8
INTRODUÇÃO.....	9
PARTE I - DIREITO ADMINISTRATIVO E PRINCÍPIO DO <i>COMPLIANCE</i>.....	11
PARTE II – O PAPEL DA TRANSPARÊNCIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	13
1. A transparência ao serviço do Estado de Direito democrático.....	13
2. A transparência administrativa enquanto princípio.....	16
3. A transparência na atividade e organização administrativas.....	22
3.1. A transparência no âmbito da organização administrativa.....	24
3.1.1. A dimensão estática da organização administrativa.....	24
3.1.2. A organização administrativa em sentido dinâmico.....	25
4. A transparência enquanto condição indissociável de combate à corrupção.....	28
4.1. Transparência e Regime Geral de Prevenção da Corrupção.....	30
a) A declaração de rendimentos, património e relações institucionais.....	31
b) O reporte de situações de conflitos de interesses.....	32
c) A falta de informação acerca da parcialidade organizativa.....	37
- Os planos de prevenção de riscos.....	37
- A Diretiva <i>Whistleblower</i>	38
- O Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC).....	39
PARTE III – O TRIBUNAL DE CONTAS E A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	42

1. A atividade de controlo financeiro do Tribunal de Contas.....	42
1.1. Controlo financeiro externo e controlo financeiro interno.....	44
1.2. O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC).....	48
2. A promoção da boa governança pelo Tribunal de Contas.....	50
CONCLUSÃO.....	54
BIBLIOGRAFIA.....	56

ABREVIATURAS

Al./ Als. – Alínea/ Alíneas

AP – Administração Pública

Art./ Arts. – Artigo/ Artigos

Cfr./ Cf. – Confrontar

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPC – Conselho de Prevenção da Corrupção

CRP – Constituição da República Portuguesa

Ed. - Edição

ISC – Instituição Superior de Controlo

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

MENAC – Mecanismo Nacional Anticorrupção

Op. cit./ ob. cit. – Obra citada

PPR – Plano de Prevenção de Riscos

RGPD – Regime Geral da Proteção de Dados

SAI – *Supreme Audit Institutions*

SCI – Sistema de Controlo Interno

Seg./ segs./ ss. – Seguinte/ Seguintes

TdC – Tribunal de Contas

TFUE – Tribunal sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tribunal da União Europeia

Vol. – Volume

INTRODUÇÃO

“O *compliance* tem a sua origem na administração privada, onde é considerado indispensável, especialmente nas grandes e médias empresas”¹.

É facto que o *compliance* surgiu, em primeiro lugar, no setor financeiro e bancário, tendo-se expandido posteriormente no seio de instituições e empresas privadas. O *compliance*, apesar de ter começado por se destacar no setor empresarial, tem vindo a assumir nos últimos anos, um papel determinante no seio da Administração Pública, sobretudo no âmbito daquelas instituições públicas que são mais fortemente regulamentadas e controladas².

“Um Estado de Direito – digno de o ser – não dispensará a transparência como paradigma de atuação e são inúmeras e irrefutáveis as vantagens que dela advêm”³, uma vez que possibilita uma análise da *performance* governamental, ao mesmo tempo que contribui para o reforço da democracia. A transparência, sendo uma garantia jurídica essencial e um corolário do princípio do Estado de Direito (democrático), é o ponto fulcral da presente exposição.

O presente trabalho encontra-se estruturado em três partes.

Na Parte I ocupamo-nos da noção, fins e exigências do *compliance* no direito administrativo, o que nos permite compreender a necessidade de prevenção e combate aos desvios a normas, princípios e orientações.

Na Parte II procuramos assimilar o papel da transparência no direito administrativo, a qual se cristaliza num verdadeiro princípio, enquanto condição indissociável do Estado de Direito democrático. Analisámos aqui a necessidade de articulação do direito material com o direito institucional, visto que a transparência assume especial relevância ao nível das instituições públicas. Por este motivo, estudámos o papel da transparência no âmbito da organização administrativa, examinando as suas dimensões estática e dinâmica. Por fim, reconhecemos a transparência enquanto condição indissociável de combate à corrupção, tomando por base o Regime Geral de Prevenção da Corrupção e o seu impacto ao nível da declaração de rendimentos, património e relações institucionais, do reporte de situações de

¹ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, *op. cit.*, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial S.A., nov. 2019, p. 445

² Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial S.A., nov. 2019, p. 446

³ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, *op. cit.*, “Transparência e Estado de Direito”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 15

conflitos de interesses e da falta de informação acerca da parcialidade organizativa. Quanto a este último tópico, identificámos o contributo da elaboração dos planos de prevenção e de riscos, da Diretiva *Whistleblower* e do Mecanismo Nacional Anticorrupção, sem deixarmos de apontar as suas limitações.

Finalmente, na Parte III, centrámos a nossa atenção no papel crucial do Tribunal de Contas ao nível da fiscalização dos gastos públicos, contribuindo para a boa governança financeira pública. Desta forma, debruçámo-nos sobre a atividade de controlo financeiro do Tribunal de Contas, distinguindo e comparando a sua atividade de controlo financeiro externo e de controlo financeiro interno, e analisámos o Conselho de Prevenção da Corrupção, enquanto entidade administrativa independente que funciona ao lado do Tribunal de Contas.

PARTE I

DIREITO ADMINISTRATIVO E PRINCÍPIO DO *COMPLIANCE*

No âmbito do direito administrativo, o termo *compliance* refere-se a uma exigência de boa organização e bom funcionamento da Administração Pública, especialmente no que diz respeito àqueles que são os seus servidores e dirigentes⁴.

Compliance, que deriva do verbo inglês “*to comply*”, significa cumprir ou agir em conformidade com um princípio, uma regra, uma ordem, uma solicitação, uma diretriz ou uma orientação interna. Significa cumprir ou realizar o que é estatutária ou legalmente imposto. Consiste, pois, na obrigação de cumprir e de fazer cumprir, em consonância com as leis e os regulamentos (internos e externos) que sejam aplicáveis à empresa, organização ou instituição em causa⁵.

Segundo ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, “O *compliance* é dirigido a pessoas, a procedimentos de ação, a culturas de gestão administrativa”⁶. Destaca este Autor que no *compliance* o que está em causa não é um “ativo fixo”, algo fácil de determinar, uma vez que o *compliance* só poderá apresentar resultados positivos e consistir numa mais-valia se o mesmo se dirigir àqueles colaboradores com uma participação mais direta no desempenho de funções na Administração Pública (doravante AP), no sentido de estes terem consciência do sistema, de que são sua parte integrante e dos significados que advêm das responsabilidades que as funções que desempenham acartam⁷.

O *compliance* assume dois fins, o de prevenção e o de combate a todo o tipo de desvios a normas, princípios e orientações estabelecidas. O bom funcionamento do *compliance* torna a Administração Pública mais eficiente, ao mesmo tempo que oferece maior segurança e credibilidade às instituições⁸.

⁴ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., nov. 2019, p. 446

⁵ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., p. 446

⁶ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, *op. cit.*, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., p. 446

⁷ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., nov. 2019, p. 446

⁸ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., nov. 2019, p. 446

O *compliance* exige, acima de tudo, separação de funções, no sentido em que o colaborador que toma as decisões não pode ser o mesmo colaborador ou órgão que fiscaliza essa decisão que foi tomada e, em alguns casos, também será necessário que não seja a mesma pessoa ou órgão que cria a norma⁹.

Para que o *compliance* possa ser eficaz, é necessário que o mesmo seja assegurado por técnicos com comprovado conhecimento, experiência e idoneidade¹⁰.

Para tanto são criados os designados códigos de boa conduta institucional, os quais deverão consagrar princípios básicos como o princípio da transparência, da equidade, da prestação de contas e da responsabilidade¹¹.

Do ponto de vista da transparência, todas as informações necessárias para o rigoroso cumprimento das normas e regulamentos a que os funcionários da Administração Pública estão adstritos, deverão ser disponibilizadas, a menos que consubstanciem informações que não podem ser prestadas, por essa prestação ser proibida por lei ou em virtude de constituir violação do interesse público¹².

Sob a perspetiva da equidade, a Administração deverá ocupar-se de garantir o tratamento justo de todos os seus membros e interessados, orientando-se pelos direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas que lhes estão associadas¹³.

Quanto à prestação de contas, a Administração deverá prestar contas de toda a sua atividade de forma clara e em tempo útil, bem como assumir as consequências dos seus atos e omissões¹⁴.

Por fim, quanto à responsabilidade financeira, os órgãos e agentes da Administração Pública devem zelar pela viabilidade económico-financeira da instituição de que fazem parte¹⁵.

⁹ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., nov. 2019, p. 446

¹⁰ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., nov. 2019, p. 447

¹¹ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., nov. 2019, p. 447

¹² Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., nov. 2019, p. 447

¹³ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., nov. 2019, p. 447

¹⁴ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., nov. 2019, pp. 447 e 448

¹⁵ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., p. 448

PARTE II

O PAPEL DA TRANSPARÊNCIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO

1. A transparência ao serviço do Estado de Direito democrático

No ordenamento jurídico português, a transparência deverá ser sempre analisada à luz do princípio do Estado de Direito democrático.

Este princípio prescreve, de um modo geral, a subordinação a normas jurídicas, por forma a condicionar e controlar o poder público e a garantir os interesses dos cidadãos. Para além da subordinação ao Direito, do princípio do Estado de Direito decorrem ainda várias dimensões jurídicas principiológicas, designadamente a separação e interdependência de poderes, a segurança jurídica e a proteção da confiança, a proibição do excesso, a universalidade e a igualdade, e, em geral, a proteção dos direitos fundamentais¹⁶. Nas palavras de GOMES CANOTIHO E VITAL MOREIRA, o princípio do Estado de Direito engloba e integra um conjunto de dimensões jurídicas (de natureza formal ou material) tendo em vista a “sujeição do poder a princípios e regras jurídicas, garantindo aos cidadãos liberdade, igualdade e segurança”¹⁷.

Nos termos do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), o princípio do Estado de Direito está estritamente ligado ao princípio do Estado democrático, do qual deriva a ideia de que a juridicidade surge em condições orgânicas, procedimentais e formais, no intuito de ir de encontro à vontade dos cidadãos. Segundo HUGO FLORES DA SILVA, “se a atuação pública se encontra subordinada ao Direito, a sua obtenção – no cumprimento da cadeia de validação (material, orgânica, procedimental e formal) prescrita pelo Ordenamento jurídico -, envolverá a consideração da vontade (ainda que, por regra, mediada) daqueles a quem, em última análise, o mesmo se dirige”¹⁸.

¹⁶ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, “*A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 18

¹⁷ Cf. CANOTILHO, J.J. GOMES E MOREIRA, VITAL, *op. cit.*, Constituição da República Portuguesa anotada, Vol. I, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 205

¹⁸ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, *op. cit.*, “*A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 18 e 19

Uma norma jurídica (regra ou princípio), que tenha sido elaborada segundo as exigências formais, orgânicas e procedimentais previstas para promover e salvaguardar a transparência, e que se encontre válida e em vigor, é capaz, por si mesma, de vincular as entidades públicas e privadas a que se destina¹⁹.

Por outro lado, um Estado democrático pauta-se por uma atuação pública transparente e acessível aos cidadãos. A transparência aqui em causa é entendida como um princípio organizatório de um Estado democrático, o qual, “não se bastando com uma concretização meramente formalista (ou proclamatória), reveste-se de uma feição material que implica que a legitimidade do poder não dependa apenas do resultado das eleições, mas também do regular funcionamento dos órgãos democraticamente eleitos, o que sempre implicará a possibilidade de conhecimento (e controlo) efetivo da sua atuação”²⁰. No fundo, a natureza democrática do Estado, ainda que assente numa legitimidade de atuação que lhe foi atribuída por aqueles a quem a mesma se dirige, não pode esquecer que é necessária uma participação pública²¹ constante. Neste sentido, a transparência é entendida como condição necessária para a concretização substantiva do princípio democrático²². Assim, a transparência não só possibilita uma análise e avaliação da *performance* governamental, como também contribui para o reforço da democracia, uma vez que os eleitores, ao estarem devidamente informados sobre a atuação do poder público no uso dos dinheiros públicos, podem influenciar as decisões públicas e

¹⁹ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, *op. cit.*, “A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 19

²⁰ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, *op. cit.*, “A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 19 e 20

²¹ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, *Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial*, S.A., nov.2019, p. 422: “Os objetivos da participação pública são múltiplos e oferecem diversas vantagens. Trata-se, antes de mais, de um mecanismo de controlo da Administração na fase da preparação das decisões. Através da participação, procura-se compensar as insuficiências dos métodos da democracia representativa. Por outro lado, pretende-se assegurar ao cidadão o melhor conhecimento das realidades da Administração e facilita-se a boa execução das decisões tomadas”.

²² Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, “A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 20 e cf. JONASON, PATRICIA BLANC-GONNET, “*Démocratie, transparences et état de droit – La transparence dans tous ses états*”, in *Revue Européenne de Droit Public*, Vol. 27, N.º 1, 2015, p. 121

também responsabilizar os agentes pelas decisões que hajam sido tomadas²³²⁴. Desta forma, a transparência pode também ser entendida como corolário do princípio democrático²⁵.

É também importante associar à transparência o conceito de *accountability* (“prestação de contas”), uma vez que a essência do Estado de Direito tem por base a necessidade de observância das normas jurídicas vigentes, a qual só se efetiva se os cidadãos interessados puderem perceber e escrutinar a atuação pública²⁶. Nas palavras de HUGO FLORES DA SILVA, “difícilmente se poderá, aliás, compreender que as coisas se passem de modo distinto, impondo-se, no domínio da gestão pública, quer uma prestação de contas *erga omnes* – por exemplo, por via da publicidade das atuações mediante a sua difusão em modos visíveis e acessíveis aos cidadãos, empresas ou eleitores –, quer uma prestação de contas *intuitu personae* – por exemplo, informando um destinatário concreto, quando este solicita esclarecimentos determinados”²⁷. Independentemente do tipo de prestação de contas em causa, a prestação de contas em geral é fundamental para identificar as debilidades do sistema. Assim, a transparência da atuação pública constitui uma forma de combate à corrupção, que ocorre quando se atua ou se deixa atuar em desconformidade com as normas jurídicas prescritas, por forma a que alguém retire para si alguma vantagem ou beneficie um terceiro²⁸.

