

**A densificação comportamental dos critérios de economia,
eficiência e eficácia no controlo financeiro público**

Raquel Franco

Revisor:

Miguel Patrício

Vol. 13 No. 2 (124-157)
October 2026
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Funded by:

A DENSIFICAÇÃO COMPORTAMENTAL DOS CRITÉRIOS DE ECONOMIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NO CONTROLO FINANCEIRO PÚBLICO

THE BEHAVIOURAL DENSIFICATION OF THE CRITERIA OF ECONOMY, EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS IN PUBLIC FINANCIAL CONTROL

RAQUEL FRANCO

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Lisbon Public Law Research Centre

ORCID: 0000-0002-7436-5489

Resumo: No presente estudo sustenta-se que os critérios de economia, eficiência e eficácia consagrados na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas constituem uma densificação da função de fiscalização financeira atribuída ao Tribunal pelo artigo 214.º da Constituição. Nesse pressuposto, constata-se que a sua aplicação jurisprudencial permanece próxima da matriz neoclássica da escolha racional e propõe-se, diferentemente, que o respetivo conteúdo operativo seja aprofundado com contributos da economia comportamental – por exemplo, incluindo-se na análise temáticas como os custos de fricção, a arquitetura da escolha e, em geral, pressupostos comportamentais e causais da tomada de decisão. Com base em experiências comparadas, apresenta-se um referencial de cinco momentos para a auditoria de desempenho, sujeito a um princípio de proporcionalidade metodológica. A proposta não cria um quarto critério para a fiscalização financeira, nem autoriza a revisão do mérito político; procura tornar mais realista a apreciação da relação entre recursos, comportamentos e resultados.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; Controlo Financeiro Público; Economia, Eficiência e Eficácia; Economia Comportamental; Auditoria de Desempenho.

Abstract: This study argues that the criteria of economy, efficiency and effectiveness enshrined in the Law on the Organisation and Procedure of the Court of Auditors constitute a densification of the financial oversight

function conferred on the Court by Article 214 of the Constitution. On this premise, it finds that their application in case law remains close to the neoclassical rational-choice paradigm and proposes, by contrast, that their operative content be deepened with insights from behavioural economics – for instance, by bringing into the analysis topics such as friction costs, choice architecture and, more generally, behavioural and causal assumptions of decision-making. Drawing on comparative experience, it presents a five-stage framework for performance auditing, subject to a principle of methodological proportionality. The proposal neither creates a fourth criterion for financial oversight nor permits review of political merits; it seeks to make the assessment of the relationship between resources, behaviour and outcomes more realistic.

Keywords: Court of Auditors; Public Financial Control; Economy, Efficiency and Effectiveness; Behavioural Economics; Performance Audit.

1. Objeto e delimitação

O debate recente em torno da revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹ tem incidido sobretudo sobre a articulação entre as diferentes modalidades de controlo financeiro e sobre os instrumentos de responsabilização financeira. Menor atenção tem sido, porém, dedicada ao conteúdo operativo dos critérios através dos quais o Tribunal aprecia a qualidade material da gestão financeira. Em particular, merece aprofundamento uma questão metodológica e de alcance mais estrutural que consiste na concretização dos critérios de economia, eficiência e eficácia, já incorporados no quadro jurídico e na prática do controlo financeiro exercido pelo Tribunal de Contas, à luz dos contributos da economia comportamental.

Nesse sentido, partir-se-á, neste estudo, da premissa de que aqueles critérios constituem uma densificação contemporânea da fiscalização financeira constitucionalmente atribuída ao Tribunal de Contas, desenvolvendo-se, de seguida, a hipótese de que o respetivo conteúdo operativo pode, e deve, ser aprofundado à luz do atual quadro científico

¹ Doravante, LOPTC. Trata-se da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

aportado pela ciência económica, nomeadamente através da integração de contributos da chamada *behavioural economics*, ou economia comportamental. Entende-se que essa leitura atualizada tornará a avaliação da gestão financeira mais realista e mais atenta às condições efetivas em que as decisões públicas são formadas, executadas e produzem resultados.

2. Introdução

O Tribunal de Contas ocupa uma posição singular na arquitetura constitucional portuguesa. É simultaneamente tribunal, órgão supremo de fiscalização financeira e instituição de controlo externo da utilização dos recursos públicos. A sua identidade não se esgota, por isso, nem na imagem tradicional de um tribunal chamado a julgar responsabilidades financeiras, nem na de uma entidade técnica que audita contas e verifica a regularidade das despesas.

A configuração atual do Tribunal resulta de uma evolução histórica longa, ao longo da qual se foram sobrepondo funções de controlo da legalidade, de prevenção da despesa irregular, de apreciação da gestão financeira, de auditoria, de responsabilização e de orientação das entidades sujeitas à sua jurisdição. A construção de uma instituição autónoma de fiscalização das contas públicas acompanhou a progressiva diferenciação das funções do Estado e, em particular, o desenvolvimento do constitucionalismo liberal, da legalidade orçamental e do princípio de que a cobrança e a utilização dos recursos públicos devem ser autorizadas e controladas (Anjos, 2021: 181-182).

Durante muito tempo, a compreensão do Tribunal esteve fortemente ligada ao controlo da regularidade das contas e à prevenção de despesas ilegais. O visto prévio tornou-se, nesse quadro, um dos seus instrumentos mais característicos. A sua função não era apenas repressiva: pretendia impedir a produção de efeitos financeiros por atos ou contratos que violassem a lei ou que não dispusessem de cobertura orçamental adequada. A sucessiva autonomização do órgão de controlo relativamente à Administração e o reconhecimento da natureza jurisdicional de parte das suas decisões contribuíram, por sua vez, para afastar o modelo português de um controlo meramente interno ou administrativo. A Constituição de 1976 viria a consolidar essa autonomia, consagrando o Tribunal de Contas como tribunal supremo da ordem jurisdicional financeira e atribuindo-lhe uma posição constitucional própria. Atualmente, e de acordo com o disposto no artigo

214.^o da Constituição, o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei determine submeter-lhe. A fórmula constitucional preserva, deste modo, duas dimensões historicamente centrais: a fiscalização financeira e o julgamento de infrações financeiras (Tavares, 2021: 12).

Por outro lado, a evolução da atividade financeira pública tornou insuficiente uma leitura estritamente contabilística ou formal dessas funções. O Estado contemporâneo atua através de programas plurianuais, de múltiplas formas contratuais, utiliza fontes e formas de financiamento diversificadas e acorre a funções crescentes. Consequentemente, a utilização dos recursos públicos envolve riscos, responsabilidades e relações causais que não podem ser apreendidas apenas mediante a confirmação da competência, do cabimento e da regularidade documental.

Neste contexto, torna-se relevante recordar que a LOPTC, ao concretizar aquela função constitucional, atribui ao Tribunal competência para apreciar a economia, a eficiência e a eficácia da gestão, incluindo a organização e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno. A fiscalização financeira passou, assim, a compreender não apenas a pergunta sobre se a despesa podia juridicamente ser realizada, mas também questões relativas à utilização dos recursos, à relação entre meios e resultados e à capacidade das intervenções públicas para alcançar os objetivos que as justificaram.

Na prática, a jurisprudência do Tribunal tem vindo a tratar a economia, a eficiência e a eficácia não apenas como aspirações gestionárias ou critérios externos de boa administração, mas como requisitos jurídicos da realização da despesa e elementos do bloco da legalidade financeira. A insuficiência de estudos de custos e benefícios, a falta de comparação de alternativas, a ausência de utilidade da despesa ou a manutenção de encargos sem resultado podem, neste quadro, assumir relevância jurídico-financeira.

Contudo, a atualização do objeto do controlo não foi necessariamente acompanhada por uma atualização equivalente dos pressupostos sobre os quais assenta a avaliação da decisão pública. Assim, a aplicação tradicional dos critérios de economia, eficiência e eficácia tende, ainda, a partir de uma representação predominantemente clássica do comportamento dos agentes fiscalizados: pressupõe que os decisores identificam as alternativas relevantes, conhecem os respetivos custos e benefícios, processam adequadamente a informação disponível e escolhem a solução que melhor

relaciona meios e resultados. As falhas de gestão são, assim, frequentemente analisadas em termos de ausência de estudos, falta de ponderação, preço excessivo, inutilidade da despesa ou insuficiência dos resultados.

Não se põe aqui, naturalmente, em causa a indispensabilidade desses critérios — o que se pretende é antes chamar a atenção para a sua tendencial incompletude. As decisões públicas são tomadas por pessoas e por organizações sujeitas a limitações cognitivas, constrangimentos temporais, informação incompleta, rotinas institucionais, custos de coordenação e pressões contraditórias. Do mesmo modo, a eficácia das políticas não depende apenas da adequação abstrata dos instrumentos escolhidos, mas também da forma como os seus destinatários compreendem, percebem e respondem às regras, incentivos, comunicações e procedimentos que lhes são dirigidos.

