

PARECER 3/2026-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), no âmbito da discussão e análise na especialidade da 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 ainda 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, emitir um segundo parecer em complemento do Parecer 1/2026-CP.

Sem prejuízo de a Comissão Permanente manter o essencial das preocupações, vertidas no seu primeiro parecer, quanto ao modelo de controlo das finanças públicas em que assenta a referida Proposta de Lei e quanto a certas disposições que o caracterizam, em especial quanto às reservas sobre a constitucionalidade de algumas delas, o intuito do presente parecer é o de contribuir para o debate parlamentar na especialidade, atenta a importância da reforma do atual regime legal para o controlo das finanças públicas e a experiência do Tribunal de Contas neste domínio. Considera-se, por isso, pertinente destacar alguns aspetos de regime carecidos de clarificação ou deixar sugestões de solução suscetíveis de melhor acautelarem o interesse público financeiro, de modo que o mandato legal do Tribunal de Contas assegure o adequado controlo externo independente da gestão dos dinheiros e ativos públicos e que se potencie a sua modernização.

A este propósito, importa ainda explicitar que, na jurisdição financeira, cabe à Comissão Permanente, enquanto órgão de natureza administrativa (similar, por exemplo, ao Conselho Superior de Magistratura), emitir pareceres sobre projetos ou medidas legislativas em matéria de finanças públicas, seja no sentido de contribuir para uma redação rigorosa, do ponto de vista técnico-jurídico, dos preceitos legais, seja no sentido de alertar o legislador para o eventual ou previsível impacto nas finanças públicas das medidas projetadas ou propostas.

Não se está, obviamente, com isso a pretender impor uma qualquer visão sobre as opções políticas a tomar, designadamente quanto ao equilíbrio entre o interesse público financeiro e os demais interesses públicos. Antes se pretende que a ponderação a concretizar pelo legislador seja feita com o conhecimento das consequências ou dos riscos, na perspetiva do interesse

público financeiro, decorrentes das medidas projetadas ou propostas. Reafirma-se, pois, ser este o sentido do presente parecer, tal como foi também este o sentido do Parecer 1/2026-CP, que agora se complementa.

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. MANDATO DO TRIBUNAL DE CONTAS

1. Âmbito subjetivo

1. O controlo financeiro externo e independente deve estar previsto sobre todas as formas de despesa pública ou de gestão de bens públicos, independentemente da natureza jurídica das entidades que as concretizam. É o que se afigura resultar implicitamente do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa e que vem afirmado nos Princípios 1 e 10 da INTOSAI¹, princípios por que se rege a atividade de controlo externo independente das finanças públicas².
2. O n.º 4 do artigo 2.º da Proposta de Lei, *ao excluir da jurisdição e do controlo financeiro do Tribunal de Contas empresas do setor público empresarial do Estado nas condições aí previstas* (mesmo que com participação maioritária pública), prejudica qualquer tipo de controlo, por parte do Tribunal, ou de responsabilização pelo uso de fundos públicos nesta área e, portanto, *prejudica o poder de “perseguir” o dinheiro público* reconhecido no n.º 3 do artigo 2.º.

Note-se que a exclusão destas empresas do controlo prévio já resulta do artigo 52.º da Proposta de Lei e, dependendo da sua estrutura social e da sua forma de financiamento e gestão, elas também podem estar dispensadas do dever de prestação anual de contas. O que importa salientar é que o n.º 4 do artigo 2.º vai mais longe e afastará qualquer outro tipo de controlo, designadamente sobre a atribuição de apoios públicos a estas empresas e

1 Princípios 1 (“Declaração de Lima”) e 10 (“Declaração do México”), os quais visam assegurar o controlo independente e eficaz da gestão financeira pública, in <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=0-1000000000>.

² No que respeita a empresas com natureza comercial, veja-se em especial a Secção 23 da Declaração de Lima.



a sua utilização. Solução que não é explicada na exposição de motivos da Proposta e é incompreensível e grave, pelo risco de se instituírem formas de subtrair os dinheiros e ativos públicos e a respetiva utilização ao necessário escrutínio. Por tudo isto, sugere-se:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 2.º, n.º 2, alínea a), <i>in fine</i> , e n.º 4	A exclusão das empresas referidas da totalidade dos poderes de jurisdição e controlo financeiro afasta a possibilidade de qualquer escrutínio e cria vazios de controlo.	Eliminação do n.º 4 do artigo 2.º e da parte final da alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo

2. Âmbito material

3. O **artigo 3.º** da Proposta de Lei, ao elencar as competências do Tribunal de Contas, assume particular importância como elemento de interpretação do seu mandato, razão por que importa afastar quaisquer dúvidas neste domínio por razões de segurança jurídica e para prevenir a litigiosidade que tipicamente essas dúvidas promovem.
4. A circunstância de não se fazer referência explícita no artigo 3.º da Proposta de Lei ao controlo da aplicação nacional do financiamento da União Europeia (UE) – ao contrário do que sucede hoje na alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC – gera a dúvida sobre o alcance do controlo e da jurisdição do Tribunal relativamente a tais fundos³.
5. Assim, a Comissão Permanente, tendo já fundamentado a imprescindibilidade de que o controlo e a jurisdição do Tribunal compreendam a aplicação nacional dos fundos europeus (cf. Parecer 1/2026-CP, §§ 25-31), entende ser avisado clarificar este ponto, sugerindo que se adite no n.º 1 do artigo 3.º uma alínea a **explicitar a competência para fiscalizar, no âmbito nacional, a cobrança de recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da UE** (eventualmente com redação similar à hoje prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC).
6. Justifica-se ainda **prever a certificação da conta da Entidade Contabilística Estado**, certificação que é essencial para a certificação da própria Conta Geral do Estado (CGE), a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da Proposta de Lei.

³ Dúvida que não fica dissipada – ao contrário, parece ser potenciada – pelo único preceito da Proposta que explicitamente refere os fundos europeus (cf. n.º 3 do artigo 55.º da Proposta de Lei, quando delimita um dever de comunicação de contratos ao Tribunal).

7. Paralelamente à previsão da certificação da CGE e das contas dos órgãos de soberania de carácter eletivo, justificar-se-ia prever também neste diploma a **competência para certificar as contas das Regiões Autónomas e das respetivas Assembleias Legislativas Regionais**. Ainda que a prestação de contas em condições que permitam a certificação fique dependente de diploma legislativo das respetivas Regiões Autónomas, seria de ponderar o seu enquadramento no mandato genérico do Tribunal em termos similares aos previstos para a CGE e para os órgãos de soberania eletivos. Assim:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 3.º, n.º 1	Deixar de fora deste artigo importantes áreas de competência pode suscitar dúvidas sobre o mandato do Tribunal	Inserção de <i>alíneas</i> no n.º 1, com o seguinte conteúdo: • <i>Fiscalizar, no âmbito nacional, a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia</i> • <i>Certificar a conta da Entidade Contabilística Estado</i> • <i>Certificar as contas das Regiões Autónomas e das respetivas Assembleias Legislativas Regionais</i>

II. ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

1. Órgãos do Tribunal

8. Em relação à organização do Tribunal, há disposições da Proposta de Lei suscetíveis de prejudicar a gestão eficaz e eficiente do mesmo. Além das considerações que se deixaram assinaladas no Parecer 1/2026-CP (*vd.* §§ 98-103), sublinha-se agora que *a concentração das competências de recurso na 3.ª Secção não se afigura ser o modelo organizativo mais adequado* à estrutura orgânica do Tribunal.
9. Com efeito, tendo em conta que importa, obviamente, garantir a imparcialidade na apreciação dos recursos e assegurar uma distribuição equitativa pelos juízes da carga de trabalho, que aos juízes de outras secções é igualmente reconhecida a competência para o julgamento, que nos recursos estará, por regra, a apreciação de questões de legalidade e que todos os juízes que tenham formação em Direito estão, *prima facie*, em condições de as



apreciar, a Comissão Permanente entende ser mais adequada a criação de **uma nova secção que congregue, além dos juízes da 3.ª secção, os juízes da 1.ª secção e das secções regionais e ainda os da 2.ª secção com aquela formação.**

10. Não obstante, reconhece-se que a *constituição dos coletivos de recurso obedeça a regras diferentes em função da natureza dos recursos*, em especial quanto aos relativos à efetivação de responsabilidades financeiras e aos de revisão.
11. Demais, considerando a equiparação do estatuto jurídico dos juízes do Tribunal de Contas ao estatuto dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça e a sua sujeição, em tudo o que não for incompatível com a natureza do Tribunal, ao disposto no Estatuto dos Magistrados Judiciais (cf. artigo 24.º da atual LOPTC e artigo 45.º da Proposta), entende-se que a 4.ª secção deve ainda ter *competência para julgar as impugnações jurisdicionais* das normas, deliberações e outros atos jurídicos *relacionados com a aplicação do estatuto dos juízes conselheiros, em especial, no âmbito do procedimento de recrutamento dos juízes e do exercício do poder disciplinar*. Assim, propõe-se:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 14.º, n.º 1	A concentração das competências de recurso na 3.ª secção não se adequa à estrutura organizativa do Tribunal: exclui desde logo os juízes de outras secções que têm competências de julgamento, não reflete a necessidade de distribuição equitativa da carga de trabalho entre os juízes e ignora o facto de juízes da 2.ª Secção poderem ter formação (em Direito) adequada a apreciar a generalidade dos recursos. Razões por que se justifica criar uma 4.ª secção composta pelos juízes das secções com competências jurisdicionais e ainda os da 2.ª secção que tenham formação em Direito.	Alteração da redação do n.º 1: <i>“O Tribunal de Contas é constituído pelo seu Presidente, pelo plenário geral, pela comissão permanente, por quatro secções e pelas secções regionais dos Açores e da Madeira.”</i>
Artigo 16.º	<i>Idem</i>	Alteração da redação do artigo 16.º, nos seguintes termos: <i>“O Tribunal compreende as seguintes secções:</i> <i>a) [...];</i> <i>b) [...];</i> <i>c) 3.ª secção, que tem competência para a efetivação de responsabilidades financeiras e para julgar os</i>



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
		<i>incidentes jurisdicionais não compreendidos na competência das outras secções;</i> <i>d) 4.ª Secção, que tem competência para julgar os processos e recursos previstos na presente lei;</i> <i>e) Secções regionais dos Açores e da Madeira, que têm competência plena em razão da matéria na respetiva região autónoma, nos termos da presente lei."</i>
Artigo 19.º	Na sequência da criação de uma 4.ª secção, é necessário adaptar as competências da 3.ª secção.	Alterar a redação do artigo 19.º, nos seguintes termos: <i>"1 – Compete à 3.ª secção o julgamento em primeira instância dos processos de efetivação de responsabilidade financeira.</i> <i>2 – Compete ainda à 3.ª secção julgar todos os incidentes jurisdicionais que não estejam compreendidos na competência de outra secção, nomeadamente os levantamentos de segredo profissional em processos que corram termos no Tribunal.</i> <i>3 – As competências previstas nos números anteriores são exercidas por juiz singular."</i>
Novo Artigo a introduzir a seguir ao artigo 19.º	É necessário definir a composição e as competências de recurso da 4.ª secção. Acresce que importa garantir plenamente a coerência do regime de contencioso em matéria de aplicação do estatuto dos juízes do Tribunal de Contas e do seu recrutamento com o disposto no artigo 45.º da Proposta de Lei, que equipara aquele ao estatuto dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça. Ora, atendendo à composição da 4.ª secção, faz ainda sentido que o pleno da secção tenha competência de julgamento para o contencioso relacionado com o recrutamento dos juízes conselheiros e com a aplicação de sanções disciplinares.	Introduzir um novo artigo (20.º) sobre a 4.ª Secção, nos seguintes termos: Artigo 20.º 4.ª Secção <i>1 – A 4.ª secção é composta pelos juízes da 1.ª e 3.ª secções e das secções regionais, bem como pelos demais juízes de outras secções que, no momento em que foram providos, preencherem os requisitos previstos no n.º 1 do artigo 38.º.</i> <i>2 – Compete à secção de recurso conhecer:</i> <i>a) Dos recursos das decisões finais dos processos de fiscalização prévia;</i> <i>b) Dos recursos das decisões finais em processos de fiscalização concomitante ou sucessiva, quando admitidos nos termos da presente lei;</i> <i>c) Dos recursos das decisões que apliquem sanções processuais previstas no artigo 84.º;</i> <i>d) Dos recursos das decisões de fixação dos emolumentos;</i> <i>e) Dos recursos das decisões finais dos processos de efetivação da responsabilidade financeira, bem como das decisões interlocutórias que tenham como efeito a não realização do julgamento quanto a todo ou parte de pedido ou quanto a algum dos demandados;</i> <i>f) Dos recursos de revisão;</i> <i>g) Dos recursos extraordinários de uniformização de jurisprudência.</i> <i>3 – Compete ainda ao pleno da 4.ª Secção tramitar e julgar:</i>