Neste sentido, é possível compreender que a transparência é essencial para a concretização das exigências de boa governança, uma vez que os agentes públicos, estando conscientes de

²³ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, “*A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 20 e cf. MARTÍNEZ, JUAN MANUEL GOIG, “*Transparencia y Corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos*”, in *Revista de Derecho UNED*, N.º 17, 2015, pp. 78-79, disponível em *Vista de Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos*. (uned.es), consultado em 14/07/2024

²⁴ A este respeito: cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, *Manual de Direito Administrativo*, Vida Económica – Editorial, S.A., nov. 2019, pp. 418 a 420 acerca do princípio da colaboração dos órgãos da Administração entre si e com os particulares

²⁵ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, “*A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pg. 20

²⁶ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, “*A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 21 e cf. DIAZ, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DIAZ, “*¿Es la transparencia una condición del Estado de derecho?*”, in *Este País*, Outubro, N.º 175, 2005, p. 46, disponível em *Ensayo 175 rr h* (estepais.com), consultado em 14/07/2024

²⁷ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, *op. cit.*, “*A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 21 e 22

²⁸ Cf. MARTÍNEZ, JUAN MANUEL GOIG, “*Transparencia y Corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos*”, in *Revista de Derecho UNED*, N.º 17, 2015, pp. 74 e 75, disponível em *Vista de Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos*. (uned.es), consultado em 14/07/2024

que a sua atuação é escrutinada e de que a eles podem ser impostas consequências (negativas) sempre que negligenciem as suas funções ou adotem comportamentos censuráveis, estarão mais motivados e dispostos a melhorar o seu desempenho²⁹.

Nas palavras de ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, “A Administração do Estado de direito é, por imperativo constitucional, uma Administração aberta e transparente, que em geral nada tem a esconder ao cidadão”³⁰.

2. A transparência administrativa enquanto princípio

As manifestações da transparência no direito administrativo não se esgotam com o direito administrativo substantivo (geral e especial). Para além do procedimento administrativo, o plano organizativo assume um papel igualmente importante no âmbito da transparência administrativa enquanto princípio orientador do exercício da atividade administrativa³¹.

Assim, e conforme analisámos previamente, a transparência administrativa encontra as suas bases no princípio do Estado de Direito (democrático), na legislação que regula o procedimento administrativo, sobretudo o Código do Procedimento Administrativo (doravante CPA) e, em particular, as normas dele constantes que dispõem acerca da informação procedimental e garantias da imparcialidade³².

Segundo MARIANA MELO EGÍDIO, “a afirmação de que o Direito Administrativo é “Direito Constitucional concretizado” não é apenas aplicável ao Direito Administrativo substantivo, mas igualmente ao Direito procedimental e processual administrativo”³³.

²⁹ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, “A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 23

³⁰ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, *Manual de Direito Administrativo*, Vida Económica - Editorial SA, p. 438 e, sobre o tema, cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, “Abertura e transparência no Projeto de Revisão do CPA”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, 2013, p. 61 e ss.

³¹ Cf. EGÍDIO, MARIANA MELO, “Transparência e procedimento administrativo: panorama do ordenamento jurídico português”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 91

³² Cf. EGÍDIO, MARIANA MELO, “Transparência e procedimento administrativo: panorama do ordenamento jurídico português”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 92 e 93

³³ Cf. EGÍDIO, MARIANA MELO, *op. cit.*, “Transparência e procedimento administrativo: panorama do ordenamento jurídico português”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 93 e cf. EGÍDIO, MARIANA MELO, “As bases constitucionais do contencioso administrativo: a Constituição da República Portuguesa de 1976 e a legislação processual administrativa”, in *Comentários à legislação processual*

Tendo como ponto de partida a Constituição, é possível compreender que as vinculações nela constantes não só se aplicam à organização da Administração e dispõem sobre o seu funcionamento, mas também sujeitam o procedimento administrativo (e todos os procedimentos que foram autonomizados, tais como o procedimento pré-contratual e o procedimento contratual), designadamente, a mandatos de concretização, e incidem também sobre o controlo jurisdicional da atividade administrativa³⁴.

Se nos guiarmos pelo título IX da Constituição (artigos 266.º a 272º), encontramos os mandatos que são considerados relevantes para a compreensão das vinculações que se impõem no âmbito do procedimento administrativo. De acordo com J.M. SÉRVULO CORREIA E FRANCISCO PAES MARQUES, o artigo 267.º n.º 5 da Constituição, relativo à estrutura da Administração, é, no fundo, uma norma da qual resultam exigências específicas relativamente à conformação do procedimento, atribuindo ao legislador o poder para estabelecer normas procedimentais capazes de reforçar a efetividade de direitos fundamentais materiais ou a apoiar o seu exercício³⁵. Segundo MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “um dos aspetos mais relevantes da norma constitucional é a imposição ao legislador de que as decisões administrativas sejam tomadas com a participação dos destinatários e de outros sujeitos diretamente interessados. Constitui um corolário da ideia, também presente no n.º 1 deste artigo, de que num Estado de Direito Democrático os cidadãos não podem ser reduzidos ao estatuto de meros destinatários passivos das atuações de uma Administração onisciente e onipotente. Por isso, ressalvados os casos de impossibilidade ou de inutilidade dessa participação, será inconstitucional a norma que não preveja uma fase pré-decisória em que seja dada ao interessado a oportunidade de se pronunciar, fundadamente, sobre o conteúdo projetado para a decisão”³⁶. Atualmente, o cumprimento desse desiderato ocorre através do Decreto-Lei n.º 4/ 2015, de 7 de janeiro, o qual aprovou o CPA.

administrativa, coordenação de CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES, TIAGO SERRÃO, 4.ª edição, AAFDL Editora, 2020, pp. 59-101

³⁴ Cf. MIRANDA, JORGE, “*Uma perspetiva constitucional da reforma do contencioso administrativo*”, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles, Vol. V, Coimbra, 2003, pp. 35-61 e cf. EGÍDIO, MARIANA MELO, “*Transparência e procedimento administrativo: panorama do ordenamento jurídico português*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 94

³⁵ Cf. CORREIA, J. M. SÉRVULO E MARQUES, FRANCISCO PAES, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª edição, Almedina, 2021, pág. 190

³⁶ Cf. DE ALMEIDA, MÁRIO AROSO, *op. cit.*, Anotação ao art. 268.º, Constituição Portuguesa Anotada, in Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p. 591

Porém, e seguindo o raciocínio de MARIANA MELO EGÍDIO, é seguro afirmar que não há nenhum princípio “...expressamente autonomizado como princípio da transparência administrativa, quer na Constituição quer no CPA”³⁷. No entanto, a transparência acaba por se assumir enquanto princípio jurídico, visto que a atuação de cada um dos poderes públicos (legislativo, executivo e judicial) e de todas as pessoas jurídicas singulares e/ ou coletivas que exerçam funções públicas, poderá ser conhecida pelo público em geral, ficando sujeita ao seu escrutínio³⁸.

Tomando por base o artigo 268.º, n.ºs 1, 2 e 3 da CRP, é possível verificar que do princípio da transparência decorrem várias exigências, designadamente, de publicidade (*erga omnes*) de todos os atos públicos que sejam considerados de extrema importância, como é o caso dos que implicam restrições de direitos fundamentais ou posições jurídicas subjetivas em geral, através de publicação em jornal oficial, *web site* institucional ou em locais de estilo. É também necessário que as atuações públicas restritivas dos atos que afetem os seus destinatários, a eles lhes sejam individualmente comunicadas, por via de notificação ou de citação. A todos aqueles a quem as atuações públicas (nos procedimentos políticos, legislativos ou administrativos) afetem, deverá ser garantido o direito à participação, mediante o exercício do direito de audição, de discussão pública, ou de intervenção em medidas de concertação prévia. Deverá, ainda, ser assegurada a devida fundamentação de todos os atos administrativos, bem como a prestação de informações, a todos os sujeitos com legitimidade para a solicitarem, relativamente ao andamento dos processos em que sejam partes diretamente interessadas e acerca das resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas, assim como o acesso aos arquivos e registos administrativos (direito de *open file*)³⁹.

³⁷ Cf. EGÍDIO, MARIANA MELO, *op.cit.*, “Transparência e procedimento administrativo: panorama do ordenamento jurídico português”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 95

³⁸ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, “A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 26 e cf. MARTÍNEZ, JUAN MANUEL GOIG, “Transparencia y Corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos” in *Revista de Derecho UNED*, N.º 17, 2015, p. 74, disponível em *Vista de Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos*. (uned.es), consultado em 14/07/2024 e cf. FERNANDES, DÉBORA MELO, “O princípio da transparência administrativa: Mito ou realidade?”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 75, Lisboa, Jan.-Jul. 2015, pp. 425-457

³⁹ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, “A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 26 e 27

Atendendo ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 117/ 2015, de 12 de fevereiro, é possível verificar que o direito à informação e a ideia de uma Administração Pública participativa estão presentes na Constituição, nomeadamente nos seus artigos 37.º, n.º 1 (“liberdade de expressão e informação), 48.º, n.ºs 1 e 2 (“participação na vida pública”) e 267.º, n.º 4 (“estrutura da administração”).

Desta forma, o Tribunal Constitucional demonstra que o direito à informação em geral, juntamente com o direito de participação, são resultado de uma Administração Pública mais democrática e transparente. Assim, o direito à informação constitui um “instrumento de transparência de negócios públicos”, “uma garantia da responsabilidade pública (*accountability*) dos órgãos do poder” e o suporte de “uma certa quota de legitimação e legitimidade” da Administração Pública⁴⁰.

O posicionamento do Tribunal Constitucional relativamente ao “princípio e valor da transparência administrativa” tem por base o direito à informação administrativa e procedimental, previsto no artigo 268.º, n.º 1 da CRP, que tem uma natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias e que tem em vista a informação acerca de um determinado procedimento administrativo pelos seus interessados, bem como o direito de acesso a arquivos e registos administrativos, independentemente de estar ou não em curso um procedimento administrativo em concreto, que corresponde ao direito à informação extraprocedimental consagrado no n.º 2 do mesmo preceito⁴¹.

Este último preceito tem por finalidade consagrar, a nível constitucional, o princípio da administração aberta ou do arquivo aberto, tal como o referido Acórdão coloca em evidência, ao referir que “na raiz do princípio está a pretensão de substituir e superar o princípio da *arcana praxis* ou o princípio do segredo, característico de um modelo de Administração Pública autoritária, burocrática, fechada sobre si mesma, que decide em segredo, pelo *princípio geral da publicidade ou da transparência*, próprio de uma Administração aberta, participada, que age em comunicação com os administrados”.

⁴⁰ Cf. CANOTILHO, J.J. GOMES E MOREIRA, VITAL, *op. cit.*, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 666

⁴¹ Cf. DE ALMEIDA, MÁRIO AROSO, Anotação ao art. 268.º, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 599 e 608-617 e cf. MIRANDA, JORGE e MEDEIROS, RUI, Constituição Portuguesa Anotada, Vol. III, Coimbra Editora, 2007, p. 601 e cf. CANOTILHO, J.J. GOMES e MOREIRA, VITAL, Anotação ao art. 268.º, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra Editora, 2010, pp. 819 e 820

O princípio da Administração aberta encontra-se garantido com ressalva do disposto por lei relativamente a matérias de segurança interna e externa (artigo 268.º, n.º 2 da CRP), pelo que é necessário ponderar o direito de acesso à informação administrativa dos cidadãos com outros interesses merecedores de tutela constitucional, nomeadamente a independência nacional e a segurança [artigo 9.º, alíneas a) e b), em articulação com o artigo 27.º, n.º 1 da CRP)⁴².

Por outro lado, e tendo por base o referido Acórdão, é possível verificar que o direito à informação põe também em evidência uma dimensão institucional, uma vez que a exigência de transparência obriga a Administração Pública a mostrar a sua atuação.

Desta forma, a existência de um regime legal, bem como de uma cultura institucional de acesso à informação potencia a participação dos cidadãos no procedimento, o que faz aumentar a sua confiança no poder decisório administrativo, ao mesmo tempo que contribui para a diminuição dos riscos de corrupção⁴³, e garante o cariz democrático das instituições⁴⁴. Assim, e segundo MARIANA MELO EGÍDIO “a transparência administrativa constituiria, ela própria, uma garantia da imparcialidade⁴⁵”.

Nas palavras de SÉRVULO CORREIA, “a responsabilização democrática traduz-se na exigência de uma dupla postura por parte da Administração: sujeição, através da transparência e da participação, ao escrutínio dos cidadãos e, colaboração ativa com tal escrutínio, fazendo o razoavelmente exigível para do seu lado o possibilitar. A *responsabilidade democrática* ou ‘*accountability*’, transversal ao Direito Constitucional e ao Direito Administrativo, vem constituindo, no seio deste último, um instituto delineável através de uma rede de situações jurídicas substantivas, organizatórias, procedimentais e processuais”⁴⁶.

⁴² Cf. EGÍDIO, MARIANA MELO, “*Transparência e procedimento administrativo: panorama do ordenamento jurídico português*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 100

⁴³ Cf. NETTO, LUÍSA PINTO, “*A norma de transparência e as liberdades fundamentais*”, in A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governação da Administração Pública, coord. de CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, ebook ICPJ, 2018, disponível em e-book_corrupcao_icjp_3_2018_fct.pdf, págs. 173-188, consultado em 14/07/2024

⁴⁴ Cf. NEVES, ANA F., “*O direito a um tratamento imparcial por parte da Administração*”, “*imparcialidade aberta*” e as garantias da imparcialidade no CPA”, in Comentários ao Código do Procedimento Administrativo, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES, TIAGO SERRÃO, 5.ª Edição, AAFDL Editora, 2020, pp. 749-801

⁴⁵ Cf. EGÍDIO, MARIANA MELO, *op. cit.* “*Transparência e procedimento administrativo: panorama do ordenamento jurídico português*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 101

⁴⁶ Cf. CORREIA, J. M. SÉRVULO E MARQUES, FRANCISCO PAES, *op. cit.* Noções de Direito Administrativo, Vol. I, 2.ª Edição, Almedina, 2021, pp. 185-186

No âmbito do poder legislativo, para além de as normas apresentarem características como a generalidade, abstração, prospetividade, clareza, precisão, completude, coerência e estabilidade, as quais decorrem dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, é também exigível que os destinatários das normas sejam capazes de identificar os órgãos e entidades competentes para a sua emanção (transparência quanto à ordenação de competências), de acompanhar o seu processo de elaboração e aprovação (transparência quanto ao procedimento legislativo), de perceber a concreta aplicação das normas no ordenamento jurídico e a forma como se relacionam com outras normas (transparência na ordenação normativa) e consigam confiar que a elaboração das normas não é posta em causa quando confrontadas com interesses diversos daqueles que deverão realmente prevalecer (transparência material)⁴⁷.

