

A “ação popular financeira” – análise comparativa entre Portugal e Espanha

1. A *acción popular* e a *acción contable* no ordenamento jurídico espanhol

1.1. A *acción popular*

O direito de ação popular no ordenamento jurídico espanhol encontra consagração expressa no art. 125.º, da *Constitución Española* de 1978, que nos diz que *los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales* (1). No art. 125.º, são, assim, reconhecidos, três direitos de carácter cívico, relacionados com as liberdades públicas e com a participação dos cidadãos na administração da justiça: o direito a exercitar a ação popular, o direito a fazer parte de um júri e o direito a integrar os tribunais consuetudinários e tradicionais (2). A ação popular surge, pois, como *el último reducto de la defensa de la legalidad y la participación del pueblo en la justicia* (3).

À luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional de Espanha, a ação popular constitui um direito fundamental, reconhecido constitu-

(1) Já o direito de petição encontra-se consagrado no art. 29.º, n.º 1, da Constituição Espanhola, nos termos do qual *todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley*.

(2) Nos termos do art. 19.º, n.ºs 3 e 4, da *Ley Orgánica del Poder Judicial*, tem carácter consuetudinário e tradicional o *Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana*, reconhecendo-se o mesmo carácter ao *Consejo de Hombres Buenos de Murcia*.

(3) Cf. OSCAR LÓPEZ REY, *La reforma de la Justicia penal en España: La acción popular*, Facultad de Ciencias Jurídicas e Sociales de Toledo, 2014 (<https://www.uclm.es/to/fcejs/grado-Derecho/pdf/LareformadelaJusticiapenalenEspana.pdf>), p. 14, apud VICENTE GIMENO SENDRA, “La acusación popular”, in *Poder Judicial*, n.º 31, 1993, p. 88.

cionalmente como um direito cívico, que pertence aos espanhóis ⁽⁴⁾, quer enquanto pessoas singulares (*personas físicas*), quer enquanto pessoas coletivas (*personas jurídicas*), sendo hoje admitido sem reservas para defesa de interesses coletivos, apesar de ser tido como um instituto excecional e de rara aplicação ⁽⁵⁾.

O Tribunal Constitucional espanhol reconduz o art. 125.º da Constituição Espanhola ao direito à tutela judicial efetiva. Em concreto, o Tribunal Constitucional considerou que o direito à ação popular se materializa através do direito a promover a atividade dos tribunais ⁽⁶⁾.

O direito à ação popular, tal como vem consagrado no art. 125.º da Constituição Espanhola, careceu de um desenvolvimento legal ordinário ⁽⁷⁾. Assim, em consonância com o reconhecimento genérico da ação popular na Constituição Espanhola, o art. 19.º da *Ley Orgánica del Poder*

⁽⁴⁾ Assim, de acordo com a doutrina espanhola, a ação popular não pode ser exercida por cidadãos estrangeiros, com exceção dos cidadãos da União Europeia – cf. LÚCIA MARTÍN LUIS, *La acusación popular en España*, Universidad de la Laguna, Facultad de Derecho, pp. 11 e segs. (<http://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/3030/La%20acusacion%20popular%20en%20Espana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

⁽⁵⁾ Cf. PAULO OTERO, *A ação popular: configuração e valor no atual Direito português*, 1999, p. 874 (<https://portal.oa.pt/impl/%7Bc2d6cd49-2a30-4cd6-9481-2791485902b2%7D.pdf>). Aliás, uma pesquisa pela jurisprudência do *Tribunal de Cuentas* permite constatar que são escassas as decisões especificamente reportadas ao exercício da *acción pública contable* (<http://www.tcu.es/searcher/document/DocumentSearch.action?docCheckEnjudge=true&enjudgeVoices=ACCION%20PUBLICA%20CONTABLE&submitSearch=true>). A justificação para o raro recurso ao aludido mecanismo poderá dever-se às eventuais consequências decorrentes do uso indevido do mesmo para os particulares, conforme constataremos *infra*.

⁽⁶⁾ Cf. acórdão do Tribunal Constitucional espanhol, *Sentencia* n.º 311/2006, de 23 de outubro (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5913>).

⁽⁷⁾ Cf. NOEMI JIMÉNEZ CARDONA, “La acción popular en el sistema procesal español”, in *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 5, n.º 2, maio/agosto de 2014, Universidad de Barcelona, España, p. 54 (<https://dialnet.unirioja.es/descargal/articulo/4828160.pdf>). No que toca ao papel desempenhado pelo legislador estatal e pelo legislador autónomo na configuração legal e no reconhecimento da ação popular, a jurisprudência constitucional considera que a implantação ou estabelecimento de um sistema ou mecanismo jurisdicional como meio de resolução das controvérsias, mediante o qual as partes podem obter uma decisão que ponha fim aos conflitos surgidos, é matéria própria da legislação processual, reservada ao Estado com caráter exclusivo pelo art. 149.º da Constituição espanhola. Dessa forma, fica salvaguardada a uniformidade dos instrumentos jurisdicionais – cf. *Sentencia* do Tribunal Constitucional espanhol n.º 146/1996, de 19 de setembro (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3198>).

Judicial (Lei n.º 6/1985), estabelece que *los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular, en los casos y formas establecidos en la ley*. O direito à *acción popular* é, pois, exercido em todos os processos judiciais, sempre que assim o determine uma norma legal.

Em concreto, para efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere os dinheiros públicos, o legislador espanhol consagrou um mecanismo especialmente pensado para esse efeito, na *Ley Orgánica 2/1982* e na *Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*: a *acción pública contable*, que consagra, precisamente, a participação dos cidadãos na administração da *justicia contable*.