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
		<i>a) Todos os processos respeitantes ao contencioso sobre as normas e os atos administrativos relativos ao recrutamento dos juizes;</i> <i>b) Todos os processos respeitantes ao contencioso administrativo de natureza disciplinar respeitante aos juizes.</i> <i>5 – Aos meios de impugnação jurisdicional e de reação jurisdicional previstos no número anterior aplica-se, subsidiariamente, o regime previsto para o recurso das deliberações do Conselho Superior de Magistratura.</i>
Artigo 40.º, n.ºs 6 e 7	<i>Idem</i>	Eliminação do n.º 7 e alteração da redação do n.º 6 do artigo 40.º, no seguinte sentido: <i>“6 – As deliberações finais relativas ao concurso e à nomeação dos juizes são impugnáveis contenciosamente junto da 4.ª Secção do Tribunal, nos termos da presente lei.</i> <i>7 – [Eliminar]”</i>
Artigo 112.º	Justifica-se que a constituição dos coletivos de alguns tipos de recurso obedeça a regras diferentes em função da sua natureza, o que sucede (apenas) no caso dos recursos relativos à efetivação de responsabilidades financeiras e os recursos de revisão.	Inserção de um novo n.º 3 no artigo 112.º e renumeração dos números subsequentes: <i>“1 – [...]</i> <i>2 – [...]</i> <i>3 – Nos casos previstos nas alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 20.º, o coletivo é composto pelos juizes da 3.ª secção e das secções regionais e pelos outros juizes da 4.ª Secção que sejam oriundos das magistraturas.</i> <i>4 – [anterior n.º 3]</i> <i>5 – [anterior n.º 4]</i> <i>6 – [anterior n.º 5]</i> <i>7 – [anterior n.º 6]</i> <i>8 – [anterior n.º 7]</i> <i>9 – [anterior n.º 8]”</i>
Artigo 113.º, n.º 2	<i>Idem</i>	Alteração do n.º 2 do artigo 113.º: <i>“2 – O julgamento é feito em formação alargada, integrando todos os juizes que compõem a 4.ª secção.”</i>

12. Ainda no plano organizativo do Tribunal, ressalta a **composição do Conselho Consultivo** prevista no **artigo 25.º** da Proposta de Lei. Compreende-se que um órgão desta natureza tenha uma composição diversificada que garanta a representação de órgãos de soberania, atento o princípio de interdependência de poderes, bem como da sociedade civil. Não se alcança é a vantagem de uma composição tão alargada e assente em critérios que não são evidentes.

13. Nessa medida, sugere-se *uma composição mais restrita*, em termos similares aos que constavam do Anteprojeto de 2020, *que assegure o princípio da interdependência de poderes e a representação da sociedade civil, também atendendo à competência prevista no n.º 6 do artigo 25.º da Proposta de Lei.*

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 25.º, n.º 1	Composição demasiado alargada e que desconsidera a conveniência de atender às diferentes competências deste órgão (em especial a prevista no n.º 6 do artigo 25.º), bem como a pertinência de eventual integração de especialista na matéria de controlo das finanças públicas (a cooptar).	Eliminação das atuais alíneas f), h) e i) do n.º 1 do artigo 25.º, e inserção de duas novas alíneas, nos termos seguintes: “1 – [...]: a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) [...]; e) [...]; f) <i>[anterior alínea g)];</i> g) <i>Um vogal designado pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, de entre professores universitários que desenvolvam atividade em áreas ou disciplinas relacionadas com a atuação do Tribunal;</i> h) <i>Um vogal cooptado pelo conselho consultivo.</i>”

2. Recrutamento dos juízes e respetiva afetação às Secções

14. Como a Comissão Permanente assinalou no Parecer 1/2026-CP (vd. §§ 100-103), o regime de recrutamento dos juízes e da sua alocação às diferentes secções nos termos constantes, nomeadamente, dos artigos 38.º, 39.º e 43.º da Proposta de Lei, introduz uma separação demasiado estanque entre os juízes das várias Secções do Tribunal e uma quase impossível intercomunicabilidade entre estas, com prejuízo para a interdisciplinaridade e para a integração das várias funções do Tribunal de Contas. A Comissão Permanente reitera que considera que este modelo impacta no exercício articulado das funções de controlo e de jurisdição, na perceção da unidade institucional e na coerência global do exercício da missão constitucional do Tribunal, não sendo por isso o mais adequado.
15. Não obstante, e em espírito construtivo, sugere aqui *alterações na redação dos requisitos de provimento previstos nos artigos 38.º e 39.º, de modo a adequá-los às especificidades das funções e missão do Tribunal e das consequentes exigências do cargo a prover.*



16. Desde logo, a previsão de um limite mínimo e máximo de validade do concurso, após a sua conclusão, é adequada e necessária, entendendo-se por isso ser de prever, no **artigo 37.º** da Proposta de Lei, tais limites para as duas modalidades de concurso.
17. Entende-se também, considerando que hoje a LOPTC exige 10 anos de experiência, ser excessivo passar a exigir o dobro, como consta do artigo 38.º, nº 1, e do artigo 39.º da Proposta. Sugere-se, por isso, ajustada a exigência de *15 anos* de experiência profissional, desde que se especifique resultar do *exercício efetivo e em tempo integral, ou a tempo inteiro*, das atividades profissionais tidas por pertinentes. E constata-se, neste contexto de aumento do tempo de experiência, ser supérflua a exigência da idade mínima de 35 anos.
18. Considera-se ainda *ser pertinente para o exercício de funções no Tribunal a experiência profissional de administração de empresas*, à semelhança do que se destaca hoje na LOPTC (artigo 19.º) e se elencava também no Anteprojeto de 2020, embora agora se sugira dar relevo apenas à experiência em *empresas que integram o setor público*, pela sua direta sujeição a regras e princípios de finanças públicas e ao controlo do Tribunal.
19. No mais, não se alcança a pertinência direta da experiência, prevista na alínea b) do artigo 39.º, relativa ao exercício de funções de “consultadoria jurídico-financeira e económica” – que, na versão proposta no Anteprojeto de 2020, pressuporia a sua equiparabilidade a funções de direção superior na Administração Pública, o que objetivamente não se verifica, razão por que deve ser eliminado tal requisito. Também a referência, na alínea c) do n.º 1 do artigo 38.º e na alínea c) do artigo 39.º, ao exercício genérico de funções de “docência” de “investigação” não é rigorosa (por exemplo, o termo “docência” comporta qualquer forma de colaboração em qualquer tipo de oferta formativa em instituições do ensino superior), parecendo mais adequada a referência às categorias de “professor e investigador no ensino superior” e que sempre deverá ser acompanhada da especificação de “em tempo integral”. Assim, sugere-se:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 37.º	É essencial a definição legal dos limites mínimo e máximo do prazo de validade do concurso, seja qual for a área de recrutamento, em coerência com o que sucede nos regimes de concurso de provimento de juízes nos outros tribunais	Alterar a redação do artigo 37.º, no seguinte sentido: “1 – [...] 2 – O concurso é publicitado mediante aviso de abertura, que fixa o prazo de validade para preenchimento das vagas existentes e a ocorrer nesse período. 3 – [...] 4 – [...]



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
	superiores.	5 – O prazo de validade do concurso é de um ano, prorrogável até seis meses, nos termos do aviso a que se refere o n.º 2 do presente artigo.”
Artigos 38.º, n.º 1	Há que ajustar os requisitos de provimento, pensados genericamente para o exercício da função jurisdicional, em termos que garantam a adequação dos perfis às especificidades das funções do Tribunal de Contas e das exigências do cargo a prover.	Alteração do n.º 1 do artigo 38.º, nos seguintes termos: “1 – [...]: a) Juízes conselheiros ou juízes desembargadores com exercício efetivo de funções de, pelo menos, 15 anos na magistratura; b) Procuradores-gerais adjuntos com exercício efetivo de funções de, pelo menos, 15 anos na magistratura; c) Juristas de reconhecido mérito com pelo menos 15 anos de comprovada experiência profissional na área do Direito, nomeadamente através do exercício efetivo e em tempo integral ou inteiro de funções públicas, de funções como professor ou investigador no ensino superior, da advocacia, ou ao serviço da Administração Pública, em áreas afins à atividade do Tribunal de Contas.”
Artigo 39.º	Há também que ajustar os requisitos de provimento, pensados genericamente para o exercício de funções na 2.ª Secção, em termos que garantam a adequação dos perfis às especificidades das funções do Tribunal de Contas e das exigências do cargo a prover. Considera-se ainda pertinente a experiência em funções de administração de empresas do setor público.	Alteração da redação do artigo 39.º, no seguinte sentido: “Podem apresentar-se a concurso para juízes da 2.ª Secção os indivíduos que , para além dos requisitos gerais estabelecidos na lei para a nomeação dos funcionários do Estado, sejam licenciados, mestres ou doutores em Direito, Economia, Finanças, Auditoria, Gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções do lugar a prover, com pelo menos 15 anos de experiência relevante e comprovada: a) no exercício efetivo e em tempo integral ou inteiro de funções de auditoria ou de revisão legal de contas, com pelo menos cinco anos de exercício de funções de direção ou coordenação; b) ao serviço efetivo e em tempo integral da Administração Pública, dos quais cinco anos no exercício de funções dirigentes ao nível de cargos de direção superior em matérias afins da atividade do Tribunal; c) no exercício efetivo e em tempo integral de funções de professor ou investigador no ensino superior em disciplinas afins da atividade do Tribunal de Contas; d) no exercício efetivo de funções de administração de empresas do setor público com pelo menos cinco anos de experiência como membros executivos de conselhos de administração.”

