

**PARECER 1/2026-CP**

**PROPOSTA DE LEI N.º 72/XVII/1.ª (GOV)**

Nos termos da alínea d) do artigo 6.º e do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada por último pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC), tendo tido conhecimento, por consulta no sítio institucional da Assembleia da República, de que o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª, “*que revoga a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e aprova a nova lei de organização e processo do Tribunal de Contas*”, e na sequência do ofício do Gabinete do Presidente da Assembleia da República, de 30 de abril de 2026, vem a Comissão Permanente do Tribunal de Contas, sem prejuízo da apresentação de ulteriores desenvolvimentos, emitir o seguinte parecer.

Ressalva-se que a opinião emitida nesta fase pela Comissão Permanente do Tribunal de Contas não antecipa nem interfere com quaisquer posições que o Tribunal de Contas possa vir a tomar no âmbito dos seus processos de fiscalização, controlo e julgamento.

**I. O MODELO CONSTITUCIONAL DE CONTROLO EXTERNO INDEPENDENTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

1. A Constituição da República Portuguesa, nos seus artigos 2.º, 209.º e 214.º, consagra o Tribunal de Contas como categoria jurisdicional autónoma e consagra a jurisdição financeira, ao lado das demais jurisdições, como um pilar do Estado de Direito democrático. Esta consagração traduz a essencialidade do controlo externo independente das finanças públicas para a afirmação do Estado de Direito e da sua “dimensão constitutiva da democracia”<sup>1</sup>. Parte integrante do sistema de *checks and balances* que caracteriza o Estado de Direito, como resulta também dos Tratados europeus e dos critérios de adesão à União Europeia<sup>2</sup>, a consagração do Tribunal de Contas como “*órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e do*

---

<sup>1</sup> Gomes Canotilho, “O Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano”, *Revista do Tribunal de Contas*, 2008, p. 33

<sup>2</sup> *Vide* artigos 2.º e 49.º do Tratado da União Europeia e capítulo 32 do Acervo da União Europeia, incorporado pelos critérios de Copenhaga (critérios de adesão à União).



*“julgamento das contas”* constitui um importante requisito para o reconhecimento da credibilidade do Estado português na comunidade internacional.

2. Representa também a instituição da jurisdição financeira como uma jurisdição autónoma e plena. Tal autonomização assenta na natureza específica dos dinheiros e recursos públicos – que pertencem aos cidadãos e aos contribuintes, o que justifica, em comparação com a gestão de bens privados, regras próprias de gestão, transparência, escrutínio e especial responsabilização.
3. A afirmação constitucional do Tribunal de Contas como órgão jurisdicional *“supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas”* (artigo 214.º da Constituição) corporiza-se num mandato integrado e articulado de controlo, que compreende diferentes vertentes, sucessivas e complementares: a fiscalização da gestão financeira pública e o julgamento de contas e da responsabilidade financeira.
4. A conceção constitucional do mandato do Tribunal de Contas é consonante com o princípio do Estado de Direito democrático e com a missão que é internacionalmente fixada às instituições supremas de controlo financeiro público externo, as quais, com independência<sup>3</sup> e em nome e benefício dos cidadãos, visam:
  - i. Assegurar que são prestadas, com a indispensável transparência e verdade, as devidas contas pela gestão dos recursos públicos;
  - ii. Verificar que essa gestão decorre de acordo com as regras definidas na lei;
  - iii. Aferir que são atingidos os objetivos e resultados fixados; e
  - iv. Quando inseridas num modelo jurisdicional, sancionar os desvios às regras legais aplicáveis e obter ressarcimento por danos causados ao erário público.
5. A este propósito, recorda-se que, conforme exigido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela União Europeia (UE)<sup>4</sup>, as instituições superiores de controlo financeiro externo se orientam por critérios uniformemente estabelecidos pela INTOSAI, de que se destacam os Princípios 1 (*“Declaração de Lima”*) e 10 (*“Declaração do México”*), os

---

<sup>3</sup> Esta missão não exclui nem se confunde com a função do controlo interno, que corresponde aos mecanismos que as entidades devem instituir para, por elas próprias, garantirem uma gestão adequada. Estes mecanismos não têm independência nem publicidade, estão sujeitos às orientações dos executivos e devem ser avaliados pelas instituições de controlo externo.

<sup>4</sup> Vejam-se, designadamente, os critérios de Copenhaga.

quais visam assegurar o controlo independente e eficaz da gestão financeira pública<sup>5</sup>. Estes princípios são claros quanto ao imperativo de que estas instituições detenham, além de outras importantes garantias de independência:

- i. Um mandato abrangente;
  - ii. Completa autonomia para o exercer;
  - iii. Acesso irrestrito à informação;
  - iv. Independência administrativa e financeira; e
  - v. Capacidade para recrutar e reter recursos humanos qualificados.
6. O atual regime constitucional e legal português harmoniza e articula as funções e características jurisdicionais no modelo de controlo – como sucede, aliás, noutras instituições supramunicipais de controlo financeiro externo de natureza jurisdicional<sup>6</sup> –, de que são manifesto exemplo a integração articulada entre fiscalização prévia, concomitante e sucessiva (atualmente expressa no n.º 4 do artigo 46.º da LOPTC) e entre estas formas de fiscalização e a função de julgamento das responsabilidades financeiras, os poderes de relevação de responsabilidade ou a pluridisciplinaridade e tendencial comunicabilidade dos juízes entre as Secções do Tribunal.

## II. A PROPOSTA DE LEI FACE AO MODELO CONSTITUCIONAL DO CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO INDEPENDENTE

7. Ora, a Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª vem precisamente **romper com o modelo constitucional de controlo externo das finanças públicas**.
8. A Proposta de Lei parte da *opção de fundo de extinguir a conceção integrada do controlo*, o que se reflete ao longo do seu articulado: no plano da organização interna e do modo de funcionamento do Tribunal, designadamente quanto à configuração das Secções e da sua competência, ao regime de recrutamento dos juízes e aos mecanismos de reapreciação dos atos do Tribunal; no plano dos poderes de atuação do Tribunal,

---

<sup>5</sup> Cf. <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=0-1000000000>. Esclarece-se que a INTOSAI é a organização mundial das instituições supramunicipais de controlo financeiro externo, de resto citada, na exposição de motivos da proposta legislativa em apreciação, como referencial considerado.

<sup>6</sup> Vide <https://intosaijournal.org/issue/q2-2024/>

com um claríssimo enfraquecimento do seu âmbito e o esvaziamento das funções jurisdicionais de controlo prévio e de julgamento de responsabilidades financeiras.

9. As soluções propostas, pretensamente orientadas por objetivos de especialização e de clarificação funcional, originam uma segmentação interna do Tribunal, com impacto no exercício articulado das funções de controlo e de jurisdição, na perceção da unidade institucional e na coerência global do exercício da missão. Resulta, assim, que, apesar de, na exposição de motivos, se afirmar explicitamente pretender alinhar-se a jurisdição financeira com as “melhores práticas” internacionais, a Proposta de Lei faz uma **revisão do sistema num sentido mais rígido, menos moderno e menos integrado** e, sobretudo, **em rutura com o modelo constitucionalmente consagrado** e não conforme *com os padrões internacionais do controlo externo da gestão financeira pública*.
10. Com efeito, a redução substancial da função preventiva – e a sua tendencial extinção por via da previsão de um sistema de controlo interno despido de efetivas garantias de independência e conformado por avaliações discricionárias de membros do Governo – prejudica a importante missão, reconhecida às instituições de controlo financeiro externo, de prevenir ilegalidades na realização de despesa pública e no endividamento público e de contribuir para a prevenção da corrupção, em especial no contexto da utilização de fundos europeus.
11. A solução agora proposta quebra a articulação entre o controlo preventivo e o controlo concomitante, essencial para o acompanhamento da execução de contratos públicos onde há maior risco de desvios. Quebra também a articulação com o controlo sucessivo, sobretudo quando, como sucede na Proposta de Lei, se enfraquece o seu enquadramento, deixando de fazer referência à verificação dos sistemas de controlo interno e/ou se diminui a relevância das recomendações. Tais recomendações podem, designadamente por força das alterações ao regime da responsabilidade financeira, passar a ser percecionadas como **meras sugestões** de comportamento e não como orientações fundadas em parâmetros objetivos jurídicos e técnicos, cuja implementação asseguraria o cumprimento das regras e uma gestão pública mais eficaz e eficiente na consecução dos objetivos predefinidos.