Quanto ao poder executivo, e segundo HUGO GLORES DA SILVA, “o princípio da transparência assume-se como uma imposição de atuação de forma aberta e acessível ao público”⁴⁸. Como exemplos de instrumentos que visam assegurar a publicidade da atuação pública, podemos apontar a participação na formação das decisões através do direito de audiência prévia pelos seus destinatários, o dever de fundamentação das decisões, especialmente quando delas resultem efeitos restritivos para a esfera jurídica dos seus destinatários, o dever de dar conhecimento das decisões de carácter geral e abstrato (publicação) e individual e concreto (notificação) e a aplicação de um regime de impedimentos e incompatibilidades⁴⁹.

Já no caso do poder judicial, além do disposto no artigo 202.º, n.º 2 da CRP, que estabelece que o exercício da função jurisdicional deve ser transparente, e os cidadãos devem ser informados, de forma acessível, clara e completa, dos atos e decisões que lhes digam respeito, verifica-se que a previsão de garantias de imparcialidade e irresponsabilidade dos magistrados, a utilização de instrumentos que garantam a aleatoriedade na distribuição dos processos, a tomada de decisões através de uma linguagem clara e acessível à compreensão do destinatário,

⁴⁷ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, “*A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 27

⁴⁸ Cf. DA SILVA, HUGO FLORES, *op. cit.*, “*A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 28 e cf. Art. 268.º, n.º 2 da CRP, que estabelece que “os cidadãos têm o direito de acesso aos documentos administrativos e de os utilizarem para os seus fins, sem outros condicionamentos além dos previstos na lei, nomeadamente os de segurança, segredo de Estado e defesa de direitos de terceiros”.

⁴⁹ Vide Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 448/ 2023

a emanção de decisões completas e devidamente fundamentadas, e a publicidade dos atos e decisões dos Tribunais, através da comunicação individualizada ao destinatário em causa, quer por via da publicação em Diário da República quer através de publicação em sites institucionais de acesso livre e gratuito, constituem mecanismos jurídico-normativos que visam garantir a transparência ao nível da função jurisdicional.

Neste sentido, é possível afirmar com PEDRO GONÇALVES, que “mais do que um princípio, a transparência referencia uma característica da Administração à qual se aspira: a Administração transparente (a Administração Pública como uma “casa de vidro”). O princípio da transparência mistura-se, assim, com o “princípio da administração aberta”, a que se refere o artigo 2.º da Lei de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental”⁵⁰.

3. A transparência na atividade e organização administrativas

A transparência é indispensável no âmbito de um modelo administrativo democrático, o qual decorre do Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP) e da Administração aberta (artigo 17.º do CPA), e dos direitos à informação, previstos no artigo 268.º, n.ºs 1 e 2 da CRP, sem prejuízo das disposições que especialmente se aplicam no âmbito da contratação pública⁵¹. A transparência enquanto princípio geral encontra-se também consagrado no artigo 10.º do Tratado da União Europeia (doravante TUE) e no artigo 15.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante TFUE).

O princípio da transparência, sendo um fim em si mesmo para o qual convergem a procedimentalização da atuação administrativa, o direito à informação procedimental e o direito à informação não procedimental, a fundamentação dos atos administrativos, a notificação, a publicação e a disponibilização de informação, abrange também outros valores e princípios fundamentais, nomeadamente a imparcialidade, a boa administração e responsabilidade, o que, e nas palavras de JULIANA FERRAZ COUTINHO, “lhe dá a configuração particular de objeto e parâmetro de atuação”⁵².

⁵⁰ Cf. GONÇALVES, PEDRO, *op. cit.*, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, 2019, p. 484

⁵¹ Vide Arts. 1.º-A, n.º 1, 35.º-A, n.º 2, 78.º-A, 275.º, n.º 4, 283.º-A, n.º 2, al. b) do CCP

⁵² Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, *op. cit.*, “O sentido institucional da transparência administrativa”, in *Em nome da transparência no direito administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 140

A transparência é, acima de tudo, um dever e um compromisso do Estado de Direito para com os seus cidadãos, uma vez que é transversal às funções e características do direito administrativo e da Administração Pública, à cultura das organizações, à relação entre cidadãos e o poder público, à perceção que os cidadãos têm da atuação da Administração e ao caso concreto⁵³.

Assim, a transparência acaba por se revelar particularmente importante no âmbito dos modelos de gerência pública e de governação, de mãos dadas com a previsão de mecanismos de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização relativamente aos resultados alcançados, bem como em situações em que há falta de confiança na Administração Pública. Neste contexto, surge enquanto medida que combate a falta de ética pública, a inércia administrativa e o recurso à privatização⁵⁴ que, nas palavras de JULIANA FERRAZ COUTINHO, se mostra “tantas vezes incompreendido e algumas vezes incompreensível”⁵⁵.

Não é possível determinar um grau de transparência que seja válido para todas as circunstâncias, mas podemos constatar que, e segundo FERNANDO SÁINZ MORENO, “a menor ou maior transparência resulta de um exercício de ponderação, vinculado pelos pressupostos de direito e de facto do caso, e orientado pelos princípios gerais da atividade administrativa, em especial, pelo princípio da proporcionalidade”⁵⁶.

Entre a total transparência e o segredo absoluto, deparamo-nos com situações em que a reserva é instrumental a princípios, direitos e interesses consagrados na Constituição, nomeadamente a eficiência, a eficácia, a imparcialidade, o bom-nome, a reputação e a presunção de inocência, e os casos em que a transparência tem de se articular com a salvaguarda dos dados pessoais, tendo por base o critério da finalidade da informação e o princípio da proporcionalidade⁵⁷.

⁵³ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, *op. cit.*, “O sentido institucional da transparência administrativa”, in *Em nome da transparência no direito administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 140

⁵⁴ Cf. CAUPERS, JOÃO, “Novos atores, novos modelos de organização administrativa”, in *Organização Administrativa*, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, Vol. I., AAFDL Editora, 2018, pp. 16, 17 e 18

⁵⁵ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, *op. cit.*, “O sentido institucional da transparência administrativa”, in *Em nome da transparência no direito administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 141

⁵⁶ Cf. MORENO, FERNANDO SÁINZ, *op. cit.*, “Secreto y transparencia”, in *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004

⁵⁷ Cf. ANTUNES, LUÍS FILIPE COLAÇO, “Mito e realidade da transparência administrativa”, *Separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Queiró, Coimbra Editora, 1986, pp. 27 e 28 e cf. PINHEIRO, ALEXANDRA DE SOUSA,

Contudo, é fundamental reconhecer que a transparência administrativa não é exclusivamente material, uma vez que o grau de transparência da atividade está diretamente dependente da transparência da organização que atua. Deste modo, para que a proteção da posição jurídica dos administrados seja eficaz, é necessário articular o direito material com o direito institucional, e ainda transpor para a organização as garantias que condicionam a atividade⁵⁸.

No entanto, a transparência institucional basta-se a si mesma, visto que a organização administrativa não se destina apenas a apoiar a atividade administrativa, sendo antes uma consequência do exercício das funções do Estado e um modo de execução das políticas públicas⁵⁹.

3.1. A transparência no âmbito da organização administrativa

Por forma a que seja possível identificar os sujeitos a que se destina a transparência institucional, é fundamental distinguir organização administrativa em sentido estático e organização administrativa em sentido dinâmico. Desta feita, pretende-se contrariar a tendência para considerar apenas os resultados da organização administrativa, antecipar a exigência de transparência para a tomada de decisões de caráter organizatório, alargar o leque de instrumentos que garantem a transparência no plano institucional a medidas de publicidade e, estender a exigência e transparência institucional a todas as pessoas coletivas que estejam ligadas à Administração Pública, mesmo que não a integrem em sentido orgânico ou subjetivo⁶⁰.

3.1.1. A dimensão estática da organização administrativa

A organização administrativa em sentido estático corresponde às decisões de organização que vão sendo tomadas por pessoas coletivas (públicas e privadas) que se encontram sujeitas a

“A proteção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E TIAGO SERRÃO, 2.^a Edição, AAFDL Editora, 2015, pp. 251-279

⁵⁸ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, *“O sentido institucional da transparência administrativa”*, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 142

⁵⁹ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, *“O sentido institucional da transparência administrativa”*, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 142 e 143

⁶⁰ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, *“O sentido institucional da transparência administrativa”*, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 143

influência pública dominante, quando se trate de uma pessoa coletiva privada, ou que são responsáveis pela prossecução de fins de interesse público, e por órgãos que desempenham funções administrativas⁶¹.

Desta forma, a dimensão estática da organização administrativa coincide, em parte, com o conceito de Administração Pública em sentido subjetivo, da qual fazem parte 1) pessoas coletivas públicas como o Estado, regiões autónomas e autarquias locais; associações públicas; institutos públicos; fundações públicas; entidades públicas empresariais e, autoridades reguladoras independentes e; 2) pessoas coletivas privadas sujeitas a influência pública dominante ou entidades administrativas privadas: empresas públicas constituídas sob a forma de sociedades comerciais e empresas locais⁶².

Conforme se referiu anteriormente, o conceito de Administração Pública em sentido estático engloba as pessoas coletivas privadas que cooperam com a Administração Pública na prossecução de fins de interesse público, bem como aquelas que são responsáveis pela execução de tarefas públicas. Integram esta categoria, as pessoas coletivas privadas que beneficiam do estatuto de mera utilidade pública, do estatuto de utilidade pública desportiva, do estatuto de instituição particular de solidariedade social, as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, e os concessionários⁶³.

3.1.2. A organização administrativa em sentido dinâmico

A organização administrativa em sentido dinâmico corresponde ao processo de formação da vontade da entidade com poder de decisão, condicionado, maioritariamente, mas não exclusivamente, por critérios jurídicos, designadamente de cariz procedimental, bem como por fatores não jurídicos da ciência da Administração Pública⁶⁴.

⁶¹ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 144

⁶² Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, pps. 144-148

⁶³ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, pps. 149-154

⁶⁴ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 154 e cf. CAUPERS, JOÃO, Introdução à Ciência da Administração Pública, Âncora Editora, 2002, pp. 24 e 25

No fundo, a organização administrativa em sentido dinâmico está relacionada com o exercício da função administrativa, uma vez que o imediatismo da atuação da Administração Pública não define, por si só, a função administrativa. A existência de uma ligação lógica entre atividade e organização, orientada pelo princípio da separação e interdependência de poderes, e o facto de a organização em sentido dinâmico se manifestar pela prática de atos (geralmente de atos administrativos) e contratos administrativos e, nos casos previstos na lei, de atos jurídico-privados, também constituem notas reveladoras da relação de dependência entre a organização administrativa em sentido dinâmico e o exercício da função administrativa⁶⁵.

É a recondução das decisões de organização ao exercício da função administrativa que melhor assegura a vinculação da organização administrativa ao princípio da juridicidade, uma vez que a lei é o único fundamento e limite da função administrativa, que regula o exercício da função de controlo pelos tribunais, que serve o princípio da separação de poderes e a garantia de um espaço reservado à Administração Pública (tendo em conta que a organização administrativa corresponde ao suporte da atividade desempenhada, bem como o facto de a relação da Administração Pública com a Assembleia da República, quanto à matéria de organização administrativa, estar garantida pelo enquadramento normativo que é atribuído à organização, limitando o processo de tomada de decisão e a decisão em si mesma, através de normas de organização a elaborar e a aprovar consoante a distribuição de competências legislativas prevista nos artigos 164.º, 165.º e 198.º da CRP)⁶⁶.

Importa referir que, ao contrário das normas de conduta, as normas de organização não produzem efeitos diretos e imediatos na esfera jurídica dos cidadãos, o que implica que se antecipem e ponderem os efeitos decorrentes da escolha de uma dada forma de organização no âmbito da atividade a que se dirige⁶⁷.

Tomando como critérios o valor jurídico e o objeto das normas de organização, é possível identificar dois tipos de normas: 1) normas constitucionais (ou fundamentais), que repartem o poder de disciplinar a atividade de organização e, 2) normas fundamentais, primárias e

⁶⁵ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 154 e 155

⁶⁶ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 157 e 158

⁶⁷ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 158

secundárias que limitam a atividade de organização em si mesma, as quais têm uma estrutura idêntica à das normas de conduta⁶⁸, e que definem a estrutura de um determinado tipo de organização, órgãos, competências, relações interorgânicas e fins⁶⁹.

É necessário ainda considerar, como critérios de decisão, os princípios gerais da atividade administrativa, designadamente os princípios da proporcionalidade, da imparcialidade, da igualdade e da prossecução do interesse público (artigo 266.º da CRP), e o princípio da separação e interdependência de poderes, uma vez que, ainda que a organização e a atividade não sejam separáveis, as garantias dos particulares não podem deixar de ser tidas em consideração no processo de tomada de decisões de organização. Para além da dimensão material e imediata e, em algumas situações, da sua dimensão procedimental, os princípios gerais da atividade administrativa vinculam a formação da vontade da Administração Pública e o exercício da função administrativa. Acresce que o princípio da separação e interdependência de poderes assegura a racionalização do processo de organização e a organização das funções do Estado, condicionando legislador e decisor ao modelo de Administração Pública que se encontra consagrado na Constituição⁷⁰.

Tendo em conta que a transparência institucional não depende da natureza jurídica do sujeito, mas antes do desempenho de atividades que tenham em vista a satisfação de fins de interesse público, parece-nos, e de acordo com JULIANA FERRAZ COUTINHO, que este entendimento amplo do conteúdo e do âmbito da transparência institucional é o mais “ajustado a uma realidade complexa e por isso permeável a opacidades e à captura político-partidária e por interesses privados”⁷¹.