1.2. *A acción pública contable*

Versando sobre a responsabilidade financeira, reza o art. 38.º da *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas* que aquele que, por ação ou omissão, contrariar a lei, originando a erosão dos recursos públicos, ficará obrigado a indemnizar os danos e prejuízos causados⁽⁸⁾. Nesse sentido, a *acción pública contable* surgiu no ordenamento jurídico espanhol como um mecanismo de tutela da boa gestão financeira pública e foi instituído através da aludida *Ley Orgánica* como forma de efetivação da responsabilidade financeira das entidades que gerem os fundos públicos, nos termos do art. 2.º, alínea b), da *Ley Orgánica*⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Por força da amplitude subjacente ao aludido preceito, nas sentenças de 18.04.1986 e de 09.09.1987, o Tribunal de Contas espanhol delineou um conjunto de pressupostos de preenchimento cumulativo para que se possa concluir pela existência de responsabilidade financeira de uma determinada entidade. Limitamo-nos, aqui, a remeter para tais decisões (ambas disponíveis em <http://wwwv.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?entrance=EN>) e assinalamos apenas que, dentro da responsabilidade financeira, o art. 72.º da *Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas* define especificamente o alcance da infração financeira, que difere da *malversación* penal. Para maiores desenvolvimentos, *vide*, ainda, ROBERT P. CORTELL GINER, “La responsabilidad contable y su enjuiciamiento: principios generales”, in *Revista española de control externo*, vol. 2, n.º 4, 2000, pp. 109 e segs. (<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/201222.pdf>).

⁽⁹⁾ Reza o aludido preceito que é uma função própria do *Tribunal de Cuentas* “el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos”.

De acordo com o disposto no art. 47.º, n.º 1, do aludido diploma, inserido no título V (funcionamento do Tribunal), capítulo III (procedimentos judiciais), encontram-se legitimados para atuar perante a jurisdição do *Tribunal de Cuentas* quem tiver um interesse direto no assunto ou for titular de direitos subjetivos relacionados com o caso. Todavia, no n.º 3 do mesmo preceito, assiste-se a um alargamento da legitimidade processual ativa perante o Tribunal de Contas espanhol, tendo o legislador determinado que será pública ⁽¹⁰⁾ a ação que vise a exigência da responsabilidade financeira em qualquer dos procedimentos jurisdicionais do *Tribunal de Cuentas*. Trata-se de uma peculiar forma de legitimação ativa que se atribui aos cidadãos, mesmo quando não são diretos e exclusivos titulares de um direito ou de um interesse legítimo para sindicar o restabelecimento da ordem jurídica junto dos tribunais. Estamos, pois, perante uma forma especial de atribuir a legitimidade processual ativa, que assume, nestes termos, carácter universal.

As pretensões formuladas através da *acción pública contable* surgem como pretensões para defesa do interesse público e assumem como objetivo conseguir uma indemnização pelos danos ou prejuízos causados aos fundos públicos. Nestes termos, a responsabilidade financeira apresenta um carácter patrimonial, que serve de fundamento para que, nos termos do art. 47.º, n.º 2, também se reconheça legitimidade ativa às Administrações Públicas para exercer todo o tipo de pretensões perante a jurisdição do *Tribunal de Cuentas*.

De acordo com o entendimento preceituado pelo Tribunal Constitucional espanhol, a consagração deste meio de defesa encontra-se justificada pela circunstância de *la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común* ⁽¹¹⁾. Trata-se, na verdade, de uma manifestação

⁽¹⁰⁾ A designação ‘pública’ é entendida, a nosso ver, como ‘popular’, no sentido em que está em causa um mecanismo a que podem recorrer todos os particulares, independentemente da titularidade de um direito ou de um interesse relacionados com a causa.

⁽¹¹⁾ Cf. *Sentencia* n.º 62/1983, de 11 de julho, do *Tribunal Constitucional de España* (<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/190>). No mesmo sentido, pronunciou-se o *Tribunal de Cuentas*, no Auto de 21.02.1994, da *Sala de Apelación* (<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?entrance=ENJ>), nos termos do qual *se trata de tutelar un interés que transcende lo meramente privado y alcanza las cotas de interés público, del interés general*.

da ideia de que os particulares têm um interesse legítimo na forma como os recursos financeiros públicos são geridos. Até porque um Estado de Direito democrático pressupõe, para além da legitimação originária do poder (através da manifestação da vontade popular), a legitimação do seu exercício, através de uma permanente atividade de controlo dos órgãos que exercem o poder em nome do povo, garantindo-se, dessa forma, que a vontade popular é respeitada⁽¹²⁾. Nesse sentido, deve-lhes ser reconhecida a possibilidade de exigirem a responsabilidade dos respetivos gestores – entendida como um instituto de direito público, que se encontra regulada por norma da mesma natureza e que prossegue um interesse público⁽¹³⁾ – perante o *Tribunal de Cuentas*⁽¹⁴⁾.

Antes de avançarmos com a exposição sobre os termos em que a *acción pública contable* se encontra consagrada no ordenamento jurídico espanhol, cumpre tecer algumas considerações respeitantes ao papel assumido pelo Tribunal de Contas em Espanha, visto ser esta a entidade perante a qual o mecanismo em estudo funciona.

Pois bem, de acordo com o art. 136.º da Constituição Espanhola, o Tribunal de Contas não surge como um órgão jurisdicional⁽¹⁵⁾, sendo antes o órgão supremo de fiscalização das contas e da gestão económica do Estado e do setor público que, apesar de exercer as suas funções com plena independência (art. 5.º da *Ley Orgánica*), se encontra dependente diretamente do Parlamento – das *Cortes Generales* (art. 1.º, n.º 2, do mesmo diploma), na análise e comprovação da Conta Geral do Estado.

O Tribunal de Contas remete, anualmente, ao Parlamento um relatório de análise da Conta Geral do Estado e das demais contas do setor

(12) Cfr. JAVIER PEREZ ROYO, “El Tribunal de Cuentas en la Constitución y en el proyecto de ley reguladora del mismo”, in *El Tribunal de Cuentas en Españã*, vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, pp. 1145 e segs.

(13) Cf. ROBERT P. CORTELL GINER, “La responsabilidad contable y su enjuiciamiento: principios generales”, *cit.*, p. 105.

(14) Cf. *Sentencia n.º 1, año 2008, dictada por Sala de Justicia* (<http://www.tcu.es/searcher/document/Detail.action?objectId=233391>).