12. A opção pela desregulação financeira pública, a montante, é acompanhada, a jusante, não pelo expectável e lógico reforço da responsabilização financeira, mas antes pelo esvaziamento dos poderes jurisdicionais de responsabilização.
13. Na verdade, com a Proposta de Lei, a maior autonomia decisória, no plano financeiro, dos gestores públicos e dos demais decisores da Administração Pública é acompanhada por um **quadro legislativo desresponsabilizador**, ao delimitar os pressupostos das responsabilidades financeiras em termos tais que apenas o incumprimento de algumas regras legais financeiras é censurável e, mesmo aqui, apenas em caso de atuação dolosa ou grosseiramente negligente – tudo contribuindo para aumentar substancialmente o **risco de falta de cuidado e rigor na aplicação dos princípios e regras estruturantes de uma sã e sólida gestão dos dinheiros públicos**.
14. Constata-se, assim, que a desintegração do modelo de controlo externo independente das finanças públicas operada pela Proposta de Lei não apenas **entra em rutura com o modelo constitucional de controlo integrado e articulado**, como também **implica o enfraquecimento desse controlo**, com a consequência de **aumentar o risco para as finanças públicas nacionais e o risco de incumprimento dos compromissos, jurídicos e financeiros, assumidos pelo Estado português perante a União Europeia**.
15. De tal opção resulta ainda o **desrespeito** pela consagração, no artigo 214.º da Constituição, da **jurisdição financeira enquanto jurisdição autónoma**, e de **um regime autónomo de responsabilidade financeira pública**, o que se revela em três planos:
- i. No esvaziamento da função jurisdicional financeira, seja quanto à fiscalização prévia, seja quanto à efetivação de responsabilidades;
  - ii. Na previsão, em abstrato, da possibilidade de o poder de efetivar a responsabilidade financeira ser matéria da competência de outros tribunais; e
  - iii. Na descaracterização da autonomia do regime de responsabilidade financeira pública, com a sua alegada aproximação ao regime da responsabilidade dos gestores privados.
16. Acrescem opções legislativas que afetam a independência do Tribunal de Contas, enquanto órgão jurisdicional e tribunal supremo, constitucionalmente garantida, as quais se prendem com exceções ao seu mandato de controlo, compressão dos seus poderes de apreciação, tanto em sede de controlo prévio como sucessivo, **compressão**



**do princípio do autogoverno do Tribunal, além de soluções propostas que fazem perigar o princípio da autonomia regional.**

17. Em suma, a Proposta de Lei contém **soluções que, *no seu conjunto*, interferem de forma inadmissível com o mandato do Tribunal de Contas tal como se encontra consagrado na Constituição e como é exigido pelos padrões internacionais de controlo externo da gestão financeira pública.**
18. É isso que em seguida a Comissão Permanente do Tribunal de Contas passa a demonstrar, limitando-se, por ora, a assinalar os principais aspetos do regime proposto que, somados, revelam uma contradição estrutural com o quadro constitucional e com os *standards* internacionais pertinentes nesta matéria, e também o risco de desrespeito pelas regras da União Europeia.

### III. RESTRIÇÃO SUBSTANCIAL DO ÂMBITO DO CONTROLO E DA JURISDIÇÃO FINANCEIRA

19. Analisam-se agora, globalmente e em cada uma das vertentes do mandato do Tribunal de Contas, os aspetos do regime proposto que mais ostensivamente implicam, nuns casos, a extinção material e, noutros, a redução substancial do mandato do Tribunal.

#### 1. Exceções ao controlo e jurisdição financeiros

##### *a. Quanto ao âmbito subjetivo do controlo e jurisdição*

20. Começa-se por destacar o disposto no n.º 4 do artigo 2.º da Proposta de Lei: ao excluir da jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas empresas do setor empresarial do Estado, mesmo que com participação maioritária pública, esta norma prejudica a abrangência do mandato do Tribunal de Contas, tanto quanto ao controlo como quanto à efetivação de responsabilidades, em sentido totalmente contrário aos princípios da INTOSAI e ao sentido da previsão constitucional do Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas.
21. Como implícito no artigo 214.º da Constituição, à luz do princípio do Estado de Direito, e como se afirma nos Princípios 1 e 10 da INTOSAI, as instituições supremas de controlo financeiro externo devem ter a possibilidade de controlar toda a utilização de dinheiros, recursos e ativos públicos por parte de quaisquer entidades que deles beneficiem, qualquer que seja a sua natureza jurídica, sob pena de se instituírem formas de subtrair

os dinheiros públicos e a sua utilização ao necessário escrutínio<sup>7</sup>. O **controlo financeiro público deve incidir sobre todas as formas de despesa pública ou de gestão de bens públicos.**

22. Além do mais, o Tribunal deve poder “perseguir” o dinheiro público onde quer que ele chegue, para verificar da sua aplicação em conformidade com a lei e com os padrões objetivos de boa gestão. A alínea a) do n.º 3 do artigo 2.º da Proposta de Lei mantém aquele princípio; todavia, logo no número subsequente introduz uma exceção com consequências graves.
23. Repare-se que não está em causa a diferenciação nas formas de controlo consoante a natureza das entidades envolvidas na utilização de valores públicos, admitindo-se que algumas não estejam sujeitas a determinadas formas de controlo, como a fiscalização prévia ou até a prestação de contas. Mas tal não pode significar a total exclusão da utilização de recursos públicos por certas entidades do controlo externo independente e da jurisdição financeira.
24. A exclusão completa dos poderes de controlo não está justificada na Proposta de Lei, não sendo compreensível. E é grave, em si mesma e por constituir um precedente perigoso, ao criar vazios de controlo, em que nenhum escrutínio é possível. Fica, designadamente, afastada a possibilidade de o Tribunal fiscalizar o apoio público ao tipo de empresas que a norma terá em vista e a respetiva aplicação, assim como a eventual responsabilização em caso de ilegalidades financeiras, o que, num Estado de Direito não é admissível.

*b. Sobre a intenção de exclusão da aplicação dos fundos europeus*

25. Maior impacto cria ainda o vazio deixado pela aparente intenção de **excluir do controlo externo independente a aplicação nacional do financiamento europeu.**
26. A previsão da competência para o seu controlo, atualmente expressa na alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, não existe na Proposta de Lei. Não se trata apenas do afastamento da fiscalização prévia, mas também da fiscalização concomitante e sucessiva e da consequente responsabilização financeira.

---

<sup>7</sup> No que respeita a empresas com natureza comercial, veja-se em especial a Secção 23 da Declaração de Lima.

27. Importa, a este propósito, recordar que o atual contexto, neste domínio, se caracteriza por:

- i. Elevados montantes de financiamento europeu, que se estende a todos os níveis de administração e entidades e a inúmeros contratos e projetos;
- ii. Inclusão de grande parte desse financiamento nos circuitos de gestão e controlo financeiro dos Estados-Membros, os quais estão, pelos Tratados, obrigados a assegurar relativamente a ele os mesmos níveis de proteção e fiscalização que aplicam aos seus fundos nacionais<sup>8</sup>;
- iii. Mudança de paradigma do financiamento europeu, com significativo reforço da responsabilidade dos Estados-Membros no controlo da conformidade e resultados desse financiamento.

28. Este contexto tem, aliás, exigido forte cooperação entre o Tribunal de Contas e o Tribunal de Contas Europeu e outras instituições supremas de controlo financeiro dos Estados-Membros da União, para uma fiscalização articulada neste domínio, como previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (cf. n.º 3 do artigo 287.º).

29. Na verdade, o Tribunal de Contas, seja quando exerce a sua competência de fiscalização, seja quando apura e verifica a existência de responsabilidades financeiras no âmbito da aplicação de fundos europeus, desempenha um papel crucial na defesa dos interesses financeiros da UE. E no Direito da UE é pacífica a direta relação entre a realização do princípio do Estado de Direito e a existência de sistemas independentes e eficazes de controlo, fiscalização e auditoria financeiros e de garantias de responsabilização financeira<sup>9</sup>.

