



PARECER 2/2026-CP

PROJETO DE LEI N.º 609/XVII/1.ª

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 Grupo Parlamentar do CHEGA apresentou na Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 609/XVII/1.ª, de *“Alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto”*, 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. PROPÓSITO DO PROJETO

1. De acordo com a Exposição de Motivos do Projeto de Lei n.º 609/XVII/1, o mesmo visa, no essencial:
 - i. *“a manutenção da arquitetura democrática de freios e contrapesos que permitem a prevenção de erros graves, a transparência e a mitigação de riscos de corrupção em sede de fiscalização preventiva, assegurando, concomitantemente, a aceleração da tramitação dos processos”;*
 - ii. *“manter as competências do Tribunal de Contas, que constam da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, LOPTC, na sua redação atual, por forma a que este continue a exercer um controlo independente e imparcial da legalidade dos atos e contratos geradores de despesa pública”;*

PC

- iii. *“introduzir na LOPTC mecanismos que permitem acelerar a tramitação de processos urgentes para o interesse público, sem prejuízo das garantias de controlo da legalidade”.*
2. A Comissão Permanente do Tribunal de Contas assinala o propósito da manutenção da estrutura de competências do Tribunal nos moldes atuais, o que **preserva o modelo constitucional português de controlo externo independente das finanças públicas** e os valores e objetivos que o mesmo salvaguarda.
3. Isso não significa que, como o Tribunal de Contas já várias vezes teve ocasião de referir, não haja **espaço para a revisão de soluções hoje constantes da LOPTC**, quer no âmbito da fiscalização prévia quer em termos de adaptação a novos riscos, desafios e características da gestão financeira pública. O Tribunal reitera a sua disponibilidade para contribuir, de forma construtiva e com o seu conhecimento e experiência, para essa reflexão.
4. Algumas concretas propostas de alteração do Projeto em causa suscitam, no entanto, dúvidas, como se assinala seguidamente.

II. ALTERAÇÕES EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

5. As propostas alterações aos artigos 81.º, 82.º e 85.º da LOPTC traduzem-se, basicamente, no **encurtamento de prazos para a remessa e apreciação dos processos de fiscalização prévia**.
6. Mesmo considerando que o tempo médio de apreciação dos processos ronda os 12 dias úteis, a elevada complexidade de alguns processos e as inerentes exigências (*vide infra*, § 10) recomendam a **reponderação da solução constante da redação proposta para o n.º 1 do artigo 85.º**.
7. Por outro lado e porque alegadas demoras resultam, frequentemente, do tempo de resposta das próprias entidades às solicitações do Tribunal, uma maior celeridade poderia ser favorecida pela previsão de prazos para essas respostas.
8. Relativamente ao aditado **artigo 85.º-A (Processos urgentes)**, a Comissão Permanente do Tribunal de Contas nada tem a opor à hipótese de criação de um processo acelerado

de visto, entendendo mesmo que pode ser útil em determinados casos. Todavia, uma que vez que **é suscetível de ter impacto significativo na capacidade de resposta do Tribunal e nos interesses a salvaguardar com o seu controlo prévio, os contornos da figura teriam de ser melhor definidos.**

9. Assim, em primeiro lugar, o *“manifesto interesse público”* aí referenciado é um conceito amplo, que teria de ser densificado, sob pena de a cláusula geral poder ser utilizada, como prática comum, para um número elevado de contratos, comprometendo a resposta do Tribunal.
10. Em segundo lugar, importa ter presente que o Tribunal analisa contratos de diferente valor e de graus de complexidade muito díspares. Nesse sentido, um significativo encurtamento dos prazos de apreciação pode implicar dificuldades para a sua análise rigorosa. Os 12 dias coincidem com o prazo “médio” de apreciação, mas os contratos mais complexos exigem mais tempo, estudo e esforço de análise, a que acresce a necessidade de acomodar a intervenção de coletivos mais alargados de juizes e as inerentes exigências procedimentais.
11. Desse modo, uma norma deste tipo teria de estipular que **a tramitação urgente por qualificação de manifesto interesse público esteja sujeita à confirmação pelo juiz do processo**, a fim de que o mesmo possa avaliar se os fundamentos invocados correspondem aos densificados na lei e se a tramitação urgente é compatível com as exigências inerentes à eventual complexidade do processo. Se assim não fosse, a fiscalização do Tribunal poderia, tratando-se de contratos muito complexos, ficar reduzida a uma simples formalidade.