⁶⁸ Segundo AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, as normas de conduta são normas “cujos destinatários são a própria administração, os agentes administrativos e os administrados de um modo geral, e têm como função ou objeto precisamente prescrever a sua conduta ou o seu comportamento”, enquanto que o objeto das normas de organização consiste na “estruturação dos órgãos, dos serviços e serviços administrativos”, in *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1976, p. 284 e cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in *Em nome da transparência no direito administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 158

⁶⁹ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in *Em nome da transparência no direito administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 158 e 159

⁷⁰ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in *Em nome da transparência no direito administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 159 e 160

⁷¹ Cf. COUTINHO, JULIANA FERRAZ, *op. cit.*, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in *Em nome da transparência no direito administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 159 e 160

4. A transparência enquanto condição indissociável de combate à corrupção

De acordo com a Comunicação da Comissão Europeia sobre a Corrupção, de maio de 2023, “não existe uma definição única de corrupção, uma vez que a corrupção existe sob diferentes formas, envolvendo diferentes participantes” e “assume múltiplas formas em todas as facetas da sociedade, por exemplo, suborno, peculato, tráfico de influência, comércio de informações, abuso de funções e enriquecimento ilícito”⁷²⁷³.

A proposta da Comissão Europeia, de 3 de maio de 2023, relativa à luta contra a corrupção, que substitui a Decisão-Quadro 2003/ 568/ JAI do Conselho e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia e que altera a Diretiva (UE) 2017/ 1371 do Parlamento Europeu e do Conselho⁷⁴, considera que a transparência desempenha um papel fundamental no combate à corrupção.

No Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva (UE) 2017/ 1371 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de julho de 2017 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE através do direito penal, e mencionada na referida Comunicação, critica-se a exigência do elemento “violação de deveres” na corrupção ativa e passiva, uma vez que “limita significativamente o âmbito de aplicação das definições de corrupção” e exige “prova de ter havido violação dos deveres”⁷⁵. No domínio da corrupção passiva, alerta para o facto de falhar o “elemento relativo aos casos em que os funcionários públicos se abstêm de «realizar [...] um ato inerente às suas funções», que nem sempre se encontra previsto nas legislações internas dos Estados-Membros. Relativamente aos atos legislativos da União especificamente orientados para o combate à corrupção, são apontadas como condutas relevantes, designadamente, o suborno, a apropriação ilegítima, o

⁷² Disponível em [IMMC.COM%282023%29234%20final.POR.xhtml.1_PT_ACT_part1_v2.docx](#) (europa.eu), consultado em 14/07/2024

⁷³ A este respeito: Art. 2.º da Decisão-Quadro 2003/ 568/ JAI do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativa ao combate à corrupção no setor privado e art. 12.º da Convenção contra a corrupção

⁷⁴ Disponível em [EUR-Lex - 52023PC0234 - EN - EUR-Lex](#) (europa.eu), consultado em 14/07/2024

⁷⁵ Ver 3.3.1 de [IMMC.COM%282021%29536%20final.POR.xhtml.1_PT_ACT_part1_v2.docx](#) (europa.eu) e n.º 3 de [IMMC.COM%282023%29234%20final.POR.xhtml.1_PT_ACT_part1_v2.docx](#) (europa.eu), consultados em 14/07/2024

tráfico de influências, o abuso de funções e a obstrução da justiça⁷⁶, as quais são consideradas como formas de corrupção⁷⁷.

A transparência é crucial para garantir a legitimidade e integridade das instituições democráticas⁷⁸. Para que uma instituição possa ser reconhecida como transparente, é necessário que se verifiquem três componentes: 1) a acessibilidade da informação⁷⁹, que abrange os dados pessoais (acesso pelo titular de dados à informação que lhe diz respeito), a informação procedimental (acesso à informação administrativa pelos interessados qualificados), e a informação geral constante dos arquivos e registos administrativos (acesso cívico à informação de interesse geral), que pode ser obtida das instituições públicas, das instituições que são instrumentais destas e daquelas cuja atividade tem interesse geral, 2) a comunicação da informação⁸⁰, a qual respeita à sua divulgação, publicação ou disponibilização ao público da informação considerada útil no seio de uma Administração Pública responsiva, assim como à possibilidade de ser reportada informação pelos interessados a outrem⁸¹ e 3) a abertura dos procedimentos de decisão⁸², estando em causa quer a dimensão procedimental, designadamente, a participação informada⁸³ e a ausência de conflitos de interesses, quer a cognoscibilidade e explicação dos critérios e termos do exercício do poder⁸⁴. Para tanto, é necessário que primeiramente se preencham dois requisitos: o da clareza inteligibilidade do acesso e o da abertura dos procedimentos e do conteúdo que é possível ser conhecido. Assim, faz sentido afirmar que só existe transparência quando seja possível reconhecer uma

⁷⁶ Vide arts. 7.º a 12

⁷⁷ Consultar n.º 2 IMMC.COM%282023%29234%20final.POR.xhtml.1_PT_ACT_part1_v2.docx (europa.eu), consultado em 14/07/2024

⁷⁸ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 489-492

⁷⁹ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 492-496

⁸⁰ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 497-505

⁸¹ Um exemplo é o reporte na Internet de queixa relativa a tratamento policial. A este respeito: Acórdão de 14 de fevereiro de 2019, C-345/17

⁸² Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 505-507

⁸³ De acordo com o Acórdão do TJUE de 22 de novembro de 2022, WM (C-37/20), o princípio da transparência “permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo decisório, bem como garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático (N.º 60)

⁸⁴ Segundo o Considerando 75 do preâmbulo da Diretiva (UE) 2019/1937, “[t]odas as informações relativas à denúncia de irregularidades deverão ser transparentes, facilmente compreensíveis e fiáveis, a fim de promover a denúncia e não a dissuadi-la”.

predisposição ou intencionalidade institucional voltada para o escrutínio, para a participação e para a confiança⁸⁵.

Tomando por base a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, é possível constatar que um dos objetivos consiste na “promoção da transparência e da integridade como valores comuns” e uma das suas sete prioridades consiste em “melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade”, tendo em vista “reforçar a transparência e a dimensão de integridade no exercício da atividade política e de altos cargos públicos”, inserindo-se aqui as obrigações declarativas⁸⁶. No domínio da prioridade “prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública” encontra-se também o reporte de conflitos de interesses no âmbito da “transparência na governança de fundos públicos”. Outro dos objetivos apontado é “[o] fortalecimento das instituições públicas e da confiança que os cidadãos nelas devem depositar”⁸⁷. Conforme afirma ANA F. NEVES, “nos objetivos e prioridades é reconhecido apenas parte dos componentes da transparência e quer a Estratégia quer os regimes que se lhe associam não se detêm sobre os problemas de configuração jurídica que prejudicam a utilidade dos instrumentos (que consideram) de transparência no combate à corrupção”⁸⁸. No fundo, não existe na ordem jurídica portuguesa, relativamente aos três componentes da transparência, “uma infraestruturação jurídica que assegure a transparência no setor público, pelo que, ainda que os aspetos que são inscritos na estratégia em referência, fossem juridicamente dignos de confiança, o «terreno jurídico» geral é um «terreno minado»⁸⁹”.

4.1. Transparência e Regime Geral de Prevenção da Corrupção

Conforme já referido, um dos principais objetivos da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 consiste em “melhorar (...) as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade”. Para tanto, afigura-se necessário disciplinar devidamente a nível normativo as

⁸⁵ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 490 e 491

⁸⁶ Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, disponível em [ficheiro.aspx](https://www.portugal.gov.pt/ficheiro.aspx) (portugal.gov.pt), consultado em 14/07/2024

⁸⁷ Consultar [Estrategia Nacional de Combate a Corrupcao - ENCC.pdf](https://www.justica.gov.pt/ENCC.pdf) (justica.gov.pt)

⁸⁸ Cf. NEVES, ANA F., *op. cit.*, “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 492

⁸⁹ Cf. NEVES, ANA F., *op. cit.*, “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 492

matérias relativas às obrigações declarativas, ao reporte dos conflitos de interesses e à falta de informação sobre a parcialidade organizativa. Vejamos cada uma delas.

a) A declaração de rendimentos, património e relações institucionais

A lei prevê a obrigação de os titulares de cargos públicos procederem à entrega de uma declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, por forma a evitar que os agentes prossigam os seus interesses pessoais, ao invés dos interesses a que estão funcionalmente obrigados, bem como a incentivar os cidadãos a reportar condutas incorretas e situações de conflitos de interesses. Desta forma, assumem particular importância o reporte de determinadas informações, relevante para o exercício imparcial do cargo, e a publicidade dessas informações, que culmina, regra geral, na publicação⁹⁰.

Não obstante, importa ponderar a natureza da informação em causa, designadamente se essa informação versa sobre dados pessoais, e a importância que essa informação pode ter na prossecução dos fins em causa. De acordo com o Tribunal de Justiça da União Europeia (doravante TJUE), é necessário ter em conta “todos os elementos de direito e de facto próprios” de cada Estado-Membro, “como a existência de outras medidas destinadas a prevenir conflitos de interesses e a lutar contra a corrupção no serviço público, bem como a natureza das informações em causa e a importância das funções exercidas pelo declarante, nomeadamente a sua posição hierárquica, o alcance das competências de Administração Pública de que está eventualmente investido e os poderes de que dispõe em matéria de contratação e de gestão de fundos públicos”⁹¹.

Segundo a crítica de ANA F. NEVES, “o regime português relativo às obrigações declarativas dos titulares de cargos públicos e altos cargos coloca sob reserva dados em relação aos quais não existe justificação legal para tal; confunde publicação com publicidade e o direito de acesso à informação; e obstrói ou dificulta o exercício do direito de acesso à respetiva informação”⁹². Para tanto aponta como exemplos os casos em que, por força do Regime Geral da Proteção de Dados (doravante RGPD), com base no conceito de dados sensíveis ou especiais,

⁹⁰ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 511 e 512

⁹¹ A este propósito ver Acórdão de 1 de agosto de 2022, C-184/ 20, EU: C:2022:601, n.ºs 86, 83 e 96, bem como o Acórdão de 5 de junho de 2023, C-204/ 21, n.ºs 379 e 380

⁹² Cf. NEVES, ANA F., *op. cit.* “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 513 e 514

não é possível conhecer qual é, por exemplo, a viatura de um titular do cargo, uma vez que tal pode consistir numa forma de ocultar o património. Acrescenta ainda o facto de grande parte das informações só poder ser consultada após requerimento fundamentado com identificação do requerente sem possibilidade de reprodução, o que acaba por pôr em causa a promoção da transparência deste tipo de declarações, a promoção da interação com as instituições públicas e a prestação de contas⁹³.

Além do exposto, a lei nacional prevê que possa ser invocado um “motivo atendível” pelo titular do cargo e que o mesmo possa ter por base “interesses de terceiros”, a “salvaguarda da vida privada”, num enunciado que se considera impreciso e sobretudo tendo em conta que as próprias obrigações declarativas deveriam ser por si só suficientes no âmbito dessa ponderação⁹⁴.

b) O reporte de situações de conflitos de interesses

Nos termos da Comunicação da Comissão Europeia 2021/ C 121/ 01, prevenir e gerir situações de conflitos de interesses é “um requisito crucial para defender a transparência, a reputação e a imparcialidade do setor público e a credibilidade dos princípios do Estado de direito enquanto valor fundamental da UE”. Para tanto, devem existir “sistemas destinados a promover a transparência e a evitar os conflitos de interesses”⁹⁵.

Não há no nosso ordenamento jurídico uma lei geral sobre conflitos de interesses, encontrando-se a sua regulação dispersa por várias leis, regulamentos e códigos de conduta⁹⁶.

Em Portugal, uma das primeiras consagrações normativas surgiu no primeiro código de conduta de um Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/ 2016, de 8 de setembro, aplicável aos membros do XXI Governo Constitucional e, com as devidas adaptações, aos membros dos respetivos gabinetes e a todos os altos dirigentes da

⁹³ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 514 e 515

⁹⁴ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 515 e 516

⁹⁵ A este respeito: Art. 17.º, n.º 8, da Lei n.º 52/ 2019, de 31 de julho

⁹⁶ A este respeito: Art. 7.º, n.º 4, da Convenção contra a corrupção

⁹⁷ A título de exemplo: Art. 15.º da Lei n.º 52/ 2010, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos

⁹⁸ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 317

Administração Pública sob a direção do Governo, bem como aos dirigentes e gestores de institutos e de empresas públicas (artigos. 1.º e 2.º)⁹⁹. O artigo 6.º considera que estamos perante uma situação de conflito de interesses “quando os membros do Governo se encontrem numa situação em virtude da qual se possa, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão, nos termos dos artigos 69.º e 73.º do Código do Procedimento Administrativo”.

No Direito Administrativo português há dois desafios em matéria de conflitos de interesses. Por um lado, não especifica o que considera como conflito de interesse e não prescreve expressamente uma proibição de carácter geral no âmbito da intervenção do agente público que se encontre numa situação de conflito de interesses, assim como não existe uma obrigação legal geral de reportar qualquer situação de conflito de interesses. Tal verifica-se, no nosso ordenamento jurídico, pela incorporação legislativa de obrigações comunitárias com vista a atender às situações de conflito de interesses (por exemplo, no domínio da contratação pública¹⁰⁰), sem efeitos práticos, e pela definição restritiva de conflito de interesses, com remissão para a lista limitada de impedimentos e suspeições do CPA¹⁰¹. Exemplo disso é o artigo 13.º, n.º 4 do Regime Geral da Prevenção da Corrupção, que entende configurar conflito de interesses “qualquer situação em que se possa, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da conduta ou decisão do membro do órgão de administração, dirigente ou trabalhador, nos termos dos artigos 69.º e 73.º do CPA”¹⁰²¹⁰³.

É notório que o conceito de conflito de interesses a nível internacional e europeu, é mais amplo e não se reduz a um elenco de impedimentos e suspeições¹⁰⁴¹⁰⁵. Importa salientar que em relação a qualquer atuação administrativa nacional que implique o uso de financiamento

⁹⁹ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 317

¹⁰⁰ A este propósito: Art. 1.º-A, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 18/ 2008, de 28 de janeiro

¹⁰¹ A este propósito: Arts. 69.º a 76.º do CPA, anexo ao Decreto-Lei n.º 4/ 2015, de 8 de abril

¹⁰² Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 516 e 517

¹⁰³ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 319

¹⁰⁴ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 517

¹⁰⁵ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 317

europeu, “existe um conflito de interesses caso o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa ... se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto”¹⁰⁶.