30. Assim, a **Proposta de Lei, ao enfraquecer e limitar o controlo externo nacional e a jurisdição financeira sobre a aplicação de fundos europeus, põe em risco os interesses financeiros da União e o Estado de Direito**, o que poderá levar a Comissão Europeia a

---

<sup>8</sup> Além das disposições dos Tratados, impondo a proteção dos interesses financeiros da UE e a fiscalização articulada entre o Tribunal de Contas Europeu e as instituições nacionais de controlo, cf. artigo 22.º do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, onde se obriga os Estados-Membros a adotar *medidas adequadas a proteger os interesses financeiros da União* e a assegurar que a utilização de fundos ao abrigo deste mecanismo cumpra o direito da União e o direito nacional, *em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses*. Paralelamente, o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo ao regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União à defesa dos interesses financeiros da União, destaca, nos seus considerandos, a obrigação de os Estados assegurarem a fiscalização jurisdicional de atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou de dívida pública, como garantia do Estado de Direito e da tutela jurisdicional efetiva também nos domínios da execução do orçamento da União.

<sup>9</sup> Cf. artigos 3.º e 4.º do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092.

desencadear ou multiplicar **procedimentos de correção e/ou de suspensão de pagamentos.**

31. Nestas circunstâncias, e porque, de outro modo, haverá uma compressão inaceitável dos poderes de controlo do Tribunal e o incumprimento das obrigações do Estado português perante a UE, não pode deixar de se assinalar esta incompreensível e inadmissível restrição do âmbito de controlo externo independente e, conseqüentemente, do próprio poder jurisdicional de efetivação das responsabilidades financeiras.

## 2. Esvaziamento dos regimes de fiscalização e de responsabilização

32. Cabe agora analisar as principais alterações aos regimes de fiscalização e de responsabilização financeiras.

### 2.1. Fiscalização prévia

#### *a. Extinção progressiva da fiscalização prévia e da função preventiva de ilegalidades*

33. A Proposta de Lei, nos **artigos 52.º e seguintes**, delimita o âmbito subjetivo e objetivo da fiscalização prévia em termos que esvaziam esta modalidade de controlo que visa impedir a prática de ilegalidades, tanto no cumprimento de normas financeiras, como, em particular, na contratação pública, com impacto na relevância jurídica e de eficácia na prevenção de ilegalidades e irregularidades financeiras na realização da despesa pública e no endividamento público (a fiscalização prévia controla anualmente cerca de 10 mil milhões de Euros). **A fiscalização concomitante e a sucessiva não a substituem**, desde logo porque somente a fiscalização prévia, ao condicionar os efeitos do contrato ao visto, impede a ilegalidade e o prejuízo financeiro público, mas também porque a fiscalização concomitante e sucessiva é mais complexa e duradoura, pela natureza dos processos de auditoria, apenas permitindo controlar um número limitado de contratos.
34. Na exposição de motivos, refere-se que *“concretamente, para além de uma delimitação clara do âmbito da sujeição ao visto, a fiscalização prévia fica circunscrita a situações em que estejam em causa valores expressivos ou contratos de execução duradoura que possam pôr em causa, designadamente, a justiça intergeracional”*.

35. Não se questionando a conveniência de se rever os limiares da fiscalização prévia, como o Tribunal de Contas tem vindo a propor, não deixa de surpreender o **limiar demasiado elevado fixado no artigo 55.º** da Proposta, na ordem dos 10 milhões de Euros, para o qual não se encontra explicação racional na exposição de motivos, assim como os termos em que vem previsto, no **artigo 54.º, um mecanismo para, por ato administrativo de um membro do Governo, se excecionar entidades desta fiscalização, qualquer que seja o valor contratual** – ponto a que se tornará.
36. Estas propostas revelam a intenção, assumida logo na exposição de motivos que acompanha a Proposta, de progressivamente extinguir o modelo de fiscalização preventiva de ilegalidades na realização da despesa pública, sem se assegurar a sua substituição por um modelo eficaz e fidedigno de prevenção no plano do sistema de controlo interno dos serviços administrativos, com o que se antevê um **risco significativo de o Estado português ficar sem um sistema de controlo externo e independente preventivo.**
37. Tal intenção vem reforçada pelo regime constante do **artigo 57.º** da Proposta, que traduz, em especial nas alíneas b) e c) do n.º 1, uma **limitação inadmissível dos poderes de cognição do Tribunal.**
38. Na realidade, não se trata, como se pretende na exposição de motivos, da densificação de conceitos indeterminados, mas, antes, de estabelecer que, no exercício da sua competência de verificação da legalidade financeira, o Tribunal pode conhecer apenas das ilegalidades especificamente enunciadas, sendo-lhe vedado apurar do cumprimento de outras normas financeiras imperativas vigentes ou futuras, e aplicáveis à formação das despesas.
39. O artigo 214.º da Constituição determina que o Tribunal de Contas é *“o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas”*, pelo que limitar as situações de legalidade que o Tribunal pode conhecer é condicionar ilegítimamente essa competência constitucional, invadindo a esfera própria dos seus poderes como órgão de soberania jurisdicional. Só o Tribunal pode determinar se se encontra ou não perante uma ilegalidade, e fá-lo confrontando os factos com a lei que impõe certa conduta.
40. Nada consente que o legislador vincule um tribunal a conhecer de umas normas e a ignorar outras. **O que o legislador pode, evidentemente, fazer é reponderar quais as**

**normas financeiras que mantêm em vigor, mas não, de modo algum, instituí-las e depois dizer a um tribunal que não deve considerá-las** – como se fosse possível determinar que uma conduta é ilegal, mas que o tribunal competente nessa matéria não pode conhecer dessa ilegalidade (num outro plano, seria o mesmo que a lei negar a um tribunal criminal o poder de julgar a prática de um crime previsto como tal na lei).

41. Tal previsão comprime, de forma inadmissível, porque inconstitucional, o poder de verificação da legalidade financeira que a Constituição expressamente atribui ao Tribunal de Contas.
42. Ora, as limitações aos poderes de cognição, na fiscalização prévia, e a exclusão imediata, por um lado, e progressiva, por outro lado, dos contratos e entidades sujeitas a este tipo de fiscalização concorrem, em conjunto, para o esvaziamento efetivo desta modalidade de controlo, com **prejuízo para uma verificação preventiva eficaz da legalidade das despesas contratuais**.
43. A alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º da Proposta comprime mais ainda os poderes do Tribunal em sede de fiscalização prévia. Na realidade, **restringem-se amplamente as situações em que o Tribunal pode recusar o visto** – que é o elemento-chave do sistema de controlo – àquelas nas quais se possa demonstrar um prejuízo financeiro efetivo da ilegalidade<sup>10</sup> e não meramente potencial, como sucede na atual redação da norma (artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC – “*ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro*”). Esta restrição tem como resultado impedir o Tribunal de recusar o visto quando se verificarem violações muito graves das regras da contratação pública em que o prejuízo financeiro público é potencial, em diversos casos, mesmo, quase certo.
44. Recordando-se, a este propósito, o capítulo do *Relatório sobre o Estado de Direito na União Europeia em 2025*, relativo a Portugal, que contém reservas sobre os efeitos no aumento dos riscos de corrupção do regime de fiscalização prévia especial para os contratos financiados por fundos europeus, não pode, por isso, deixar de se assinalar que **a total subtração a este tipo de controlo pode aumentar exponencialmente os**

---

<sup>10</sup> “Violação de normas legais relativas à contratação pública quando se prove que, sem a ilegalidade cometida, o resultado financeiro obtido teria sido significativamente alterado” [artigo 57.º, n.º 1, alínea c), da Proposta].