3. Competências das Secções

20. Quanto às competências das Secções, começa-se por destacar o **artigo 21.º** da Proposta de Lei.

21. A Comissão Permanente explicou já, no Parecer 1/2026-CP (cf. §§ 115-117), que o disposto nesse artigo não se concilia com a previsão constitucional, no n.º 4 do artigo 214.º da Constituição, sobre 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”*, enquanto consagração, também na dimensão de controlo e julgamento da gestão financeira regional, do princípio da autonomia regional.
22. Ainda que se compreenda o esforço espelhado na Proposta de Lei de assegurar, nalguns casos, a colegialidade e, noutros, a imparcialidade do juiz da Secção regional em cada tipo de processo, *o ponto de partida para este regime está constitucionalmente definido: o da competência material plena da Secção regional*. Entende, por isso, a Comissão Permanente que *a competência do juiz de cada Secção regional não pode ser residual* – o que acabaria por resultar da aplicação do regime proposto no n.º 1 do artigo 21.º da Proposta.
23. Assim, onde seja imperativo salvaguardar potenciais conflitos de interesses justifica-se o afastamento da competência material da Secção regional decorrente do n.º 4 do artigo 214.º da Constituição: é o que sucede no caso do julgamento de responsabilidade financeira, em relação a factos apurados pelo próprio juiz dessa Secção em sede de auditoria ou outra ação de controlo – solução prevista já hoje na LOPTC e acolhida no n.º 3 do artigo 21.º da Proposta de Lei. Mas *não se alcança que haja risco de conflito de interesses entre processos de fiscalização, ainda que de diferente natureza, nem que a colegialidade seja essencial em sede de decisão em primeira instância na fiscalização prévia* (salvaguardado que está o recurso dessa decisão para uma Secção distinta).
24. Aproveita-se ainda para alertar para a composição do coletivo especial para a aprovação dos pareceres sobre as contas das Regiões Autónomas e das respetivas Assembleias Legislativas, tal como se encontra hoje previsto na LOPTC e ainda no n.º 3 do artigo 21.º da Proposta de Lei. A circunstância de *este coletivo integrar o juiz da outra Secção Regional prejudica o exercício da competência, por este mesmo juiz, de julgar eventuais responsabilidades financeiras* indiciadas nas ações de controlo que sustentam tais pareceres. Razão por que se avança aqui com a hipótese de o coletivo, nestas situações, ser composto apenas pelo juiz da secção regional e pelo Presidente do Tribunal, caso em que o n.º 2 do artigo 22.º terá de prever o voto de qualidade do Presidente. Assim, sugere-se:



Disposição da Proposta de Lei	Impacto/Problema	Proposta
Artigo 21.º	A redação do artigo 21.º da Proposta de Lei contraria o n.º 4 do artigo 214.º da Constituição, ao não assegurar às Secções nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira a “competência plena em razão da matéria da respetiva região, nos termos da lei”, havendo o sério risco de tornar residual a competência do juiz da secção regional. Importa, por isso, que o afastamento da sua competência ocorra apenas onde haja efetivo risco de conflito de interesses.	Alteração da redação do artigo 21.º: “1 – Cada secção regional tem na respetiva região autónoma as competências que são exercidas na sede pelas secções especializadas, bem como as de emitir os pareceres sobre as contas da Região Autónoma e da Assembleia Legislativa respetivas, e de as certificar, além de da competência de realizar as auditorias solicitadas pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma ou pelo Governo Regional. 2 – [Anterior n.º 3] 3 – Os pareceres e as deliberações relativas à certificação sobre as contas das regiões autónomas e das respetivas Assembleias Legislativas, bem como os relatórios das ações de fiscalização realizadas a solicitação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma ou do Governo Regional são aprovados pela respetiva secção regional em sessão especial presidida pelo presidente do Tribunal.”

25. No **artigo 16.º** definem-se as competências das secções especializadas na sede do Tribunal.

A novidade, relativamente à atual distribuição de competências entre as secções na Sede, diz respeito à **fiscalização concomitante**. Enquanto no n.º 1 do artigo 49.º da LOPTC se reconhece hoje à 1.ª Secção competência para realizar a fiscalização concomitante quanto “aos procedimentos e atos administrativos que impliquem despesas de pessoal e aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, bem como à execução de contratos visados”, o artigo 16.º da Proposta de Lei limita a competência desta secção à fiscalização prévia, reservando para a 2.ª Secção a competência de auditoria.

26. Sendo certo que tal previsão na Proposta de Lei é coerente com o modelo de separação estanque entre a função jurisdicional e a função de auditoria, modelo que a Comissão Permanente, no Parecer 1/2026-CP, considerou inadequado, não deixa de se sublinhar, em coerência com o modelo integrado de controlo, a *ligação muito próxima entre a fiscalização prévia e a fiscalização concomitante de legalidade de atos e contratos* – esta é, muito frequentemente, o prolongamento daquela, no sentido de que são as ilegalidades verificadas no âmbito da fiscalização prévia que justificam a abertura de um processo de



fiscalização concomitante de estrita legalidade. Ora, o conhecimento que os juízes da 1.ª Secção têm do processo agiliza o processo de fiscalização concomitante subsequente.

27. Assim, *também por razões de eficiência*, entende-se que deve ser reconhecida à 1.ª secção competência para a fiscalização concomitante de legalidade de atos e contratos, sugerindo-se por isso o seguinte:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 16.º, n.º 1, alínea a)	Razões de eficiência, dada a ligação muito próxima entre a fiscalização prévia e a fiscalização concomitante de legalidade de atos e contratos, e de coerência com o mandato integrado do Tribunal justificam a atribuição à 1.ª Secção desta competência.	Alteração da redação da alínea a) n.º 1 do artigo 16.º: “1 – (...) a) 1.ª Secção, que exerce a fiscalização prévia e tem competência, de forma subsidiária, para a fiscalização concomitante de legalidade de atos e contratos;”
Artigo 17.º	<i>Idem</i>	Alteração da redação do artigo 17.º: “1 – Compete à 1.ª Secção fiscalizar os atos e contratos submetidos a sua apreciação nos termos e para os efeitos previstos na presente lei. 2 – A 1.ª Secção tem ainda, de forma subsidiária, competência para a fiscalização concomitante da legalidade de atos e contratos determinados em função de critérios de risco a definir pelo pleno da secção. 3 – As competências previstas nos números anteriores são exercidas por três juízes, sem prejuízo de o juiz titular o processo de fiscalização prévia poder conceder liminarmente o visto, nos termos do artigo 89.º. 4 – [Anterior n.º 3] 5 – Compete ao juiz titular do processo aplicar as sanções processuais previstas no artigo 84.º.”

4. Autogoverno

28. As alterações constantes do **artigo 26.º** da Proposta de Lei, face ao disposto no atual artigo 30.º da LOPTC, representam uma forte limitação à independência e à capacidade técnica do Tribunal, porque a independência do Tribunal, constitucionalmente garantida no artigo 203.º da Constituição, é assegurada não apenas pelas garantias de independência dos juízes, como 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 externas⁴.

29. Ora, no contexto do controlo e julgamento da utilização de dinheiros públicos por 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, *é especialmente crucial assegurar em lei princípios densificados que previnam qualquer risco de condicionamento, por parte do poder executivo, de acesso da instituição de controlo externo aos recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao exercício da sua missão fiscalizadora*, como resulta do ponto 8 do Princípio 10 da INTOSAI (Declaração do México sobre Independência).
30. Face a este enquadramento, a mera previsão no n.º 2 do artigo 26.º da Proposta de Lei 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”* afigura-se manifestamente insuficiente.
31. Pois, ainda que seja inegável que o decreto-lei é fruto do exercício de um poder estadual que não o executivo, as especificidades do ordenamento jurídico português, onde o Governo acumula funções político-legislativa e administrativa, não permitem que, por aquela via, fique afastado o risco abstrato de interferência ou de condicionamento por um órgão que, quando toma decisões administrativas de despesa pública, está sujeito aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.
32. Por estes motivos, a Comissão Permanente considera *essencial serem ainda densificados na lei da Assembleia da República, tal como sucede com as outras jurisdições⁵, pelo menos os princípios e as balizas claras para a regulação do estatuto do pessoal dos serviços de apoio* do Tribunal de Contas, com o seguinte sentido:

⁴ Para mais desenvolvimentos, cf. §§ 94-97 e 106-114 do Parecer 1/2026-CP.

⁵ Considere-se a Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei nº 62/2013, de 26 de agosto), que incorpora um capítulo próprio dedicado à carreira especial de oficiais de justiça.



Disposição da Proposta de Lei	Impacto/Problema	Proposta
Artigo 26.º	É essencial assegurar em lei princípios densificados que previnam qualquer risco de condicionamento, por parte do poder executivo, quanto ao acesso pelo Tribunal aos recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao exercício da sua missão de controlo da gestão financeira do Estado, pelo que devem ficar definidos neste artigo pelo menos os princípios e as balizas claras para a regulação do estatuto do pessoal dos serviços de apoio do Tribunal de Contas.	Alteração da redação do artigo 26.º, nos seguintes termos: <i>"1 – [...]</i> 2 – A organização, estrutura e regime do pessoal da Direção-Geral, incluindo os serviços de apoio das secções regionais, constam de decreto-lei, devendo, neste, ser observados os seguintes princípios e regras: a) Constituição de uma carreira especial de fiscalização e controlo, integrando a carreira pluricategorial de auditor, a exercer, em regra, em regime de exclusividade; b) O estatuto remuneratório da categoria superior da carreira de Auditor é equiparado ao dos juizes de direito, não podendo ser, em qualquer das categorias, inferior ao estabelecido nos serviços de controlo e inspeção existentes na administração pública; c) O processo de recrutamento para a carreira especial é definido tendo em conta o autogoverno e os princípios gerais aplicáveis; d) Os serviços de apoio técnico são organizados em função da estrutura interna do Tribunal definida na presente lei, sendo o seu dirigente máximo o diretor-geral, coadjuvado, também nas secções regionais, por subdiretores-gerais; e) Ao pessoal dos serviços de apoio do Tribunal não incluído na carreira especial de fiscalização e controlo é atribuído um suplemento mensal de disponibilidade permanente, de montante a definir nos Estatutos dos Serviços de apoio. 3 – A estrutura, natureza e atribuições do Gabinete do Presidente, bem como o regime do respetivo pessoal, constam de decreto-lei, sendo o respetivo regime remuneratório indexado ao do dirigente superior de 1º grau dos serviços de apoio do Tribunal. 4 – O Gabinete do Presidente assegura o apoio administrativo aos juizes e ao representante do Ministério Público, sendo para isso dotado das unidades necessárias."

33. Tendo em conta o risco de, entre a entrada em vigor da lei que vier a ser aprovada e a aprovação do decreto-lei previsto no n.º 2 do artigo 26.º, os trabalhadores não incluídos na carreira especial de fiscalização deixarem de auferir o suplemento mensal de disponibilidade permanente que atualmente recebem (ao abrigo do n.º 5 do artigo 30.º da LOPTC), é fundamental prever uma norma transitória que salvguarde os seus direitos. Nesse sentido, propõe-se a inserção de uma **norma transitória** no final do diploma:



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 116.º	Há sério risco de, entre a entrada em vigor da nova LOPTC e a aprovação do decreto-lei previsto no n.º 2 do artigo 26.º, os trabalhadores não incluídos na carreira especial de fiscalização deixarem de auferir o suplemento mensal de disponibilidade permanente que atualmente recebem (ao abrigo do n.º 5 do artigo 30.º da LOPTC). É crucial salvaguardar os direitos dos trabalhadores do Tribunal.	Inserção de um novo número no artigo 116.º: “1 – [...]” “2 – [...]” “3 – [...]” “4 – [...]” 5 – Até à entrada em vigor do decreto-lei previsto no n.º 2 do artigo 26.º, o suplemento referido na alínea e) do n.º 2 do mesmo artigo é de 20 % da remuneração base.”

34. Como se estabelece claramente nos citados princípios da INTOSAI, a independência do Tribunal de Contas deve estar também garantida pela sua *completa autonomia financeira e de gestão, quanto ao acesso e ao controlo dos recursos financeiros* necessários à realização do seu mandato. Esta autonomia *visa assegurar, em especial, que a realização de ações de fiscalização não seja constrangida por limitações nos recursos financeiros ou na sua utilização*, introduzidas, designadamente, por decisões governamentais.
35. A Proposta de lei introduz alterações de redação relativamente ao regime constante da atual LOPTC quanto às quais importa garantir que não venham a fundamentar eventuais obstáculos à salvaguarda da independência financeira do Tribunal de Contas, designadamente quando remete para o regime financeiro geral, não especificando quais os mecanismos e decisões que ficam excluídas de influência governamental.
36. Assim, sendo certo que o Tribunal está, como sempre esteve, sujeito aos princípios e regras gerais do direito orçamental, mas para afastar eventuais dúvidas quanto à devida diferenciação em sede de execução orçamental, importa clarificar no **artigo 28.º** da Proposta de Lei as especificidades decorrentes da salvaguarda da independência a que se refere o n.º 4.
37. Acresce que o regime financeiro atual do Tribunal aconselha algumas *clarificações quanto à caracterização das receitas próprias e da agregação das contas* relativas às várias componentes de financiamento, nos **artigos 31.º e 32.º**.
38. Finalmente, não obstante compreender-se a conexão entre o disposto no **n.º 2 do artigo 29.º** da Proposta de Lei com o princípio do autogoverno do Tribunal, entende-se que a



Comissão Permanente não é o órgão administrativo adequado para deter competências de gestão financeira do Tribunal, atendendo à composição maioritária por juízes conselheiros representantes das secções de fiscalização e julgamento e ao risco de conflito com o exercício de funções de controlo das contas e da gestão do Tribunal.