A economia comportamental é uma corrente relativamente recente dentro da ciência económica cujo objeto consiste, na sua vertente mais pragmática, no desenvolvimento de instrumentos que permitam lidar com, e desejavelmente ultrapassar, esta limitação. O seu contributo não consiste em substituir a análise jurídica por explicações psicológicas, nem em permitir ao Tribunal rever livremente o mérito das escolhas políticas. Consiste, no essencial, em tornar mais realista a apreciação da relação entre recursos, decisões e resultados.

O presente estudo parte, assim, de uma dupla proposição. Por um lado, a de que os critérios de economia, eficiência e eficácia constituem uma densificação contemporânea da própria fiscalização financeira constitucionalmente atribuída ao Tribunal de Contas, e não simples competências técnicas desligadas do artigo 214.º da Constituição. Por outro, a de que os contributos da economia comportamental podem densificar o conteúdo operativo desses critérios, permitindo que a apreciação da boa gestão financeira considere o comportamento real, e não ideal, dos decisores e destinatários, bem como aspetos relevantes dos contextos de decisão, tais como os custos de fricção, a arquitetura dos procedimentos, a qualidade dos pressupostos causais das políticas e a existência de mecanismos de teste, avaliação e aprendizagem.

3. Os três Es no quadro constitucional e legal

3.1. Da fiscalização da legalidade à apreciação da boa gestão financeira

O número 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa qualifica o Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei determinar submeter-lhe.

A formulação constitucional identifica as dimensões historicamente nucleares da instituição — o controlo da legalidade financeira, o julgamento das contas e a efetivação da responsabilidade por infrações financeiras — sem, contudo, encerrar rigidamente as competências através das quais essas funções podem ser concretizadas. Essa abertura resulta, desde logo, da remissão para a lei constante da alínea d) do n.º 1, que atribui ao Tribunal o exercício das “demais competências que lhe forem atribuídas por lei”. Mas decorre também da própria opção de técnica constitucional: o legislador constituinte definiu funções e finalidades institucionais, sem cristalizar de forma exaustiva os instrumentos, modalidades e critérios de atuação através dos quais elas devem ser prosseguidas.

É neste espaço de concretização legislativa que se inscreve a LOPTC e que surge, com maior grau de densificação, o desdobramento da fiscalização financeira que cabe ao Tribunal. Assim, o número 1 do artigo 1.º inclui, entre as funções do Tribunal, a par da fiscalização da legalidade e da regularidade das receitas e das despesas públicas e da efetivação de responsabilidades por infrações financeiras, *a apreciação da boa gestão financeira*.

Por sua vez a alínea f) do número 1 do artigo 5.º, situada no âmbito da competência material essencial do Tribunal, atribui-lhe competência para apreciar a legalidade, bem como a economia, a eficácia e a eficiência, segundo *critérios técnicos*, da gestão financeira das entidades submetidas ao seu controlo, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno². Sendo esta a norma habilitante

² A consagração destes critérios não se circunscreve à LOPTC. Também a Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, lhes confere expressão normativa direta nos artigos 18.º, 46.º, n.º 3, e 52.º, n.º 3, alínea c). A relevância dos três critérios não se esgota, por conseguinte, na avaliação externa dos resultados da gestão pública, encontrando-se incorporada, a montante, no regime jurídico da execução orçamental. Contudo, tendo em conta o escopo do presente trabalho, a análise normativa incidirá especificamente sobre a LOPTC.

geral, que mostra que o controlo que cabe ao Tribunal de Contas realizar não se limita à legalidade, abrangendo expressamente uma apreciação técnica da qualidade da gestão financeira, a referência aos três Es não é caso isolado.

No número 2 do artigo 41.º, relativo ao relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, prevê-se que o Tribunal emita um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno. Embora a formulação aqui seja facultativa — *podendo pronunciar-se* — a norma confirma que o controlo financeiro exercido pelo Tribunal não se esgota na verificação da legalidade e da regularidade financeira das operações examinadas. O legislador reconhece expressamente que esse controlo pode compreender uma apreciação da qualidade material da gestão dos recursos públicos, aferida pelos critérios da economia, da eficiência e da eficácia, os quais passam, assim, a integrar o conteúdo típico da fiscalização financeira confiada ao Tribunal de Contas. O número 3 do artigo 42.º da LOPTC, sobre as contas das Regiões Autónomas, manda aplicar ao relatório e parecer sobre estas contas o artigo 41.º, com as necessárias adaptações, pelo que a apreciação da economia, eficiência e eficácia também pode integrar esses pareceres.

No âmbito da fiscalização sucessiva, o número 1 do artigo 50.º prevê que o Tribunal verifique as contas das entidades abrangidas pelo artigo 2.º, avalie os respetivos sistemas de controlo interno e aprecie a legalidade, a economia, a eficiência e a eficácia da sua gestão financeira. A disposição é particularmente significativa porque evidencia que, nesta modalidade de controlo, a apreciação confiada ao Tribunal não se limita à conformidade jurídica e contabilística das operações, abrangendo também a qualidade material da gestão dos recursos públicos. Os três Es surgem, assim, como critérios centrais da fiscalização sucessiva e como fundamentos diretos de auditorias orientadas para o desempenho e para o *value for money*.

Na verificação externa de contas, a alínea h) do número 3 do artigo 54.º prevê que o relatório final possa conter, “se for caso disso”, a apreciação da economia, da eficiência e da eficácia da gestão financeira. Esta formulação não retira centralidade aos três Es; indica apenas que a sua mobilização dependerá da natureza, do objeto e da profundidade da ação de controlo concretamente realizada. Quando pertinentes, esses critérios permitem que

a verificação externa ultrapasse a conferência formal e contabilística das contas, alcançando uma apreciação material da forma como os recursos públicos foram geridos.

O número 2 do artigo 55.º estende esta possibilidade aos relatórios de auditoria, ao determinar a aplicação, entre outras, da alínea h) do n.º 3 do artigo 54.º. Também no domínio das auditorias, portanto, a atuação do Tribunal não se esgota na verificação da legalidade ou da regularidade financeira, podendo abranger a apreciação da economia, da eficiência e da eficácia da gestão. É precisamente neste espaço que se inscrevem as auditorias de desempenho e de *value for money*, orientadas para a qualidade material da utilização dos recursos públicos e para a relação entre meios mobilizados, resultados alcançados e objetivos prosseguidos.

Consideradas em conjunto, estas disposições revelam uma opção legislativa clara e sistemática. A economia, a eficiência e a eficácia não surgem na LOPTC como critérios circunscritos a uma modalidade específica ou a uma intervenção excecional do Tribunal. Partindo da competência material geral consagrada na alínea f) do número 1 do artigo 5.º, projetam-se sobre o relatório e parecer relativo à Conta Geral do Estado e às contas das Regiões Autónomas, integram expressamente o conteúdo da fiscalização sucessiva e podem conformar os relatórios de verificação externa de contas e de auditoria. Ainda que algumas dessas disposições utilizem formulações condicionais, a respetiva leitura conjugada evidencia que os três Es pertencem ao quadro ordinário de critérios juridicamente disponíveis para o exercício do controlo financeiro.

A LOPTC estrutura, deste modo, um modelo de fiscalização que não se esgota na verificação da legalidade, da regularidade contabilística ou da correção formal das operações. A par dessas dimensões, atribui ao Tribunal a apreciação da qualidade material da gestão financeira, permitindo-lhe avaliar a relação entre os recursos mobilizados, os instrumentos escolhidos, os resultados alcançados e os objetivos prosseguidos. Os três Es assumem, assim, uma função de densificação da noção de boa gestão financeira consagrada no número 1 do artigo 1.º, e constituem critérios transversais de concretização da dimensão material do controlo externo das finanças públicas.

3.2. Os três Es como densificação da fiscalização financeira

A relação entre o artigo 214.º da Constituição e a LOPTC pode ser compreendida em dois sentidos. Segundo uma primeira leitura, os critérios de economia, eficiência e eficácia constituiriam competências legais adicionais, fundadas exclusivamente na abertura conferida ao legislador pela alínea d) do n.º 1 daquele artigo. Uma segunda leitura, que aqui se adota, considera-os uma concretização material da própria função constitucional de fiscalização financeira.

Esta interpretação assenta, desde logo, na finalidade institucional do Tribunal de Contas. A fiscalização financeira constitucionalmente confiada ao Tribunal visa proteger a integridade dos recursos públicos, assegurar a prestação de contas pela sua utilização e permitir a efetivação das responsabilidades financeiras. A realização destas finalidades não se satisfaz plenamente mediante um controlo limitado à conformidade formal das operações: uma despesa pode ter sido autorizada pelo órgão competente, encontrar-se cabimentada e obedecer às formalidades aplicáveis e, ainda assim, corresponder a uma utilização manifestamente inútil, excessivamente onerosa ou incapaz de produzir o resultado que a justificou.