(15) Para maiores desenvolvimentos sobre a natureza jurídica do Tribunal de Contas, vide JUAN JOSÉ BARRENECHEA DE CASTRO, “El Tribunal de Cuentas ante el futuro: En el XX aniversario de la Ley Orgánica”, in *Revista Española de Control Externo*, n.º 12, 2002, pp. 131 e segs. (<file:///C:/Users/Jos%C3%A9A9/Downloads/Dialnet-ElTribunalDeCuentasAnteElFuturo-1069376.pdf>).

público, compreendendo, também, informação atinente à fiscalização da “gestão económica” do Estado e do setor público e, ainda, o respeito pela Constituição e pela legislação económico-financeira, o cumprimento das regras de execução dos orçamentos do Estado, das comunidades autónomas, das *corporaciones locales* e das demais entidades sujeitas ao regime orçamental público. No aludido relatório é ainda aferida a racionalidade da execução da despesa pública, atendendo aos critérios da eficiência e da economia, a execução dos programas de atuação, investimentos e financiamento das sociedades estatais. Assim o é porquanto a lei orgânica do *Tribunal de Cuentas* determina expressamente, no seu art. 9.º, que a função fiscalizadora exercida por este órgão visa garantir o respeito pelos princípios da legalidade, eficiência e economia por parte das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo. Aliás, a observância dos princípios da eficiência e da economia na programação e execução da despesa pública constitui uma imposição constitucional, conforme consta no art. 31.º, n.º 2, da Constituição Espanhola⁽¹⁶⁾, exigindo-se, dessa forma, aos poderes públicos a consideração de uma ideia de justiça no momento da afetação dos recursos financeiros públicos⁽¹⁷⁾. Por fim, o relatório anual incluirá uma “Memória” relativa à atividade jurisdicional do Tribunal (art. 13.º, n.º 3, da *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*). O Tribunal de Contas espanhol poderá, ainda, propor as medidas que considerar necessárias à melhoria da gestão económico-financeira do setor público (art. 14.º). As resoluções do *Tribunal de Cuentas*, nos termos do art. 49.º da *Ley Orgánica*, nos casos e da forma determinados pela respetiva Lei de Funcionamento, são suscetíveis de recurso de cassação e revisão perante o *Tribunal Supremo*.

Isto dito, a *Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas* determina os termos em que a *acción pública contable* deve ser apresentada, definindo que a legitimidade passiva pertence aos responsáveis diretos ou subsidiários e às entidades que se considerem prejudicadas com o processo (art. 55.º, n.º 2, daquele diploma).

⁽¹⁶⁾ A redação do art. 31.º, n.º 2, da Constituição Espanhola é a seguinte: *El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia e economía.*

⁽¹⁷⁾ Cf. JAVIER MEDINA GUIJARRO (coord.) *ET AL.*, *Tribunal de Cuentas*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi, 2003, p. 26.

De acordo com o disposto no art. 56.º da *Ley del Funcionamiento*, os demandantes deverão estar devidamente representados por advogado e a ação deverá ser apresentada por escrito, identificando os atos, as omissões ou as resoluções suscetíveis de determinar a responsabilidade financeira dos demandados, e ainda com referência aos preceitos legais que se consideram ter sido violados. Será necessário, ainda, identificar os danos supostamente causados no património público por parte dos gestores dos recursos financeiros públicos.

De acordo com a jurisprudência reiterada do Tribunal Constitucional espanhol, considera-se que os pressupostos da *acción pública contable*, tal como se encontram definidos no art. 56.º da *Ley del Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*, revelam a clara intenção do legislador em obstaculizar, através de ação intentada junto do Tribunal de Contas, *intentos frívolos y sin fundamentación*. A *acción pública contable* deve, pois, constituir uma iniciativa séria, sendo rejeitadas as ações que façam uma utilização arbitrária ou injustificada deste instrumento processual, cuja relevância pública é inegável. Será nesse sentido que, no art. 47.º, n.º 3, segunda parte, da *Ley Orgánica*, se estabelece que, apesar de não ser exigida a prestação de fiança ou de caução, poderá incorrer em responsabilidade criminal ou civil quem exercer a *acción pública contable* indevidamente. Porém, o disposto no aludido art. 56.º deverá ainda ser interpretado em conformidade com o princípio *pro actione*, segundo o qual a interpretação das normas que regem o acesso à jurisdição deve ser feita do modo mais favorável ao exercício do direito de ação. Assim, a verificação do cumprimento dos pressupostos vertidos no art. 56.º deve ser feita de forma a evitar um rigor excessivo que torne inoperável o direito a uma tutela judicial ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Neste sentido, *vide* os acórdãos do Tribunal Constitucional espanhol, *Sala de Justicia*, de 29.10.1993 e 27.11.1997. Mais recentemente, e também no exato sentido exposto, *vide* o auto n.º 20, ano 2009, da *Sala de Justicia*.

Também a propósito dos requisitos de exercício da ação popular neste domínio, decorria da *Ley de Funcionamiento*, do seu art. 56.º, a exigência de realização de uma fiscalização prévia à entidade em causa, para que a *acción pública* fosse admitida. No seguimento da fiscalização realizada, o *Consejero* que se tiver ocupado da fiscalização da entidade em causa, em conjunto com o *Ministerio Fiscal* ou com o representante do Estado, acordaria na formação de uma *pieza separada*, para que a questão recebesse, nesse caso, tratamento autónomo. A *pieza separada* surge de um conjunto *papeles cosidos* (que correspondem a papéis que

Nos arts. 68.º e segs. da *Ley del Funcionamiento*, constam as regras de tramitação processual aplicáveis.

No caso de se concluir, pela auditoria realizada, que não existem indícios de responsabilidade financeira, o *Consejero de Cuentas* agenda uma audiência com o *Ministerio Fiscal*, com o *Letrado del Estado* ⁽¹⁹⁾ e com o *ejercitante de la acción* para, através de despacho escrito devidamente fundamentado, arquivar o processo, ficando as respetivas custas a cargo do(s) demandante(s), sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal que possa ter lugar. No caso de a ação ser rejeitada, a respetiva decisão é suscetível de recurso de apelação. Pelo contrário, sendo a sentença condenatória, na mesma deverão constar todos os elementos definidos no art. 71.º, n.º 4, da *Ley del Funcionamiento*.