39. Assim, sugere-se:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 28.º, n.º 4	O Tribunal está e sempre esteve sujeito aos princípios e regras gerais do direito orçamental. No entanto, existe o risco de esta cláusula geral, aparentemente “<i>ex novo</i>”, poder ser interpretada como fundamento para a aplicação ao Tribunal, sem a devida diferenciação, de mecanismos de condicionamento da sua execução orçamental. Para afastar essas dúvidas, importa clarificar o significado concreto da salvaguarda constante da parte inicial deste artigo.	Aditamento do seguinte número ao artigo 28.º: “1 – [...] 2 – [...] 3 – [...] 4 – [...] 5 – <i>Em particular, não são aplicáveis ao Tribunal de Contas as exigências de autorização ou os condicionamentos decorrentes de decisões governamentais.</i>”
Artigo 29.º, n.º 2	Os membros da Comissão Permanente são juízes do Tribunal de Contas, com poderes de controlo e jurisdição financeira, e representantes das secções com essas competências. Atenta esta especial característica, não lhes devem ser atribuídas quaisquer competências de autorização de despesas.	Eliminação do n.º 2 do artigo 29.º
Artigo 29.º, n.º 3	É necessária a clarificação dos poderes do Presidente, em coerência com o previsto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 28.º	Alteração da redação do n.º 3 do artigo 29.º, nos seguintes termos: “3 – <i>Compete ao Presidente do Tribunal:</i> a) [...]; b) [...]; c) <i>Aprovar as alterações orçamentais, que não sejam da competência dos conselhos administrativos do Tribunal, incluindo as resultantes de créditos especiais decorrentes da inscrição na receita do ano do saldo de gerência de receitas próprias de anos anteriores;</i> d) <i>Autorizar a utilização dos saldos referidos na alínea anterior;</i> e) <i>Proferir as autorizações e decisões que, em matéria orçamental e financeira, sejam legalmente necessárias e equivalentes às referidas no n.º 5 do artigo 28.º;</i>



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
		<i>f) [Anterior alínea c)].”</i>
Artigo 31.º, n.º 2	Existem atualmente receitas provenientes da execução de tratados e contratos para assegurar a auditoria de instituições congéneres e organizações internacionais que convém acomodar no elenco das receitas próprias dos cofres.	Alteração da redação da alínea d) do n.º 2 nos seguintes termos: “2 – [...]: a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) Outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou outro título equivalente. ”
Artigo 32.º	Ainda que os cofres da sede e das secções regionais sejam considerados componentes contabilísticas e de responsabilidade, prestando contas autonomamente, e que devam ser prestadas contas de forma agregada para todas as componentes de financiamento do Tribunal, do ponto de vista contabilístico a situação não é, tecnicamente, de consolidação.	Alteração da redação do n.º 1 no seguinte sentido: “1 – [...] a) [...]; b) Auditoria anual das contas individuais e dos cofres da sede e das secções regionais, bem como das contas agregadas das várias componentes , a realizar pela 2.ª Secção; c) Publicação dos documentos de prestação de contas agregadas em anexo ao relatório anual do Tribunal de Contas; d) [...].”

III. FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

1. Âmbito de aplicação

40. O disposto nos artigos 51.º, 53.º e 54.º, onde não se faz referência à natureza do financiamento público, associado à circunstância de, no n.º 3 do artigo 55.º, o dever de comunicação de contratos para a execução de projetos financiados com fundos da UE apenas estar previsto para contratos de valor igual ou superior a 10 milhões de euros, suscita *dúvidas quanto ao âmbito de aplicação do regime da fiscalização prévia*, que devem ser clarificadas.
41. Não se alcançando as razões para se excluir da fiscalização prévia a *realização de despesa através da execução de fundos da UE*, quando essa fiscalização, no quadro da Proposta de Lei, já tem aplicação residual – apenas para valores superiores a 10 milhões de Euros –, a Comissão Permanente *reitera aqui as preocupações expressas no Parecer 1/2026-CP* (cf. máxime, § 44) *a propósito da sua eventual exclusão*.

42. Deste modo, sugere-se que o **n.º 1 do artigo 51.º**, na caracterização da fiscalização prévia, especifique que corresponde à verificação de conformidade com a lei dos atos ou contratos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas e da assunção dos respetivos encargos *quaisquer que sejam as fontes de financiamento*.
43. Quanto aos **limiares da fiscalização prévia**, a Comissão Permanente reitera a conveniência na revisão dos atualmente fixados na LOPTC, como aliás o Tribunal de Contas tem vindo a propor nos últimos anos. Mas, face à ausência, na exposição de motivos, de uma explicação sustentada para a fixação do valor de € 10 000 000,00 no **n.º 1 do artigo 55.º** da Proposta de Lei, *sugere a previsão de um valor inferior – de € 5 000 000,00 – em coerência também com as Diretivas da União em matéria de contratação pública*.
44. Apesar de na exposição de motivos da Proposta de Lei se referir a circunscrição da fiscalização prévia também aos “*contratos de execução duradoura que possam pôr em causa, designadamente, a justiça intergeracional*”, os termos em que o âmbito de aplicação do regime da fiscalização prévia vem definido permite a sua exclusão por decisão ministerial sobre o sistema de controlo interno da entidade que os celebrar. Ora, *atendendo ao impacto que este tipo de contratos tem na sustentabilidade das finanças públicas e na equidade intergeracional* (cf. também §§ 51-53 do Parecer 1/2026-CP), a Comissão Permanente propõe que, independentemente da acreditação do sistema de controlo interno, os contratos de elevado valor, por exemplo, os contratos de valor superior a 50 milhões de Euros (correspondendo a 5 vezes mais o limiar dos 10 milhões, ou 10 vezes mais o limiar de 5 milhões, como aqui se sugere) ou de duração prolongada *estejam sempre sujeitos a fiscalização prévia*. Estando em causa o núcleo da fiscalização de legalidade da despesa pública, a Comissão Permanente considera ser esta uma *previsão essencial*.



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 51.º, n.º 1	A sujeição a fiscalização prévia, quando em causa está despesa na ordem de valores igual ou superior a cinco ou dez milhões de euros, deve ocorrer quaisquer que sejam as fontes de financiamento, portanto, também financiamento europeu.	Alterar a redação do n.º 1 do artigo 51.º, no seguinte sentido: <i>“1 – A fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos ou contratos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas, independentemente da fonte de financiamento, estão conformes às leis em vigor e se a assunção dos respetivos encargos respeita as normas financeiras aplicáveis, nos termos dos artigos seguintes.”</i>
Artigo 55.º, n.º 1	O valor previsto é demasiado elevado, excluindo da fiscalização prévia outros contratos, e alterações a contratos, com valor igualmente muito elevado e que tem grande impacto em termos económicos e da despesa pública.	Alteração da redação do n.º 1 do artigo 55.º, no seguinte sentido: <i>“1 – Os atos ou contratos abrangidos pelo artigo 53.º de valor inferior a € 5 000 000,00, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, não estão sujeitos a fiscalização prévia.”</i>
Artigo 55.º, n.ºs 2 e 3	Não se vê motivo para excluir do dever de comunicação contratos e atos de valor superior 950 mil euros em função das fontes de financiamento, sendo, por isso, de eliminar o atual n.º 3 do artigo 55.º. Importa também assegurar que os contratos que, pelo valor especialmente elevado ou pela execução prolongada, sejam suscetíveis de impactar a equidade intergeracional, estejam sempre sujeitos a fiscalização prévia pelo Tribunal.	Eliminação do n.º 3 e inserção de um novo número, no seguinte sentido: <i>“2 – Todos os contratos de valor superior a € 50 000 000,00 ou com encargos em mais de cinco orçamentos estão sempre sujeitos a fiscalização prévia.</i> <i>3 – [Anterior n.º 2]”</i>

45. Finalmente, ainda sobre o âmbito de aplicação deste regime, importa rever o previsto nos **n.ºs 2 a 4 do artigo 54.º** da Proposta de Lei.

46. Recorda-se que 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 e discricionária, suscetíveis de afetar a efetiva existência desses poderes (cf. n.º 5 do artigo 112.º da Constituição).

47. Em complemento da argumentação apresentada no Parecer 1/2026-CP (§§ 45-50), destaca-se que *a reserva de competência legislativa da Assembleia da República* comporta também uma *dimensão vertical*, pelo que dela resulta não apenas a exclusão (horizontal) do poder

legislativo do Governo (salvo autorização legislativa), como também *a exclusão de qualquer poder administrativo que não seja de estrita execução da lei*. Os termos genéricos e exemplificativos, acompanhados do recurso a conceitos indeterminados, em que vêm caracterizados, no n.º 3 do artigo 54.º da Proposta, os requisitos de fiabilidade dos sistemas de controlo interno a definir em portaria não cumprem o exigido grau de densificação legal que a Constituição exige quando em causa está a delimitação das competências de um tribunal, deixando a um órgão ministerial um amplo espaço discricionário de decisão administrativa cuja finalidade é a exclusão dos contratos, a celebrar por uma determinada entidade, do âmbito do poder de fiscalização prévia do Tribunal.

48. 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 atos jurídicos 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*.
49. A Comissão Permanente considera virtuoso e essencial 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 do seu funcionamento e respetivas condições de fiabilidade não pode caber aos poderes regulamentar e discricionário de órgãos administrativos, devendo ser competência do órgão que constitucionalmente tem por missão o controlo externo independente das finanças públicas.
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.

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 54.º, n.ºs 2 a 4	A definição das condições em que os sistemas de controlo interno se consideram fiáveis e a confirmação do seu funcionamento e respetivas condições de	Alteração do n.º 2, no sentido seguinte, e eliminação dos n.ºs 3 e 4: “1 – (...)”

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
	fiabilidade não pode caber ao poderes regulamentar e discricionário de órgãos administrativos, para mais eles próprios sujeitos a controlo financeiro do Tribunal. Tal competência tem de caber ao órgão que constitucionalmente tem por missão o controlo externo independente das finanças públicas, sob pena de sérios riscos de inconstitucionalidade.	2 – Não estão igualmente sujeitos a fiscalização prévia os atos ou contratos celebrados por organismos ou serviços que disponham de sistemas de decisão e controlo interno, <i>devidamente acreditados pelo Tribunal de Contas de acordo com critérios por este definidos.</i> 3 – [Eliminar] 4 – [Eliminar]”

2. Fundamentos de recusa do visto

51. A revisão dos fundamentos de recusa de visto, **no artigo 57.º** da Proposta, em especial nas alíneas *b)* e *c)* do n.º 1,
52. Na alínea *b)* do n.º 1 do **artigo 57.º** da Proposta de Lei restringem-se os fundamentos de recusa de visto por violação de normas financeiras a um elenco especificado. Também na alínea *c)* do n.º 1 do artigo 57.º da Proposta restringem-se as situações em que o Tribunal pode recusar o visto por *violação das normas* relativas à contratação pública àquelas nas quais *se possa demonstrar um prejuízo financeiro efetivo da ilegalidade e não meramente potencial* (como sucede na atual redação constante do artigo 44.º, n.º 3, alínea *c)*, da LOPTC), norma que, como teve já oportunidade de se comentar, implica uma “prova diabólica”, *i.e.*, uma prova extremamente difícil de fazer (*vd.* também *infra*, § 93)⁶.
53. A Comissão Permanente pronunciou-se já sobre estas alterações no Parecer 1/2026-CP (*cf.* §§ 37-44), considerando *essencial encontrar-se uma redação dos fundamentos que acautele a proteção do interesse público financeiro* em outras situações previstas, ou que venham a ser previstas, em outras normas financeiras e que abarque também a tutela deste interesse quanto a contratos não decorrentes de procedimentos de contratação pública ou de outros atos sujeitos a fiscalização prévia e que não se reconduzam ao regime de contratação pública (*v.g.*, atos de direito privado) não obstante o seu relevo económico e financeiro.

⁶ Para melhor compreensão do seu impacto, esclarece-se, a título exemplificativo que o Tribunal, com fundamento nesta norma, deixaria de poder recusar o visto a contratos decorrentes de ajuste direto em vez do legalmente exigido concurso público ou de concursos em que as condições são, ilegalmente, tão restritivas que, na prática, só uma entidade pode concorrer (concursos “com fotografia”).