Por sua vez, determina o n.º 1, do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 2021/ 241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro, através do qual foi criado o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que cada Estado-Membro deve adotar medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da UE e para garantir que a utilização de fundos cumpre o direito da União e o direito nacional aplicáveis, nomeadamente no que diz respeito à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses.¹⁰⁷ “Para este efeito, os Estados-Membros devem prever um sistema de controlo interno eficaz e eficiente e a recuperação dos montantes indevidamente pagos ou utilizados de forma incorreta. Os Estados-Membros podem recorrer aos seus sistemas de gestão orçamental nacionais habituais”¹⁰⁸.

O Regulamento Financeiro de 2018 alargou o âmbito de aplicação das normas sobre conflitos de interesses a qualquer tipo de gestão, seja ela direta, indireta ou partilhada, bem como a todas as autoridades nacionais, designadamente no domínio da execução do orçamento da UE, através da realização de atos preparatórios e auditorias, de fiscalização e de inspeção e controlo¹⁰⁹.

Nos termos da al. b), do artigo 2.º do referido Regulamento, cada Estado-Membro fica ainda obrigado a adotar as medidas adequadas a prevenir, detetar e corrigir situações de fraude, corrupção e conflitos de interesses que sejam lesivos dos interesses financeiros da UE, nos termos dos n.ºs 2 e 3, do artigo 61º do Regulamento Financeiro, e a intentar ações judiciais destinadas a reaver os fundos que tenham sido indevidamente apropriados.

No fundo, estamos perante uma situação de conflito de interesses sempre que os interesses privados possam influenciar indevidamente o exercício de uma função que deve ser

¹⁰⁶ A este propósito: Art. 61.º, n.º 3, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/ 1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União

¹⁰⁷ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 318

¹⁰⁸ A este propósito: L_2021057PT.01001701.xml (europa.eu), consultado em 14/07/2024

¹⁰⁹ A este respeito: Art. 62.º do Regulamento Financeiro (2018)

independente e imparcial, ainda que uma pessoa não retire dessa situação qualquer benefício ou vantagem¹¹⁰.

Para que se verifique uma situação de conflito de interesses basta o risco da ocorrência do ato, resultado ou benefício. No entanto, não devemos confundir conflito de interesses com interesses conflitantes, uma vez que “o âmbito do conflito de interesses é intrapessoal e não interpessoal, circunscrito ao agente, na sua dimensão pessoal, funcional e relacional, sendo aferido o conflito através dos interesses interferentes resultantes destas dimensões e o exercício dos seus poderes, deveres e responsabilidades”¹¹¹.

Deste modo, e conforme salienta NUNO CUNHA ROLO, “o conflito de interesses consiste na diferença (real, potencial ou percebida) entre os interesses de duas ou mais partes (direta ou indiretamente envolvidas) numa determinada situação – por efeito de identidades, atividades, interesses ou relações (passados, presentes ou futuros) que interferem, podem ou parecem interferir na capacidade, ação ou decisão dos envolvidos, na perspetiva individual ou coletiva (organizacional, institucional)”¹¹².

A prevenção e gestão das situações de conflito de interesses, especialmente no domínio administrativo, visa garantir a prevalência e prossecução do interesse público, incluindo as esferas pessoais, sociais e funcionais de todos aqueles que intervêm no processo de tomada de decisão, por forma a que as decisões sejam conformes com a Constituição e a lei, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.¹¹³

Os conflitos de interesses podem ser regulados através de normas negativas, que consistem em limitações ou proibições, enunciando incompatibilidades, impedimentos, suspeições, declarações negativas (de ausência, inexistência e/ ou abstenção), exclusões e condicionamentos. No fundo, os instrumentos de carácter normativo podem ser leis, códigos,

¹¹⁰ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo* Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 319 e 320

¹¹¹ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, *op. cit.* “Transparência e conflito de interesses”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 320

¹¹² Cf. ROLO, NUNO CUNHA, *op. cit.* “Transparência e conflito de interesses”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 320 e 321

¹¹³ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 321 e 322

regulamentos ou códigos de conduta, enquanto os instrumentos de gestão englobam planos de prevenção ou gestão de corrupção e infrações conexas, manuais de procedimentos ou códigos de boas práticas¹¹⁴.

Neste sentido, e nas palavras de ANA F. NEVES, não podemos entender que o leque de impedimentos e suspeições é suficiente para identificar situações de conflitos de interesses, uma vez que “i) aqueles têm uma lógica fechada, mesmo no caso das suspeições, pois seguem um critério definido para a sua aferição, que é poroso e, por isso, tem escassa relevância prática, ii) os procedimentos para a sua resolução são juridicamente frágeis; e iii) não acautelam “de forma duradoura às situações de conflitos de interesses””¹¹⁵.

Os grandes desafios da transparência e do conflito de interesses residem no campo político e gestor, o que se pode comprovar pela criação e instalação de entidades nacionais para a transparência, como a Entidade para a Transparência, estabelecida através da Lei Orgânica n.º 4/ 2019, de 13 de setembro, e de anticorrupção, de que é exemplo o Mecanismo Nacional Anticorrupção (doravante MENAC), criado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/ 2021, de 9 de dezembro, o qual também aprovou o Regime Geral de Prevenção da Corrupção¹¹⁶.

A transparência é fundamental no âmbito da prevenção e gestão de conflitos de interesses, uma vez que visa o escrutínio, a prestação de contas e a responsabilização dos decisores, promove a participação pública, e afasta comportamentos desconformes, e contribui para uma maior confiança dos governados em relação aos governantes¹¹⁷.

Em Portugal, e conforme afirma NUNO CUNHA ROLO, “prevalece ainda uma abordagem assaz legalista na regulação e gestão dos conflitos de interesse sobre a abordagem axiológica, ética ou principiológica, embora os agentes políticos estejam menos sujeitos à sobredita prevalência – particularmente, na dimensão da censura e responsabilização -, do que os agentes públicos. O sistema português de feitura, interpretação e aplicação de normas legais é mais

¹¹⁴ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 322

¹¹⁵ Cf. NEVES, ANA F., *op. cit.*, “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 518

¹¹⁶ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 322

¹¹⁷ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 323

favorável e apto a garantir direitos e interesses legalmente protegidos do que os princípios e deveres públicos dos indivíduos”¹¹⁸.

Assim, os grandes desafios que o nosso ordenamento jurídico enfrenta ao nível da transparência e de conflitos de interesses, requerem padrões de abertura, transparência e integridade pública e administrativa, e que sejam levadas a cabo atividades de acompanhamento, controlo e responsabilização relativamente à organização, procedimento e atividade administrativa¹¹⁹.

c) A falta de informação acerca da parcialidade organizativa

- Os planos de prevenção e gestão de riscos

Nos termos dos artigos 5.º, n.º 1 e 50.º do Regime Geral da Prevenção da Corrupção, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 109.º-E/ 2021, de 9 de dezembro, prevê-se a adoção de “um programa de cumprimento normativo que inclua, pelo menos, um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR), um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias” por parte da Administração Pública em geral, sem prejuízo de adaptações no caso de instituições com menos de 50 trabalhadores.

A adoção do citado programa é da competência do “órgão de administração ou dirigente” das entidades públicas, nos termos do artigo 11.º do Regime Geral da Prevenção da Corrupção, e, segundo o disposto no artigo 6.º, n.º 2, al. e) daquele Regime, engloba a nomeação de um responsável pela “execução, controlo e revisão do PPR”, “que garante e controla a [sua] aplicação”, nos termos do artigo 5.º, n.º 2.

Este plano deve englobar a dimensão organizativa e a atividade da entidade pública, identificando os riscos e as soluções para que seja possível evitar que se prejudiquem a independência funcional do órgão controlado e a autonomia decisória do órgão controlador¹²⁰.

¹¹⁸ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, *op. cit.* “Transparência e conflito de interesses”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 323

¹¹⁹ Cf. ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 324

¹²⁰ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 520

Assim, e segundo ANA F. NEVES, “não é crível que o dirigente máximo do serviço defina medidas para si próprio e para os dirigentes que são seus coadjuvantes ou dirigentes inferiores”¹²¹.

Existem, pois, problemas de falta de imparcialidade organizativa que estão relacionados com relações de dependência interorgânica e a falta de órgãos de contrapeso organizativo. Tal é flagrante devido ao facto de não se esclarecer de que forma o responsável pelo cumprimento normativo ou o responsável geral do plano, quando o responsável não seja aquele, se enquadram e se articulam no sistema de controlo interno da administração financeira do Estado¹²².

A falta de um sistema de controlo interno constitui contraordenação [artigo 20.º, n.º 1, al. c), do Regime Geral de Prevenção de Corrupção], uma vez que é crucial para a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, corrupção, fraude e erro, para a prevenção do favorecimento ou práticas discriminatórias e para assegurar a transparência das operações, segundo o disposto no artigo 15.º, n.º 3, als. f), i) e l), do Regime Geral de Prevenção de Corrupção. Na ausência de indicação quanto à configuração deste sistema de controlo, há a tendência para se repetirem enunciados legais. A duplicação e a não integração da informação numa plataforma única não contribuem para a transparência e para a prevenção da corrupção, criando-se antes a ilusão de que há uma grande dedicação para a resolução de problemas por parte daqueles que têm poderes decisórios¹²³.

- A Diretiva *Whistleblower*

A identificação e reporte de ilegalidades e de condutas ilícitas e a proteção dos denunciantes constitui um instrumento de combate à corrupção. O direito da UE, através da Diretiva (UE) 2019/ 1937, definiu um regime que considera capaz de identificar violações em relação às quais se deve assegurar a possibilidade de denúncia segura e a proteção do denunciante. São consideradas violações que impactam o bem-estar coletivo e o bom governo, designadamente,

¹²¹ Cf. NEVES, ANA F., *op. cit.* “Simplificação do procedimento de concurso pessoal e os “concursos iliberais”, in Revista de Direito Administrativo, n. 11, mai-ago., 2021, pp. 29-38

¹²² Cf. NEVES, ANA F., “Transparência e combate à corrupção”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 520 e 521

¹²³ Cf. ÁLVAREZ, ALEJANDRA BOTTO, “Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital”, in Documentación Administrativa, 2023, número 10, pp. 40-58, disponível em Vista de Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital (inap.es), consultado em 14/07/2024

as “violações lesivas dos interesses financeiros da União¹²⁴”, nomeadamente a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais que afetam a despesa da União, a cobrança de fundos, receitas e os ativos da União¹²⁵.

É importante que a Diretiva seja aproveitada para evitar diversos graus de proteção, assim se alargando “a proteção nos termos do direito nacional no que diz respeito a domínios ou atos não abrangidos”¹²⁶¹²⁷.

As autoridades com competência para receber e prosseguir com as denúncias são aquelas que se encontram previstas em cada ordem jurídica (como autoridades judiciais, organismos reguladores ou de supervisão competentes, ou autoridades com competências mais gerais a nível central de um Estado-Membro, autoridades que aplicam a lei, organismos de luta contra a corrupção ou provedores de justiça¹²⁸). O reporte e o acompanhamento das denúncias segue o designado “sistema de três níveis”¹²⁹, que tem por base canais de denúncia interna, canais de denúncia externa e a possibilidade de divulgação pública¹³⁰¹³¹.

- O Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)

Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção contra a corrupção, os órgãos encarregados de prevenir a corrupção, através da aplicação das correspondentes políticas e da supervisão e coordenação dessa aplicação, devem estar dotados da necessária independência a fim de que possam desempenhar as suas funções de forma eficaz e livres de quaisquer pressões ilícitas.

¹²⁴ A este propósito: Considerando 6 da Diretiva (UE) 2019/ 1937

¹²⁵ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 524-526

¹²⁶ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 526

¹²⁷ A este propósito: Art. 2.º, n.º da Diretiva (UE) 2019/ 1937. Veja-se também o art. 2.º, n.º 1, al. d), da Lei n.º 93/ 2021, de 20 de dezembro, que incluiu, no nosso ordenamento jurídico, as violações à Lei n.º 5/ 2002, de 11 de janeiro, relativa ao combate à criminalidade organizada e económico-financeira

¹²⁸ Vide Considerando 64

¹²⁹ Cf. HOGIC, NEDIM, *op. cit.* “*Financial incentives for whistleblowing. A comparative perspective*”, in European Journal of Comparative Law and Governance, 2023, Vol. 10, pp. 186 e 187

¹³⁰ Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 528-533

¹³¹ A respeito deste tema, cf. COUTINHO, FRANCISCO PEREIRA E DE CASTRO, JULIA MARIA GARCIA, “*A Diretiva Whistleblower e os Programas de Ética e Compliance*”, in *Compliance y Lucha contra la Corrupción en España, Portugal e Iberoamérica*, Dyckinson, 2021, pp. 225-237

Segundo o disposto no artigo 2.º, n.º1, do Decreto-Lei n.º 109.º-E/ 2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e o Regime Geral de Prevenção da Corrupção, o MENAC “tem por missão a promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e infrações conexas”. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1 do referido diploma, o MENAC está legalmente qualificado como uma “entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira” e, desta forma, deverá exercer as suas funções livre de interferências externas e de conflitos de interesses¹³².