*riscos de ilegalidades e de consequentes problemas no próprio financiamento europeu.*

*b. Em especial, a violação da reserva de lei sobre competência do Tribunal*

45. Além de potenciar o esvaziamento do âmbito de aplicação da fiscalização prévia, afigura-se que o previsto nos **n.ºs 2 a 4 do artigo 54.º** da Proposta **viola o princípio da reserva de lei**, o qual impõe que a competência do Tribunal seja integralmente definida por lei.
46. A delimitação do âmbito da fiscalização prévia, enquanto regulação dos poderes constitucionalmente atribuídos ao Tribunal de Contas, deve ser efetuada por lei da Assembleia da República, nos termos da alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, não podendo resultar de atos normativos infralegais, nem de mecanismos de “acreditação” administrativa casuística suscetíveis de afetar a existência e o exercício desses poderes (cf. n.º 5 do artigo 112.º da Constituição).
47. Acresce que a Proposta de Lei, ao delegar a definição dos pressupostos da acreditação do sistema de controlo interno em regulamento administrativo a aprovar por membros do Governo, e ao remeter para decisões administrativas de um membro do Governo a concreta acreditação, **remete a definição dos pressupostos e das situações em que o Tribunal de Contas (não) pode exercer a sua competência para um regulamento administrativo e para atos administrativos de membros do Governo**, quando eles próprios, **enquanto decisores de despesa pública** e dirigentes de serviços administrativos, **estão sujeitos ao controlo financeiro do Tribunal de Contas**.
48. É, no mínimo, anómala esta solução, por promotora de conflitos de interesses, e inconstitucional, por grosseiramente violadora do princípio da legalidade, na vertente de reserva de lei, do qual decorre que o âmbito da competência jurisdicional só pode ser definido por lei e em caso algum por atos jurídicos da Administração Pública.
49. Repare-se que não se questiona, considera-se até virtuoso, o reforço dos sistemas de controlo interno por iniciativa da Administração Pública. Mas a definição das condições em que esses sistemas se consideram fiáveis e a confirmação de que os mesmos estão efetivamente a funcionar e revestem essas condições de fiabilidade tem de caber ao

controlo externo independente, o qual, nos termos do artigo 214.º da Constituição, é missão do Tribunal de Contas.

50. Nesse sentido, a prever-se esta possibilidade de dispensa de fiscalização prévia, ela deve depender de decisão do próprio Tribunal de Contas, como, de resto, está estabelecido no artigo 38.º da LOPTC.

*c. Os contratos de elevado valor e duração prolongada com impactos em diversos orçamentos*

51. Ao contrário do que a exposição de motivos proclama, com a Proposta de Lei, “os contratos de execução duradoura que possam pôr em causa a justiça intergeracional” deixarão de estar sujeitos a fiscalização prévia, uma vez que se prevê a progressiva extinção desta forma de controlo e não se excecionam desse caminho este tipo de contratos.
52. Ora, os **contratos de elevado valor e de execução prolongada**, como sejam os **contratos de concessão, Parcerias Público-Privadas, compras com pagamentos faseados ao longo do tempo**, com valores de, por vezes, centenas e, nalguns casos, de milhares de milhões de Euros, **não podem deixar de estar sujeitos a controlo prévio externo e independente**.
53. Solução diferente, que conduza à exclusão de tal controlo, suscita sérias dúvidas de constitucionalidade, por violação do artigo 2.º da Constituição, que consagra o princípio do Estado de Direito democrático, bem como do princípio constitucional da justiça intergeracional. Efetivamente, pelo impacto duradouro que podem ter nas finanças públicas – hipotecando sucessivos orçamentos – e nas gerações vindouras, estes atos de despesa pública devem estar sujeitos a uma exigência de transparência acrescida e a uma fiscalização mais intensa da sua legalidade, por parte do tribunal ao qual é atribuída constitucionalmente essa competência. Na verdade, essas despesas são aptas, pelo seu valor e repercussão no tempo, a afetar a efetividade da realização de um conjunto de direitos de carácter económico ou social, presentes e futuros, a que o artigo 2.º se refere. Adicionalmente, ao estenderem-se por períodos, que podem ser de dezenas de anos, elas afetam as outras gerações e condicionam, porque limitam, as suas escolhas. O que significa que, também por essa razão, tanto esses contratos, como as suas modificações ao longo do tempo, devem estar sujeitos a um controlo acrescido

da sua legalidade. Consiste mesmo num aspeto fundamental do princípio da justiça intergeracional.

## 2.2. Fiscalização concomitante e sucessiva

### *a. Reduções ao âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva*

54. Também quanto à fiscalização concomitante e sucessiva, a Proposta de Lei apresenta várias normas que, no seu conjunto, têm um efeito redutor do âmbito de aplicação deste tipo de fiscalização, seja no que diz respeito ao controlo das contas, seja quanto às auditorias. Tais restrições não estão fundamentadas na exposição de motivos, indo, aliás, ao arrepio do que se afirma quanto ao alegado reforço do controlo *a posteriori*. Para além de não se alcançar a sua razão de ser ou utilidade e de representarem um risco acrescido para a legalidade e integridade da gestão dos dinheiros públicos, são contrárias aos princípios internacionais do controlo financeiro externo independente.
55. Como se referiu no ponto I, o controlo independente, completo e eficaz da gestão financeira pública, enquanto pilar do Estado de Direito e critério de adesão à UE, afere-se pelos requisitos e critérios constantes dos Princípios 1 e 10 da INTOSAI, que exigem, entre outros aspetos, um mandato abrangente e completa autonomia para o exercer.
56. Um mandato de controlo abrangente alinhado com aqueles princípios projeta-se em duas dimensões<sup>11</sup>:
- i. **Deve incidir sobre quaisquer recursos ou bens públicos, independentemente da natureza das entidades gestoras ou beneficiárias; e**
  - ii. **Deve abranger a apreciação da legalidade e regularidade das contas, da qualidade da gestão financeira e do respetivo reporte, bem como da economia, eficiência e eficácia das operações de gestão.**

Quaisquer restrições a esta dupla abrangência são inadmissíveis por ofenderem a função e a independência das instituições supremas de controlo financeiro externo e o seu papel num Estado de Direito. Estes princípios adquirem ainda mais peso quando a instituição em causa assume a natureza de um órgão constitucional jurisdicional, como sucede em Portugal.

---

<sup>11</sup> Vide princípio 3 da Declaração do México/Princípio 10 da INTOSAI.

57. Como já referido no ponto III, são excecionadas ou não expressamente incluídas no âmbito do controlo e jurisdição do Tribunal de Contas as entidades referidas no n.º 4 do artigo 2.º da Proposta de Lei e a aplicação nacional dos fundos europeus. Isso implica também a sua não inclusão no âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva do Tribunal de Contas, o que é incompatível com os princípios referidos.
58. Acresce que o elenco das entidades sujeitas ao dever de prestar contas, conforme a redação do **artigo 62.º** da Proposta, omite categorias de órgãos e de entidades que hoje se encontram previstas na LOPTC, designadamente conselhos administrativos, comissões administrativas ou de gestão, outros administradores, singulares ou colegiais, ou responsáveis por dinheiros ou outros ativos do setor público ou de estabelecimentos que pertençam ao setor público e outras entidades maioritariamente financiadas, com carácter de regularidade, por fundos dos orçamentos públicos<sup>12</sup>. Entre estas entidades contam-se, por exemplo, os gestores de fundos europeus ou entidades que são sistemática e maioritariamente financiadas por transferências de dinheiro público.
59. Estas omissões, para além de limitarem o âmbito da fiscalização sucessiva e de afetarem os termos da jurisdição e do controlo financeiro, criam vazios ou situações duvidosas quanto ao dever de prestação de contas, o que é de todo indesejável no âmbito das finanças públicas.
60. Constata-se ainda no artigo 3.º da Proposta a não previsão da certificação das contas das Regiões Autónomas, das respetivas Assembleias Legislativas Regionais e da Entidade Contabilística Estado, o que é incompatível com o dever de estas entidades apresentarem demonstrações financeiras que necessitam de ser certificadas.

*b. Limites à autonomia no exercício do controlo*

61. Quer porque estamos perante o exercício da competência por parte de um Tribunal, que não pode ser constrangido, quer porque, nos termos das normas da INTOSAI, designadamente do Princípio 10, a independência das instituições supremas de controlo financeiro externo implica toda a autonomia para decidir os temas que abordam e as matérias que reportam nos seus relatórios, não pode haver lugar a compressões dos

---

<sup>12</sup> Cf. Artigos 51.º e 2.º da atual LOPTC.

poderes de cognição, relato e decisão do Tribunal de Contas em nenhuma das áreas da sua atividade.