54. Sugere-se ainda, no **artigo 89.º** da Proposta, que para a concessão liminar de visto não se exclua a possibilidade de o Tribunal fazer indagações, sob pena de os casos de concessão liminar de visto passarem a ser residuais, dada a taxa muito elevada de instrução insuficiente ou deficiente deste tipo de processos.

Disposição da Proposta de Lei	Problema/ Impacto	Proposta
Artigo 57.º, n.º 1	A enunciação taxativa da alínea <i>b)</i> não permite acautelar outras exigências legais que possam vir a ser aprovadas. Quanto à alínea <i>c)</i>, a sua redação dificulta a proteção do interesse público financeiro que o princípio da concorrência também visa acautelar, por exemplo, em caso de ajustes diretos ilegais quando deveriam ter sido adotados concursos públicos, ou de concursos públicos com condições de tal forma restritiva que só uma entidade pode concorrer (concursos com “fotografia”). Por outro lado, há ilegalidades decorrentes de outros atos sujeitos a fiscalização (v.g., de direito privado) que não se reconduzem ao regime da contratação pública.	Alteração da redação do n.º 1 do artigo 57.º, com o seguinte sentido: <i>“1 – [...]</i> <i>a) [...];</i> <i>b) Violação de normas financeiras que se traduza, nomeadamente, na:</i> <i>[...]</i> <i>c) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.”</i>
Artigo 89.º	Dada a, por regra, insuficiente ou deficiente instrução dos processos de fiscalização prévia, a exclusão de qualquer indagação antes da concessão liminar de visto reduzirá esta possibilidade a casos residuais.	Alteração da redação do artigo 89.º no seguinte sentido: <i>“O juiz titular do processo de fiscalização prévia pode conceder liminarmente o visto se a questão for simples e se puder concluir pela inexistência de qualquer ilegalidade que seja fundamento da recusa de visto.”</i>

3. O cocontratante como sujeito processual

55. A Proposta de Lei introduz o cocontratante como sujeito nos processos judiciais do Tribunal, impondo a sua audição antes da tomada de decisão final de recusa de visto e reconhecendo-lhe legitimidade processual para recorrer da decisão, no **artigo 90.º** e no **n.º 1 do artigo 111.º**, respetivamente.

56. Tal solução não é, contudo, compatível com a natureza do processo de fiscalização prévia, que não é um processo de partes, onde tipicamente há um litígio entre elas a dirimir pelo tribunal, em consideração dos respetivos interesses. Ora, não é essa a natureza dos processos que correm no Tribunal de Contas, onde o objeto do processo é a despesa pública realizada, cabendo ao Tribunal decidir da sua conformidade com a lei, em obediência exclusiva ao interesse público financeiro. A dever assegurar-se a audiência, só se justifica

ouvir a entidade que pretende realizar a despesa, a única à qual cabe também assegurar esse interesse. Propõe-se, por isso, a **eliminação da referência ao cocontratante** no artigo 90.º e no n.º 1 do artigo 111.º da Proposta.

57. Imprescindível é ainda corrigir a redação do artigo 90.º: tanto na epígrafe como no corpo do artigo consta a expressão “**projeto de decisão**”, que é típica do procedimento administrativo mas *que não existe no processo judicial*. Sendo certo que às partes nos processos judiciais é sempre dada oportunidade de se pronunciarem sobre as questões de facto ou de direito a decidir (cf. artigo 3.º, n.º 3, do Código do Processo Civil), é também certo que não existe qualquer dever do juiz de apresentar um “projeto de decisão”. Assim sugere-se:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 90.º	O processo de fiscalização prévia tem por objeto a despesa pública realizada, cabendo ao Tribunal decidir da sua conformidade com a lei, em obediência exclusiva ao interesse público financeiro, razão por que o contraditório deve ser assegurado à entidade fiscalizada que tem a seu cargo a prossecução desse interesse e não a outros sujeitos que não têm responsabilidade em tal prossecução. Acresce que o termo “projeto de decisão” é típico do regime legal do procedimento administrativo e não do processo judicial, onde o tribunal dá oportunidade de pronúncia sobre as questões de facto ou de direito que vai decidir.	Alteração da epígrafe e da redação do artigo, no seguinte sentido: <i>Garantia de contraditório</i> <i>“O Tribunal não pode proferir uma decisão final de recusa de visto sem ouvir previamente a entidade fiscalizada sobre as questões que vai decidir.”</i>
Artigo 111.º	<i>Idem</i>	Alteração da redação da alínea b) do n.º 1, com o seguinte sentido: <i>“1 – [...]</i> <i>a) [...];</i> <i>b) O autor do ato e a entidade que tiver autorizado o contrato, relativamente a quaisquer decisões desfavoráveis;</i> <i>c) [...].”</i>

58. Seguramente por lapso (tanto mais que a Proposta de Lei passa do artigo 91.º para o artigo 93.º), a proposta não estabelece para este tipo de processos a **lei supletiva**, como sucede com a atual LOPTC. Tal previsão apenas se encontra no artigo 96.º da Proposta de Lei, quanto ao processo de efetivação de responsabilidades financeiras. Justifica-se por isso, em termos similares, a sua regulação quanto ao processo de fiscalização prévia.

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 92.º	A omissão de norma a prever o regime jurídico supletivo para o processo de fiscalização prévia dever ser suprida em termos similares ao previsto no artigo 96.º da Proposta da Lei.	Inserção de um novo artigo, no seguinte sentido: 1 – O processo de fiscalização prévia rege-se pelo disposto na presente lei, pelo Regulamento do Tribunal. 2 – Aos casos omissos aplica-se o disposto na lei de processo civil.

IV. FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE E SUCESSIVA

1. Certificação de contas

59. No **n.º 4 do artigo 18.º** da Proposta de Lei, a propósito das competências em subsecção da 2.ª Secção, importa aditar a *previsão da certificação da conta da Entidade Contabilística Estado* (paralelamente à sua inserção no artigo 3.º, conforme se propôs supra §7).
60. Como se explicou no Parecer 1/2026-CP (§§ 61-64), 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 CGE, é inadequado. Ainda que se possa interpretar a sua previsão com um intuito explicativo ou caracterizador do controlo do Tribunal neste domínio, acaba por limitar o espaço de avaliação do Tribunal com risco para a sua independência, também enquanto instituição superior de controlo, garantida pela Constituição e pelo Princípio 10 da INTOSAI (Declaração do México).
61. Com efeito, no n.º 1 do artigo 61.º, omite-se a referência à certificação de outras contas, parece afastar-se a verificação das demonstrações orçamentais ou de outros aspetos a relevar e parece querer condicionar-se a verificação ao que for estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental, ignorando-se outros requisitos técnicos; enquanto, no n.º 2, omitem-se aspetos relevantes, como a atividade financeira e os riscos identificados para as finanças públicas, e limita-se o âmbito do parecer à execução orçamental.
62. *Especificações sobre o teor dos documentos a produzir pelo Tribunal de Contas devem ter o sentido de previsões de conteúdo mínimo*, para ir ao encontro de especiais expectativas dos seus destinatários – em que se inclui, por excelência, a Assembleia da República –, *sem*

condicionar ou limitar o poder de apreciação a exercer de acordo com padrões internacionais objetivos e técnicos. Deste modo, sugere-se:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 61.º, n.º 1	Deveria referir-se a todas as certificações, não pode afastar-se a verificação das demonstrações orçamentais ou de outros aspetos a relevar e não deve condicionar-se a verificação ao que for estabelecido noutras leis.	Alteração da redação do n.º 1 do artigo 61.º: <i>“1 – A certificação de contas públicas exprime um juízo de auditoria financeira e é realizada nos termos dos normativos técnicos aplicáveis.”</i>
Artigo 61.º, n.º 2	Não se devem comprimir os poderes de apreciação do Tribunal (v.g., limitando o seu âmbito à execução orçamental) e, por outro lado, deve dar-se uma imagem mais aproximada da função desta competência (v.g., abrangendo aspetos relevantes, como a atividade financeira e os riscos identificados para as finanças públicas).	Alteração da redação do n.º 2 do artigo 61.º, nos seguintes termos: <i>“2 – Os pareceres sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, e sobre as contas das regiões autónomas e das respetivas assembleias legislativas pronunciam-se, designadamente, sobre a atividade financeira, sobre a legalidade e a regularidade da execução financeira e sobre a gestão dos programas orçamentais segundo critérios de economia, eficiência e eficácia.”</i>
Artigo 61.º, n.º 4	Se o n.º 1 se aplicar a todas as certificações, o disposto neste número é desnecessário. De resto, a sua previsão não cobria todas as situações.	Eliminação do n.º 4 do artigo 61.º

2. Prestação de Contas

63. O elenco das entidades sujeitas ao dever de prestar contas, no **artigo 62.º** da Proposta, *omite a referência explícita a categorias de órgãos e de entidades que hoje se encontram expressamente enumeradas 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 ainda outras entidades maioritariamente financiadas, com carácter de regularidade, por fundos dos orçamentos públicos⁷. Entre estes responsáveis contam-se, por exemplo, os gestores de fundos europeus ou entidades que são sistemática e maioritariamente financiadas por transferências de dinheiro público.

64. Ora, o primeiro grupo, por se reportar especificamente a gestores e responsáveis e não a entidades, refere casos não necessariamente abrangidos na categoria prevista na alínea f)

⁷ Cf. Artigos 51.º e 2.º da atual LOPTC.



do mesmo artigo, enquanto o segundo (entidades maioritariamente financiadas, com carácter de regularidade, por fundos dos orçamentos públicos) ficaria de fora do âmbito do dever de prestação de contas e, com isso, da jurisdição financeira.

65. Por essa razão, *para evitar eventuais vazios ou situações de dúvida quanto ao dever de prestação de contas*, sugere-se aditar as seguintes alíneas ao artigo 62.º:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 62.º	Risco de deixar de fora do dever de prestação de contas importantes responsáveis pela gestão de fundos públicos que não se encontram enquadrados em entidades subsumíveis nas várias alíneas deste artigo.	Aditamento das seguintes alíneas: <i>“Estão sujeitos ao dever de elaboração e prestação de contas:</i> [...] <i>k) Os conselhos administrativos ou comissões administrativas ou de gestão, outros administradores, singulares ou colegiais, ou responsáveis por dinheiros ou outros ativos do setor público ou de estabelecimentos que ao setor público pertençam;</i> <i>l) Outras entidades maioritariamente financiadas, por mais de 3 exercícios, por subvenções, subsídios ou apoios financeiros não reembolsáveis, pelas entidades da administração central, regional ou local e segurança social.”</i>

66. Recomenda-se ainda a atualização dos **prazos** fixados para a apresentação das contas no **n.º 1 do artigo 63.º da Proposta de Lei**, em conformidade com alterações de outros regimes legais e alinhadas com a automatização da produção das contas, que aconselha a antecipação do ciclo da prestação e verificação das contas. Assim, sugere-se:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 63.º, n.º 1	Os prazos estabelecidos não correspondem aos que resultam de outra legislação, em virtude da necessidade de compatibilizar as contas públicas prestadas aos vários níveis de administração	Alteração dos prazos previstos no n.º 1 do artigo 63.º: <i>“1 -As contas são prestadas por anos económicos e remetidas ao Tribunal de Contas até 31 de março do ano seguinte àquele a que respeitam, sem prejuízo de as contas consolidadas serem remetidas até 31 de maio”.</i>

3. Verificação das Contas

67. Se há aspeto em que a reforma do regime processual do Tribunal de Contas se justifica é quanto à verificação de contas, para o adaptar às normas e standards internacionais de contabilidade, de verificação de contas e de auditoria, e ao contexto digital em que hoje são preparadas e prestadas as contas. O que facilita também uma mais harmonizada articulação com os procedimentos de outros auditores.
68. Apesar de o Tribunal já ter modificado os seus próprios procedimentos, continua a conviver com qualificações legais obsoletas e desajustadas como o são as verificações externas e internas, sendo por isso oportuno a reforma da lei incluir este ajustamento.
69. Na realidade, as verificações externas de contas correspondem hoje integralmente a *auditorias financeiras*, devendo reservar-se a designação de *exames de âmbito limitado* para as verificações internas, que atualmente ultrapassam a demonstração numérica do débito e crédito e a verificação dos saldos (expressões associadas a uma contabilidade unigráfica e em base de caixa, hoje inexistente).
70. Acresce que não se justifica o previsto no **n.º 4 do artigo 65.º** da Proposta, porquanto a verificação de contas pelo Tribunal é efetuada por um órgão constitucional supremo, legalmente competente, a qual integra critérios não abordados por auditores privados, designadamente quanto à legalidade das operações subjacentes. Para além do mais, a audição de terceiros e a fundamentação das decisões já se encontra prevista noutras normas.