2. A ação popular e a ação popular financeira no ordenamento jurídico português

2.1. A ação popular

O art. 52.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), inserido no seu capítulo II (direitos, liberdades e garantias de participação política), do título II (direitos, liberdades e garantias), apresenta-se com

se encontram inseridos no mesmo *dossier*), sobre matérias específicas de um determinado processo, que a lei determina que seja separada do mesmo, por se considerar que o tratamento da questão deve ser feita temporária ou definitivamente com independência, para facilitar o trabalho do órgão jurisdicional ou para servir finalidades de sistematização. Assim, *vide* a enciclopédia jurídica espanhola (<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/pieza-separada/pieza-separada.htm>).

Sucedede que tal exigência de prévia fiscalização foi considerada como um desnecessário limite ao exercício da ação popular, tendo sido dada sem efeito na *Sentencia* do Tribunal Supremo de 16.07.1988 (<http://www.tcu.es/searcher/document/Detail.action?objec-tId=233828>). No mesmo sentido, *vide* JUAN JOSÉ BARRENECHEA DE CASTRO, “El Tribunal de Cuentas ante el futuro: En el XX aniversario de la Ley Orgánica”, *cit.*, pp. 138 e segs.

⁽¹⁹⁾ O *Letrado del Estado* é o funcionário público encarregado de representar e defender o Estado e os seus organismos autónomos, bem como as comunidades autónomas, perante os tribunais. Assume, neste contexto, o mesmo papel do Ministério Público ou do representante da Fazenda Pública em Portugal. *Vide* a *Ley n.º 30/1984 – medidas para la reforma de la Función Pública*, particularmente, a *disposición adicional novena*.

a epígrafe “Direito de petição e direito de ação popular”. Nos presentes escritos, dedicaremos a nossa atenção ao n.º 3 do aludido preceito, nos termos do qual a todos é conferido, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei. O direito de ação inclui o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural e para assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais. Assim, “[o] direito de ação é, desde logo, um verdadeiro direito de ação judicial com as inerentes características”⁽²⁰⁾ que, sob o mesmo nome, contempla duas realidades distintas: a primeira reporta-se à defesa de determinados interesses difusos, suscetível de ser promovida por qualquer pessoa, portuguesa ou estrangeira, ou por associação de defesa dos interesses em causa; já a segunda respeita à defesa de bens das entidades públicas enunciadas, apenas podendo ser promovida por cidadãos portugueses ou de Estados de língua portuguesa com estatuto de igualdade.

O art. 52.º da CRP constitui, pois, “uma das mais importantes conquistas processuais para a defesa de direitos e interesses fundamentais constitucionalmente consagrados”⁽²¹⁾. A ação popular traduz-se num alargamento da legitimidade processual ativa a todos os particulares⁽²²⁾, independentemente do seu interesse individual ou da sua relação específica com os bens ou interesses em causa, assumindo como seu objeto a defesa de interesses difusos⁽²³⁾. A ação popular não terá de ser utilizada em *ultima ratio*, não surgindo como uma ação a recorrer apenas no caso de já terem sido esgotados os outros meios judiciais de proteção jurídica,

⁽²⁰⁾ Cf. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 496.

⁽²¹⁾ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed. revista (reimpressão), Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 696.

⁽²²⁾ Referimo-nos a “particulares” e não a “cidadãos”, visto que o direito de ação popular é reconhecido não só às pessoas singulares, mas também às pessoas coletivas (art. 12.º, n.º 2, da CRP).

⁽²³⁾ Entram, pois, em crise, as tradicionais teorias atinentes à legitimidade processual, baseadas no “interesse direto e pessoal” ou “na proteção da norma”.

mas sim como ação principal e instrumento de defesa preferencial. Por outro lado, o recurso à ação popular não preclui a possibilidade de os particulares defenderem os mesmos interesses extrajudicialmente, nomeadamente através do procedimento administrativo.

A Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, define os casos e os termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de ação popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações previstas no art. 52.º, n.º 3, da CRP. No art. 1.º, n.º 2, do aludido diploma, identifica-se, de forma não exaustiva, quais são os interesses protegidos: a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público. À luz do art. 12.º da Lei n.º 83/95, estão previstas, expressa e autonomamente, apenas duas modalidades de ações: a ação popular administrativa e a ação popular civil. De acordo com o art. 2.º, n.º 1, do aludido diploma, são titulares do direito de ação popular quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e as associações e fundações defensoras dos interesses previstos no artigo anterior, independentemente de terem ou não interesse direto na demanda. Conforme determina o art. 22.º, a responsabilidade por violação dolosa ou culposa dos interesses previstos no art. 1.º constitui o agente causador no dever de indemnizar o lesado ou lesados pelos danos causados (a título de responsabilidade civil subjetiva), podendo ainda, nos termos do art. 23.º, existir a obrigação de indemnização por danos independentemente de culpa, sempre que de ações ou omissões do agente tenha resultado ofensa de direitos ou interesses protegidos nos termos do citado diploma e no âmbito ou na sequência de atividade objetivamente perigosa (a título de responsabilidade civil objetiva).

Pois bem, do elenco exemplificativo de interesses tutelados pela ação popular não consta a boa gestão financeira, a qual se reconduz à ideia de que os recursos financeiros públicos devem ser geridos em conformidade com a lei, eficaz e economicamente ⁽²⁴⁾. Cumpre, pois, deter-

⁽²⁴⁾ Sobre as várias dimensões subjacentes à boa administração (mas que se reconduzem, também, à boa gestão financeira), *vide* o nosso “A boa administração: um direito a, ou um dever de?”, in *Dimensões dos Direitos Humanos*, M. M. M. Silva, D. S. Castilhos, F. S.

minar se será ou não possível integrá-la no mesmo. Em favor da sua inserção, apresentamos a linha de argumentação que se segue, sendo certo que no mesmo sentido (ainda que com uma fundamentação não tão extensa como a nossa) se pronuncia a mais autorizada doutrina, no sentido em que a ação popular poderá, ainda, dar cobertura à efetivação da responsabilidade financeira dos titulares de cargos públicos e de outros beneficiários de dinheiros públicos.