62. Assim, **não poderiam ser estabelecidas limitações à abrangência das suas auditorias e relatórios: por exemplo, que só poderiam incidir em aspetos de legalidade ou de regularidade**; ou que não poderiam abranger a análise da eficácia dos sistemas de controlo interno; ou que não incluíam a verificação do cumprimento das regras orçamentais.
63. Do mesmo modo, quaisquer especificações sobre o teor dos documentos a produzir pelo Tribunal de Contas só podem ser admitidas como previsões de conteúdo mínimo, para ir ao encontro de especiais expectativas dos seus destinatários (em que se inclui, por excelência, o Parlamento). Mas não podem constranger o Tribunal, impedindo-o de exercer a sua autonomia e de cumprir, designadamente, com referenciais técnicos aplicáveis.
64. Nessa medida, o teor dos **n.ºs 1 e 2 do artigo 61.º** da Proposta de Lei, quanto ao conteúdo da certificação e do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado, é totalmente inadequado, porquanto, no n.º 1, esquece outras certificações, parece afastar a verificação das demonstrações orçamentais ou de outros aspetos a relevar e parece querer condicionar a verificação ao que for estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental, e, no n.º 2, não abrange aspetos relevantes, como a atividade financeira e os riscos identificados para as finanças públicas, e limita o âmbito do Parecer à execução orçamental.

### **2.3. Efetivação das responsabilidades financeiras: um regime de aplicação excecional**

65. O atual regime das responsabilidades financeiras é drasticamente alterado com a Proposta de Lei, em termos que permitem falar de um **esvaziamento da responsabilidade financeira, que ficará reduzida a meros casos excecionais**.
66. Em causa estão várias disposições inovatórias que, no seu conjunto, reduzem substancialmente a autonomia da responsabilidade financeira, o grau de responsabilidade e o âmbito dos poderes de cognição do Tribunal. Redução que não

decorre, portanto, apenas do regime da culpa, que vem sendo citado na comunicação mediática, mas também de alterações na tipificação das infrações financeiras e nos prazos de prescrição, entre outros aspetos, para além da redução do próprio âmbito subjetivo e objetivo da jurisdição financeira já assinalado supra.

67. Na exposição de motivos refere-se que é necessário “desresponsabilizar” em certas situações, porquanto, “se esta alteração não fosse adotada, a redução do âmbito da fiscalização prévia colocaria os dirigentes e funcionários que têm de decidir, muitas vezes em situações de grande incerteza, numa situação particularmente difícil”. Afirma-se, ainda, que se aproxima a responsabilização financeira por atos de gestão pública do regime de responsabilidade dos gestores privados, programa da Proposta de Lei que é incompatível com a autonomia constitucional da responsabilidade financeira estabelecida na alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição que, por natureza, não abrange gestores privados.

68. Neste segmento, a exposição de motivos da Proposta de Lei apresenta um argumento incongruente e contraditório com trechos que integram o mesmo texto a respeito de outras normas. Com efeito, está a reconhecer-se implicitamente, neste ponto, que o desmantelamento da fiscalização prévia, ao deixar os decisores públicos numa situação difícil de incerteza, potencia a prática de infrações financeiras, e que os outros mecanismos de controlo serão ineficazes; e a via escolhida na Proposta de Lei é a de obstar à dissuasão, “desresponsabilizando” infratores e deixando-os “numa situação particularmente fácil”(portanto, isentando-os de fiscalização prévia e de efetivação de responsabilidades).

69. A **opção radical de desresponsabilização de decisores públicos** revela-se em várias normas a seguir analisadas.

*a. A desresponsabilização de decisores públicos que praticam infrações financeiras violando de forma negligente a lei*

70. A **exclusão da responsabilidade financeira de decisores públicos que praticam infrações financeiras violando a lei com negligência sem que se consiga provar a culpa grave** (prescrita no **artigo 75.º**) diminui significativamente o grau de responsabilização por infrações financeiras, ao contrário do que se afirma ser a intenção do diploma.



71. A Proposta de Lei não atende a que, no direito português, como tem sido sublinhado pela jurisprudência do Tribunal de Contas e do Tribunal Constitucional, a responsabilidade financeira exige sempre que tenham sido violadas normas legais (secundárias), ao invés do que sucede em outros regimes jurídicos, onde também se sancionam desvios das regras de diligência dos decisores públicos que tenham agido com **culpa grave**, ainda que não tenham violado uma norma legal. É incorreto, num sistema em que a responsabilidade financeira depende da violação de normas legais indicadas na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, acrescentar ainda, como elementos de avaliação da culpa, o grau de clareza e precisão das normas violadas e uma alegada tensão entre a prática de ilícitos e a adoção de critérios de gestão sã e prudente, pois essa solução só tem sentido em regimes em que se sancionem condutas que não correspondam a exigências de gestão sã e prudente mas sem violarem regras prescritas diretamente na lei.
72. Insiste-se: a especificidade da gestão pública é precisamente a de estar sujeita a regras legais que não estão presentes na gestão privada. É esse o sentido da previsão de regras específicas para a gestão pública e é essa especificidade que a Constituição veio reconhecer quando consagrou a responsabilidade financeira pública como responsabilidade autónoma em relação a outras formas de responsabilidade.
73. A opção de pretensamente se aproximar o regime de responsabilidade dos gestores públicos do regime dos gestores privados é **incompatível com a autonomia constitucional da responsabilidade financeira**, que se reporta só a gestores públicos – cujos específicos deveres determinam que, no plano do direito penal, integrem a categoria de funcionário (ao invés dos gestores privados) para efeitos da sua punibilidade por crimes específicos de agentes públicos, como corrupção passiva e abuso de poder.
74. Mas na verdade, ao contrário do que se afirma na exposição de motivos, **os gestores privados respondem se atuarem negligentemente, e não somente no caso de culpa grave e dolo**, no âmbito da sua gestão. É o que decorre com clareza do artigo 64.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC), nos termos do qual é dever fundamenta” dos gerentes ou administradores das sociedades comerciais observarem “[d]everes de cuidado, revelando a disponibilidade, a competência técnica e o conhecimento da

*actividade da sociedade adequados às suas funções e empregando nesse âmbito a diligência de um gestor criterioso e ordenado.*<sup>13</sup> O que torna ainda mais incompreensível, e inaceitável, que para a gestão pública se pretendam adotar níveis de competência e cuidado menos exigentes do que aqueles a que estão obrigados os gestores privados.

75. A opção de restringir a responsabilização dos gestores públicos e decisores administrativos aos casos de culpa grave, que consiste na violação flagrante de deveres de cuidado e/ou de manifesta falta de competência, ou dolo (o que implicará saber ou querer não cumprir a lei e pode mesmo constituir um crime) tem também um **evidente efeito incentivador de desleixos na tomada da decisão financeira**. Esvaziando, em termos práticos, a responsabilização financeira – basta consultar a jurisprudência do Tribunal de Contas para facilmente se constatar que a esmagadora maioria assenta em casos de negligência por atuações em violação de deveres de cuidado, exigindo-se para o sancionamento no regime atual que o decisor tenha agido de forma livre, voluntária e consciente na prática dos atos concretos ilegais.
76. Ao contrário do que se afirma na exposição de motivos, a solução da Proposta de Lei não exclui apenas *“a possibilidade de responsabilização por culpa leve ou levíssima”*, mas todos os casos em que o agente violou a lei prevista em tipo legal de infração financeira e se provou que violou os seus deveres de cuidado no respeito da lei de forma negligente, não se provando que agiu com culpa grave. No fundo, o que a Proposta pretende é que deixe de ser censurável o desconhecimento da lei pelo infrator que alegue ignorância sobre a imposição legal por si violada.
77. Já a solução estabelecida na lei em vigor, que permite isentar do dever de reposição e dispensar o sancionamento com multa quem tenha agido com culpa leve (artigos 64.º, n.º 2, e 65.º, n.º 5, da LOPTC), afigura-se adequada e equilibrada.
78. A solução simplificada e radical de exclusão da responsabilidade das violações da lei em que não se prove culpa grave obsta à ponderação *in casu* da culpa, e **prejudica a efetividade do regime da responsabilidade financeira**.

---

<sup>13</sup> Acrescente-se que, nos termos do artigo 64.º, n.º 2, do CSC agora para os titulares dos órgãos de fiscalização, estes *“devem observar deveres de cuidado, empregando para o efeito elevados padrões de diligência profissional e deveres de lealdade, no interesse da sociedade.”* (itálico nosso). O que significa que respondem mesmo com culpa levíssima.