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 3.º, n.º 1, alínea e)	As expressões “verificação interna” e “verificação externa” de contas correspondem a qualificações legais obsoletas e desajustadas, sendo oportuno a sua atualização. As “verificações internas de contas” correspondem a <i>exames de âmbito limitado</i> e as “verificações externas de contas” correspondem hoje a <i>auditorias financeiras</i> .	Alteração da redação da alínea e) do n.º 1 do artigo 3.º, no seguinte sentido: “1 – [...]: a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) [...]; e) Fazer a verificação das contas e da demais informação financeira relevantes das entidades contabilísticas sujeitas à sua prestação, nos termos da presente lei; f) [...]; g) [...].”
Artigo 16.º, alínea b)	<i>Idem.</i>	Alteração da redação da alínea b) do artigo 16.º: “[...]: a) [...] b) 2.ª Secção, que exerce as funções de certificação e de emissão de pareceres, bem como de verificação de contas e de auditoria; ”
Artigo 65.º	Desajustamento entre o preceituado, as características atuais dos sistemas contabilísticos públicos e os novos procedimentos de verificação em ambiente digital.	Substituição integral do artigo 65.º por: “Auditoria e verificação de contas 1 – O Tribunal verifica as contas que lhe são prestadas, com o objetivo de emitir um juízo de auditoria financeira sobre as mesmas. 2 – Em função de análises de risco, o Tribunal pode proceder à verificação de contas com um âmbito mais limitado, para verificar determinados indicadores ou operações, designadamente a conformidade das contas com os princípios e regras aplicáveis, a demonstração numérica das operações realizadas, a exatidão e correção contabilística dos saldos ou a regularidade financeira de operações subjacentes. 3 – As auditorias ou verificações às contas podem ser realizadas ao longo do exercício, de acordo com os critérios fixados no programa anual de fiscalização e no regulamento do Tribunal, e têm em conta os trabalhos de outros auditores nos termos das normas internacionais de auditoria. 4 – Em resultado da verificação de contas referida no n.º 2, o Tribunal procede à homologação das contas ou à sua recusa, podendo formular reservas e/ou recomendações. 5 – A decisão de homologação não prejudica a realização de auditorias a aspetos não verificados e pode ser revogada quando haja conhecimento superveniente de factos com impacto nas demonstrações financeiras.”

71. Um outro aspeto do regime da fiscalização sucessiva que, na perspetiva da Comissão Permanente, vem regulado na Proposta de Lei em termos menos ajustados, diz respeito à **reapreciação e recurso dos relatórios que culminam ações de controlo**.
72. Os seus pressupostos estão previstos, nos **artigos 70.º e 111.º, n.º 2**, da Proposta de Lei, 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.
73. Conforme referido no acórdão n.º 812/2017 daquele Tribunal, a Constituição apenas impõe que os visados em processos de natureza não criminal sejam previamente ouvidos e possam defender-se das imputações que lhe sejam feitas. Exigência que é cumprida nos processos de auditoria e fiscalização no Tribunal de Contas, os quais obedecem ao princípio imperativo do contraditório, sendo as respostas dos visados sempre publicadas em anexo ao respetivo relatório.
74. Por outro lado, a imputação de condutas indiciariamente ilícitas aos auditados nos relatórios de ações de controlo deve culminar com a identificação de eventuais infrações financeiras, as quais são comunicadas ao Ministério Público e, caso sejam por este confirmadas, prosseguem para um processo jurisdicional na 3.ª Secção, o qual integra todas as garantias jurisdicionais de defesa. Assim, a evidenciação de condutas suscetíveis de ser julgadas como infrações financeiras num relatório de auditoria ou de controlo não tem conteúdo dispositivo final, razão por que não deve ter-se por impugnável.
75. Acresce que, na parte relativa à indicição de infrações, a apreciação da impugnação relativa aos relatórios de auditoria ou outras ações de controlo, nos termos irrestritos em que a Proposta de Lei admite tal impugnação para a 3.ª Secção, acarretaria, com muito elevada probabilidade, a criação de impedimentos para esta Secção julgar posteriormente os processos de efetivação de responsabilidade financeira decorrentes dessa ação, julgamento que é o núcleo da sua atividade.
76. Da natureza dos relatórios em causa, dos aspetos acima referidos e da jurisprudência do Tribunal Constitucional, decorre, assim, que *as possibilidades de impugnação neste âmbito devem ser limitadas apenas a decisões finais que lesem direitos subjetivos protegidos e somente quando não haja possibilidade de serem acautelados no processo jurisdicional que suceda ao relatório*. Sem prejuízo da possibilidade de *reclamação (portanto, para o órgão*



autor do relatório) para efeitos de controlo de eventuais situações de preterição de formalidades essenciais e de erros manifestos.

77. Acresce que a *impugnação deve ser analisada, não pela 3.ª Secção, mas na 4.ª Secção, aqui proposta* (cf. supra §§ 11-14), para garantir a distinção estrutural entre a função de fiscalização e a função de julgamento da responsabilidade financeira.
78. Assim, a Comissão Permanente entende ser uma solução mais adequada a de prever no **artigo 70.º** da Proposta de Lei, por um lado, a reclamação dos relatórios limitada aos casos em que haja preterição de formalidade essencial ou erros, inexactidões ou lapsos manifestos, remetendo-se para o Regulamento do Tribunal os respetivos trâmites processuais; e, por outro lado, a impugnação (ou recurso) limitada a decisões finais que lesem direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos, com a consequente revisão do disposto no **n.º 2 do artigo 111.º** nesse sentido.

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 70.º	O regime proposto desconsidera a especificidade das funções de fiscalização, o direito comparado e figuras paralelas, ignora as garantias já existentes quer no processo de auditoria quer no de efetivação de responsabilidades financeiras e excede a jurisprudência do Tribunal Constitucional, sendo ainda a solução de apreciação na 3.ª Secção incompatível com o julgamento das responsabilidades financeiras.	Alteração da redação da epígrafe e do artigo, nos seguintes termos: “Reclamação <i>Quando os relatórios de verificação das contas, de auditoria e de ações de controlo tenham sido aprovados com preterição de formalidade essencial ou contenham erros, inexactidões ou lapsos manifestos, os visados têm o direito de reclamar, nos termos definidos no regulamento do Tribunal.”</i>
Artigo 111.º, n.º 2	<i>Idem.</i>	Substituição por: “2 – As deliberações que aprovem relatórios finais de verificação de contas, auditoria e outras ações de controlo são recorríveis com fundamento na restrição de direitos e interesses legalmente protegidos, pelos respetivos titulares, e quanto à fixação de emolumentos”.

V. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

79. Relativamente ao regime da responsabilidade financeira, a Proposta de Lei apresenta na exposição de motivos e em vários preceitos do capítulo III pressupostos e soluções incompatíveis com o enquadramento constitucional e dogmático do direito substantivo e

adjetivo das infrações financeiras, como oportunamente se destacou no Parecer 1/2026-CP, cujo teor se considera aqui integralmente reproduzido (cf. §§ 8-9, 11, 13, 15, 20, 29, 31, 65-92, 102 e 104-105)⁸.

80. Sublinhe-se também que o direito das infrações financeiras é um direito sancionatório público consagrado no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição e vinculado ao princípio da tipicidade e da determinabilidade conforme destacado em jurisprudência do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas.
81. Ora, a reforma da LOPTC poderia ser a oportunidade para apresentar soluções renovadas, alinhadas com a evolução verificada em outros direitos sancionatórios públicos nas últimas três décadas, como a consagração da responsabilidade financeira de pessoas coletivas, mantendo e aprofundando a congruência com as categorias dogmáticas adotadas nos outros direitos sancionatórios públicos (designadamente em sede de imputação subjetiva).
82. A Proposta de Lei, contudo, parece inspirar-se nos regimes de responsabilidade centrados no dano e não vinculados ao pressuposto e requisito de tipicidade e determinabilidade legais (como as responsabilidades civis reguladas no Código das Sociedades Comerciais e no Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, ou ainda a responsabilidade *erariale* italiana), os quais são conformados por requisitos e finalidades distintos, podendo compreender responsabilização por condutas não tipificadas na lei e com resultados de danos que não são considerados no direito das infrações financeiras. A adotar-se a nova abordagem propugnada na Proposta de Lei, então em coerência, como sucede nesses regimes jurídicos, não seria necessária a tipificação legal das condutas e responsabilizar-se-ia os agentes também por outros resultados, tais como a restituição do enriquecimento sem causa e os lucros cessantes. Mas não é essa a solução da Proposta de Lei.
83. Acrescente-se que, a haver algum paralelismo com o regime aplicável a gestores privados, seria com o regime contraordenacional em que o valor protegido são as receitas públicas (as quais vão ser objeto dos atos de despesa tutelados pelo regime das infrações financeiras). Plano em que, recorde-se, o artigo 24.º, n.º 1, do Regime Geral das Infrações Tributárias

⁸ Importa destacar que as normas substantivas e processuais sobre responsabilidade financeira constantes da atual LOPTC e as respetivas interpretações adotadas pela 3.ª Secção do Tribunal de Contas são diretamente recorríveis para o Tribunal Constitucional, que nas apreciações empreendidas em recursos de fiscalização concreta nunca identificou inconstitucionalidades.

estabelece: *“Salvo disposição expressa da lei em contrário, as contraordenações tributárias são sempre puníveis a título de negligência”.*

84. Em conformidade com o exposto, a Comissão Permanente elenca em seguida as principais disposições relativas ao regime de responsabilidade financeira que, na sua perspetiva, carecem de *revisão de modo a assegurar um regime de responsabilidade financeira efetivo à luz das finalidades do modelo constitucional de prevenção geral e especial de condutas violadoras de normas financeiras.*

1. Regime da culpa

85. Começa-se por destacar o disposto no **n.º 4 do artigo 73.º** da Proposta de Lei. Na medida em que, no n.º 5 do artigo 75.º, se pretende alargar o âmbito de exclusão de responsabilidade por via de informação ou parecer prévio também aos casos em que a obtenção prévia da informação ou parecer não seja legalmente obrigatória, então, *paralelamente, deve exigir-se que a responsabilização abarque ainda os autores dessas informações ou pareceres que excluem a culpa do decisor*, sob pena de estar encontrada uma via fácil de esvaziar o direito sancionatório e a prossecução das suas finalidades, devendo por isso *eliminar-se a expressão “legalmente obrigatório”.*

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 73.º, n.º 4	Sempre que um parecer tenha o efeito de excluir a culpa do decisor, impõe-se que a responsabilidade possa recair sobre o autor do parecer ou informação (como aliás consta hoje do artigo 61.º, n.º 4, da LOPTC e do artigo 80.º-A, n.º 2, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais).	Alteração da redação do n.º 4 do artigo 73.º, no seguinte sentido: <i>“4 – Sempre que a prática do facto constitutivo da infração seja precedida de parecer ou informação, a responsabilidade recai também sobre quem naqueles pareceres ou informações não esclareça os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.”</i>

86. O **n.º 1 do artigo 75.º** da Proposta de Lei rompe com o cânone do *direito sancionatório público*, nos termos do qual *a imputação subjetiva das infrações típicas deve ser reportada*

às categorias do dolo e negligência, como sucede em todos os direitos dessa natureza (criminal, contraordenacional, disciplinar e administrativo em sentido estrito)⁹.