Por outro lado, a interpretação que aqui se propugna está alinhada com a real evolução do Estado, das suas funções e relações, mas também com as exigências — crescentes — que lhe são aplicáveis, nomeadamente no que respeita à utilização dos recursos de que dispõe para cumprir o seu papel. Num Estado contemporâneo, fiscalizar apenas a validade formal da despesa, ignorando se os recursos foram desperdiçados ou se a intervenção foi estruturalmente incapaz de atingir os resultados pretendidos, seria, segundo se entende, uma compreensão excessivamente estreita da função constitucional de controlo financeiro, deixando de fora do controlo aspetos diretamente relevantes para a proteção dos recursos públicos. Os três Es permitem, deste modo, captar essa dimensão material, constituindo critérios através dos quais o legislador concretiza, para as condições contemporâneas da atividade financeira pública, a dimensão material da fiscalização financeira. Esta conceção não transforma, adiante-se, o Tribunal num órgão de revisão geral do mérito político ou do mérito das políticas públicas: a escolha das finalidades públicas e das prioridades coletivas continua indubitavelmente a pertencer aos órgãos constitucionalmente competentes e democraticamente legitimados. Ao Tribunal cabe, isso sim, apreciar a qualidade financeira da sua concretização: se os recursos foram adequadamente mobilizados, se os meios escolhidos eram aptos, se os

resultados foram avaliados e se existia uma relação racional entre custos, instrumentos e objetivos.

3.3. A abertura a uma densificação comportamental

A natureza aberta e tecnicamente informada dos critérios de economia, eficiência e eficácia permite, também, que o respetivo conteúdo operativo acompanhe a evolução do conhecimento disponível sobre a decisão, a implementação e a avaliação das políticas públicas. Uma vez que a LOPTC não cristaliza uma metodologia única para a aplicação desses critérios, remetendo, pelo contrário, para critérios técnicos, é legítimo considerar-se que deixa espaço à incorporação de instrumentos analíticos atualizados e empiricamente consubstanciados, suscetíveis de tornar mais rigorosa a apreciação da gestão financeira.

É nesta articulação normativa que se crê que encontra fundamento a possibilidade de mobilizar contributos da economia comportamental para a concretização das funções do Tribunal. Não se trata de acrescentar ao elenco legal uma nova competência ou um quarto critério de controlo, mas de recorrer a instrumentos técnicos suscetíveis de tornar mais realista a aplicação da economia, da eficiência e da eficácia, designadamente quando os resultados da gestão dependam do comportamento dos decisores, das organizações ou dos destinatários das políticas públicas.

A densificação comportamental pode projetar-se predominantemente em três planos:

- (i) Na análise do que é a “economia”, através da consideração de custos de fricção, de encargos administrativos e de outros custos de implementação não refletidos imediatamente na despesa contabilística;
- (ii) Na análise da “eficiência”, mediante a verificação da arquitetura da escolha e do desenho dos procedimentos que condicionam a transformação dos recursos em resultados;
- (iii) Na análise da “eficácia”, através da apreciação dos pressupostos comportamentais e causais de que depende

a resposta dos destinatários e a realização do objetivo público.

Esta correspondência é, contudo, meramente analítica, uma vez que cada uma dessas dimensões pode repercutir-se em mais do que um critério. O respetivo desenvolvimento será retomado adiante.

Por outro lado, a relevância destes fatores não se limita ao comportamento dos destinatários das políticas. Também os decisores públicos e as organizações atuam sob condições de racionalidade limitada, informação incompleta, pressão temporal, rotinas institucionais e fragmentação de responsabilidades. A análise comportamental pode, por isso, abranger o próprio processo de decisão e implementação, verificando, designadamente, se foram explicitados e revistos os pressupostos da intervenção, consideradas alternativas relevantes, criados mecanismos de aprendizagem e corrigidas soluções cuja ineficácia ou desproporção de custos se tornou empiricamente evidente.

A densificação comportamental dos três Es corresponde, assim, à utilização de conhecimento empírico sobre a decisão humana, o funcionamento das organizações e os ambientes institucionais para apreciar com maior realismo a qualidade da gestão financeira. A integração de conhecimento comportamental torna mais exigente a avaliação da coerência entre os recursos mobilizados, os instrumentos escolhidos, os pressupostos em que a intervenção assentou e os resultados efetivamente alcançados.

A economia comportamental não constitui, por conseguinte, um quarto E, nem uma rubrica autónoma da fiscalização financeira. Representa uma metodologia transversal de densificação dos critérios já previstos na LOPTC, capaz de tornar a sua aplicação mais aderente às condições reais da decisão pública e mais apta a identificar situações de desperdício, ineficiência ou ineficácia que uma avaliação exclusivamente formal ou contabilística poderia não revelar.

4. A aplicação jurisprudencial dos três Es

Na jurisprudência financeira do Tribunal de Contas, os critérios da economia, da eficiência e da eficácia têm sido tratados sobretudo como critérios jurídicos de aferição da racionalidade da despesa e de boa gestão financeira, sendo mobilizados pelo Tribunal como requisitos jurídicos da autorização e

realização da despesa pública, cumulativos com a conformidade legal e com a regularidade financeira³. O Tribunal de Contas tende a verificar se a decisão pública foi fundamentada, se foram ponderadas alternativas menos onerosas, se os custos eram adequados ao resultado pretendido, se a despesa produziu utilidade efetiva e se existia uma relação razoável entre os meios financeiros mobilizados e os fins prosseguidos. Em decisões recentes, o Tribunal considerou, por exemplo, na análise dos critérios de economia e eficiência, a comparação entre opções que permitiam alcançar os mesmos resultados com custos diferentes, associando a eventual desconformidade à violação das regras de realização da despesa pública⁴. A economia e a eficiência são, assim, geralmente associadas à fundamentação da despesa, à ponderação de soluções menos onerosas, à minimização dos gastos e à possibilidade de alcançar o mesmo resultado com menor dispêndio.

Os três Es possuem, portanto, relevância jurídica própria e têm permitido controlar, para além da existência formal de cobertura legal e orçamental, a racionalidade material da utilização dos recursos públicos. Esta aplicação permanece, porém, ancorada numa conceção essencialmente objetiva, financeira e comparativa dos três Es: custo da alternativa escolhida, preço

³ Na jurisprudência financeira, os critérios da economia, eficiência e eficácia têm sido mobilizados como exigências de fundamentação, ponderação de alternativas, otimização dos recursos e adequação entre custos e resultados, destacando-se, entre outras, as seguintes sentenças da 3.ª secção: Sentença n.º 1/2020, processo n.º 11/2019, datada de 17/01/2020; Sentença n.º 15/2025, processo n.º 20/2024-JRF/3.ª Secção, datada de 19/02/2025 (*“A gestão dos dinheiros públicos, para proceder ao pagamento das despesas inerentes à satisfação das necessidades públicas, não pode ser discricionária, antes deve ser fundamentada, como decorre desde logo do princípio da boa administração, consagrado no artigo 5.º, n.º 1, do CPA e, além disso, obedecer a requisitos, nomeadamente de eficiência, economia e eficácia, consagrados como princípios gerais de autorização de despesa pública, previstos no artigo 52.º, n.º 3, alínea c), da LEO.”*) e o subsequente Acórdão n.º 15/2025; a Sentença n.º 30/2025, processo n.º 1/2025-JRF, datada de 04/06/2025 (*“Ora, em termos de dispêndio de dinheiros públicos, existem regras, nomeadamente a de que nenhuma despesa pode ser autorizada sem se verificarem alguns requisitos, cumulativos, entre eles o de que a despesa deve satisfazer os «requisitos da economia, eficiência e eficácia» – cf. artigo 52.º, n.º 3, alínea c) da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pelo artigo 1.º da Lei n.º 151/2015 de 11.09 e publicada em anexo à mesma e o artigo 22.º, n.º 1, alínea c), do DL 155/92 de 28.07, que aprova o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)”*) – disponíveis em: www.tcontas.pt.

⁴ Cf. a Sentença n.º 15/2025, disponível em: www.tcontas.pt.

de mercado, utilidade do bem ou serviço, existência de análise de custos e benefícios, otimização dos recursos e obtenção do resultado com menor dispêndio. O Tribunal não analisa, por exemplo, se a decisão foi afetada por inércia, *status quo bias*, excesso de confiança, aversão à perda, custos afundados, sobrecarga cognitiva, fricções administrativas ou difusão de responsabilidade. Também não exige, em regra, que a entidade demonstre ter testado diferentes arquiteturas de decisão, considerado o comportamento real dos destinatários ou recorrido a experimentação para escolher a solução mais custo-efetiva. Ou seja, a aplicação jurisprudencial dos três Es permanece, em larga medida, próxima da matriz analítica da economia neoclássica, um aspeto que será desenvolvido no ponto que se segue.