Segundo ANA F. NEVES, são várias as opções legais organizativas que esvaziam a independência e a imparcialidade desta entidade, devido ao seguinte: 1) “a prossecução das suas missões depende, em parte, de ações de inspeção e auditoria a realizar por inspeções-gerais ou entidades equiparadas e inspeções regionais, que solicita ao membro do Governo competente¹³³. Para além da dependência governamental de tais serviços de inspeção, a mediação por membro do Governo é um exemplo clássico do que não se deve fazer quando se quer uma entidade de controlo ou de prevenção de corrupção independentes. É, ademais, contraditório com a ideia de evolução para uma entidade inspetiva e de controlo assente no cruzamento de informação e na utilização de ferramentas de inteligência artificial e de aprendizagem automática. O acesso imediato às diferentes bases de dados do universo da Administração é hoje o instrumento basilar de uma entidade de combate à corrupção”; 2) se por um lado, “todas as entidades públicas e privadas têm o dever de prestar ao MENAC todas as informações que se revelem necessárias ao estrito cumprimento das suas atribuições, tal ocorre sem prejuízo do segredo de Estado, de justiça, de advogado, bancário, de supervisão, médico, jornalístico, religioso ou outro legalmente regulado¹³⁴. Uma entidade de combate à corrupção a quem podem ser opostos segredos vários (cujo regimes legais nacionais são, muitas vezes, juridicamente frágeis e pouco claros) é uma entidade à partida amputada do instrumento fundamental que é o acesso à informação. A lei que assim dispõe não faz a ponte com o que são hoje os parâmetros internacionais e europeus em matéria de segredos e da atividade de controlo

¹³² Cf. NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023, p. 533

¹³³ Vide Art. 3.º, n.º 3, als. e) e f) e art. 7.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 109.º-E/ 2021

¹³⁴ Vide Art. 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 109.º-E/ 2021

e inspetiva”¹³⁵; 3) o facto de o presidente e vice-presidente do MENAC “poderem ser destituídos por violação de um dever de reserva ou de um dever de sigilo profissional acaba por ser uma forma de dissuasão de um exercício livre dos poderes de cargo”¹³⁶; 4) a lei atribui expressamente aos membros do MENAC uma “obrigação geral de declarar uma situação de conflito de interesses e de não incorrer em qualquer conflito de interesses, mas antes “circunscreve a obrigação de reporte de conflito de interesses ao elenco geral de impedimentos e suspeições, aplicável a qualquer trabalhador público e cuja resolução fica na dependência de um outro órgão (que a lei não especifica, mas que não pode, naturalmente, ser qualquer membro do Governo)”¹³⁷; 5) “a Comissão de Acompanhamento do MENAC é composta por um dos membros acompanhados, o vice-presidente do MENAC e por seis inspetores, designados rotativamente pelas inspeções-gerais ou entidades equiparadas representadas no Conselho Consultivo, sendo os restantes dois designados pelas inspeções regionais representadas no mesmo Conselho, inspeções estas que realizam outras inspeções e auditorias para o MENAC”¹³⁸. A Comissão de Sanções é composta pelo vice-presidente do MENAC, que à mesma preside, e por quatro inspetores”¹³⁹¹⁴⁰.

O problema no nosso ordenamento jurídico diz respeito ao facto de os serviços de inspeção em geral serem dependentes do Governo, uma vez que estão sujeitos ao poder de direcção do respetivo membro do Governo ou, em alguns casos, de superintendência. Acresce ainda o facto de os relatórios das ações de inspeção estarem sujeitos a homologação ministerial, devendo os relatórios finais ser enviados aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, caso tal esteja previsto em despacho dos mesmos membros do Governo. Assim, e nas palavras de ANA F. NEVES, “os serviços inspetivos não estão estruturalmente desenhados para poderem cumprir a sua função”¹⁴¹.

¹³⁵ Cf NEVES, ANA F., *op. cit.*, “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 535

¹³⁶ Vide Art. 4.º, n.º 4, al. b) do Decreto-Lei n.º 109.º-E/ 2021

¹³⁷ Vide Art. 6.º do Decreto-Lei n.º 109.º-E/ 2021

¹³⁸ Vide Arts. 7.º, n.º 2 e 15.º do Decreto-Lei n.º 109.º-E/ 2021

¹³⁹ Vide Art. 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 109.º-E/ 2021

¹⁴⁰ Cf. NEVES, ANA F., *op. cit.*, “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, pp. 533-536

¹⁴¹ Cf. NEVES, ANA F., *op. cit.*, “*Transparência e combate à corrupção*”, in *Em Nome da Transparência no Direito Administrativo*, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023, p. 537

PARTE III

O Tribunal de Contas e a Boa Governança Financeira Pública

1. A atividade de controlo financeiro do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas (doravante TdC) está constitucionalmente consagrado, em termos orgânico-funcionais, como um órgão de soberania formado por juizes, que com independência fiscalizam a atividade económico-financeira do Estado. Do ponto de vista jurídico-material e formal, o TdC é um órgão (*ad hoc*) híbrido, um tribunal que desempenha funções jurisdicionais e funções administrativas, ainda que estas últimas se encontrem jurisdicionalizadas por um juiz¹⁴². É da competência do TdC dar parecer sobre as contas públicas, designadamente sobre a Conta Geral do Estado e das Regiões Autónomas [arts. 214.º, n.º 1, als. a) e b) da CRP; arts. 5.º, n.º 1, als. a) e b), 36.º, 39.º, 41.º, 42.º e 75.º, al. a) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante LOPTC)] e fiscalizar o Estado Administração, relativamente à legalidade e regularidade das receitas, das despesas e das contas públicas. Compete ainda ao TdC apreciar a boa gestão financeira e atribuir responsabilidades por infrações financeiras¹⁴³¹⁴⁴.

O TdC é composto por três secções especializadas na sede (a 1.ª secção procede à fiscalização prévia e concomitante, a 2.ª procede à fiscalização sucessiva e a 3.ª à efetivação da responsabilidade financeira), e uma secção genérica nas ilhas da Madeira e dos Açores. As várias secções devem, no entanto, fazer um controlo integrado que englobe as fiscalizações prévia, concomitante e sucessiva (artigo 46.º, n.º 4 da LOPTC).¹⁴⁵

O controlo levado a cabo no âmbito da fiscalização prévia é um controlo *ex ante* à realização da despesa ou à assunção da responsabilidade financeira, materializando-se na concessão ou

¹⁴² Relativamente a este tema: DAVID, SOFIA, “*Discricionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discricionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL, pp. 244 e 245

¹⁴³ Cf. DAVID, SOFIA, “*Discricionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discricionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL, p. 238

¹⁴⁴ Vide Arts. 107.º, 110.º, 202.º, n.º 1, 203.º, 209.º, n.º 1, al. c), e 214.º da CRP; 1.º e 2.º-5.º da LOPTC

¹⁴⁵ Cf. DAVID, SOFIA, “*Discricionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discricionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL, p. 239

recusa de visto, ou pela concessão de visto com recomendações [arts. 5.º, n.º 1, als. c) e 44.º da LOPTC]. O controlo efetuado no âmbito da fiscalização concomitante é um controlo intermédio, o qual se verifica na fase de execução da despesa, e abrange atos e contratos quando não estejam sujeitos à fiscalização prévia, e estende-se ao procedimento e aos atos de execução, traduzindo-se em relatórios de auditoria [art. 5.º, n.º 1, als. f) e g) e art. 49.º da LOPTC]. O controlo feito no domínio da fiscalização sucessiva ocorre no final do exercício ou da gerência e após a elaboração das contas anuais. É a forma de controlo mais abrangente, porquanto engloba quer a conformidade da despesa, apreciando-se as contas e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, da economia, da eficiência e da eficácia dos sistemas de decisão, quer as escolhas feitas pela Administração, avaliando à luz dos princípios de boa administração financeira. Esta fiscalização traduz-se em ações de verificação de contas e de auditorias [arts. 5.º, n.º 1, als. b), d), f) a h) e 50.º a 56.º da LOPTC].¹⁴⁶

Toda a atividade fiscalizadora do TdC, seja qual for a sua área de atuação, encontra-se sujeita aos limites estabelecidos pelos arts. 214.º da CRP, 1.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, als. c), f), h), 41.º, n.º 2, 44.º, 49.º, n.º 2, 50.º, n.ºs 1 e 2, e 54.º, n.ºs 1, 3, als. f), h) e i) da LOPTC, e a um controlo de juridicidade.

O TdC não pode apreciar ou julgar das competências exclusivas da AP e que façam parte da sua discricionariedade, por força do princípio da separação de poderes. Todavia, o TdC pode avaliar as condutas da AP, baseando-se em princípios e normas jurídicas, assim como em regras extrajurídicas que tenham sido trazidas para o Direito para avaliar o cumprimento dos deveres de boa administração (económico-financeira), designadamente através de regras éticas e deontológicas¹⁴⁷.

Efetivamente, em Portugal, o legislador reconhece que o princípio da ética administrativa é fundamental para o bom funcionamento da Administração Pública, para assegurar as garantias dos cidadãos e para a prossecução do interesse público. De acordo com ANTÓNIO

¹⁴⁶ Cf. DAVID, SOFIA, “*Discricionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discricionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL, pp. 239 e 240

¹⁴⁷ Cf. DAVID, SOFIA, “*Discricionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discricionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL, pp. 247 e 258 a 261

FRANCISCO DE SOUSA¹⁴⁸, “A Administração não pode remeter-se para uma aplicação cega e meramente formal da lei, para assim, sobretudo intencionalmente, beneficiar, prejudicar ou ser de alguma forma injusta com o caso concreto. O princípio da ética administrativa é um princípio complementar dos princípios da justiça, da boa-fé e da imparcialidade a quem exerce poderes administrativos.”. O Autor alerta para o facto de “a aplicação formal da lei poder ser feita de forma materialmente injusta e violadora do direito material”. Assim, “por esta razão, muitas instituições públicas aprovam os seus códigos de ética”. Conclui ainda o Autor que os valores éticos que pautam a atuação da Administração Pública não configuram mera *soft law*, sendo antes verdadeiras imposições jurídicas¹⁴⁹.

Assim, o TdC recorre frequentemente a princípios jurídicos, designadamente aos princípios da legalidade e à legislação relativa à contratação e às finanças públicas, e também a regras económico-financeiras e de gestão, que permitem a expansão do campo de atuação do TdC¹⁵⁰.

1.1. Controlo financeiro externo e controlo financeiro interno

O controlo financeiro, em sentido amplo, consiste na atividade que visa garantir a adequação da gestão dos dinheiros públicos às normas que se encontram na sua base¹⁵¹.

Segundo o disposto pelo artigo 1.º da Declaração de Lima, o controlo financeiro não representa uma finalidade em si mesmo, antes faz parte de um sistema cujo objetivo é a deteção de infrações ou desvios aos princípios da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira pública. Por seu turno, o controlo financeiro, em sentido restrito, leva-nos a distinguir entre diversos tipos de controlo, designadamente entre controlo externo e controlo interno¹⁵².

O controlo financeiro externo é exercido por um organismo público independente e externo em relação à entidade controlada, isto é, uma Instituição Superior de Controlo (doravante ISC),

¹⁴⁸ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, *op.cit.*, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, SA, nov. 2019, pp. 441-443

¹⁴⁹ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, *op. cit.*, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, SA, nov. 2019, pp. 444 e 445

¹⁵⁰ Cf. DAVID, SOFIA, “*Discricionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discricionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL, pp. 266 a 271

¹⁵¹ Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 34

¹⁵² Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, pp. 34 e 35

ao passo que o controlo interno é aquele que está inserido na própria estrutura da Administração¹⁵³.

Segundo VALLÉS VIVES, tendo por base o ordenamento jurídico espanhol, a atividade fiscalizadora levada a cabo pelas ISC pode ser definida como “ a função de controlo exercida de forma permanente e *a posteriori*, sobre a atividade administrativa, a composição económica e a gestão das entidades que compõem o setor público e que têm como finalidades: 1) a verificação da documentação contabilística relativa à utilização dos fundos públicos (controlo de legalidade); 2) a promoção de uma gestão pública rigorosa; e 3) a regularidade da ação administrativa, que deverá atender aos princípios da legalidade, eficácia, eficiência e economia”¹⁵⁴.

Assim, e segundo o entendimento de VALLÉS VIVES, é possível concluir que o elemento temporal é um elemento-chave, uma vez que o controlo externo é um controlo *a posteriori*, sendo o controlo *a priori* típico do controlo interno. No entanto, reconhece o autor que esta característica do controlo externo não é absoluta e não influencia *a priori* a atividade das ISC, ou seja, as ISC têm, necessariamente, que exercer um controlo *a posteriori*, mas não ficam impedidas de, adicionalmente, exercerem também um controlo *a priori*¹⁵⁵.

Na maioria das ISC, verifica-se que ao controlo interno cabe a fiscalização prévia, possibilitando que o órgão de controlo externo possa concentrar os seus meios na fiscalização sucessiva, através da realização de auditorias de várias naturezas. Desta forma, podem as ISC avaliar de forma eficaz o mérito da gestão pública, tendo por base critérios de economia, eficiência e eficácia¹⁵⁶.

Nos últimos tempos tem-se verificado que ao controlo interno têm sido alocados os aspetos estritamente financeiros da gestão, sendo levadas a cabo auditorias financeiras, deixando deste

¹⁵³ Cf. TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS / TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Manual de Auditoria e Procedimentos: Anexo I – glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo, Lisboa, abril, 1992, parágrafo 49; Art. 3, n.ºs 1 e 2, da Declaração de Lima

¹⁵⁴ Cf. VIVES, FRANCESC VALLÉS, *op. cit.*, El control externo del gasto público: Configuración e garantía constitucional, Madrid, 2003, p. 140

¹⁵⁵ Cf. VIVES, FRANCESC VALLÉS, El control externo del gasto público: Configuración e garantía constitucional, Madrid, 2003, p. 145

¹⁵⁶ Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 37

modo a realização de auditorias de desempenho e de avaliação de políticas e de programas públicos ao âmbito do controlo externo.¹⁵⁷

Da definição proposta por VALLÈS VIVES¹⁵⁸, é possível compreender que o elemento material do controlo está associado a um outro elemento, o elemento teleológico. Daqui resulta que o controlo externo é materialmente mais amplo do que o controlo interno, uma vez que incide sobre a legalidade substancial baseada na “análise da racionalidade económica da gestão dos fundos públicos”, contrariamente ao controlo interno, que se limita ao controlo da estrita legalidade e regularidade financeira. Assim, regra geral, o controlo interno incide sobre atos e contratos administrativos individualmente considerados, enquanto o controlo externo se debruça sobre toda a atividade financeira pública ou sobre determinados setores ou programas¹⁵⁹.

Em resumo, e segundo PAULO JORGE NOGUEIRA DA COSTA, podemos afirmar que “o controlo financeiro externo é (i) exercido por um órgão técnico independente da entidade controlada, (ii) realizado, em regra, *a posteriori*, (ii) e que tem em vista a garantia da lealdade substancial da gestão, (iv) operando, tendencialmente, a um nível macro (macrocontrolo)”, ao passo que o controlo interno é “... (i) exercido por um órgão integrado na Administração (ii) realizado, em regra, *a priori*, (iii) que visa avaliar os riscos da gestão (iv) e garantir a estrita legalidade financeira dos atos de gestão, (v) operando, tendencialmente, a um nível micro (microcontrolo)”¹⁶⁰.

Em Portugal, a distinção entre controlo financeiro externo e interno é feita tendo unicamente por base o critério orgânico. Deste modo, o órgão de controlo externo é independente da Administração, enquanto os órgãos de controlo interno a integram e dela são dependentes¹⁶¹. O controlo financeiro externo é desempenhado pelo Tribunal de Contas (ISC portuguesa), conforme consagra o artigo 214.º da CRP e da LOPTC.