Desde logo, por força do recurso às expressões ‘nomeadamente’, no art. 52.º, n.º 3, da CRP, e ‘designadamente’, no art. 1.º, n.º 2, da Lei n.º 83/95, nada parece impedir acrescentar a proteção de outros bens jurídicos ou de outros interesses difusos aos que são expressamente enunciados na CRP e na legislação ordinária, como sejam o património de outras pessoas coletivas que não o Estado, as regiões autónomas ou as autarquias locais; a legalidade das decisões e deliberações administrativas ou o respeito do regime estatutário dos titulares dos órgãos; a validade ou a regularidade dos procedimentos eleitorais ⁽²⁵⁾; a prevenção e cessação da violação dos planos de ordenamento do território e dos planos urbanísticos; sendo também possível estender o direito a indemnização, no caso de ofensa de interesses difusos, a outras entidades, públicas ou privadas, por elas indiretamente afetadas.

Por outro lado, à luz da cláusula aberta do art. 16.º, n.º 1, da CRP, que consagra o âmbito e o sentido dos direitos fundamentais, poder-se-á considerar que o direito à ação popular tendente à efetivação de responsabilidades financeiras é um direito fundamental e que, de acordo com o disposto nos arts. 1.º, 2.º, 3.º, 48.º e 52.º da CRP, que cominam o direito de ação popular como fazendo parte dos direitos, liberdades e garantias, constitui um direito diretamente aplicável, nos termos do art. 18.º da CRP.

Ademais, considerando que, à luz do disposto no art. 20.º, n.º 1, da CRP, e de acordo com o unânime entendimento doutrinário, a via judiciária se encontra aberta não apenas para defesa de direitos ou de

Veiga (dirs.) e R. Miranda Gonçalves (coord.), Porto, Universidade Portucalense, 2016, pp. 177 a 192. (<http://repositorio.uportu.pt/jspui/handle/11328/1611>).

⁽²⁵⁾ Assim hoje já acontece: arts. 60.º, n.º 1, e 62.º, da Lei n.º 13/99, de 22 de março, e arts. 99.º, n.º 1, e 117.º, da Lei n.º 14/79, de 16 de maio.

interesses pessoais ⁽²⁶⁾, mas também de interesses difusos e/ou coletivos, parece-nos que a boa gestão financeira não poderá deixar de servir de objeto à ação popular.

Trata-se, também, de um entendimento que vai ao encontro do conceito de interesses difusos, que “[...] podem abranger as mais variadas áreas e possuir os mais variados conteúdos” ⁽²⁷⁾. Aliás, com maior rigor pode dizer-se, até, que a boa gestão financeira constitui um interesse legítimo e pessoal, contido num interesse comum e difuso, impondo-se que os recursos financeiros públicos sejam geridos em conformidade com a lei, eficaz e economicamente.

Ainda que, ao contrário do que sucede no ordenamento jurídico espanhol, a observância dos princípios da eficiência e da economia na programação e execução da despesa pública não conste no texto constitucional português, parece-nos que esta será a conclusão que mais vai ao encontro das finalidades subjacentes à ação popular, até porque tal imposição resulta da legislação ordinária aplicável [art. 5.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)].

Porém, e conforme constataremos, o direito de ação popular encontra-se vedado na jurisdição financeira, face ao elenco de entidades com competência para requerer julgamento, previsto no art. 89.º da LOPTC. De qualquer forma, considerando que a efetivação de responsabilidades financeiras serve, precisamente, para defender a boa gestão financeira, consideramos que, numa perspetiva de *jure condendo*, poderá a ação popular vir a ter lugar nestes casos, assumindo a designação de *ação popular financeira*. Assim, apesar de, do ponto de vista processual, nomeadamente, na LOPTC, não se encontrar prevista a ação popular junto do Tribunal de Contas, tal possibilidade existirá, parece-nos, no plano substantivo. Assim, com base no entendimento exposto, e num exercício de articulação entre o disposto nos arts. 52.º, n.º 3, e 20.º, n.º 1, da CRP – semelhante ao que foi

⁽²⁶⁾ Neste sentido, vide J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 409, e JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, cit., p. 187.

⁽²⁷⁾ Cf. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, Lisboa, Lex, 2003, p. 29.

realizado pelo Tribunal Constitucional espanhol –, parece-nos que os particulares são titulares de um verdadeiro direito de ação popular financeira.

2.2. A efetivação da responsabilidade financeira

No sentido em que a ação popular financeira, junto do Tribunal de Contas, no ordenamento jurídico português, não é admissível, pronunciou-se o próprio Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 26/2015 – 3.ª Secção-PL, processo n.º 2/2014-JRF, e no Acórdão n.º 2/2016 – 3.ª Secção, processo n.º 10-JRF/2014. O entendimento ali sufragado baseou-se no princípio da tipicidade legal da ação popular. Considera este Tribunal que “o legislador não previu a ação popular financeira, sendo certo que o direito de ação popular só existe «nos casos e termos previsto na lei» (art. 52.º, n.º 3, da CRP), ou seja, nos casos tipicamente previstos na lei infraconstitucional” (28).

A efetivação de responsabilidade financeira tem vindo a ser concretizada junto do Tribunal de Contas por iniciativa de entidades que não os particulares. De acordo com o disposto nos arts. 58.º, n.º 1, e 89.º, n.º 1, da LOPTC, a efetivação de responsabilidades financeiras tem lugar mediante processos de julgamento de contas e de responsabilidades financeiras, que só podem ser pedidos pelo Ministério Público, pelos órgãos de direção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios das ações de controlo do Tribunal e pelos órgãos de controlo interno responsáveis quanto aos seus próprios relatórios (29).