*b. A (inadmissível) relevância de pareceres privados para excluir a culpa*

79. O prejuízo para a efetividade do regime da responsabilidade financeira parece ser total quando se considera o disposto no **n.º 4 do artigo 75.º** da Proposta de Lei, que visa a exclusão da culpa **sempre que a decisão financeira siga “o sentido de informações ou pareceres emitidos no âmbito do processo de decisão, exceto se o erro na informação ou parecer for manifesto ou se o decisor conhecer, ou devesse conhecer, a falsidade da informação em parecer”**.
80. Os termos abertos com que a Proposta de Lei prevê a emissão de pareceres como causa de exclusão de culpa – e, portanto, de responsabilidade – são manifestamente desajustados, por permitirem, no limite, que a opinião de profissionais privados delimite o âmbito da responsabilidade financeira. A solução do artigo 75.º, n.º 4, da Proposta implica que, por exemplo, a pronúncia prévia de advogado contratado (e não integrado em serviço público com competência consultiva) no sentido de que determinada conduta não viola a lei e/ou não constitui infração financeira isente de responsabilidade os decisores que o contrataram para a emissão do aludido “parecer”, o que revela o radicalismo da Proposta de **desresponsabilização de decisores públicos, ao privatizar o poder de emitir juízos excludentes de responsabilidade**, uma solução única e sem paralelo em outro direito sancionatório público, tanto no direito português como em outros regimes da mesma família jurídica.
81. A relevância de pareceres para exclusão da responsabilidade do consulente deve continuar a ser reservada aos que sejam emitidos por serviço ou órgão competente da entidade em que o responsável se insere ou de outro organismo público competente em razão da matéria.
82. É, pois, inadmissível, num Estado de Direito, que a opinião de sujeitos privados ou de órgãos administrativos externos sem competências numa determinada matéria tenha o alcance jurídico de delimitar e excluir a responsabilidade financeira dos gestores públicos.

*c. A eliminação infundada de infrações atualmente previstas na lei*

83. Destaca-se, ainda, a **tipificação das infrações financeiras no artigo 76.º** da Proposta de Lei, onde, em especial nas alíneas f) e g), se repete a técnica, usada no regime da

fiscalização prévia, de se referir apenas a violação de certas normas financeiras que se traduza “*especificamente*” em aspetos concretizados (em particular quanto à violação de normas relativas a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos e à violação de normas legais relativas à gestão e ao controlo de tesouraria), desprezando a ilicitude decorrente de outras violações de normas aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou à gestão e controlo de tesouraria, com equivalente impacto nas finanças públicas.

84. Também neste domínio, não está em causa qualquer pretensa densificação de conceitos indeterminados, mas tão simplesmente a **inaceitável compressão dos poderes de apreciação e sancionamento do Tribunal**, com a conseqüente desresponsabilização dos gestores públicos pelo incumprimento de regras imperativas. O que esta solução origina é um **conjunto de normas de disciplina financeira sem sanção**, ou seja, sem incentivo ao seu cumprimento, com risco evidente para a legalidade da gestão dos dinheiros públicos.
85. Acresce que na Proposta foram retiradas do elenco das infrações, sem que se alcance o fundamento dessa opção, a violação de regras relativas à gestão do património de entidades com autonomia patrimonial (esta infração subsiste apenas quanto ao património do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, o que é muitíssimo redutor), o pagamento ilegal de adiantamentos e o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal.
86. De forma também infundada e contrária ao interesse público, a alínea n) do artigo 76.º, na prática, elimina do elenco de infrações a violação de normas legais relativas à contratação pública que alterem ou possam alterar o resultado financeiro, como por exemplo a adoção de ajuste direto num caso em que se impõe o concurso público internacional ou a preterição total do procedimento de formação do contrato público, por via da nova exigência da prova diabólica e quase impossível de “*que, sem a ilegalidade cometida, o resultado financeiro obtido teria sido significativamente alterado*”. O novo texto visa, de forma manifesta, obstar à repressão e sancionamento de condutas violadoras de regras legais imperativas, concretizadoras dos princípios da imparcialidade, transparência, concorrência e legalidade, apesar da evidente aptidão de impacto financeiro da escolha discricionária de cocontratante em casos em que a lei

impõe procedimentos concorrenciais e transparentes (infração atualmente prevista e punível na primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC).

87. Por essa razão, entende-se não serem aceitáveis as especificações elencadas nas subalíneas das alíneas f) e g) do artigo 76.º da Proposta de Lei, nem a redação da alínea n), assim como a não previsão como infração das condutas assinaladas supra.

*d. A radical alteração do regime sobre prescrição do procedimento por infrações financeiras*

88. A compressão ou esvaziamento do regime de responsabilidade financeira e a desproteção dos interesses financeiros públicos, nos casos em que se prova o dano, também foi prosseguido através da radical **redução** para metade **do prazo de prescrição** do procedimento por responsabilidade geradora do dever de reposição do dano sofrido pela entidade pública.

89. O radicalismo da Proposta de Lei também se revela na **eliminação**, de modo inédito no ordenamento jurídico português, **de todas as causas de suspensão dos prazos de prescrição** (cf. **artigo 83.º** da Proposta) atualmente previstas no artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC.

90. Significativamente, neste ponto, todas as alterações empreendidas pela Proposta visam ampliar os casos de prescrição do procedimento, sendo omissa quanto ao único ponto em que se justificava intervir legislativamente para suprir uma incongruência do regime em vigor por confronto com outros direitos sancionatórios. Com efeito, devia ser estabelecida uma regra equivalente às que constam no direito penal e contraordenacional, no sentido de tornar claro que, na contagem do prazo máximo de prescrição (prazo legal acrescido do período de interrupção, que não pode exceder aquele em mais de metade) se **ressalva o tempo de suspensão** (como se prescreve no artigo 121.º, n.º 3, do Código Penal e no artigo 28.º, n.º 3, do Regime Geral das Contraordenações).

*e. A violação da autonomia da responsabilidade financeira e da reserva de jurisdição do Tribunal de Contas*

91. A **parte final do n.º 2 do artigo 78.º** da Proposta de Lei, ao estabelecer que o Tribunal de Contas apenas pode condenar o responsável à **reposição de quantias**

**indevidamente despendidas** “desde que uma tal matéria não esteja atribuída a outras ordens judiciais” **viola a reserva constitucional da jurisdição do Tribunal de Contas em matéria de responsabilidade financeira** e também o comando constitucional sobre a autonomia dessa categoria de responsabilidade de direito público relativamente a outras fontes de responsabilidades jurídicas.

92. Não existindo, na exposição de motivos, qualquer explicação para esta disposição, constante do n.º 2 do artigo 78.º da Proposta, nem se alcançando a sua *ratio*, só resta sublinhar que a mesma representa mais um atropelo, absolutamente intolerável, da jurisdição financeira e do mandato constitucionalmente atribuído ao Tribunal de Contas pelo artigo 214.º da Constituição.

