TRIBUNAL DE CONTAS

COMISSÃO PERMANENTE

PARECER 4/2026-CP

PROPOSTA DE LEI N.º 96/XVII/1.ª

I. Introdução

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) da Assembleia da República, por comunicação recebida em 23 de outubro de 2026, veio solicitar a emissão de parecer do Tribunal de Contas sobre a Proposta de Lei n.º 96/XVII/1.ª, a qual pretende proceder à segunda alteração aos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas, aprovados em anexo à Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

Nos termos 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), compete à Comissão Permanente do Tribunal de Contas emitir o referido parecer.

De acordo com a respetiva exposição de motivos e correspondente articulado, a Proposta de Lei em causa visa:

- Transpor parcialmente para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE, a qual estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros da União Europeia (UE), em revisão das regras contidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- Assegurar a compatibilização do respetivo regime com a proposta de alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), apresentada pelo Governo à Assembleia da República, e com o novo mecanismo de revisão de despesas, previsto pelo Decreto-Lei n.º 87/2025, de 25 de julho;
- Introduzir alguns ajustamentos relativamente a práticas de funcionamento interno ou de relação interinstitucional, com o objetivo de melhorar o funcionamento e a potenciação do trabalho do Conselho das Finanças Públicas.

O constrangimento temporal imposto para a emissão da pronúncia, bem como o vasto conjunto de diplomas relacionados com este que se encontram em revisão legislativa, determina que o âmbito da opinião emitida seja limitado aos aspetos que, em termos imediatos e de forma

necessariamente não exaustiva, ressaltam de uma leitura simples da proposta, sobretudo por se relacionarem com aspetos ligados aos processos de fiscalização do Tribunal de Contas.

Por outro lado, importa ressalvar que a opinião emitida nesta fase não antecipa nem interfere com quaisquer posições que o Tribunal de Contas possa vir a tomar no âmbito dos seus processos de fiscalização e controlo.

II. Parecer

1. A Proposta de Lei n.º 96/XVII/1.ª apresenta-se coerente com as exigências resultantes do novo quadro de governação económica europeia, cuja transposição se impõe. Por outro lado, contribui para a modernização da arquitetura orçamental, articulando as atribuições do Conselho das Finanças Públicas com os novos instrumentos de gestão nacionais, incluindo em matéria de revisão da despesa.

A Proposta está também alinhada com o proposto em sede de revisão da LEO, muito embora, dada a precedência e valor reforçado da LEO (que contém, designadamente, a definição da missão e competência do Conselho das Finanças Públicas), se afiguraria ajustado que a sua eventual apreciação, discussão e aprovação fosse subsequente e dependente da revisão da LEO.

Refira-se, no entanto, que em ambas as Propostas de Lei (Estatutos do Conselho das Finanças Públicas e LEO) a redação é mais ampla do que o exigido pelo regime europeu.

Nos termos do artigo 8.º-A, aditado pela Diretiva (UE) 2024/1265, do Conselho, de 29 de abril de 2024, em conjugação com o estabelecido nos artigos 11.º e 23.º do Regulamento (UE) 2024/1263, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, as instituições orçamentais independentes devem assegurar o controlo do cumprimento das regras orçamentais "numéricas" específicas de cada país, designadamente as relativas ao défice, à dívida e aos objetivos orçamentais de médio prazo.

No articulado das Propostas de Lei de alteração da LEO e dos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas refere-se que ao Conselho das Finanças Públicas passará a competir '*monitorizar o cumprimento das "regras orçamentais" por parte das Administrações Públicas, incluindo dos subsetores específicos*'.

Ora, sendo certo que a expressão "regras orçamentais" deve ser interpretada como referindo-se às regras orçamentais "numéricas" introduzidas pelo regime europeu, ainda assim, a fim de mitigar devidamente qualquer eventual sobreposição deste controlo com os poderes de fiscalização da legalidade e regularidade financeiras atribuídos constitucionalmente ao Tribunal de Contas, a expressão deveria ser explicitamente delimitada às regras "numéricas" a que se reporta o quadro de governação económica europeia .

2. A Proposta inclui alterações com reflexo na transparência, autonomia e independência do Conselho das Finanças Públicas, de que se destacam as relativas à disponibilização de meios financeiros e de recursos adequados e estáveis, à sua autonomia decisória, à composição do Conselho e à escolha e designação dos seus membros, ao reforço da separação temporal entre mandatos e das garantias de independência e imparcialidade. São também detalhados preceitos importantes para a operacionalização eficaz e para o impacto do trabalho do Conselho das Finanças Públicas, designadamente quanto aos direitos de acesso à informação, à interação com o Parlamento e à publicitação dos relatórios, pronúncias e audições. Apreciam-se todas estas alterações como compatíveis com os requisitos de uma instituição orçamental independente, quer em face das exigências da sua missão quer da letra do artigo 8.º-A acima citado.