¹⁵⁷ Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 38

¹⁵⁸ Cf. VIVES, FRANCESC VALLÈS, El control externo del gasto público: Configuración e garantía constitucional, Madrid, 2003, p. 142

¹⁵⁹ Cf. VIVES, FRANCESC VALLÈS, El control externo del gasto público: Configuración e garantía constitucional, Madrid, 2003, pág. 147

¹⁶⁰ Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, *op. cit.*, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 39

¹⁶¹ Cf., DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, *op. cit.*, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 39

O sucesso do controlo financeiro externo está diretamente dependente da eficácia do controlo interno¹⁶².

Por forma a que controlo externo e o controlo interno se complementem, é necessário que o controlo interno seja um controlo prévio da legalidade dos atos de gestão financeira da Administração, ao passo que o controlo externo deve ser um *controlo a posteriori*, que permite às ISC o exercício de uma função de fiscalização de acordo com critérios técnicos de economia, eficiência e eficácia¹⁶³.

No fundo, é importante que os órgãos de controlo externo possam assegurar que o controlo interno é conforme, através da realização de auditorias¹⁶⁴.

O Decreto-Lei n.º 166/ 98, de 25 de junho, que instituiu o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (doravante SCI) no nosso ordenamento jurídico, considera que “[o] controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou da tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei”¹⁶⁵.

Em Portugal, o funcionamento do SCI depende do Governo, articulando-se com o Ministério das Finanças, por forma a garantir um controlo de qualidade da atividade financeira da Administração Pública¹⁶⁶.

Segundo o disposto no artigo 5.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, compete ao Tribunal de Contas examinar a organização, funcionamento e fiabilidade do SCI. O Tribunal de Contas pode, designadamente, pronunciar-se sobre a idoneidade dos sistemas de controlo interno em sede de parecer sobre a Conta Geral do Estado.

¹⁶² Cf., DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 77

¹⁶³ Cf., DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, pág. 77.

¹⁶⁴ Cfr., DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 77

¹⁶⁵ Vide Arts. 1.º e 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho

¹⁶⁶ Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, pp. 79 e ss.

Nos termos do artigo 11.º, n.º 3 da LOPTC, as ações de controlo financeiro externo são desenvolvidas no quadro de um sistema de controlo (nacional e comunitário), no qual se inserem os órgãos de controlo interno.

Importa ainda analisar o artigo 12.º, n.º 2, da LOPTC, que dispõe que os órgãos de controlo interno estão sujeitos a um dever especial de colaboração com o Tribunal de Contas, devendo comunicar-lhe os seus programas anuais e plurianuais de atividades e respetivos relatórios, bem como enviar todos os relatórios que sejam relevantes, e ainda, realizar as ações de controlo interno que sejam solicitadas pelo Tribunal de Contas. Ainda, é possível que o Tribunal de Contas solicite a coadjuvação dos órgãos de controlo interno na realização de auditorias.

Segundo PAULO JORGE NOGUEIRA DA COSTA¹⁶⁷, “o sistema nacional de controlo financeiro não está definido de uma forma clara e coerente, o que determina a sua ineficiência e reduzida eficácia”, uma vez que “a competência que a lei confere (e bem) ao Tribunal de Contas para avaliar os sistemas de controlo interno pressupõe a complementaridade dos controlos (externo e interno), a qual não é assegurada pelo atual sistema de controlo financeiro português”. Conclui o Autor que, “em Portugal, o que diferencia o controlo externo do controlo interno não é o momento do controlo, não é o âmbito do controlo, não é a finalidade do controlo, nem são os métodos de controlo. O controlo externo diferencia-se do controlo interno, simplesmente, porque o primeiro é exercido por órgãos que pertencem à Administração e o segundo é garantido por uma entidade exterior à Administração e independente desta”.

Concordando com o Autor, “só será possível desenhar um sistema de controlo financeiro coerente e eficaz, assente na complementaridade dos controlos, quando a lei traçar claramente as fronteiras entre o controlo interno e o controlo externo”¹⁶⁸.

1.2. O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)

Não existe em Portugal uma uniformização das normas de *compliance* para a Administração Pública. A auditoria de *compliance* é levada a cabo pelas mesmas entidades que fazem a auditoria das contas públicas, isto é, pelas designadas Supreme Audit Institutions (SAI) que

¹⁶⁷ Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, *op. cit.*, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, pp. 86 e 87

¹⁶⁸ Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, *op. cit.*, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 87

exercem funções de auditoria financeira (*financial audits*), de auditoria de desempenho (*performance audits*) e que também podem realizar auditorias de *compliance* (*compliance audits*)¹⁶⁹.

Neste sentido, foi importante, em Portugal, a criação do Conselho de Prevenção da Corrupção, em 4 de setembro de 2008, com o objetivo principal de prevenir a corrupção e infrações conexas, conforme dispõe o artigo 1.º da Lei n.º 54/ 2008, de 4 de setembro, através da implementação de um sistema de controlo com elevados padrões de integridade na Administração Pública.

A criação do CPC, enquanto entidade administrativa independente que funciona ao lado do Tribunal de Contas¹⁷⁰, tem como atribuição exclusiva a prevenção da corrupção, cabendo-lhe a recolha e organização de informações, o acompanhamento da aplicação de legislação e de medidas administrativas, a emissão de pareceres, quando solicitados pela Assembleia da República, pelo Governo ou pelos órgãos de governo das Regiões Autónomas, sempre que esteja em causa algum dos factos enunciados na lei a título exemplificativo, tais como corrupção, criminalidade económica e financeira, branqueamento de capitais e tráfico de influência, entre outros – art. 2.º, n.º 1, da Lei n.º 54/ 2008, de 4 de setembro. O CPC pode ainda colaborar com as entidades públicas interessadas, quando estas recorram ao CPC para a adoção de medidas internas que ajudem a prevenir a ocorrência daqueles factos, designadamente através da elaboração de códigos de conduta e na promoção de ações de formação dos respetivos agentes – art. 2.º, n.º 2, da Lei n.º 54/ 2008, de 4 de setembro.

O CPC apresenta anualmente ao Parlamento e ao Governo o seu relatório de atividades relativo ao ano precedente, onde tipifica, sempre que possível, as ocorrências ou o risco de ocorrências dos factos mencionados na al. a), do n.º 1, do art. 2.º da Lei n.º 54/ 2008, de 4 de setembro, bem como a identificação das atividades de risco agravado na Administração Pública ou no setor público empresarial. – Art. 7.º, n.º 1, da Lei n.º 54/ 2008, de 4 de setembro.

¹⁶⁹ Cf. LAVOURAS, MARIA MATILDE, “Auditoria d(e) compliance no setor público. Para onde vamos?”, in *Compliance e Sustentabilidade, Perspetivas Brasileira e Portuguesa*, coord. Alexandra Aragão e Grace Ladeira Garbacci, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2020 pp. 96 e 97

¹⁷⁰ Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 88

Assim, sempre que tenha conhecimento de factos suscetíveis de constituir infração penal ou disciplinar, o CPC deve remeter participação ao Ministério Público ou à autoridade disciplinar competente. – Art. 8.º, n.º 1, da Lei n.º 54/ 2008, de 4 de setembro.

Segundo PAULO JORGE NOGUEIRA DA COSTA, o Conselho de Prevenção da Corrupção, criado através da Lei n.º 54/ 2008, de 4 de setembro, reflete a ineficácia da atuação do Tribunal de Contas e dos órgãos de controlo interno na prevenção da corrupção¹⁷¹. No entendimento do Autor, um sistema de controlo financeiro que assentasse na complementaridade dos controlos externo e interno, em que o Tribunal de Contas assumisse um papel central através de uma unidade de auditoria forense, para combate à fraude e à corrupção, de cuja atuação adviriam os pretendidos efeitos dissuasores e preventivos, e em que se perspetivasse o Tribunal de Contas como auditor, avaliador e julgador, seria mais apto a prevenir a corrupção do que a criação de uma entidade como o CPC. “E sê-lo-ia, sobretudo, porque o Tribunal de Contas, em articulação com os diversos órgãos de controlo interno, para além da recolha e organização de informação, acompanhamento da aplicação de medidas e emissão de pareceres, também tem a capacidade técnica e o mandato para auditar e para julgar.”¹⁷².

2. A promoção da boa governança pelo Tribunal de Contas

A Comissão das Comunidades Europeias, em comunicação de 2003, afirma que “[a] governança diz respeito às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade”, pelo que “[o] modo como são desempenhadas as funções públicas, geridos os recursos públicos e exercidos os poderes públicos regulamentares, constituem os principais aspetos a ter em conta neste contexto”¹⁷³.

¹⁷¹ Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 87

¹⁷² Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, *op. cit.*, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, pp. 89 e 90

¹⁷³ Cf. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Governança e Desenvolvimento, Bruxelas, 2003, pp. 3 e 4.

Conforme analisado na segunda parte desta dissertação, a boa governança tem sobretudo por base o princípio da transparência.

O Tribunal de Contas assume um papel fundamental neste âmbito, uma vez que disponibiliza aos cidadãos informação clara, concisa, atual e fidedigna, no que à gestão pública diz respeito. A sua atuação permite, ainda, credibilizar as instituições democráticas, e promover uma “cultura de responsabilidade e exigência, favorável ao exercício de uma cidadania ativa”¹⁷⁴.

No mesmo sentido, e conforme analisado na primeira parte desta dissertação, os princípios da boa gestão financeira, da economia, da eficiência e da eficácia são também importantes em matéria económico-financeira e de gestão.

O princípio da boa administração encontra-se consagrado no art. 5.º do CPA, segundo o qual a Administração Pública deverá pautar a sua atividade por critérios de eficiência, economicidade e eficácia. No entanto, e segundo ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA¹⁷⁵ ainda que o princípio da boa administração se aproxime do princípio da eficiência, “o seu conteúdo vai muito para além da eficiência, fazendo exigências transversais a diversos princípios, não só de ação administrativa, mas também de organização administrativa”. Ainda segundo o Autor, “A boa administração faz exigências de organização, de procedimento, de legalidade e de oportunidade. A ideia fundamental que orienta o princípio da boa administração é a de que quem administra a coisa pública deve orientar-se pelos padrões da boa gestão económica, financeira, patrimonial, no quadro da juridicidade, e no respeito pelos direitos dos cidadãos”. Assim, “a Administração Pública deve revelar resiliência, isto é, capacidade para lidar com os problemas com que é confrontada no dia a dia, para se adaptar à evolução dos acontecimentos, para superar obstáculos, para resistir à pressão das situações adversas, para operar as mudanças necessárias à recuperação do equilíbrio perdido”¹⁷⁶.

Por seu turno, a legislação económico-financeira, ao remeter para uma obrigação de ponderação entre custos e benefícios, ou entre os recursos e o fim a prosseguir, ou entre aumento de produtividade e os resultados ou a despesa, ou entre, os recursos utilizados e adequação aos

¹⁷⁴ Cf. DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, *op. cit.*, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.ª Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014, p. 307

¹⁷⁵ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, *op. cit.*, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, SA, nov. de 2019, pp. 439 e 440

¹⁷⁶ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, “Por uma burocracia de Estado de direito”, in Revista da FDUP, IC, 2012, p. 59 e ss.

fins, criam parâmetros de avaliação que acabam por se traduzir em deveres jurídicos que se impõem à AP, os quais são controlados (jurisdicionalmente) pelo TdC¹⁷⁷.

Não obstante, importa lembrar que o controlo judicial da atuação da AP só pode ser feito pelos seus aspetos vinculados, e não pelos seus aspetos discricionários. Nas palavras de ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, “o poder discricionário consiste num dever de escolha entre alternativas de decisão, atribuídas por lei à autoridade administrativa para, após justa e adequada ponderação de todas elas, segundo critérios juridicamente válidos, adotar aquela que se lhe apresente como a que melhor satisfaz os interesses públicos (interno e externo) presentes. Trata-se, pois, importa sublinhá-lo, de um “dever de escolha”, não por ausência de lei ou à margem da lei, mas por atribuição da lei, isto é, por vontade positiva da lei, para a realização da justiça no caso concreto. A escolha discricionária deve, pois, ser feita, segundo padrões jurídicos e não arbitrariamente. A suposta “liberdade de escolha”, que constitui a essência da discricionariedade administrativa, acaba por assentar na “escolha” de padrões de decisão, os quais, por sua vez, são determinados e orientados por normas (jurídicas ou técnicas). A discricionariedade é, nesta medida, juridicamente vinculada”¹⁷⁸.

Neste âmbito, não esqueçamos também o contributo do princípio da prossecução do interesse público, o qual se encontra consagrado no art. 266.º, n.º 1 da CRP e no art. 4.º do CPA. Segundo ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, “O princípio da prossecução do interesse público estabelece um importante limite a toda a atuação da Administração Pública, vinculando-a sempre, mesmo quando os poderes em causa sejam discricionários. Não há discricionariedade contrária ao interesse público (limite interno). A vinculação ao interesse público atinge a gestão pública, a gestão privada e mesmo os atos materiais da Administração”¹⁷⁹¹⁸⁰.

O facto de a Administração Pública ter o dever de fundamentar devidamente o juízo de ponderação que esteve na base da sua escolha final, a qual deverá ser suportada por estudos

¹⁷⁷ Cf. DAVID, SOFIA, “*Discricionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discricionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL, p. 275

¹⁷⁸ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, *op. cit.*, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., pp. 625 e 626 e cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, A Discricionariedade Administrativa, p. 311 e ss.

¹⁷⁹ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, *op. cit.*, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A., pp. 398 a 400

¹⁸⁰ Cf. DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, “*O controlo jurisdicional da discricionariedade e das decisões de valoração e prognose*”, in Reforma do Contencioso Administrativo, Vol. I, O Debate Universitário (Trabalhos Preparatórios), 1.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2003. pp. 401–420

técnico-científicos, ou outros que demonstrem a viabilidade, adequação, racionalidade e razoabilidade económico-financeira da decisão tomada, permite a redução da discricionariedade da AP, uma vez que o TdC poderá escrutinar a atuação da AP desde o início e avaliar o percurso seguido tendo por base regras técnico-científicas ou de lógica que sejam aplicáveis¹⁸¹.