### **3. Consequências da restrição substancial do controlo e da jurisdição financeira**

93. As consequências da aplicação do regime constante da Proposta de Lei, com o **esvaziamento da jurisdição financeira**, transformando-a progressivamente numa mera realidade formal ou aparente de controlo e de julgamento, são evidentes:

- i. Ao eliminar progressivamente o controlo externo preventivo de ilegalidades e ao criar espaços de gestão de fundos nacionais e de utilização de fundos europeus vazios de escrutínio externo independente, a Proposta de Lei **prejudica seriamente a transparência e a legalidade e eficiência da gestão pública;**
- ii. Ao enfraquecer a relevância das ações de controlo e das recomendações que as acompanham, por transformar em exceção o julgamento de infrações financeiras em abstrato censuráveis, e ao promover a desresponsabilização por violação de regras financeiras, a Proposta de Lei contribui para o **aumento do risco de incumprimento dos princípios e regras financeiros e de falta de cuidado e rigor na gestão dos dinheiros públicos, com direto prejuízo para as finanças públicas nacionais e para os interesses financeiros europeus.**

#### IV. A VIOLAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS E DA AUTONOMIA REGIONAL

##### 1. A independência do Tribunal em risco

94. Enquanto órgão de categoria jurisdicional autónoma, o Tribunal de Contas é independente dos demais poderes do Estado, nos termos do artigo 203.º da Constituição. É sabido que o princípio da independência visa defender os tribunais de pressões ou interferências na sua atividade, máxime do poder executivo.
95. Este princípio ganha especial relevância no contexto do controlo e julgamento da utilização de dinheiros públicos, dado que os poderes do Tribunal de Contas incidem sobretudo sobre a atividade de órgãos e serviços administrativos do Estado e das demais entidades administrativas, a maior parte dos quais está sujeita à hierarquia ministerial ou à tutela governamental.
96. Neste contexto, a reserva legislativa da matéria de organização dos tribunais, prevista na alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, ganha especial relevo: é na lei da Assembleia da República que deve ficar definida a organização do Tribunal de Contas, a qual deve assegurar um quadro especialmente garantístico da independência do Tribunal, no plano organizacional, financeiro e operacional, para prevenir eventuais interferências do poder executivo.
97. A presente Proposta de Lei mantém, no artigo 6.º, a previsão do **princípio do autogoverno**. Porém, a Proposta de Lei, na definição da organização do Tribunal, vai mais longe do que a atual LOPTC e, no plano operacional, fica muito aquém das garantias que esta prevê.

##### 1.1. Organização do Tribunal

98. No que se refere à organização do Tribunal, não se vê vantagem na **definição legal de um número mínimo de juizes por Secções**, como consta da parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º da Proposta. O princípio do autogoverno visa, precisamente, garantir a cada tribunal que ajuste a distribuição dos juizes que o compõem pelas diferentes Secções em função da carga de trabalho que cada Secção tem em cada momento. Ora, atendendo à configuração proposta do âmbito de aplicação dos

diferentes modelos de fiscalização e do âmbito do regime das responsabilidades financeiras, é previsível a redução drástica de trabalho na 1.ª Secção e na 3.ª Secção, mal se compreendendo, por isso, a rigidez daquela definição.

99. Entende-se, por isso, que o princípio do autogoverno e a necessidade de uma gestão flexível e eficiente dos recursos justificam que a definição do número de juízes por Secções fique a cargo do Tribunal.
100. Acresce que a **opção de fundo da Proposta de extinguir o modelo integrado de controlo financeiro tem também reflexo no plano da organização do Tribunal**, quanto ao regime de recrutamento dos juízes, à sua colocação nas Secções e aos mecanismos de reapreciação dos atos do Tribunal.
101. Uma das consequências mais marcantes desta opção consta dos **artigos 37.º a 43.º** da Proposta de Lei, que introduzem uma **separação demasiado estanque entre os juízes das várias Secções do Tribunal** e uma quase impossível intercomunicabilidade entre elas, com prejuízo para a interdisciplinaridade e para a integração das várias funções do Tribunal de Contas.
102. Discorda-se, em geral, deste modelo, que não permite facilitar que os juízes oriundos das magistraturas absorvam com facilidade as especificidades próprias da área financeira, dos princípios contabilísticos e das ciências da gestão, e que os oriundos de funções de auditoria, gestão ou docência compreendam as exigências jurídicas adequadas ao apuramento de responsabilidades.
103. Esta solução origina a segmentação interna do Tribunal, com impacto no exercício articulado das funções de controlo e de jurisdição, na perceção da unidade institucional e na coerência global do exercício da missão constitucional.
104. Também quanto à **reapreciação e recurso dos relatórios** que culminam ações de controlo (**artigos 70.º e 111.º, n.º 2**, da Proposta de Lei), além de os seus pressupostos estarem previstos em termos demasiado amplos, para qualquer caso de ilegalidade (desconsiderando a especificidade das funções de fiscalização, o direito comparado e figuras paralelas, e excedendo a jurisprudência do próprio Tribunal Constitucional), a reapreciação (e não recurso) deve ser apreciada no Plenário da 2.ª Secção, para garantir a compatibilidade com a natureza técnica da função de auditoria e com a distinção estrutural entre a função de fiscalização e a função de efetivação de responsabilidades

financeiras, para o que se mostram mais adequados mecanismos de reclamação ou reapreciação interna não jurisdicional.

105. A este propósito, importa, em especial, ter em conta que a apreciação destes recursos na 3.ª Secção (**n.º 2 do artigo 19.º** da Proposta de Lei) acarreta, com elevada probabilidade, a criação de impedimentos para essa Secção apreciar posteriormente eventuais processos de efetivação de responsabilidade financeira decorrentes da auditoria, na medida em que, mesmo os relatórios de auditoria que consideram "evidenciadas" infrações financeiras, passam a estar sujeitos a impugnação através de recurso – apesar de, nesses casos, a tutela jurisdicional efetiva ser assegurada pelo regime processual sobre a ação de efetivação de responsabilidade financeira perante a 3.ª Secção (em que as sentenças são sempre recorríveis).

### **1.2. Organização dos serviços de apoio**

106. O ponto 8 do Princípio 10 da INTOSAI (Declaração do México sobre Independência) é muito claro: o poder executivo não deve controlar ou condicionar o acesso da instituição suprema de controlo externo aos recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao exercício da sua missão fiscalizadora.

107. Uma instituição suprema de controlo financeiro externo lida com matérias de grande tecnicidade, avalia e julga atividades complexas e sensíveis, bem como gestores públicos do mais alto nível, sendo o rigor técnico um fator chave dos seus trabalhos e da respetiva credibilidade. A possibilidade de atrair e reter recursos humanos altamente qualificados para o desenvolvimento das tarefas e auditorias, designadamente em matéria de controlo de desempenho, condiciona, em absoluto, a qualidade da sua atividade.

108. Ora, as alterações constantes do **artigo 26.º** da Proposta de Lei, face ao disposto no atual artigo 30.º da LOPTC, são de extrema gravidade, **afetando a independência do Tribunal na sua vertente de autonomia de gestão e de recrutamento de pessoal qualificado.**

109. Recordar-se que a atual redação do referido artigo 30.º da LOPTC foi o elemento que permitiu ao Tribunal de Contas inverter, por um lado, uma situação de reduzida

especialização dos recursos humanos disponíveis para o exercício das suas exigentes tarefas de controlo, e, por outro, uma tendência de fraca ou inexistente capacidade de recrutamento e retenção de profissionais qualificados. Todas as instituições supramunicipais de controlo, bem como todas as entidades independentes, sabem que, quando dependem de legislação governamental, são ultrapassadas nos regimes estatutários e remuneratórios por qualquer entidade auditada especializada. Foi, pois, a solução vertida naquele artigo que permitiu que o regime jurídico aplicável aos funcionários dos serviços de apoio do Tribunal de Contas, não obstante ser fixado por decreto-lei, estivesse enquadrado imperativamente por princípios densificados, que não podiam ser afastados no plano legislativo governamental.

110. O afastamento desses princípios enquadradores, para além de fazer cair algumas das bases do estatuto dos trabalhadores do Tribunal, criando problemas imediatos na sua remuneração, e de reduzir fortemente a atratividade profissional, o que pode ter um efeito perverso imediato, representa um **desafio sério à independência e à capacidade técnica do Tribunal**, porque a independência do Tribunal é assegurada não apenas pelas garantias de independência dos juizes, mas também pelas garantias de independência no recrutamento dos auditores e demais trabalhadores que desenvolvem, no plano operacional, as ações necessárias à execução das funções de controlo financeiro, de modo a assegurar que o exercício das funções operacionais é tecnicamente qualificado e não é sujeito a influências ou pressões externas.

111. Ora, a mera previsão de que a definição da organização e estrutura dos serviços de apoio *“constam de decreto-lei, devendo o procedimento de recrutamento dos dirigentes e dos trabalhadores da carreira especial de auditor ter em conta o princípio do autogoverno do Tribunal”*, não se afigura suficiente para à necessidade imperiosa de garantir a independência do Tribunal e ao risco abstrato de interferência decorrente da cumulação das funções político-legislativa e administrativa num mesmo órgão que, quando toma decisões administrativas de despesa pública, está sujeito aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.