5. Os limites comportamentais da conceção tradicional dos três Es

No âmbito da economia neoclássica, o modelo comportamental do decisor foi fundamentalmente informado pela teoria da escolha racional, a qual veio a desempenhar também, posteriormente, uma função metodológica decisiva na análise económica do Direito e das políticas públicas (Franco Moniz, 2025: 551-560).

Nesse quadro, o agente é representado como sendo titular de preferências relativamente estáveis e ordenadas, como sendo capaz de identificar as alternativas disponíveis, como sendo capaz de processar a informação relevante sobre as mesmas, de comparar os respetivos custos e benefícios e de seleccionar, afinal, a opção que maximiza a realização dos seus objetivos (Franco Moniz, 2025: 211-241).

Esta caracterização prescindiu, em larga medida, de uma investigação autónoma sobre o modo como as preferências se formam, sobre os processos cognitivos subjacentes à decisão ou sobre a influência do contexto na escolha. Se as preferências são tomadas como dadas e suficientemente estáveis e se o agente responde de forma consistente aos incentivos, a avaliação pode concentrar-se nos elementos objetivos da decisão: as alternativas disponíveis, os custos suportados, os benefícios esperados, as probabilidades relevantes e os resultados produzidos. A dimensão comportamental não é negada, mas é metodologicamente colocada entre parênteses, por não ser considerada indispensável ao funcionamento explicativo do modelo (Franco Moniz, 2025: 737-739).

A utilidade do modelo residiu, sobretudo e fundamentalmente, na sua parcimónia: abstraindo das particularidades psicológicas do processo decisório, tornou possível analisar a estrutura de incentivos, comparar soluções e antecipar a resposta dos agentes a alterações nos preços, nos benefícios esperados, nos custos jurídicos ou na probabilidade de sanção. Foi, por isso, um primeiro quadro analítico extremamente bem-sucedido — e mesmo decisivo — para a consolidação científica da análise económica do Direito (Franco Moniz, 2025: 551-560).

Por outro lado, a receção destes pressupostos pela análise económica do Direito teve consequências profundas. As normas passaram a ser compreendidas como estruturas de incentivos: a sanção eleva o custo esperado do incumprimento; o benefício fiscal reduz o custo de determinada conduta; a atribuição de direitos altera as posições negociais; e as regras de responsabilidade procuram induzir níveis eficientes de precaução. O destinatário da norma é representado como alguém que responde às modificações do ambiente jurídico através de um cálculo, ainda que implícito, entre vantagens, custos e riscos esperados — uma representação suficientemente poderosa para sustentar uma análise consequencialista do Direito, com todos os méritos que esta acolhe, mas que se revela incompleta quando o objetivo deixa de ser apenas construir um modelo abstrato e passa a consistir em conceber, executar ou avaliar uma intervenção pública concreta (Franco Moniz, 2025: 630-638).

Quanto mais a análise se aproxima da realidade institucional, maior se torna a importância do realismo dos pressupostos comportamentais. Uma política pode alterar corretamente os incentivos formais e, ainda assim, falhar porque os seus destinatários desconhecem a regra, não compreendem a informação disponibilizada, subestimam determinados riscos, adiam decisões complexas, permanecem vinculados à opção preexistente ou enfrentam fricções administrativas que tornam excessivamente oneroso o comportamento esperado. Nestas situações, a divergência entre o comportamento pressuposto e o comportamento efetivamente observado deixa de constituir apenas uma limitação descritiva do modelo: converte-se num fator diretamente relevante para a apreciação da economia, da eficiência e da eficácia da intervenção.

É neste plano que a economia comportamental pode contribuir para uma densificação dos três Es. O seu propósito não consiste em substituir a análise de custos, incentivos, alternativas e resultados, nem em abandonar qualquer

ideia de racionalidade decisória. Consiste antes em submeter a escrutínio empírico os pressupostos comportamentais de que depende a relação causal entre os instrumentos adotados e os efeitos prosseguidos. Por exemplo, as preferências podem ser influenciadas pelo contexto em que são expressas; a capacidade de processamento da informação é limitada; a configuração das opções condiciona as escolhas; as heurísticas, os hábitos, as emoções e as normas sociais podem interferir de forma previsível na resposta aos instrumentos públicos. A passagem para uma abordagem comportamentalmente informada representa, deste modo, não uma rejeição da análise económica, mas o aprofundamento do seu realismo empírico e da sua capacidade explicativa.

Esta evolução é especialmente relevante para a tese sustentada no presente estudo. Se a economia, a eficiência e a eficácia exprimem a dimensão material da fiscalização financeira, a respetiva aplicação não pode limitar-se à comparação abstrata entre custos, meios e resultados esperados. Deve compreender também a apreciação dos pressupostos causais e comportamentais que permitem explicar de que modo os recursos públicos se convertem — ou deixam de se converter — nos efeitos pretendidos. A economia comportamental não acrescenta, portanto, um quarto critério ao controlo financeiro. Funciona como instrumento metodológico transversal de densificação dos três Es, permitindo identificar custos de fricção que não se refletem diretamente na contabilidade orçamental, compreender por que motivo recursos formalmente adequados não produzem os resultados esperados e avaliar se os instrumentos foram desenhados à luz do comportamento real dos seus destinatários. A análise comportamental permite, assim, ultrapassar uma comparação estática entre recursos e resultados, integrando na avaliação a cadeia causal que liga o desenho da intervenção, a resposta dos decisores e destinatários e os efeitos efetivamente alcançados.

É importante realçar, contudo, que o alargamento do objeto da análise não implica a substituição do decisor público pelo órgão de controlo, nem autoriza uma revisão irrestrita do mérito das opções políticas. O que se exige é algo mais delimitado: que a entidade demonstre que a escolha dos instrumentos assentou numa compreensão suficientemente fundada dos comportamentos relevantes, que foram considerados os obstáculos previsíveis à sua eficácia e que a relação entre os meios utilizados e os resultados esperados não depende de pressupostos empíricos

manifestamente frágeis. A fiscalização mantém-se, portanto, centrada na racionalidade financeira da decisão, embora passe a dispor de instrumentos mais rigorosos para apreciar a adequação material entre recursos, comportamentos e resultados.

6. A densificação comportamental da economia, eficiência e eficácia

As limitações anteriormente identificadas não justificam, portanto, o abandono da análise económica tradicional, mas sugerem a revisão dos pressupostos comportamentais em que esta assenta. A economia comportamental, preservando a atenção aos custos, aos incentivos, às alternativas e às consequências, incorpora evidência empírica sobre os processos reais de decisão. Assim, o comportamento observado não resulta apenas da estrutura objetiva de custos e benefícios, mas também da forma como essa estrutura é percebida, compreendida e processada pelos decisores, pelas organizações e pelos destinatários das políticas públicas.

Esta perspetiva é diretamente relevante para a fiscalização financeira. Se a economia, a eficiência e a eficácia exprimem uma dimensão material do controlo sobre a gestão dos recursos públicos, a sua aplicação não pode limitar-se à comparação abstrata entre custos, meios e resultados esperados. Deve abranger também os mecanismos através dos quais se previa que os recursos mobilizados produzissem os efeitos pretendidos, os pressupostos relativos à resposta dos agentes e os obstáculos cognitivos, administrativos, sociais ou organizacionais suscetíveis de comprometer essa relação.

Neste sentido, a economia comportamental funciona como metodologia transversal de densificação dos três Es, permitindo identificar custos que não se revelam imediatamente na contabilidade orçamental, compreender por que motivo recursos formalmente adequados não produzem os resultados esperados e avaliar se os instrumentos foram concebidos à luz do comportamento real dos agentes envolvidos. Vejamos mais concretamente como.

No plano da economia, a análise comportamental pode incidir sobre custos que o desenho da intervenção impõe à Administração e aos respetivos destinatários. Para além da despesa diretamente contabilizada, uma política pode gerar custos de pesquisa e compreensão da informação, exigências

documentais, tempos de espera, deslocações, contactos repetidos, esforço de cumprimento e desgaste psicológico (Moynihan, Herd, Harvey, 2015: 43-69). Estes encargos, frequentemente analisados através dos conceitos de *sludge* (Sunstein, 2021; Sunstein, 2022: 654-673; Sunstein, 2019: 1843-1883), custos de transação e encargos administrativos (Shahab, Lades, 2024: 327-348), podem reduzir a adesão, aumentar os erros, excluir destinatários elegíveis (Herd et al., 2023: 1-30) e obrigar à mobilização posterior de recursos adicionais. A sua consideração permite avaliar se o resultado poderia ter sido obtido com menor custo global, sem ignorar custos que, embora não se reflitam imediatamente no preço dos recursos adquiridos, condicionam a utilização efetiva da intervenção.