Pois bem, o processo de julgamento de contas e de responsabilidades financeiras no Tribunal de Contas, em 1.ª instância, encontra a sua tramitação nos arts. 90.º a 95.º da LOPTC. Assim, as entidades legitimadas para o efeito deverão apresentar um requerimento que contenha todos os factos relevantes e todas as razões de direito, bem como todas

(28) Os acórdãos encontram-se disponíveis, respetivamente, em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2015/3s/ac026-2015-3s.pdf> e <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2016/3s/ac002-2016-3s.pdf>.

(29) É no art. 5.º, n.º 1, alínea e), da LOPTC que se encontram definidos aqueles que podem ser chamados à demanda. Assim, têm legitimidade passiva todos aqueles que, de algum modo, giram dinheiros ou valores públicos.

as provas, a indicação do montante da multa a aplicar e/ou a reposição a efetuar pelo demandado. Podem ser deduzidos pedidos cumulativos, ainda que por diferentes infrações, com as correspondentes imputações subjetivas. Segue-se a citação do demandado, que poderá efetuar o pagamento voluntário do pedido constante no requerimento inicial ou contestar, não tendo a falta de contestação efeitos cominatórios. O demandado deverá estar representado por advogado. Após a contestação, é realizada a audiência pública de julgamento, cuja tramitação consta dos arts. 93.º-A a 93.º-C da LOPTC. Por fim, é proferida sentença, que poderá ser absolutória ou condenatória, não se encontrando o juiz vinculado ao montante peticionado e, em caso de condenação em reposição de quantias, fixará a data a partir da qual são devidos juros de mora. O juiz pode ainda autorizar o pagamento do montante da condenação até quatro prestações trimestrais, se tal for requerido até ao trânsito em julgado e com juros de mora, se for caso disso. O não pagamento voluntário determina o envio de certidão para subsequente instauração de processo de execução fiscal, porquanto o Tribunal de Contas não tem competência executiva.

3. Resultados da análise comparativa

Importa, em primeiro lugar, tecer um esclarecimento terminológico: ação popular ou ação pública?

Como vimos, a expressão *acción popular* é utilizada no texto constitucional, enquanto a designação *acción pública* é reconduzida ao mecanismo através do qual é possível sindicar a gestão dos recursos financeiros. Já o legislador português utiliza a expressão “ação popular” enquanto mecanismo para defesa de interesses difusos, entre eles, consideramos nós, a boa gestão financeira. Ora, de acordo com uma interpretação assente tão-só na terminologia utilizada, o termo “ação pública” poderá ser reservado às hipóteses de exercício da ação por organismos públicos (especialmente, o Ministério Público) e o termo “ação popular” será mais adequado para as situações em que a ação é exercida pelos particulares. Porém, parece-nos que, fazendo um paralelismo entre a *acción pública contable* espanhola e a (eventual) “ação popular financeira” portuguesa, e sa-

bendo que, em ambos os casos, o que se pretende é que sejam os particulares a tomar a iniciativa de questionar, contenciosamente, a gestão dos recursos financeiros, ambas as expressões acabam por expressar a mesma ideia.

Dito isto, considerar que, à luz do art. 52.º, n.º 3, da CRP, a boa gestão financeira se reconduz a um interesse difuso, suscetível de tutela através da ação popular, não é suficiente para o respetivo acautelamento (que se encontra ameaçado pelo princípio da tipicidade legal da ação popular), sendo necessário criar um mecanismo que assim o garanta, efetiva e eficazmente. Deparamo-nos com uma restrição do requisito da legitimidade para efetivação de responsabilidade financeira junto do Tribunal de Contas, o que constitui “[...] um manifesto desequilíbrio nos *checks and balances* do Estado Constitucional português” (30).

Pois bem, a nosso ver, justifica-se a consagração da ação popular financeira junto do Tribunal de Contas, para efetivação de responsabilidades financeiras. A favor deste entendimento militam alguns argumentos.

Desde logo, e em conformidade com o já mencionado entendimento do Tribunal Constitucional espanhol, todos os particulares têm o direito a uma adequada utilização dos recursos financeiros públicos. Aliás, a efetivação dos interesses difusos carece, claro está, de recursos financeiros públicos suficientes, cuja gestão deve ser orientada por critérios de legalidade. A verificação do cumprimento de tais critérios deve ser sindicada pelo tribunal especializado na matéria – o Tribunal de Contas –, a pedido de quem é diretamente interessado na gestão dos dinheiros públicos (que antes foram privados) e de quem é diretamente afetado pela mesma: os particulares.

Por outro lado, concluindo-se, como se fez *supra*, que o direito de acesso ao direito e à justiça reclama a possibilidade de recurso aos tribunais para tutela de interesses difusos, verifica-se uma restrição despro-

(30) Cf. PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a boa governança – Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*, dissertação de doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 264 (<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/21154/3/O%20Tribunal%20de%20Contas%20e%20a%20Boa%20Governan%C3%A7a.pdf>).

porcionada a esse direito a uma tutela jurisdicional efetiva. A promoção da justiça financeira deve ser um direito/dever titulado por todos aqueles que são afetados pela gestão dos dinheiros públicos, cuja natureza é originariamente privada.

Acresce, ainda, que a consagração legal da ação popular financeira potenciará uma aproximação entre o povo – o titular da soberania e principal interessado na legalidade da gestão financeira pública –, e o Tribunal de Contas – órgão de soberania com competência para efetivar responsabilidade financeira.

Quiçá, até, a circunstância de os gestores dos dinheiros públicos saberem que a sua atuação passa a ser mais facilmente sindicada não os levará a executá-la com maior diligência e com redobrada atenção no cumprimento dos critérios de boa gestão financeira que se impõem.

Contra este entendimento poder-se-ia dizer, em primeiro lugar, que os particulares, através do exercício do direito de petição, conseguirão levar o Tribunal de Contas a determinar a realização de uma auditoria à entidade pública em causa. Porém, o direito de petição impede os particulares de aceder diretamente à jurisdição do Tribunal de Contas, no sentido de intentar uma ação judicial para efetivação de responsabilidades financeiras. O exercício do direito de petição constitui, desde logo, um procedimento mais moroso e que visa um único resultado – a efetivação da responsabilidade financeira de quem gere mal os dinheiros públicos –, que poderia ser obtido diretamente, por meio de uma ação especificamente intentada para esse efeito.