Desta forma, e segundo SOFIA DAVID, “a densificação dos princípios em sede de legislação económico-financeira, aliada às especiais competências e poderes de fiscalização do TdC, abre campo a uma maior judiciabilidade das condutas da AP. Isto é, em matéria económico-financeira e para efeitos de fiscalização pelo TdC, o controlo dos princípios da boa administração, na sua vertente da boa gestão financeira e dos princípios da economia, da eficiência e da eficácia, é um controlo mais apertado, mais intenso que aquele que pode ser feito, em geral, pelos demais tribunais”¹⁸². Inclusive, há lugar a responsabilidade sancionatória sempre que se verifiquem situações de não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do TdC, conforme disposto no art. 66.º, n.º 1, al. j), da LOPTC.

Por último, importa salientar que o controlo que é feito pelo TdC “não é (nunca) um controlo de oportunidade ou de conveniência, nem é um controlo político, mas é, sim, um controlo técnico-jurídico relativamente ao dever de aplicação pela AP dos princípios da boa administração ou da boa gestão financeira, e ainda, dos princípios da economia, da eficiência e da eficácia, algo que cabe (necessariamente) no controlo de juridicidade a efetuar por este Tribunal”¹⁸³.

¹⁸¹ Cf. DAVID, SOFIA, “*Discricionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discricionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL, p. 277

¹⁸² Cf. DAVID, SOFIA, *op. cit.*, “*Discricionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discricionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL, p. 277

¹⁸³ Cf. DAVID, SOFIA, *op. cit.*, “*Discricionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discricionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL, p. 280

CONCLUSÃO

Nos últimos anos, o instituto do *compliance*, o qual teve a sua origem na administração privada, tem vindo a assumir um papel fundamental no âmbito da Administração Pública, surgindo como exigência de boa organização e bom funcionamento da mesma, procurando prevenir e combater situações de desvios a normas, princípios e orientações.

Escândalos financeiros e políticos, com graves consequências económicas, que marcam as últimas décadas, alertaram para a necessidade de se estabelecer soluções eficazes de combate à corrupção. Para tanto, é necessário que haja colaboração e que se fiscalize toda a atividade administrativa, de modo a garantir uma prossecução do interesse público eficaz, conforme à lei e transparente.

A transparência é uma exigência do Estado de Direito (democrático) que reveste a forma de princípio jurídico, e que visa o escrutínio da atuação pública, avaliando, assim, a *performance* governamental.

Ainda que não se encontre expressamente previsto, quer na Constituição, quer no Código do Procedimento Administrativo, do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, e conforme posicionamento do Tribunal Constitucional, da transparência decorrem várias exigências, designadamente de publicidade da informação administrativa e de acesso a arquivos e registos. Assim, podemos concluir que a transparência assume a forma de um verdadeiro princípio, relacionando-se com outros princípios, nomeadamente com o princípio da administração aberta e com o princípio da participação.

Importa salientar que a transparência administrativa não é exclusivamente material, sendo determinante ao nível das instituições da Administração Pública. No contexto da Administração Pública do nosso ordenamento jurídico, é importante conjugar a dimensão estática e a dimensão dinâmica da organização administrativa, uma vez que a transparência institucional não depende da natureza jurídica do sujeito, mas sim da atividade que é desempenhada tendo em vista a prossecução do interesse público.

A transparência, enquanto condição necessária para se garantir a legitimidade e integridade das instituições democráticas, e assegurar a confiança dos cidadãos nas mesmas, requer a verificação de três componentes: 1) a acessibilidade da informação, 2) a comunicação da informação e 3) a abertura dos procedimentos de decisão. No entanto, é necessário que se

preenchem dois requisitos: a clareza e inteligibilidade do acesso e a abertura dos procedimentos e do conteúdo que é possível ser conhecido.

Um dos principais objetivos da Estratégia Nacional Anticorrupção passa por melhorar as práticas das instituições ao nível da transparência e integridade. Desta forma, é necessário disciplinar as matérias relativas às obrigações declarativas dos titulares dos cargos públicos, à gestão e prevenção de situações de conflitos de interesses e ao nível da falta de informação sobre a parcialidade organizativa. O Direito vigente apresenta, no entanto, bastantes fragilidades. Ao nível das obrigações declarativas, existem margens que permitem desvios, designadamente por força do Regime Geral de Proteção de Dados, bem como pelo facto de a lei permitir que seja invocado um motivo atendível, tendo por base interesses de terceiros ou a salvaguarda da vida privada. Gerir e prevenir situações de conflitos de interesses não é tarefa fácil no nosso ordenamento jurídico, porquanto o elenco limitado de impedimentos e suspeições não é suficiente para que se conhecer o que consiste verdadeiramente num conflito de interesses, ao mesmo tempo que a resolução dos mesmos não é clara, uma vez que os titulares dos órgãos responsáveis pela resolução se encontram sujeitos a relações de dependência de outros órgãos. Finalmente, a transposição da Diretiva *Whistleblower* não assegura uma verdadeira proteção dos denunciantes, o Mecanismo Nacional para a Prevenção da Corrupção não é independente no exercício das suas funções, e, por sua vez, os serviços inspetivos também se encontram dependentes do Governo.

O Tribunal de Contas é um órgão de soberania com competência reservada no exercício do controlo económico-financeiro do Estado, desempenhando funções jurisdicionais e funções administrativas, ainda que estas últimas sejam levadas a cabo por um juiz.

O legislador conferiu ao Tribunal de Contas amplos poderes para realizar um controlo abrangente e efetivo das contas públicas, podendo fazer uso de regras jurídicas e extrajurídicas, a elas se associando os princípios da boa administração, na vertente da boa gestão financeira, da economia, da eficiência e da eficácia. Através destes princípios, é possível condicionar o exercício da atividade discricionária da Administração Pública.

O controlo do Tribunal de Contas deverá sempre cingir-se a um controlo de juridicidade, que no fundo é um controlo técnico-jurídico, que permite a garantia da boa governança financeira pública.

BIBLIOGRAFIA

Referências doutriniais:

ÁLVAREZ, ALEJANDRA BOTTO, “*Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital*”, in Documentación Administrativa, 2023, número 10

ANTUNES, LUÍS FILIPE COLAÇO, “*Mito e realidade da transparência administrativa*”, Separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Queiró, Coimbra Editora, 1986

CANOTILHO, J.J. GOMES e MOREIRA, VITAL, Constituição da República Portuguesa anotada, Vol. I, 4.^a Edição revista, Coimbra Editora, 2010

CAUPERS, JOÃO, “*Novos atores, novos modelos de organização administrativa*”, in Organização Administrativa, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, Vol. I., AAFDL Editora, 2018

CAUPERS, JOÃO, Introdução à Ciência da Administração Pública, Âncora Editora, 2002

CORREIA, J. M. SÉRVULO e MARQUES, FRANCISCO PAES, Noções de Direito Administrativo, Vol. I, 2.^a edição, Almedina, 2021

COUTINHO, FRANCISCO PEREIRA E DE CASTRO, JULIA MARIA GARCIA, “*A Diretiva Whistleblower e os Programas de Ética e Compliance*”, in Compliance y Lucha contra la Corrupción en España, Portugal e Iberoamérica, Dyckinson, 2021

COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “*O sentido institucional da transparência administrativa*”, in Em nome da transparência no direito administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023

DA COSTA, PAULO JORGE NOGUEIRA, O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, 2.^a Edição, Coimbra: Petrony Editora, 2014

DA SILVA, HUGO FLORES, “*A transparência enquanto condição indissociável de um Estado de Direito democrático*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023

DAVID, SOFIA, “*Discrecionariedade administrativa e controle pelos Tribunais de Contas*”, in IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público sobre Discrecionariedade Administrativa e Controlo da Administração Pública, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES E EURICO BITTENCOURT NETO, 2023, AAFDL

DE ALMEIDA, MÁRIO AROSO, Anotação ao Artigo 268.º, Constituição Portuguesa Anotada, in. Tomo III, Coimbra Editora, 2007

DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, “*Abertura e transparência no Projeto de Revisão do CPA*”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2013

DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, “*O controlo jurisdicional da discrecionariedade e das decisões de valoração e prognose*”, in Reforma do Contencioso Administrativo, Vol. I, O Debate Universitário (Trabalhos Preparatórios), 1.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2003

DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, “*Por uma burocracia de Estado de direito*”, in Revista da FDUP, IC, 2012

DE SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO, Manual de Direito Administrativo, Vida Económica – Editorial, S.A, nov. 2019

DIAZ, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DIAZ, “*¿Es la transparencia una condición del Estado de derecho?*”, in Este País, Outubro, N.º 175, 2005, disponível em Ensayo 175 rr h (estepais.com), consultado em 14/07/2024

EGÍDIO, MARIANA MELO, “*As bases constitucionais do contencioso administrativo: a Constituição da República Portuguesa de 1976 e a legislação processual administrativa*”, in Comentários à legislação processual administrativa, coordenação de CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES, TIAGO SERRÃO, 4:ª edição, AAFDL Editora, 2020

EGÍDIO, MARIANA MELO, “*Transparência e procedimento administrativo: panorama do ordenamento jurídico português*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.ª Edição, Edições Almedina, 2023

FERNANDES, DÉBORA MELO, “*O princípio da transparência administrativa: Mito ou realidade?*”, in Revista da Ordem dos Advogados, Ano 75, Lisboa, jan.-jul. 2015

GONÇALVES, PEDRO., Manual de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, 2019

HOGIC, NEDIM. “*Financial incentives for whistleblowing. A comparative perspective*”, in *European Journal of Comparative Law and Governance*, 2023, Vol. 10

JONASON, PATRICIA BLANC-GONNET, “*Démocracie, transparences et état de droit – La transparence dans tous ses états*”, in *Revue Européenne de Droit Public*, Vol. 27, N.º 1, 2015

LAVOURAS, MARIA MATILDE, “Auditoria d(e) compliance no setor público. Para onde vamos?”, in *Compliance e Sustentabilidade, Perspetivas Brasileira e Portuguesa*, coord. Alexandra Aragão e Grace Ladeira Garbacci, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2020

MARTÍNEZ, JUAN MANUEL GOIG, “*Transparencia y Corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos*”, in *Revista de Derecho UNED*, N.º 17, 2015, disponível em *Vista de Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos*. (uned.es), consultado em 14/07/2024

MIRANDA, JORGE e MEDEIROS, RUI, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. III, Coimbra Editora, 2007

MIRANDA, JORGE, “*Uma perspectiva constitucional da reforma do contencioso administrativo*”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*, Vol. V, Coimbra, 2003

MORENO, FERNANDO SÁINZ, “*Secreto y transparencia*”, in *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004

NETTO, LUÍSA PINTO, “*A norma de transparência e as liberdades fundamentais*”, in *A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governação da Administração Pública*, coord. de CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES e EURICO BITTENCOURT NETO, ebook ICPJ, 2018

NEVES, ANA F., “*O direito a um tratamento imparcial por parte da Administração*”, “*imparcialidade aberta*” e as garantias da imparcialidade no CPA”, in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES, TIAGO SERRÃO, 5.ª Edição, AAFDL Editora, 2020

NEVES, ANA F., “*Simplificação do procedimento de concurso pessoal e os “concursos iliberais”*”, in *Revista de Direito Administrativo*, n. 11, mai-ago., 2021

NEVES, ANA F., “*Transparência e combate à corrupção*”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023

PINHEIRO, ALEXANDRA DE SOUSA, “*A proteção de dados no novo Código do Procedimento Administrativo*”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO, 2.^a Edição, AAFDL Editora, 2015

QUEIRÓ, AFONSO RODRIGUES, Lições de Direito Administrativo, Vol. I, Coimbra, 1976,

ROLO, NUNO CUNHA, “Transparência e conflito de interesses”, in Em Nome da Transparência no Direito Administrativo, Coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES E TIAGO SERRÃO, 4.^a Edição, Edições Almedina, 2023

VIVES, FRANCESC VALLÈS, El control externo del gasto público: Configuración e garantía constitucional, Madrid, 2003

Legislação, jurisprudência e outros documentos (nacionais e europeus)

Acórdãos:

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 117/ 2015, de 12 de fevereiro

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 448/ 2023

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, 5 de junho de 2023, C-204/ 21

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 1 de agosto de 2022, C-184/ 20

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 14 de fevereiro de 2019, C-345/ 17

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 22 de novembro de 2022, WM (C-37/ 20)

Outra legislação e documentos:

- Comunicação da Comissão Europeia 2021/ C 121/ 01, disponível em [EUR-Lex - 52021XC0409\(01\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), consultado em 14/07/2024

- Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam envolvidos funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, disponível em [EUR-Lex - 41997A0625\(01\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), disponível em [Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de Julho de 2003](#) - EUR-Lex (europa.eu), consultada em 14/07/2024

- Decisão-Quadro 2003/ 568/ JAI do Conselho, disponível em [Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de Julho de 2003](#) - EUR-Lex (europa.eu), consultada em 14/07/2024

- Diretiva (UE) 2017/ 1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, disponível em [Diretiva - 2017/1371 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), consultada em 14/07/2024
- Diretiva (UE) 2019/ 1937, disponível em [Diretiva - 2019/1937 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), consultada em 14/07/2024
- Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, disponível em [ficheiro.aspx \(portugal.gov.pt\)](#), consultado em 14/07/2024
- Manual de Auditoria e procedimentos do Tribunal de Contas Português/ Tribunal de Contas da União, disponível em [Manuais do Tribunal de Contas \(tcontas.pt\)](#), consultado em 14/07/2024
- Proposta da Comissão Europeia, de 2023 (relativa à luta contra a corrupção, que substitui a Decisão-Quadro 2003/ 568/ JAI do Conselho e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam envolvidos funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia e que altera a Diretiva (UE) 2017/ 1371 do Parlamento Europeu e do Conselho), disponível em [EUR-Lex - 52023PC0234 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), consultada em 14/07/2024
- Regulamento (UE) n.º 2021/ 241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro, disponível em [Mecanismo de Recuperação e Resiliência da União Europeia \(europa.eu\)](#), consultado em 14/07/2024
- Regulamento (UE, Euratom) 2018/ 1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, disponível em [Novas disposições financeiras que regem o orçamento da União Europeia \(Regulamento Financeiro\) \(europa.eu\)](#), consultado em 14/07/2024
- Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva (UE) 2017/ 1371 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de julho de 2017, disponível em [eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0409](#), consultado em 14/07/2024
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/ 2016, de 8 de setembro, disponível em [Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016 | DR \(diariodarepublica.pt\)](#), consultado em 14/07/2024