A relevância financeira destas fricções não decorre apenas dos encargos que impõem aos particulares. Resulta igualmente da sua capacidade para diminuir a adesão, para gerar incumprimentos involuntários, para multiplicar pedidos de esclarecimento e repetição de atos, para deslocar custos para outras entidades públicas ou para exigir medidas posteriores de correção. A alternativa economicamente preferível não será, portanto, necessariamente a que apresenta o menor custo contabilístico imediato, mas aquela que permite obter os recursos e produzir os efeitos necessários com menor custo global compatível com a qualidade exigível.

No plano da eficiência, a dimensão comportamental manifesta-se sobretudo na arquitetura da escolha e no desenho dos procedimentos (Johnson et al., 2012: 487-504; Münscher, Vetter, Scheuerle, 2016: 511-524). A relação entre meios e resultados pode depender da forma como as alternativas são apresentadas, da existência de opções predefinidas, da ordem e do número das escolhas, da saliência da informação, da sequência dos atos, dos mecanismos de *feedback*, da prevenção do erro e da assistência prestada à decisão. Recursos idênticos podem, assim, produzir resultados muito diferentes consoante o ambiente decisório em que são utilizados. Por exemplo, uma intervenção pode mobilizar meios adequados e, ainda assim, produzir resultados inferiores aos possíveis porque o respetivo desenho favorece a inércia, dificulta a atuação pretendida, exige escolhas excessivamente complexas ou gera abandono, duplicação de atos e erros evitáveis (Madrian, Shea, 2001: 1149-1187; Johnson, Goldstein, 2003: 1338-1339). A apreciação deste critério não se limita, portanto, a verificar se os meios existiam ou se foram formalmente aplicados: deve também

considerar se foram organizados de modo a converter os recursos disponíveis em resultados com o menor desperdício possível.

No plano da eficácia, a densificação comportamental incide especialmente sobre a qualidade dos pressupostos comportamentais e causais em que assenta a intervenção. Não basta demonstrar que o instrumento era abstratamente apto ao objetivo prosseguido ou que foi integralmente executado. Importa verificar se assentava numa compreensão empiricamente fundada da forma como os destinatários conhecem, interpretam e respondem à atuação pública e se era, nas condições reais de decisão, apto a produzir o comportamento de que dependia a realização do objetivo (Chetty, Looney, Kroft, 2009: 1145-1177; DellaVigna, Malmendier, 2006: 694-719; Ariely, Wertenbroch, 2002: 219-224; Schultz et al., 2007: 429-434).

Para esse efeito, podem ser relevantes a atenção e a compreensão dos destinatários, a saliência e a credibilidade da informação, a perceção dos incentivos, a inércia, a procrastinação, a preferência pelo presente, as normas sociais, a confiança na instituição, a perceção de legitimidade e a heterogeneidade das respostas entre diferentes grupos. A avaliação deve ainda considerar se a mudança ocorreu, se foi suficientemente duradoura, se alcançou os grupos relevantes, se pode ser razoavelmente atribuída à intervenção e se produziu efeitos não intencionais, compensatórios ou de deslocação.

Esta análise comportamental, importa salientar, não se limita ao comportamento dos destinatários externos. Também os decisores públicos e as organizações atuam sob condições de racionalidade limitada, informação incompleta, pressão temporal, rotinas institucionais e fragmentação de responsabilidades. A apreciação dos três Es pode, por isso, abranger o próprio processo de decisão e implementação, verificando se os pressupostos iniciais foram explicitados e revistos, se foram consideradas alternativas relevantes, se a informação circulou adequadamente entre os serviços, se existiam mecanismos de aprendizagem e se foram corrigidas soluções cuja ineficácia ou desproporção de custos se tornou empiricamente evidente.

Finalmente, importa reforçar o que já ficou dito acima no sentido de que a correspondência entre estas dimensões comportamentais e cada um dos três Es não é exclusiva. As fricções podem comprometer diretamente a

eficácia; uma arquitetura da escolha mais adequada pode reduzir custos e, nessa medida, relevar também para a economia; e pressupostos comportamentais incorretos podem conduzir a uma utilização ineficiente dos recursos. A distinção possui uma função predominantemente analítica: permite identificar os principais pontos de entrada do conhecimento comportamental na apreciação da gestão financeira sem, contudo, transformar os critérios em compartimentos estanques de uma apreciação rígida.

A densificação comportamental permite, dentro deste quadro, ultrapassar uma comparação estática entre recursos e resultados. A avaliação passa a abranger a cadeia causal que liga o desenho da intervenção, o comportamento dos agentes encarregados da sua execução, a resposta dos destinatários e os efeitos efetivamente alcançados. A questão deixa de ser apenas saber quanto foi gasto e o que foi produzido, passando também a compreender por que mecanismo se esperava que os recursos gerassem o resultado, que pressupostos comportamentais sustentavam essa expectativa e se esses pressupostos dispunham de fundamento empírico suficiente.

7. Experiências comparadas

A utilidade da proposta que aqui se apresenta poderá, porventura, ficar mais evidente no quadro de uma análise comparada. De seguida, serão, com esse intuito, analisadas três experiências estrangeiras particularmente relevantes para a hipótese aqui desenvolvida: a do *National Audit Office* (NAO), a da *Cour des comptes* (Cour) e a do *Government Accountability Office* (GAO). A seleção visa identificar três graus distintos de explicitação e institucionalização da dimensão comportamental: um quadro transversal de auditoria da mudança de comportamento, no caso do NAO; uma integração predominantemente setorial, no caso da Cour; e a incorporação dos fatores comportamentais numa metodologia geral de avaliação empírica, produção de evidência e inferência causal, no caso do GAO.

As três experiências revelam que a incorporação de conhecimento comportamental no controlo externo não depende da adoção de um modelo institucional único. No NAO, assume a forma de um quadro transversal de auditoria da mudança comportamental integrado na apreciação do *value for money*. Na Cour des comptes, surge no interior de

avaliações setoriais, através da análise dos destinatários, dos contextos de decisão e da resposta aos instrumentos públicos. No GAO, integra-se numa infraestrutura geral de avaliação de programas, produção de evidência e inferência causal.

Em comum, nenhuma destas instituições substitui o decisor político na definição dos fins da intervenção. A análise incide sobre aspetos como o racional da mudança, a adequação dos instrumentos, a robustez da evidência, a relação entre recursos e resultados e a possibilidade de explicar e atribuir os efeitos observados.

7.1. O National Audit Office: um quadro comportamental transversal

A experiência do *National Audit Office* constitui o exemplo mais explícito de integração da análise comportamental na auditoria de desempenho. No guia *Auditing Behaviour Change*, o NAO parte da premissa de que a mudança de comportamento pode contribuir para, ou constituir condição necessária de, uma realização custo-efetiva dos objetivos de política pública, integrando-se, nessa medida, na apreciação do *value for money*. A ideia central é a de que não basta verificar quanto foi gasto ou se o programa foi formalmente executado; a auditoria deve examinar se a entidade identificou corretamente os destinatários e as barreiras que enfrentam, compreendeu os determinantes do comportamento relevante, comparou os instrumentos disponíveis à luz da respetiva eficácia e dos respetivos custos, desenhou e, quando necessário, testou a intervenção e criou condições para medir objetivamente os resultados e atribuí-los à atuação pública. A insuficiência da base empírica, a seleção de instrumentos desajustados, a ausência de avaliação do processo ou a incapacidade de demonstrar a relação causal entre a intervenção e a mudança observada constituem, nesta perspetiva, riscos próprios para a economia, a eficiência e a eficácia da utilização dos recursos públicos (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2011: 4-5, 7-17 e 20-22, 2013, 2022) (Gibbons, McNally, Overman, 2013).

O quadro do NAO organiza, assim, a auditoria em torno de perguntas relativas à definição do comportamento pretendido, à evidência disponível sobre as barreiras à mudança, à adequação do instrumento selecionado, à eventual necessidade de teste prévio, à existência de uma linha de base ou de um contrafactual e à possibilidade de atribuir à intervenção os resultados

observados. A apreciação do *value for money* não se limita, portanto, ao custo da execução formal do programa: abrange também o custo da mudança efetivamente produzida e a robustez da relação causal entre a despesa e o resultado. Esta orientação tem sido aplicada em domínios como o cumprimento fiscal, as políticas ambientais, a atividade física e os benefícios fiscais. Em tais avaliações, o NAO tem procurado, por exemplo, identificar barreiras comportamentais, assegurar a focalização das medidas nos grupos relevantes e a existência de mecanismos de acompanhamento capazes de demonstrar se os instrumentos adotados produziram os comportamentos pretendidos.

Estas exigências estão, por sua vez, integradas num quadro mais amplo de avaliação da despesa pública. A instituição verifica se os departamentos definiram previamente os resultados e os métodos de medição, se selecionaram metodologias adequadas, se consideraram alternativas e contrafactuais, se recorreram à experimentação quando esta se mostrava apropriada e se alteraram ou terminaram programas que não demonstraram eficácia. A análise comportamental surge, deste modo, como componente da qualidade do processo decisório e da relação entre meios e resultados, e não como rubrica autónoma desligada da apreciação global do *value for money* (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2011: 4-17).