87. Na verdade, a ponderação da culpa leve ou diminuta para efeitos de dispensa de sanção ou do dever de reposição constitui matéria das consequências jurídicas da infração. Acresce que *a ponderação do grau da culpa pode, ainda, determinar a relevação da responsabilidade* (ao abrigo do artigo 80.º da Proposta de Lei, obstando mesmo à ação jurisdicional por via do incidente previsto no artigo 101.º da Proposta). Por outro lado, a pretensão da Proposta de Lei de um regime completo sobre dolo e negligência exige *regulação direta e clara do tema do erro* (em termos similares ao artigo 8.º, n.º 2, do Regime Geral das Contraordenações).
88. Finalmente, a redação do **n.º 4 do artigo 75.º** da Proposta de Lei é inadmissível e geradora de *privatização de decisões sobre direito sancionatório público*. Os pareceres e informações com potencial impacto na exclusão da culpa do agente apenas podem ser *proferidos no quadro de pronúncia de órgão com competência legal ou regulamentar* para o efeito e exige *a responsabilização dos respetivos emitentes por via do n.º 4 do artigo 73.º* (vd. supra § 85, sobre a análise deste preceito).
89. Por tudo isto, tendo em vista assegurar um regime de responsabilidade financeira e de culpa coerente com o modelo constitucional do direito sancionatório público, a Comissão Permanente propõe a seguinte redação para o **artigo 75.º**, próxima, em boa medida, da redação constante do Anteprojeto de 2020:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 75.º	A restrição da responsabilidade apenas a casos de dolo ou culpa grave prejudica a função preventiva do direito financeiro sancionatório, representando um risco para as finanças públicas. Acresce que a Proposta de Lei não regula aspetos de regime essenciais, como o do erro, e apresenta incongruências (v.g., ao apelar à ponderação da culpa e do grau de culpa em outros pontos do regime de responsabilidade).	Alteração da redação da epígrafe e do artigo, nos seguintes termos: “Dolo, negligência e Culpa 1- As infrações financeiras são praticadas a título de dolo ou negligência, nos termos previstos na presente lei. 2- O erro sobre elementos do tipo, sobre a proibição, ou sobre um estado de coisas que, a existir, afastaria a ilicitude do facto ou a culpa do agente, exclui o dolo. 3- A culpa é apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

⁹ E, como se referiu supra, mesmo quando se considera a responsabilidade dos gestores privados, o regime com alguma conexão com o direito sancionatório de atos relativos à despesa pública é o artigo 24.º, n.º 1, do Regime Geral das Infrações Tributárias, que apela também a tais categorias.



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
	A redação do n.º 4 do artigo 75.º é inadmissível e geradora da privatização de decisões sobre sancionamento de infrações financeiras (cf. §§ 79-82 do Parecer 1/2026-CP).	4 – Para os efeitos previstos no número anterior, o Tribunal tem em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição. 5- Age sem culpa quem atuar em conformidade com as informações e ou pareceres prévios, desde que emitidos pelo serviço, departamento ou órgão legal ou regulamentarmente competente da entidade em que o responsável se insere ou de organismo público externo competente em razão da matéria, e que tenha induzido à prática da infração. 6 – Não há lugar à exclusão prevista no número anterior se os pareceres ou informações forem obscuros ou contraditórios ou quando se revelarem insuficientes em face de dúvidas objetivamente justificadas sobre a respetiva conformidade legal.”

2. Infrações financeiras

90. Destaca-se, ainda, o elenco 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, 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. Tal opção implica 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.
91. Acresce que *na Proposta de Lei 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 redutor), o pagamento ilegal de adiantamentos e o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal.

92. Caso se entenda que algumas dessas regras devem ser alteradas, afigura-se que a via mais transparente será a alteração dessas mesmas normas (secundárias) e não por meio da desresponsabilização de condutas que violam princípios e regras sobre despesa pública, colocando em causa a finalidade de prevenção especial (demonstrar a vigência de regras sobre despesas públicas) e geral (dissuadir a sua violação) – *vd.* §§ 83 a 87 do Parecer 1/2026-CP.
93. Tome-se o exemplo da alínea *n)* do artigo 76.º da Proposta de Lei, que, 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”*, obsta à repressão de condutas violadoras de regras legais imperativas, concretizadoras dos princípios da transparência, imparcialidade e concorrência, e atinge o núcleo do interesse público tutelado na lei vigente, debilitando não só a prevenção geral do direito das infrações financeiras (não criminais), como também a sua função preventiva e antecipatória relativamente a condutas criminais (sendo pacífico entre vários organismos que a contratação pública é uma das áreas mais permeáveis a corrupção e criminalidade conexa).
94. Neste segmento, a Proposta de Lei afasta-se das soluções equilibradas e motivadas do artigo 77.º do Anteprojeto de 2020, cuja retoma se defende no presente parecer, sem prejuízo de algumas reformulações em sintonia com fórmulas da Proposta de Lei, nos termos a seguir expostos.
95. Assinala-se ainda, neste contexto, que o crescente reforço tecnológico dos serviços da Administração Pública para promover a simplificação e a eficiência da sua atividade implica, por outro lado, novos desafios na identificação do responsável *por decisões assentes na utilização de sistemas algorítmicos que venham a produzir resultados com impacto financeiro negativo no erário público*, sendo por isso avisado *ponderar a responsabilização financeira*, em especial quando em causa esteja a violação de deveres legais ou regulamentares de supervisão da conceção, desenvolvimento e utilização de tais sistemas no âmbito da atividade de controlo ou de decisão com potencial impacto nas finanças públicas.



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 76.º	O artigo exclui do elenco das infrações financeiras várias condutas violadoras de normas legais essenciais em sede de despesa pública. Se a sua violação é irrelevante para o direito, então devem essas normas legais ser alteradas, em vez de se desresponsabilizar condutas que as violam. De outro modo, prejudica-se a finalidade de prevenção especial e geral do regime sancionatório financeiro.	Alteração da redação do artigo 76.º, nos seguintes termos “[...]”: a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) [...]; e) <i>A atribuição de subvenções públicas ou qualquer outra vantagem financeira em violação da lei;</i> f) <i>A utilização de prestações obtidas a título de subvenção ou subsídio, ou de dinheiros, vantagens patrimoniais ou financeiras, ou outros valores públicos, nacionais ou europeus, em finalidade diversa da legalmente prevista ou para que foram especificamente destinados;</i> g) <i>A violação ostensiva, no exercício de mandato de gestão constante de carta de missão ou de outro instrumento de natureza equivalente, de normas que fixem critérios e objetivos para a gestão dos recursos financeiros públicos alocados às entidades referidas no artigo 2.º, ou a projetos ou ações inscritas em programas orçamentais;</i> h) <i>A violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;</i> i) <i>A violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;</i> j) <i>O incumprimento de normas legais relativas à contração ou utilização de empréstimos públicos, bem como pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento;</i> k) <i>O incumprimento do dever de fiscalizar a aplicação ou utilização de dinheiros ou outros valores públicos pelas entidades beneficiárias para os fins a que legalmente se destinam;</i> l) [...] m) <i>A utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas;</i> n) <i>Violação de normas legais relativas à contratação pública que possam alterar o resultado financeiro;</i> o) [...]; p) [...]; q) [...]; r) <i>O não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, à efetivação de penalizações ou a restituições devidas ao erário público;</i> s) <i>O não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal.”</i>



3. Consequências Jurídicas

96. O n.º 5 do artigo 77.º da Proposta de Lei é uma norma incongruente, pois estabelece um limite abstrato em termos de consequências jurídicas pela prática de uma pluralidade de infrações sem ter por referência qualquer conceito de concurso e/ou sucessão de infrações, além de não estar sustentada em qualquer fundamento político-legislativo. Não existe motivo para alguém por via da prática de várias infrações (que podem não ter qualquer relação entre si e reportar-se a regras completamente distintas) ganhar uma imunidade em termos de multas, o que, aliás, prejudica, desde logo, a finalidade preventiva (especial) do direito das infrações financeiras.

97. Assim, propõe-se a **eliminação do n.º 5 do artigo 77.º** e, em coerência com as propostas acima apresentadas, sugere-se **aditar** ao artigo 77.º **um novo número**, a determinar a redução a metade do limite máximo da multa, se a infração for cometida com negligência.

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 77.º	Em coerência com as alterações propostas no presente parecer, é necessário retomar a moldura distinta para as infrações negligentes. O n.º 5 do artigo 77.º da Proposta de Lei é uma norma incongruente pois estabelece um limite abstrato pela prática de uma pluralidade de infrações sem ter por referência qualquer conceito de concurso e/ou sucessão de infrações, e em prejuízo da finalidade preventiva especial do direito de infrações financeiras.	Alteração da redação do artigo 77.º, no seguinte sentido: <i>“1 – [...] 2 – [...] 3 – [...] 4 – Se a infração for cometida com negligência, o limite máximo da multa será reduzido a metade. 5 – Se o responsável proceder ao pagamento da multa antes da entrada do requerimento a que se refere o artigo 101.º, o montante a liquidar é o mínimo.</i>

98. Como se referiu a respeito do artigo 75.º, *delimitar a responsabilidade quanto a culpa grave apenas se afigura adequado a condutas que não compreendem violações de prescrições legais diretas e inequívocas que implicam a desproteção das finanças públicas* e do respetivo interesse público. Acresce que existe ainda a possibilidade de relevação ao abrigo do artigo 80.º ou atenuação especial da consequência jurídica. Assim, *também quanto ao regime relativo ao dever de reposição em caso de dano para o erário público*, regulado no artigo 78.º da Proposta de Lei, justifica-se integrar disposições que reflitam aquelas diferenças.

99. Neste segmento recuperam-se as soluções apresentadas e motivadas dos n.ºs 2 a 5 do artigo 78.º do Anteprojeto de 2020, propondo-se que o disposto no **n.º 1 do artigo 78.º** da Proposta de Lei compreenda o dano decorrente das infrações previstas nas alíneas a) a f) do n.º 1 do artigo 76.º e a introdução de dois novos números: um para cobrir também o dano decorrente da situação prevista na alínea g) do n.º 1 do artigo 76.º e outro para limitar o dever de reposição nos casos previstos nas alíneas d) e g) quando as infrações sejam praticadas com dolo ou culpa grave.
100. Uma última observação se impõe a propósito deste artigo 78.º. O n.º 2 do artigo 78.º, determina, tal como resultava do n.º 5 do artigo 59.º da LOPTC, o poder de o Tribunal de Contas condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes, sempre que da violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resultar para a entidade pública obrigação de indemnizar, mas inova ao acrescentar *“desde que uma tal matéria não esteja atribuída a outras ordens judiciais”*.
101. Ora, o sentido deste inciso final não é claro. A ter em vista o exercício judicial do direito de regresso ao abrigo de outros regimes de responsabilidade, importa notar que, como a condenação à reposição das quantias supõe um dano para o erário público, estando o mesmo suprido, não se verifica o pressuposto do dever de reposição, tornando irrelevante aquela ressalva final no n.º 2. Assim, considera-se avisada a **eliminação do inciso final do n.º 2 do artigo 78.º**, até por poder gerar dúvidas na delimitação da jurisdição financeira, como se explicou no Parecer 1/2026-CP (cf. §§ 91-92).

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 78.º	As considerações acima tecidas a propósito do artigo 75.º valem também no âmbito do dever de reposição, devendo diferenciar-se os casos de violação direta de normas financeiras imperativas de outras situações de desconformidade com a lei, e devendo ainda, por exemplo, limitar-se o dever de reposição em certos casos a infrações praticadas com dolo ou culpa grave. A parte final do n.º 2 do artigo 78.º parece ser desnecessária e pode suscitar dúvidas, propondo-se, por isso, a sua eliminação.	Alteração da redação do artigo 78.º: <i>“1 – Se da prática de infração financeira prevista nas alíneas a) a f) do n.º 1 do artigo 76.º, resultar dano para o erário público, pode ainda haver lugar à reposição das quantias abrangidas pela infração nos termos da presente lei.</i> <i>2 – No caso de o dano ou prejuízo para o erário público resultar da prática da infração prevista na alínea g) do n.º 1 do artigo 76.º pode ainda haver lugar à reparação das perdas e danos daí resultantes.</i> <i>3 – Nos casos previstos nas alíneas d) e g) do n.º 1 do artigo 76.º, só há lugar a reposição ou reparação, respetivamente, quando a infração tenha sido praticada com dolo ou culpa grave.</i>



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
		<i>4 – Sempre que da violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resultar para a entidade pública obrigação de indemnizar, o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes.</i> <i>5 – [Anterior n.º 3].“</i>

102. Considera-se ainda oportuna a revisão do **artigo 80.º** da Proposta de Lei, por ser inadequado o tratamento numa única norma de duas situações que, segundo o próprio regime proposto, assentam em pressupostos distintos e têm efeitos processuais diferentes. Assim, propõe-se a regulação autónoma, em dois números, da relevação e da “redução”: por um lado, a *relevação*, que pode ter lugar antes do processo jurisdicional ou no âmbito de decisão final; por outro lado, a “*redução*” da multa ou reposição, a determinar necessariamente em sede de sentença (note-se que a “redução” é, em regra, designada por “atenuação especial” das consequências jurídicas).