III. ALTERAÇÕES EM SEDE DE AUDITORIA

12. No que respeita às propostas de alteração aos artigos 5.º e 55.º da LOPTC, importa clarificar que, como já consta da atual LOPTC e é claro nos princípios aplicáveis da INTOSAI¹, **a apreciação da economia, eficácia e eficiência da gestão pública é realizada segundo critérios técnicos, o que exclui a avaliação das opções políticas ou de**

¹ A INTOSAI é a organização mundial das instituições supremas de controlo financeiro externo.



governação que lhe estão subjacentes. Este limite é consistente com a diferença entre política e gestão e com o princípio da separação de poderes.

13. No entanto, a especificação de que os poderes de auditoria do Tribunal de Contas se passariam a cingir a matérias de legalidade traduziria uma grave limitação aos seus poderes de controlo financeiro, incompatível com a sua missão e com os princípios aplicáveis.

14. Neste domínio, a Comissão Permanente reitera as considerações constantes do Parecer n.º 1/2026-CP, sobre a Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.³ (GOV), em particular:

- i. O controlo externo independente das finanças públicas, imposto pelo artigo 214.º da CRP, é essencial para a afirmação do Estado de Direito e da sua “dimensão constitutiva da democracia”². 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 União Europeia (UE) 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 do país.
- ii. Nenhum Estado de Direito democrático dispensa uma instituição suprema de controlo financeiro externo independente que verifique e demonstre publicamente se os fundos públicos são utilizados em cumprimento das normas e regras aplicáveis e, igualmente, *de forma económica, eficiente e eficaz*. Isso resulta, designadamente, dos critérios de adesão à UE, de recomendações da OCDE e de resoluções da ONU³.
- iii. Conforme exigido pela ONU e pela UE, as instituições superiores de controlo financeiro externo independente orientam-se por critérios uniformemente estabelecidos pela INTOSAI, de que se destacam os Princípios 1 (“Declaração de Lima”) e 10 (“Declaração do México”), os quais visam assegurar o controlo

² Gomes Canotilho, “O Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano”, *Revista do Tribunal de Contas*, 2008, p. 33

³ 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). Vide também https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_Se68f805/7f5ec453-en.pdf

independente e eficaz da gestão financeira pública⁴. Estes princípios são claros quanto ao imperativo de que estas instituições detenham, além de outras importantes garantias de independência, um mandato abrangente e completa autonomia para o exercer.

15. Ora, um mandato de controlo abrangente alinhado com aqueles princípios projeta-se em duas dimensões⁵:

- 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.

16. Restrições a esta dupla abrangência ofendem a função e a independência do Tribunal de Contas e o seu papel num Estado de Direito, porque, nos termos das normas da INTOSAI, a sua independência implica toda a autonomia para decidir os temas que aborda e as matérias que reporta nos seus relatórios e, em especial, porque tal função e tal independência se reportam a um órgão constitucional jurisdicional.

17. Assim, não devem ser estabelecidas limitações à abrangência das suas auditorias e relatórios, designadamente no sentido de que só visam ou podem incidir em aspetos de legalidade ou de regularidade, nem podem ser estabelecidas especificações sobre o teor dos documentos a produzir pelo Tribunal de Contas, impedindo-o de exercer a sua autonomia e de cumprir, designadamente, com referenciais técnicos aplicáveis.

18. De resto, isso seria incoerente com o estabelecido no n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC, já que é, em especial, nas auditorias que se efetua a *“apreciação da boa gestão financeira”*, e com o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei de Enquadramento Orçamental, de acordo com a qual o controlo orçamental inclui *“a verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a programas e ações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de*

⁴ Cf. <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=0-1000000000>.

⁵ Vide princípio 3 da Declaração do México/Princípio 10 da INTOSAI.



finanças públicas, nacionais e da União Europeia, bem como de outros interesses financeiros públicos”.

19. Recorda-se, a este propósito, que a **credibilidade do país é avaliada regularmente por múltiplas organizações e agências, que a independência e fiabilidade do seu sistema de controlo financeiro externo faz sempre parte dessas avaliações** e que, entre os requisitos considerados, se inclui a verificação de que os poderes de controlo abrangem o poder de avaliar várias dimensões, incluindo a economia, eficiência e eficácia dos atos de gestão financeira. 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. O que, no contexto destas alterações, passaria a acontecer.
20. Em suma, a parte em que, nos artigos 5.º e 55.º da LOPTC, o Projeto de Lei pretende limitar o âmbito das auditorias do Tribunal de Contas a aspetos de legalidade é incompatível com a sua missão e com os padrões internacionais de controlo externo independente da gestão financeira pública.
21. O que, a ser concretizado, prejudicaria também a credibilidade financeira internacional do Estado português, com reflexo relevante, designadamente, no contexto da avaliação das agências de *rating*, cujas notações são fundamentais para o custo da dívida pública.

Lisboa, 19 de maio de 2026

A Presidente



(Filipa Urbano Calvão)