7.2. A Cour des comptes: uma integração predominantemente setorial

A experiência da *Cour* apresenta características distintas. A instituição não formalizou as ciências comportamentais como metodologia autónoma e transversal de auditoria comparável à desenvolvida pelo NAO. Isso não significa, contudo, que a dimensão comportamental esteja ausente dos seus trabalhos, na medida em que, no exercício da competência de avaliação das políticas públicas, a *Cour* examina intervenções cujo êxito depende da modificação dos comportamentos dos respetivos destinatários, apreciando a coerência dos instrumentos mobilizados, a sua articulação, os resultados alcançados e a adequação da política à natureza e ao horizonte temporal dos efeitos pretendidos.

A *Cour* acompanha igualmente a institucionalização das ciências comportamentais no interior da Administração francesa. No relatório relativo à *Direction interministérielle de la transformation publique*, é possível

constatar que o programa “Sciences comportementales et optimisation de l’action publique”, dotado de financiamento plurianual e de uma equipa dedicada, demonstra a progressiva integração deste conhecimento nos instrumentos de transformação, avaliação e aperfeiçoamento da ação administrativa (COUR DES COMPTES, 2023).

O relatório sobre as políticas de luta contra o tabagismo constitui um exemplo particularmente elucidativo do trabalho que tem sido feito no âmbito das ciências comportamentais. A *Cour* analisou de forma articulada instrumentos fiscais, regulamentares, preventivos, comunicacionais e de apoio à cessação tabágica, reconhecendo que a mudança comportamental depende simultaneamente da perceção do risco, da dependência, do contexto social e da interação entre os diferentes instrumentos. A estratégia de “desnormalização” evidencia, em particular, a relevância das normas sociais: a intervenção pública não visa apenas restringir externamente o consumo, mas transformar progressivamente a sua aceitabilidade coletiva (COUR DES COMPTES, 2012: 18-20, 41-46, 78-82, 131-137 e 183-190).

Trabalhos posteriores confirmam esta orientação. Nas avaliações sobre prevenção em saúde e saúde respiratória, a *Cour* não se limitou ao volume dos recursos mobilizados, examinando fatores de risco, práticas profissionais, participação dos destinatários, diferenciação social dos resultados e utilização de instrumentos provenientes da psicologia, da sociologia, das ciências cognitivas e da comunicação (COUR DES COMPTES, 2021: 7-12 e 66-72; COUR DES COMPTES, 2024). A dimensão comportamental é ainda visível no relatório público anual de 2025 sobre as dependências dos jovens relativamente ao álcool e às drogas ilícitas. A *Cour* mobilizou um inquérito sobre práticas, perceções e fatores de vulnerabilidade e examinou a influência da idade de iniciação, do ambiente familiar e social, do *marketing*, da disponibilidade dos produtos e das representações dos próprios jovens. A avaliação da eficácia ficou, deste modo, associada ao conhecimento empírico dos comportamentos e à adequação dos instrumentos de prevenção aos diferentes grupos abrangidos (COUR DES COMPTES, 2025).

Assim, embora a *Cour* não tenha desenvolvido uma metodologia autónoma de auditoria comportamental, é possível verificar que vem integrando elementos das ciências comportamentais em avaliações setoriais, examinando instrumentos, destinatários, contextos de decisão e resultados. A diferença relativamente ao NAO é sobretudo de explicitação e

sistematização: o NAO dispõe de um quadro transversal; a *Cour* mobiliza estes elementos no interior das políticas concretamente avaliadas.

7.3. O Government Accountability Office: avaliação empírica e inferência causal

O GAO aproxima-se parcialmente deste segundo modelo, embora apresente uma configuração própria. Tal como a *Cour*, não parece ter desenvolvido uma metodologia autónoma e transversal de auditoria comportamental comparável àquela que o NAO sistematizou; a sua especificidade reside antes na consolidação de uma metodologia robusta de avaliação de programas, orientada para a apreciação da implementação, dos resultados e, quando metodologicamente possível, dos efeitos causalmente atribuíveis às intervenções públicas (GAO, 2012: 1-4 e 31-50). Esta abordagem insere-se na evolução do GAO para uma instituição multidisciplinar de apoio ao Congresso, destinada a produzir análise independente, não partidária e baseada em evidência sobre a utilização dos recursos públicos e o desempenho dos programas federais (GAO, 2023a).

O guia *Designing Evaluations: 2012 Revision* evidencia esta orientação. O GAO distingue avaliações de implementação, de resultados e de impacto e sustenta que o desenho metodológico deve ser selecionado em função da pergunta de avaliação, da maturidade do programa, dos dados disponíveis e das limitações práticas e éticas (GAO, 2012: 12-29 e 31-39). Em *Evidence-Based Policymaking: Practices to Help Manage and Assess the Results of Federal Efforts*, o GAO organizou as práticas federais em torno do planeamento para resultados, da produção e avaliação de evidência, da sua utilização na decisão e da criação de uma cultura de aprendizagem e melhoria contínua. A avaliação deixa, assim, de constituir uma operação exclusivamente terminal ou retrospectiva e passa a integrar o próprio ciclo de gestão dos programas (GAO, 2023b: 1-7).

É nesta infraestrutura metodológica que se inscreve a utilização de contributos comportamentais. No domínio da poupança para a reforma, o GAO reconheceu que a informação e a educação financeira podem ser insuficientes para alterar comportamentos, considerando a relevância da inércia, da procrastinação e das opções predefinidas. A inscrição automática pode aumentar substancialmente a participação, mas os seus efeitos dependem do desenho concreto da intervenção, incluindo a taxa inicial de

contribuição, a opção de investimento e as características dos trabalhadores abrangidos. A análise não se limita, portanto, a verificar se a opção predefinida altera decisões; aprecia também os seus efeitos financeiros, distributivos e administrativos (GAO, 2011a; GAO, 2011b: 8; GAO, 2009: 1-2 e 7-25; GAO, 2022a: 8-33).

A dimensão comportamental encontra igualmente aplicação no domínio tributário. Em relatórios relativos ao cumprimento das obrigações fiscais de trabalhadores de plataformas digitais e à atuação do *Internal Revenue Service*, o GAO examinou a utilização de conhecimentos comportamentais no desenho de comunicações, a comparação entre diferentes versões de cartas de advertência, os efeitos produzidos, os custos de execução e o retorno do investimento. O interesse destes casos reside na conjugação entre desenho comportamental, teste empírico e avaliação da respetiva *cost-effectiveness* (GAO, 2020: 20-22; GAO, 2022b: 21-24 e 49-51).

A experiência do GAO demonstra, por conseguinte, que uma instituição superior de controlo pode integrar análise comportamental, avaliação empírica e inferência causal sem assumir a definição dos fins políticos. O auditor examina o racional da intervenção, o desenho metodológico, a qualidade da evidência, a relação entre instrumentos e comportamentos e a possibilidade de atribuir os resultados à atuação pública. O GAO ocupa, assim, uma posição intermédia: não dispõe de um quadro comportamental transversal comparável ao do NAO, mas possui uma infraestrutura geral de avaliação e produção de evidência na qual os contributos comportamentais são integrados, testados e apreciados segundo critérios de efetividade e relação custo-benefício.

8. Limites e proposta metodológica

A proposta desenvolvida neste estudo procura traduzir a densificação comportamental dos critérios de economia, eficiência e eficácia num referencial operativo suscetível de ser integrado na auditoria de desempenho. Assim, parte-se da ideia de que, sempre que a realização dos objetivos públicos dependa, de forma relevante, do comportamento dos decisores, das organizações ou dos destinatários, o controlo financeiro não deve limitar-se à verificação dos custos contabilizados, dos meios formalmente mobilizados e dos resultados agregados.

Nesses casos, a apreciação da boa gestão financeira pode e deve considerar a qualidade dos pressupostos comportamentais da intervenção, os obstáculos à sua implementação, a adequação do desenho dos procedimentos e os mecanismos de acompanhamento, teste e aprendizagem. A proposta não cria, portanto, uma nova competência: procura tornar mais exigente, mais empírica e mais realista a aplicação dos três Es já previstos na LOPTC, preservando, ao mesmo tempo, a distinção entre a definição política dos fins e a avaliação da qualidade financeira dos meios utilizados para os alcançar.

A fronteira relevante não se estabelece, porém, entre uma fiscalização admissível dos custos e uma fiscalização inadmissível dos comportamentos. Situa-se entre a apreciação da racionalidade financeira da intervenção e a substituição do decisor na definição do respetivo mérito político. O Tribunal pode, e deve, avaliar se os meios selecionados eram adequados aos fins previamente definidos, se a decisão assentava em informação suficiente, se foram ponderadas alternativas relevantes e se existiam fundamentos razoáveis para esperar que o instrumento produzisse os resultados pretendidos. Esta apreciação não determina qual a política que deveria ter sido adotada; incide sobre a consistência da relação entre recursos, instrumentos, comportamentos e resultados.