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 80.º	O tratamento numa única norma de duas situações distintas e com implicações processuais diferenciadas segundo o mesmo diploma é inadequada, devendo ser separada a relevação (que pode ter lugar antes do processo jurisdicional ou no âmbito de decisão final) da redução da multa ou reposição (necessariamente em sede de sentença).	Alteração da redação do artigo 80.º: <i>“1 - Quando o agente atue com negligência e a culpa for diminuta o tribunal pode relevar a multa ou dever de reposição.</i> <i>2 - O tribunal pode reduzir o montante da multa ou de reposição atendendo à culpa do agente e às circunstâncias anteriores ou posteriores à infração.”</i>

103. Importa ainda atender ao **n.º 4 do artigo 81.º** da Proposta de Lei, para assinalar que o prazo de 5 anos para o cancelamento do registo se afigura ser demasiado curto, quer por consideração da finalidade e das especificidades dos efeitos deste tipo de registo, à luz das quais deve ser aferida a proporcionalidade do prazo de conservação dos dados, quer também tendo em conta a possibilidade de renovação de mandatos ou de outros vínculos jurídicos no exercício do mesmo tipo de funções de gestão ou de decisão pública.



104. Em face do exposto, a Comissão Permanente propõe que *o prazo de cancelamento do registo seja o de 10 anos*, contados nos termos propostos no mesmo n.º 4 do artigo 81.º, *salvaguardando-se que a informação sobre a infração se pode manter associada à entidade ou serviço fiscalizado, desde que não esteja identificada a pessoa singular a quem a conduta foi imputada.*

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 81.º, n.º 4	O prazo de 5 anos revela-se curto e, por isso inadequado, atenta a finalidade do registo e a possibilidade de renovação sucessiva de mandatos ou outros vínculos jurídicos para o exercício de funções de gestão financeira pública. A tutela dos direitos da pessoa singular visada ou condenada não deve impedir que o Tribunal conserve informação relativa às entidades ou serviços fiscalizados sobre as infrações aí cometidas, pois tal não prejudica a finalidade do cancelamento do registo, garantida que seja a não utilização dessa informação contra o visado.	Alteração do n.º 4 do artigo 81.º e aditamento de um novo número: <i>“4 – O registo deve ser automaticamente cancelado decorridos dez anos sobre a data do cumprimento da sanção ou do cumprimento do dever de reposição ou sobre a data da decisão judicial de relevação da responsabilidade, e desde que, entretanto, não tenha ocorrido nova decisão de aplicação de sanção ou de condenação à reposição por infração financeira.</i> <i>5 – O disposto no número anterior não impede que o Tribunal conserve informação sobre a infração associada à entidade ou serviço fiscalizado, desde que não esteja identificada a pessoa singular a quem a conduta foi imputada.”</i>

4. Prescrição

105. Como se destacou no Parecer 1/2026-CP (§§ 88-90), o **artigo 83.º** da Proposta de Lei compreende uma radical *alteração do regime sobre prescrição do procedimento por infrações financeiras, ao reduzir o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira para 5 anos*, nos casos em que a LOPTC prevê 10 anos (responsabilidade reintegratória ou, na terminologia da Proposta de Lei, dever de reposição), *e ao afastar causas de suspensão previstas no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC.*
106. Tais soluções são tanto mais desajustadas, quanto o procedimento de condenação por infrações financeiras é o único que em direito sancionatório público não penal exige em primeira e segunda instância uma decisão jurisdicional precedida por audiência de julgamento (sendo certo que a 3.ª Secção procede ao julgamento com celeridade sem paralelo em termos de outros processos jurisdicionais). Acrescente-se que, por regra, as notícias de infrações financeiras são obtidas em processos de auditoria e a lei é, neste âmbito, particularmente exigente em termos de procedimentos subsequentes legalmente

obrigatórios – o que aliás se alarga no regime procedimental da Proposta de Lei quanto ao procedimento do Ministério Público.

107. Tendo presente que a Proposta de Lei não adota a remissão para o Código Penal, é também *essencial 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).

108. Deste modo, a Comissão Permanente vem propor que se altere a redação do **artigo 83.º** nos seguintes termos:

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 83.º	A restrição dos prazos de prescrição, além de desajustada (porque tanto o processo de auditoria e de apuramento das evidências de infrações financeiras, como o processo de julgamento da responsabilidade financeira são especialmente garantísticos, com diferentes momentos de contraditório, o que estende o período total da sua duração), promove a desresponsabilização de infratores, sendo, por isso, essencial corrigir esta disposição. É também essencial uma regra equivalente à que consta 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.	Alteração da redação do artigo 83.º: “1 – O procedimento extingue-se por efeito de prescrição quanto tiverem decorrido os seguintes prazos: a) 10 anos, quando se tratar de infrações previstas nas alíneas a) a g) do artigo 76.º; b) 5 anos, nos casos restantes. 2 – O prazo da prescrição do procedimento suspende-se nas seguintes situações: a) Com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria ou do exame limitado às contas e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos; b) Enquanto a sentença condenatória, após notificação ao arguido, não transitar em julgado. 3 – Nos casos de arquivamento do Ministério Público, o prazo de prescrição suspende-se até ao termo do prazo perentório de impugnação daquela decisão ou à prolação da decisão hierárquica que decide a impugnação deduzida contra o arquivamento. 4 – [Anterior n.º 3] 5- A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal de prescrição acrescido de metade.”



109. Finalmente, considere-se ainda o **artigo 84.º** da Proposta de Lei, para se especificar, no n.º 1, que *a aplicação de multas processuais é decidida pelo juiz titular do processo* no âmbito do qual a conduta infratora se verifica.

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 84.º	A Proposta de Lei não especifica a quem compete o poder de aplicar sanções processuais, propondo-se a solução que corresponde ao que sucede hoje.	Alteração da redação do n.º 1 do artigo, no seguinte sentido: <i>“1 – Para assegurar o cabal exercício das suas competências, o Tribunal de Contas, através do juiz titular do processo, pode aplicar multas nos casos seguintes:</i> <i>[...]”</i>

VI. DISPOSIÇÕES GERAIS

110. Importa ainda ressaltar algumas disposições da Proposta de Lei que suscitam dúvidas ou reservas e que afetam transversalmente a atividade do Tribunal de Contas.

1. Interpretação de normas

111. Destaca-se, em primeiro lugar, o disposto no **n.º 2 do artigo 8.º** da Proposta de Lei. Esta é uma disposição sem paralelo noutros regimes relativos à organização e processo de outras jurisdições.
112. Com a sua introdução, pretender-se-á, de acordo com a exposição de motivos, “[...] *dar resposta ao problema da parcial sobreposição da jurisdição financeira com outras jurisdições constitucionalmente garantidas, designadamente com a jurisdição administrativa, estabelecendo que, sempre que na legislação aplicável pelo Tribunal de Contas se empreguem termos próprios de outros ramos de direito, em especial de Direito Administrativo, sejam tais termos interpretados no mesmo sentido daquele que aí têm*”.
113. Ora não se vê como possam os “termos” empregues na legislação financeira, ainda que com origem ou aplicabilidade noutros ramos de direito, deixar de ser interpretados nos termos previstos no n.º 1 do artigo 8.º da Proposta de Lei, ou seja, segundo “as regras e princípios gerais de interpretação e aplicação das leis”. Entre os quais se conta a reconstituição, a partir dos textos, do “pensamento legislativo”, tendo em conta

nomeadamente a “unidade do sistema jurídico” e “as circunstâncias em que a lei foi elaborada”, como se prevê no artigo 9.º, n.º 1, do Código Civil.

114. Assim, se com o referido artigo 8.º, n.º 2, da Proposta de Lei se pretende consagrar algo diferente, tal preceito dificilmente será compatível com o *princípio constitucional da autonomia da jurisdição financeira*, decorrente do artigo 214.º da Constituição. Até porque não se conhece hierarquia de ramos de direito que menorize o direito público financeiro.

115. Assim, a Comissão Permanente considera avisada a eliminação o n.º 2 do artigo 8.º.

Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 8.º, n.º 2	Desnecessidade desta disposição, que não tem paralelo noutros regimes relativos à organização e processo de outras jurisdições, em face das regras e princípios gerais de interpretação consagrados no Código Civil.	Eliminação do n.º 2 do artigo 8.º

2. Acesso a informação

116. A propósito do **artigo 10.º** da Proposta de Lei, que regula o acesso à informação pelo Tribunal de Contas, importa clarificar o disposto no n.º 4.

117. Sendo certo que o n.º 1 pretende regular o acesso à informação no âmbito de cada concreto processo de controlo ou jurisdicional, *importa precisar que o que está em causa no n.º 4 é o acesso a informação antes de se iniciar uma ação de controlo*, para identificação dos riscos para o interesse público financeiro.

118. Ora, como o planeamento das ações de controlo é uma das fases inseridas nessas ações, ulterior, portanto à decisão da sua realização, sugere-se, para maior clareza e rigor técnico-jurídico, a seguinte redação do **n.º 4 do artigo 10.º**:



Disposição da Proposta de Lei	Problema/Impacto	Proposta
Artigo 10.º, n.º 4	Para maior rigor jurídico-técnico, o n.º 4 não se deve referir ao “planeamento” das ações de controlo, mas sim à sua escolha.	Alteração do n.º 4 do artigo 10.º, no seguinte sentido: <i>“4 – O Tribunal pode ainda aceder à informação tratada por entidades e organismos públicos, na medida do necessário a análises de risco para a identificação de ações de controlo ou outras atividades integradas na sua missão, com garantias de confidencialidade e desde que adotadas medidas mitigadoras do impacto sobre os direitos fundamentais dos respetivos titulares, designadamente medidas de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais”.</i>

Lisboa, 8 de julho de 2026

A Presidente

(Filipa Urbano Calvão)

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”¹. 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 Europeia², a consagração do Tribunal de Contas como “*órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e do*

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

² 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 independência³ 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)⁴, 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

³ 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.

⁴ Vejam-se, designadamente, os critérios de Copenhaga.

quais visam assegurar o controlo independente e eficaz da gestão financeira pública⁵. 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 supremas de controlo financeiro externo de natureza jurisdicional⁶ –, 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,

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

⁶ 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:
- No esvaziamento da função jurisdicional financeira, seja quanto à fiscalização prévia, seja quanto à efetivação de responsabilidades;
 - Na previsão, em abstrato, da possibilidade de o poder de efetivar a responsabilidade financeira ser matéria da competência de outros tribunais; e
 - 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 escrutínio⁷. 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.

⁷ 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 nacionais⁸;
- 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 financeira⁹.

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

⁸ 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.

⁹ 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, consequentemente, 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 ilegitimamente 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 mantém 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 ilegalidade¹⁰ 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 verifiquem 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**

¹⁰ “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 dimensões¹¹:

- 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 supramencionadas 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.

¹¹ 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 públicos¹². 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 supramunicipais 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

¹² 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 incluiriam 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.”¹³ 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**.

¹³ 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 consequente 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 juízes 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 juízes 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. Recorda-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 supremas 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 enquadramentos, 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. Recordar-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 atuação¹⁴.

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)

¹⁴ Cf. https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/autoavaliacao/Documents/autoavaliacao_texto_final.pdf