Em segundo lugar, poder-se-ia considerar que a opção legislativa no sentido de restringir o núcleo de entidades com legitimidade para requerer o julgamento de contas e de responsabilidades financeiras vai ao encontro do disposto no art. 219.º, n.º 1, da CRP, que determina que ao Ministério Público compete a defesa da legalidade democrática (entre ela, a legalidade financeira). Contudo, consideramos que aos particulares deveria ser reconhecido o direito de pugnar pela mesma, mediante uma ação especialmente vocacionada para efetivação da respetiva responsabilidade financeira. De qualquer forma, a ação popular financeira não se centraria apenas na defesa da legalidade, mas também na eficiência e na economia da gestão que tenha sido levada a cabo. Ademais, a possibilidade de exercício do direito de ação junto do Tribunal de Contas permi-

tiria sanar eventuais inações por parte das entidades que têm legitimidade para requerer o julgamento de contas e de responsabilidades financeiras.

Por fim, dizer-se, em prol de entendimento contrário, que semelhante opção ditaria um aumento da pendência processual junto do Tribunal de Contas não nos parece ser argumento válido o suficiente para justificar a restrição apontada.

Ora, admitindo que a ação popular financeira venha a ser introduzida no ordenamento jurídico português, cumpre esclarecer os termos em que, a nosso ver, a mesma poderia vir a ser exercida.

Assim, em primeiro lugar, consideramos que o Tribunal de Contas manter-se-ia como o órgão jurisdicional competente para conhecer a ação popular financeira. Com efeito, o direito de ação popular pode ser exercido perante qualquer tribunal, incluindo, cremos, o Tribunal de Contas que, de acordo com o art. 209.º, n.º 1, alínea c), da CRP, e a par do Supremo Tribunal de Justiça, dos tribunais judiciais de primeira e de segunda instâncias, do Supremo Tribunal Administrativo e dos demais tribunais administrativos e fiscais, está consagrado como uma das categorias de tribunais. Porém, o Tribunal de Contas português apresenta características distintivas de outras ordens de tribunais, porquanto, desde logo, a sua competência não se restringe à função jurisdicional, tendo ainda importantes funções de controlo prévio de legalidade e de auditoria dos dinheiros públicos, enquanto órgão supremo de controlo externo e independente da atividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património públicos. Sumariamente, a jurisdição e o controlo do Tribunal de Contas vão até onde existirem dinheiros ou outros valores públicos, constituindo o órgão de soberania que melhores condições reúne para receber a ação popular financeira.

Concretamente no que respeita à legitimidade processual ativa, será necessário ponderar algumas possibilidades. Desde logo, poderiam intentar a ação todos e quaisquer particulares, mesmo aqueles que não fossem contribuintes, mas apenas beneficiários da proteção do Estado? Poderiam fazê-lo todos e quaisquer contribuintes, mesmo aqueles que não tenham a sua situação tributária regularizada? ⁽³¹⁾

⁽³¹⁾ No sentido em que todos e quaisquer cidadãos estarão legitimados para intentar a ação popular financeira, *vide* PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a boa governança...*, *cit.*, p. 267.

Quanto à tramitação processual a seguir, parece-nos que poderia ser idêntica à que atualmente se encontra prevista para os casos de efetivação de responsabilidade financeira por iniciativa das entidades *supra* identificadas. A alteração da legitimidade processual ativa não implicaria, a nosso ver, uma mudança de tramitação.

Por fim, no que concerne às consequências jurídicas resultantes da ação popular financeira, consideramos que, à semelhança do modelo espanhol, poder-se-ia equacionar a hipótese de ser devida uma indemnização pelos danos ou prejuízos causados aos fundos públicos. Esta opção vai, inclusivamente, ao encontro do que resulta dos arts. 22.º e 23.º da Lei n.º 83/95, impondo-se ao agente violador da boa gestão financeira o dever de pagar uma indemnização para ressarcimento do erário público ⁽³²⁾ ⁽³³⁾.

Não obstante, enquanto a LOPTC não é alterada, somos obrigados a seguir o entendimento plasmado nos acórdãos do Tribunal de Contas *supra* referidos, visto que, enquanto o legislador ordinário não previr expressamente a ação popular financeira (*maxime*, os mecanismos processuais que habilitem o seu exercício), não poderá a mesma ser intentada. Neste sentido, poder-se-á considerar que o facto de a LOPTC não consagrar, ainda, as normas necessárias para tornar exequíveis os comandos constitucionais que impõem a ação popular transversalmente a toda a ordem judiciária constitui uma inconstitucionalidade por omissão, nos termos do disposto no art. 283.º da CRP. A inconstitucionalidade surge,

⁽³²⁾ Note-se que, de acordo com 90.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, no requerimento de efetivação de responsabilidade financeira, deve o requerente indicar o montante que o demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar. Assim, com exceção da multa, a indemnização a que fizemos referência reconduz-se, precisamente, a esse montante a ser resposto. Trata-se, a nosso ver, tão-só, de uma questão terminológica, visto que a finalidade em causa (o ressarcimento do erário público) é conseguida por qualquer uma das formas.

⁽³³⁾ Ao contrário do modelo espanhol, parece-nos que não deverá ser penalizado o uso indevido ou infundamentado deste mecanismo. Uma semelhante opção poderá restringir o exercício da ação popular financeira. Constatando-se, com a entrega do respetivo requerimento inicial, que o mesmo não contém todos os factos relevantes, todas as razões de direito e as provas relativas à atuação em causa, deverá o mesmo, simplesmente, ser rejeitado liminarmente pelo juiz.

pois, pela ausência de meios legais na LOPTC que assegurem a efetivação do direito fundamental à ação popular ⁽³⁴⁾.