Neste quadro, a competência para apreciar a economia, a eficiência e a eficácia da gestão financeira permite verificar se a entidade identificou os comportamentos de que dependia o êxito da intervenção; se considerou os obstáculos cognitivos, administrativos, sociais ou organizacionais suscetíveis de impedir a resposta esperada; se escolheu uma arquitetura de decisão adequada; se ponderou alternativas potencialmente menos onerosas; se utilizou a evidência empírica disponível; se considerou custos de cumprimento e de fricção, para além da despesa diretamente contabilizada; se antecipou possíveis efeitos não intencionais ou de exclusão; e se reviu a intervenção quando os resultados demonstraram que os pressupostos iniciais não se confirmavam.

Estas exigências não devem, todavia, converter-se num formulário rígido e indiferenciado. A intensidade da avaliação deve depender da dimensão financeira da intervenção, do grau de incerteza existente, da importância do comportamento para a produção dos resultados, da novidade dos instrumentos utilizados, da disponibilidade de dados e da reversibilidade das decisões. Não seria razoável exigir testes prévios ou avaliação causal

rigorosa em todas as decisões administrativas. Poderá, contudo, justificar-se uma apreciação mais exigente quando estejam em causa intervenções financeiramente significativas, baseadas em pressupostos comportamentais incertos ou mantidas apesar de resultados reiteradamente insatisfatórios.

A densificação comportamental deve, assim, obedecer a um princípio de proporcionalidade metodológica. Quanto maior for a dimensão dos recursos envolvidos, a incerteza quanto ao mecanismo causal, a dependência do comportamento dos destinatários e o risco de produção de efeitos adversos, maior deverá ser a exigência de fundamentação empírica, teste, acompanhamento e avaliação. Inversamente, intervenções rotineiras, de reduzida dimensão financeira ou assentes em mecanismos bem conhecidos poderão justificar formas mais simples de controlo.

Com o intuito de facultar um quadro de análise no qual a dimensão comportamental possa ser integrada, propõem-se de seguida cinco momentos através dos quais a integração da dimensão comportamental na auditoria de desempenho pode ser organizada.

Um primeiro momento consistiria na identificação dos destinatários e dos comportamentos relevantes para determinada ação ou atuação. Nesse momento, é importante que a entidade procure conhecer os indivíduos, grupos ou organizações cuja atuação pretende influenciar, evitando pressupor que constituem um conjunto homogéneo, e procurando identificar diferentes características comportamentais que possam ser relevantes para a concretização do objetivo que se pretende atingir. Neste âmbito, a auditoria poderá verificar, por exemplo, se foram identificadas diferenças relevantes de informação, capacidade, motivação, vulnerabilidade, exposição a custos administrativos ou acesso aos instrumentos disponibilizados.

Um segundo momento corresponderia ao diagnóstico dos determinantes do comportamento. Importa estabelecer que comportamento contribui para o problema público, que alteração é necessária para alcançar o objetivo e que fatores cognitivos, sociais, materiais, institucionais ou organizacionais podem facilitar ou impedir essa mudança. O racional da intervenção deve explicitar, tanto quanto possível, a ligação entre o instrumento adotado, a resposta esperada dos agentes e o resultado pretendido. Ao auditor caberá, assim, apreciar se esses pressupostos foram identificados de forma suficientemente clara, se encontram apoio na evidência disponível e se

existe coerência entre o diagnóstico comportamental, o instrumento escolhido e os resultados que se pretendia alcançar.

Um terceiro momento incidiria sobre a adequação e a relação custo-efetividade dos instrumentos escolhidos. A seleção entre informação, incentivos, regulação, simplificação procedimental, opções predefinidas ou outros mecanismos deve assentar na evidência disponível sobre a sua capacidade para influenciar o comportamento relevante. Neste contexto, não caberia ao auditor escolher o instrumento, mas sim apreciar se a opção adotada foi suficientemente fundamentada, se foram consideradas alternativas relevantes e se os custos previsíveis eram proporcionais aos benefícios esperados.

Um quarto momento respeitaria ao desenho e à implementação da intervenção. Aqui é importante verificar-se se foram definidos resultados intermédios, identificados riscos, clarificadas responsabilidades, assegurada a coordenação entre as entidades executoras e criados mecanismos de acompanhamento, retroação e aprendizagem. Quando a incerteza seja elevada e a natureza da intervenção o permita, poderão assumir relevância projetos-piloto, testes controlados ou outras formas proporcionais de experimentação e implementação gradual. Ao auditor caberá apreciar se o desenho da intervenção criou condições adequadas para a sua execução, se os principais riscos de implementação foram antecipados e acompanhados, se existiam mecanismos capazes de detetar desvios e permitir ajustamentos e se, perante a evidência de dificuldades ou de resultados insuficientes, a entidade introduziu as correções que se mostravam razoavelmente exigíveis.

O quinto momento consistiria na avaliação dos resultados. A medição deve recorrer, sempre que possível, a indicadores objetivos, dados de referência e métodos adequados à natureza da intervenção. Importará, aqui, apurar não apenas se ocorreu uma alteração, mas também se esta alcançou os grupos relevantes, se foi suficientemente duradoura, se pode ser razoavelmente atribuída à atuação pública, se produziu efeitos não intencionais e se os benefícios obtidos justificaram os custos suportados.

Estes momentos não devem ser entendidos como etapas obrigatórias e uniformes de todas as auditorias. A sua utilização dependerá do objeto, da profundidade e da finalidade concreta da ação de controlo. Em algumas situações, poderá bastar verificar se a entidade identificou os destinatários,

se explicitou os pressupostos relevantes e se fundamentou adequadamente o instrumento selecionado; noutras, a dimensão financeira da intervenção, a incerteza quanto ao mecanismo causal ou a persistência de resultados insatisfatórios poderão justificar uma apreciação mais exigente do desenho, da implementação e dos efeitos.

A metodologia proposta encontra, por isso, o seu campo privilegiado nas auditorias de desempenho, nos relatórios, pareceres e recomendações, em que a apreciação da qualidade da gestão pode ser acompanhada de uma função orientadora e pedagógica. O Tribunal de Contas não se limita, nestes domínios, a identificar insuficiências: pode também contribuir para a difusão de melhores práticas, para o aperfeiçoamento dos processos decisórios e para a incorporação, pelas entidades fiscalizadas, de critérios mais exigentes de fundamentação, acompanhamento, avaliação e aprendizagem. A integração progressiva de uma perspetiva comportamental poderá, assim, operar não apenas através do juízo crítico sobre intervenções já realizadas, mas também através da formulação de recomendações, da divulgação de referenciais e da criação de uma cultura administrativa mais atenta aos destinatários, aos obstáculos à implementação e à relação efetiva entre instrumentos e resultados.

Esta dimensão pedagógica não altera, contudo, nem a natureza, nem os limites das competências do Tribunal. A ausência de consideração de fatores comportamentais relevantes não constitui, por si só, um novo ilícito financeiro, nem dispensa a verificação dos pressupostos legais específicos da responsabilidade financeira. Contudo, o conhecimento comportamental pode contribuir para identificar deficiências de gestão, desperdícios ou fragilidades na relação entre meios e resultados e para orientar a atuação futura das entidades. Cada um dos cinco momentos propostos densifica, antes, um ou mais dos critérios já previstos na LOPTC: o conhecimento dos destinatários e dos comportamentos relevantes reforça a apreciação da eficácia; o diagnóstico das barreiras e a comparação dos instrumentos contribuem para a avaliação da economia e da eficiência; o exame do desenho e da implementação esclarecem a transformação dos recursos em resultados; e a avaliação dos efeitos aprofunda a apreciação da eficácia e da relação custo-efetividade global da intervenção.

O valor acrescentado da proposta reside, portanto, segundo se entende, quer no reforço da qualidade do controlo já realizado pelo Tribunal de Contas, quer na capacidade do Tribunal para promover, de forma gradual e

institucionalmente adequada, a incorporação destes princípios na cultura de atuação das entidades sujeitas à sua jurisdição e controlo.

9. Conclusões

A evolução do controlo financeiro público demonstra que a fiscalização constitucionalmente confiada ao Tribunal de Contas não se esgota na verificação formal da validade e da regularidade das operações financeiras. A consagração legal da apreciação da economia, da eficiência e da eficácia traduz, assim, uma concretização contemporânea da dimensão material dessa função: proteger os recursos públicos exige também examinar a forma como são mobilizados, a relação entre os meios escolhidos e os resultados alcançados e a aptidão das intervenções para realizar os objetivos que justificaram a despesa.