3. No que se refere à articulação entre as missões do Tribunal de Contas e do Conselho das Finanças Públicas, importa salientar que os mandatos, perspetivas de análise e instrumentos de atuação das duas instituições são distintos.

O Conselho das Finanças Públicas tem uma intervenção predominantemente analítica e prospetiva, focada na análise da orientação e dos resultados da política orçamental, que deve contribuir para a transparência das opções de política orçamental e para a garantia externa do cumprimento das vinculações europeias. Essa intervenção deve ser lida à luz do quadro de governação económica da UE, que prevê instituições orçamentais independentes, com funções, designadamente, de validação de previsões macroeconómicas, de avaliação da consistência, coerência e eficácia dos quadros orçamentais e de outras análises financeiras prospetivas.

Por seu turno, o Tribunal de Contas assegura, nos termos da Constituição e da lei, o controlo externo independente de toda a atividade financeira pública, bem como a justiça financeira,

através da efetivação de responsabilidades financeiras. Compete-lhe apreciar, verificar e/ou certificar a Conta Geral do Estado (CGE) e demais contas públicas, assegurar a auditoria externa das finanças públicas e respetivas entidades e agregados e exercer poderes jurisdicionais. O seu controlo abrange a verificação da legalidade, da regularidade e da conformidade do processo e da execução orçamental com as normas aplicáveis, incidindo também sobre a boa gestão financeira e sobre a qualidade da despesa pública. O critério central da sua apreciação é o da conformidade ou desconformidade com: *i)* as autorizações concedidas pela Assembleia da República; *ii)* as normas orçamentais e financeiras aplicáveis; e *iii)* os princípios da legalidade, regularidade e boa gestão financeira. A certificação, designadamente da CGE, tem ainda um valor jurídico que atesta a fiabilidade das contas, considerando o referencial contabilístico aplicável.

Incidindo a sua atividade sobre a mesma realidade económica e financeira e contribuindo, por vias distintas, para a transparência, responsabilidade e boa gestão dos recursos públicos, a atuação de ambas as entidades deve ser complementar e calibrada à luz da diferenciação das respetivas atribuições.

4. Nessa perspetiva, considera-se que a Proposta de Lei define os momentos de relação interinstitucional entre o Conselho das Finanças Públicas e o Tribunal de Contas de forma genericamente adequada.

5. Todavia e na linha do já transmitido anteriormente à COFAP pela Presidente do Tribunal de Contas[1], seria importante não abrir desnecessariamente espaços de eventual sobreposição nas atribuições de ambas as instituições.

Ora, para cumprir esse objetivo, importa que a atribuição de novos poderes ao Conselho das Finanças Públicas para monitorizar e avaliar *ex post* a execução orçamental e a observância de regras orçamentais seja feita "sem prejuízo dos poderes de fiscalização e auditoria do Tribunal de Contas" e em articulação com o mesmo.

Muito embora essa conclusão resulte da diferenciação das suas atribuições e, eventualmente, até da especificidade terminológica e institucional, seria de toda a

[1] *Vide* respostas, datadas de 27 de fevereiro de 2026 e de 20 de março de 2026, aos pedidos de contributos apresentados pelo Presidente da COFAP relativamente à reforma da apreciação parlamentar da CGE e à revisão da LEO, recebidos, respetivamente, em 13 de fevereiro de 2026 e 26 de fevereiro de 2026.

conveniência consagrar explicitamente este princípio no texto legal, a fim de evitar potenciais questões na implementação futura.

Em suma, nas vertentes referidas, a **Comissão Permanente do Tribunal de Contas expressa uma opinião global favorável às alterações propostas** aos Estatutos do Conselho das Finanças Públicas**, embora com as reservas referidas acima nos n.ºs 1 e 5.**

Assim, na perspetiva desta Comissão:

a) **A monitorização do Conselho das Finanças Públicas quanto ao cumprimento das "regras orçamentais" deverá ser explicitamente delimitada às regras orçamentais "numéricas";**

b) **A atribuição de novos poderes ao Conselho das Finanças Públicas para monitorizar e avaliar *ex post* a execução orçamental e a observância de regras orçamentais deverá ser efetuada "sem prejuízo dos poderes de fiscalização e auditoria do Tribunal de Contas" e em articulação com o mesmo.**

Lisboa, 3 de novembro de 2026

A Presidente

(Filipa Urbano Calvão)