Note-se que a solução aqui avançada já foi, inclusivamente, estudada, visto que a proposta de Lei n.º 73/X, que havia sido apresentada pelo Governo de então na Assembleia da República a 02.02.2006, ia no sentido de, verificados certos requisitos, conferir legitimidade ativa para efetivação de responsabilidade financeira a todos os cidadãos contribuintes sujeitos ao dever de pagar impostos. Também o Partido Comunista Português, aquando da votação final da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, propôs que o art. 89.º da LOPTC fosse alterado no sentido de admitir também, a título subsidiário e de forma condicionada, a intervenção particular. Apresentou, assim, uma proposta de redação para o art. 89.º que previa a possibilidade de o julgamento dos processos a que alude o art. 58.º da LOPTC ser requerido por grupos de pessoas singulares, em número não inferior a 25, ou por pessoas coletivas interessadas e com situações fiscal e de segurança social regularizadas, e desde que representadas por advogado. O direito de ação poderia ser exercido no prazo de três meses a contar da notificação ou do despacho do Ministério Público que declarasse não requerer procedimento jurisdicional. Esta proposta acabou por ser rejeitada.

Em suma, somos do entender que, de acordo com uma avaliação comparativa entre a solução jurídica espanhola e a solução jurídica portuguesa, é no ordenamento jurídico espanhol onde o direito à boa gestão dos dinheiros públicos é mais eficazmente assegurado. Nesse sentido, em sede de direito a constituir, e considerando que o controlo financeiro

⁽³⁴⁾ Neste mesmo sentido, *vide* a solução protagonizada pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, vertida no Despacho n.º 85/2013, publicado no *Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira*, II Série, n.º 90, de 10.05.2013 (<http://www.gov-madeira.pt/joram/2serie/Ano%20de%202013/IISerie-090-2013-05-10.pdf>). Porém, de acordo com Despacho n.º 17/2014, publicado no mesmo órgão oficial da Região Autónoma da Madeira, n.º 19, de 28.01.2014, o qual se pronuncia sobre a ação popular entretanto interposta sobre os factos *sub judice* no Despacho anterior, foi indeferido, nos termos do art. 91.º, n.º 1, *a contrario*, da LOPTC, o requerimento de julgamento de responsabilidades financeiras, apresentado por um grupo de cidadãos (<http://www.gov-madeira.pt/joram/2serie/Ano%20de%202014/IISerie-019-2014-01-28.pdf>).

configura uma dimensão constitutiva da democracia, será de introduzir, no ordenamento jurídico português, a ação popular financeira. Perante os novos desafios que, no domínio da gestão financeira, têm vindo a surgir, os Estados contemporâneos carecem de novos mecanismos que sejam aptos a resolvê-los, o que poderá requerer um novo paradigma de controlo financeiro que se considera necessário em Portugal.

ANDREIA ISABEL DIAS BARBOSA
(Assistente Convidada da Universidade do Minho)

Bibliografia

- ALMEIDA, José Luís Pinto, “Fiscalização prévia, concomitante e sucessiva no quadro das competências do Tribunal de Contas”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano I, n.º 3, outubro de 2008.
- BARRENECHEA DE CASTRO, Juan José, “El Tribunal de Cuentas ante el futuro: En el XX aniversario de la Ley Orgánica”, in *Revista Española de Control Externo*, n.º 12, 2002.
- BLANCO, Dolores Rego, “A Proteção do Meio Urbano e do Meio Ambiente através da Ação Popular Contencioso-Administrativa na Espanha”, in *Revista CEDOUA*, n.º 20, ano X, Coimbra, 2009 (<https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8811/3/2.pdf?ln=pt-pt>).
- CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, reimpressão da 7.ª edição de 2003, Coimbra, Almedina, 2016.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista (reimpressão), Coimbra, Coimbra Editora, 2006.
- CORTELL GINER, Robert P., “La responsabilidad contable y su enjuiciamiento: principios generales”, in *Revista española de control externo*, Vol. 2, n.º 4, 2000 (<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/201222.pdf>).
- COSTA, Paulo Nogueira da, *O Tribunal de Contas e a boa governança – Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*, dissertação de doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/21154/3/O%20Tribunal%20de%20Contas%20e%20a%20Boa%20Governan%C3%A7a.pdf>).
- _____, “Que «Contas»? – O controlo financeiro externo entre *accounting* e *accountability*”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano VI, n.º 2, novembro de 2013.
- FORTES GONZÁLEZ, Ana I., *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas*, tese de doutoramento, Universidade de Salamanca, 2013 (http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/124151/1/DDAFP_FortesGonz%C3%A1lez_AnaIsabel_tesis.pdf).
- JIMÉNEZ CARDONA, Noemi, “La acción popular en el sistema procesal español”, in *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, Vol. 5, n.º 2, maio/agosto de 2014, Universidad de Barcelona, España, 2014 (<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4828160.pdf>).
- LÓPEZ REY, Oscar, *La reforma de la Justicia penal en España: La acción popular*, Facultad de Ciencias Jurídicas e Sociales de Toledo, 2014 (<https://www.uclm.es/tofjcs/gradoDerecho/pdf/LareformadelaJusticiapenalenEspana.pdf>).

- MARTÍN LUIS, Lúcia, *La acusación popular en España*, Universidad de la Laguna, Facultad de Derecho (<http://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/3030/La%20acusacion%20popular%20en%20Espana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).
- MEDINA GUIJARRO, Javier (coord.) et al., *Tribunal de Cuentas*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi, 2003.
- MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.
- OTERO, Paulo, *A ação popular: configuração e valor no atual Direito português*, 1999 (<https://portal.oa.pt/upl/%7Bc2d6cd49-2a30-4cd6-9481-2791485902b2%7D.pdf>).
- PEREZ ROYO, Javier, “El Tribunal de Cuentas en la Constitución y en el proyecto de ley reguladora del mismo”, in *El Tribunal de Cuentas en Españã*, Vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.
- VICENTE, Dário Moura, *Direito Comparado*, Volume I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2016.
- SERRA, Rute A. de Carvalho Frazão, “Controlo Financeiro Público e Responsabilidade Financeira”, in *DataVenia, Revista Jurídica Digital*, Ano 4, n.º 5, janeiro de 2016, (http://www.datavenia.pt/ficheiros/edicao05/datavenia05_p149-256.pdf).
- SOUSA, Miguel Teixeira de, *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, Lisboa, Lex, 2003.