A aplicação destes critérios permanece, porém, incompleta se assentar numa representação excessivamente abstrata da decisão pública. Os recursos não se transformam automaticamente em resultados. Essa transformação depende da atuação dos decisores e das organizações, do desenho dos procedimentos, da resposta dos destinatários, das fricções administrativas e dos pressupostos causais e comportamentais em que as intervenções assentam. A economia comportamental permite tornar visíveis estes elementos e, por essa via, aprofundar a apreciação da economia, da eficiência e da eficácia.

A densificação proposta não acrescenta um quarto E nem amplia as competências legalmente atribuídas ao Tribunal. Também não converte o controlo financeiro numa revisão geral do mérito das políticas públicas. A escolha dos fins e das prioridades permanece na esfera dos órgãos democraticamente legitimados. O que pode ser apreciado é a qualidade financeira da respetiva concretização: se existia fundamento razoável para esperar que os instrumentos selecionados produzissem os comportamentos e resultados pretendidos, se foram considerados obstáculos previsíveis, se os recursos foram organizados de forma adequada e se a intervenção foi acompanhada e revista à luz da evidência disponível.

As experiências do *National Audit Office*, da *Cour des comptes* e do *Government Accountability Office* mostram que esta integração pode assumir diferentes formas institucionais. Em comum, revelam que o

conhecimento comportamental pode ser incorporado na auditoria e na avaliação sem substituir o decisor político. Pode servir para clarificar o racional da intervenção, melhorar o diagnóstico, avaliar o desenho dos instrumentos, identificar custos ocultos, acompanhar a implementação e apreciar com maior rigor a relação entre despesa e resultados.

O referencial de cinco momentos apresentado neste estudo procura traduzir essa possibilidade numa proposta aplicável à auditoria de desempenho: identificar os destinatários e os comportamentos relevantes; diagnosticar os respetivos determinantes; apreciar a adequação e a relação custo-efetividade dos instrumentos; examinar o desenho e a implementação; e avaliar os resultados. A sua aplicação deverá ser proporcional à dimensão financeira, à incerteza, à disponibilidade de dados e à importância do comportamento para a produção dos efeitos.

Por fim, é importante reforçar que o contributo da abordagem comportamental não reside apenas no reforço técnico das auditorias. Através dos seus relatórios, recomendações e referenciais, o Tribunal pode favorecer uma cultura administrativa mais empírica, reflexiva e orientada para os resultados, em que o insucesso não seja apenas constatado retrospectivamente, mas utilizado para melhorar o desenho e a execução das intervenções futuras. É neste sentido que a economia comportamental pode densificar os três Es e, simultaneamente, contribuir para uma gestão pública mais responsável, mais capaz de aprender e mais atenta às condições reais em que os recursos públicos produzem valor.

Bibliografia

Anjos MR. Jurisdição e Competências do Tribunal de Contas. In: Rocha JF, Silva HF, coordenadores. *A Importância do Tribunal de Contas na Defesa do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina; 2021. pp. 181-205.

Ariely D, Wertenbroch K. Procrastination, Deadlines, and Performance: Self-Control by Precommitment. *Psychological Science*. 2002; 13(3): 219-224.

Chetty R, Looney A, Kroft K. Salience and Taxation: Theory and Evidence. *American Economic Review*. 2009; 99(4): 1145-1177.

COUR DES COMPTES. *Les politiques de lutte contre le tabagisme: rapport d'évaluation*. Paris: Cour des comptes; 2012. Disponível em:

https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/rapport_evaluation_lutte_contre_tabagisme.pdf, consultado em 30.07.2026.

COUR DES COMPTES. *La politique de prévention en santé*. Paris: Cour des comptes; 2021. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/57947>, consultado em 30.07.2026.

COUR DES COMPTES. *La direction interministérielle de la transformation publique: organisation, missions et gestion*. Paris: Cour des comptes; 2023. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230516-S2023-04291-DITP.pdf>, consultado em 30.07.2026.

COUR DES COMPTES. *La santé respiratoire: un enjeu de santé-environnement insuffisamment pris en considération*. Paris: Cour des comptes; 2024. Disponível em: https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-05/20240515-Sante-respiratoire_O.pdf, consultado em 30.07.2026.

COUR DES COMPTES. Les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool: un enjeu de prévention et de prise en charge. In: *Rapport public annuel 2025: les politiques publiques en faveur des jeunes*. Paris: Cour des comptes; 2025. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-03/20250319-RPA-2025-addictions-des-jeunes-aux-drogues-illicites-et-alcool.pdf>, consultado em 30.07.2026.

DellaVigna S, Malmendier U. Paying Not to Go to the Gym. *American Economic Review*. 2006; 96(3): 694-719.

Franco Moniz R. *Teoria Económica Comportamental: raízes históricas, contextualização filosófica e repercussão na construção de normas jurídicas e políticas públicas*. Coimbra: Almedina; 2025.

Gibbons S, McNally S, Overman H. *Review of Government Evaluations: A Report for the National Audit Office*. London: National Audit Office; 2013.

Herd P, et al. Introduction: Administrative Burden as a Mechanism of Inequality in Policy Implementation. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*. 2023; 9(5): 1-30.

Johnson EJ, Goldstein D. Do Defaults Save Lives? *Science*. 2003; 302(5649): 1338-1339.

Johnson EJ, et al. Beyond Nudges: Tools of a Choice Architecture. *Marketing Letters*. 2012; 23(2): 487-504.

Madrian BC, Shea DF. The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior. *The Quarterly Journal of Economics*. 2001; 116(4): 1149-1187.

Moynihan DP, Herd P, Harvey H. Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015; 25(1): 43-69.

Münscher R, Vetter M, Scheuerle T. A Review and Taxonomy of Choice Architecture Techniques. *Journal of Behavioral Decision Making*. 2016; 29(5): 511-524.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Auditing Behaviour Change*. London: National Audit Office; 2011. Disponível em: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/09/NAO_Auditing_Behaviour_Change.pdf, consultado em 30.07.2026.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Evaluation in Government*. London: National Audit Office; 2013. Disponível em: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf, consultado em 30.07.2026.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Evaluating Government Spending: An Audit Framework*. London: National Audit Office; 2022. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2022/04/Evaluating-government-spending-an-audit-framework.pdf>, consultado em 30.07.2026.

Schultz PW, et al. The Constructive, Destructive, and Reconstructive Power of Social Norms. *Psychological Science*. 2007; 18(5): 429-434.

Shahab S, Lades LK. Sludge and Transaction Costs. *Behavioural Public Policy*. 2024; 8(2): 327-348.

Sunstein CR. Sludge and Ordeals. *Duke Law Journal*. 2019; 68(8): 1843-1883.

Sunstein CR. *Sludge: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do About It*. Cambridge, Mass.: MIT Press; 2021.

Sunstein CR. Sludge Audits. *Behavioural Public Policy*. 2022; 6(4): 654-673.

Tavares JFF. O Tribunal de Contas na estrutura do Estado. In: Rocha JF, Silva HF, coordenadores. A Importância do Tribunal de Contas na Defesa do Estado de Direito. Coimbra: Almedina; 2021. pp. 9-21.

GAO. *Retirement Savings: Automatic Enrollment Shows Promise for Some Workers, but Proposals to Broaden Retirement Savings for Other Workers Could Face Challenges*. GAO-10-31. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office; 2009. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-10-31.pdf>, consultado em 30.07.2026.

GAO. *Financial Literacy*. GAO-11-504T. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office; 2011a. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-11-504t.pdf>, consultado em 30.07.2026.

GAO. *Financial Literacy: A Federal Certification Process for Providers Would Pose Challenges*. GAO-11-614. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office; 2011b. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-11-614.pdf>, consultado em 30.07.2026.

GAO. *Designing Evaluations: 2012 Revision*. GAO-12-208G. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office; 2012. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-12-208g.pdf>, consultado em 30.07.2026.

GAO. *Taxpayer Compliance: More Income Reporting Needed for Taxpayers Working Through Online Platforms*. GAO-20-366. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office; 2020. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-20-366.pdf>, consultado em 30.07.2026.

GAO. *Paid Tax Return Preparers: IRS Efforts to Oversee Refundable Credits Help Protect Taxpayers but Additional Actions and Authority Are Needed*. GAO-23-105217. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office; 2022b. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-23-105217.pdf>, consultado em 30.07.2026.

GAO. *Retirement Security: Recent Efforts by Other Countries to Expand Plan Coverage and Facilitate Savings*. GAO-22-105102. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office; 2022a. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-22-105102.pdf>, consultado em 30.07.2026.

GAO. *Evidence-Based Policymaking: Practices to Help Manage and Assess the Results of Federal Efforts*. GAO-23-105460. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office; 2023b. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-23-105460.pdf>, consultado em 30.07.2026.

GAO. *GAO: Evolving and Innovating to Meet Congressional Needs*. GAO-23-900536. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office; 2023a. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-23-900536.pdf>, consultado em 30.07.2026.