112. Esta garantia é, aliás, transversal a todas as entidades independentes de supervisão e controlo. Na maior parte dos casos, detêm autonomia na determinação do estatuto do seu pessoal, como forma de assegurar a sua independência e tecnicidade: considerem-

se os exemplos do Banco de Portugal, do Conselho das Finanças Públicas ou das autoridades reguladoras.

113. A não definição, pela Assembleia da República, de **princípios densificados e de balizas claras para a regulação, pelo Governo, do estatuto do pessoal dos serviços de apoio** do Tribunal de Contas, viola o princípio da independência do Tribunal de Contas consagrado na Constituição e nas normas internacionais.

114. Paralelamente, importa que a **independência financeira do Tribunal de Contas fique absolutamente salvaguardada** de eventuais interpretações associadas à redação de preceitos em termos diferentes da que consta da LOPTC, em alguns dos quais com um sentido aparentemente suscetível de condicionar a autonomia e independência da função de controlo.

## 2. A violação do princípio da autonomia regional

115. O n.º 4 do artigo 214.º da Constituição prevê expressamente a existência de Secções nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira *“com competência plena em razão da matéria da respetiva região, nos termos da lei”*. Tal previsão visou concretizar, também na dimensão de controlo e julgamento da gestão financeira regional, o princípio da autonomia regional, expressão da descentralização política consubstanciada em poderes legislativo e executivo próprios.

116. Ora, ainda que o preceito constitucional remeta para lei a definição da organização e competência das Secções nas Regiões Autónomas, o **n.º 1 e o n.º 2 do artigo 21.º** da Proposta de Lei parecem ignorar a imposição de **competência material plena** de cada uma das Secções na sua Região, constituída pelo seu respetivo juiz único. A intenção de assegurar, nalguns casos, a colegialidade, e, noutros, a imparcialidade do juiz em cada tipo de processo, não pode descurar que o ponto de partida para este regime é o da competência material plena da Secção regional.

117. Nos termos em que se apresenta, o artigo 21.º da Proposta de Lei é inconciliável com o disposto no artigo 214.º da Constituição.

**V. RISCO DE DESCREDIBILIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS E DO ESTADO PORTUGUÊS**

118. É por todos sabido que a Constituição estabelece, no seu artigo 2.º, que a República Portuguesa é um Estado de Direito democrático, o que é também essencial para que o país possa pertencer à UE (artigos 2.º e 49.º do respetivo Tratado) e cumprir os requisitos e recomendações de outros relevantes organismos internacionais (*e.g.*, ONU, OCDE, Conselho da Europa), em suma, para respeitar compromissos internacionais e manter os necessários níveis de credibilidade externa. Nenhum Estado de Direito democrático dispensa uma instituição suprema de controlo financeiro externo que verifique e demonstre publicamente se os fundos públicos são utilizados em cumprimento das normas e regras aplicáveis e de forma económica, eficiente e eficaz.
119. Como se refere em inúmeros documentos, de que se destacam o “*EU Justice Scoreboard*”, que suporta o relatório anual da UE sobre o Estado de Direito, os Critérios de Copenhaga de adesão à UE, as recomendações da OCDE, os índices do Banco Mundial ou as resoluções da ONU, aquelas instituições fazem parte dos sistemas de *checks and balances* dos Estados de Direito, garantindo a integridade das finanças públicas, reforçando a transparência, promovendo melhorias na gestão pública, diminuindo as vulnerabilidades a fraudes e corrupção e prevenindo, identificando e fazendo sancionar o uso ilícito de fundos públicos. Também de acordo com todos esses instrumentos, essas instituições devem funcionar de forma independente.
120. Recorda-se, a este propósito, que a credibilidade do país é avaliada regularmente por múltiplas organizações e agências, e que a independência e fiabilidade do seu sistema de controlo financeiro externo faz sempre parte dessas avaliações. Até hoje, não tem havido reservas à atuação do Tribunal de Contas, ao modelo constitucional e legislativo que o enquadra e à forma como desenvolve o seu mandato de controlo financeiro alinhado com os *standards* da INTOSAI e os compromissos constitucionais, internacionais e financeiros do Estado português.
121. O Tribunal de Contas, ao longo dos tempos, em especial desde a Constituição de 1976, tem desenvolvido as suas ações em concretização das normas internacionais do controlo externo independente das finanças públicas e com pleno cumprimento dos princípios fundamentais da legislação financeira. Pelo peso da sua tradição, pelo sólido



enquadramento jurídico que assegura um mandato independente e alargado e pelo seu renovado prestígio, tem sido regularmente:

- i. Membro dos órgãos diretivos da INTOSAI, da EUROSAI, do Comité de Contacto das instituições supremas de controlo da UE, da Organização das instituições supremas de controlo da CPLP e de várias das comissões e grupos de trabalho daquelas estruturas (tanto no plano metodológico como de controlo); no presente, ocupa o lugar de Vice-Presidente da JURISAI;
- ii. Chamado a participar em *peer reviews* a instituições congéneres de referência na Europa ou noutros pontos do mundo e a apoiar esforços de manutenção e reforço do seu mandato e independência, inclusive junto de órgãos legislativos;
- iii. Selecionado para realizar auditorias a prestigiadas organizações internacionais (*e.g.*, OCDE, Conselho da Europa, CERN – Organização Europeia para a Investigação Nuclear).

122. Ora, a credibilidade da ação do Tribunal de Contas, amparada pelo respetivo regime jurídico de organização e processo, tem contribuído decisivamente para a credibilidade internacional do Estado português, *maxime*, no âmbito da avaliação que precede a atribuição de financiamento externo. **A existência de um sistema de controlo externo independente integrado e articulado** – que é eficaz na prevenção de ilegalidades e de irregularidades financeiras (quanto aos contratos e atos de despesa pública sujeitos a controlo prévio), no controlo das contas e nas auditorias que desenvolve, que acompanha a execução de fundos externos e fundos nacionais, garantindo a transparência da sua gestão, e que está dotado de poderes jurisdicionais que asseguram o sancionamento de infrações financeiras e a reintegração de danos no erário público – **é simultaneamente um dos pilares do Estado de Direito democrático e um dos principais pilares da credibilidade do Estado.**

123. A Proposta de Lei aqui em análise, ao **optar por desintegrar este sistema de controlo da gestão financeira pública e nos termos em que o faz**, visa eliminar o controlo externo independente preventivo de ilegalidades (através da extinção progressiva da fiscalização prévia, mesmo para contratos de elevado valor e impacto em mais do que uma geração), cria vazios de escrutínio externo independente, prejudica seriamente a transparência da gestão pública e esvazia drasticamente o julgamento de infrações financeiras – com o previsível resultado de **aumentar significativamente o risco de incumprimento dos princípios e regras financeiros e de falta de cuidado e rigor na**

**gestão dos dinheiros públicos, com direto prejuízo para as finanças públicas nacionais e para os interesses financeiros europeus.**

124. O que manifestamente **prejudica a credibilidade financeira internacional do Estado português.**

125. Insiste-se, também por esta razão, na inaceitabilidade da presente Proposta de Lei, quanto aos aspetos fundamentais já explicados.

126. O Tribunal de Contas, enquanto instituição superior de controlo vinculada aos princípios da INTOSAI, completou, em 2019, com a intervenção da Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI (IDI) como parceiro externo, uma avaliação da sua atuação<sup>14</sup>.

127. Quanto ao modelo e relevância do seu mandato e estatuto, essa avaliação determinou que importava fazer a sua modernização, mas no sentido do reforço e adaptação dos seus poderes de controlo para fazer face a novos desafios da gestão financeira pública. No entanto, esses aspetos não foram considerados na presente Proposta de Lei, que, de resto, não colheu o contributo do Tribunal.

128. Com os créditos e responsabilidades que detém no âmbito da INTOSAI e das demais organizações acima referidas, o Tribunal não poderá deixar de manifestar a mais séria preocupação com os riscos que a Proposta de Lei traz para a manutenção de um elevado padrão de controlo da gestão financeira pública em Portugal e, por possível efeito de arrastamento, em outros países de tradição e cultura jurídica próximas da portuguesa.

Lisboa, 12 de maio de 2026

A Presidente



(Filipa Urbano Calvão)

---

<sup>14</sup> Cf. [https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/autoavaliacao/Documents/autoavaliacao\\_texto\\_final.pdf](https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/autoavaliacao/Documents/autoavaliacao_texto_final.pdf)