



**Conselho das
Finanças
Públicas**

PARECER RELATIVO À PROPOSTA DE LEI 72/XVII/1 (GOV)

Junho 2026

Parecer n.º

03/2026

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Índice

Introdução	4
I - Apreciação na generalidade	4
a) Do enquadramento orçamental da nova organização e funcionamento do Tribunal de Contas (TdC)	4
b) Da mudança de paradigma no Tribunal de Contas.....	7
II - Apreciação na especialidade	9
Conclusão	9

Parecer relativo à Proposta de Lei (PPL) 72/XVII/1 (GOV) – *Revoga a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e aprova a nova lei de organização e processo do Tribunal de Contas*

INTRODUÇÃO

Em resposta ao pedido formulado pelo Senhor Presidente da Comissão Parlamentar da Reforma do Estado e Poder Local, Deputado Almiro Moreira, vem o Conselho das Finanças Públicas (CFP) emitir parecer sobre a proposta em epígrafe, com a seguinte chamada de atenção prévia:

No parecer, o CFP analisa apenas as matérias que se prendem com o âmbito da sua missão, tal como definida no artigo 7.º, n.º 1 da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) a saber: “pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e ao cumprimento da regra sobre o saldo orçamental, da regra da despesa da administração central e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento.”

Ou seja, no parecer serão evidenciados tão-só os aspetos atinentes ao enquadramento das finanças públicas, atendendo às suas implicações para a estabilidade orçamental e sustentabilidade financeira do Estado português. Relativamente aos demais aspetos, e por não se encontrarem no âmbito das competências do CFP, este não fará qualquer comentário.

I - APRECIACÃO NA GENERALIDADE

a) Do enquadramento orçamental da nova organização e funcionamento do Tribunal de Contas (TdC)

A primeira observação prende-se com a questão da precedência formal dos diplomas e da sua relação. Sabendo que a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) se encontra em processo de revisão e sendo esta uma lei de valor reforçado que acolhe aspetos fundamentais relativos à fiscalização orçamental, justificando-se que preceda a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), estranha-se a inversão do processo, ou seja, o facto de a PPL ora em análise ser apresentada antes, não estando previamente enquadrada pela LEO revista. Isto é tanto mais estranho quanto o autor da PPL qualifica a reforma do Tribunal de Contas (TdC) em curso, de ‘reforma profunda’ (ver Exposição de Motivos). A falta de enquadramento prévio de uma tal reforma, na sua sede própria, a LEO, pode ser interpretada como ausência de uma visão sistemática do nosso Direito Orçamental.

Atualmente, a LEO refere ou inclui expressamente o TdC nos seguintes preceitos:

Artigo 65.º

Documentos de prestação de contas da ECE e das entidades públicas

1 – A ECE e as entidades públicas elaboram, até 31 de março do ano seguinte ao ano económico a que as contas respeitam, os respetivos documentos de prestação de contas que entregam ao membro do Governo responsável pela área das finanças, ao membro do Governo da tutela e ao Tribunal de Contas.

(...)

Artigo 66.º

Conta Geral do Estado

(...)

4 – A Conta Geral do Estado é submetida a parecer do Tribunal de Contas, dentro do prazo referido no n.º 1.

5 – Para efeitos do número anterior, o parecer do Tribunal de Contas, a remeter à Assembleia da República até 30 de setembro do ano seguinte ao ano económico, é acompanhado das respostas entidades às questões que esse órgão lhes formular.

6 – A Conta Geral do Estado é igualmente submetida, dentro do prazo referido no n.º 1, a certificação do Tribunal de Contas, que a deve emitir até 30 de setembro.

Artigo 68.º

Controlo da execução orçamental

(...)

4 – O controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado compete ao Tribunal de Contas e é efetuado nos termos da respetiva legislação, sem prejuízo dos atos que cabem aos demais tribunais, designadamente aos tribunais administrativos e fiscais e aos tribunais judiciais, no âmbito das respetivas competências.

(...)

Artigo 70.º

Controlo cruzado

1 – As entidades responsáveis pelo controlo dispõem de poderes de controlo sobre quaisquer entidades, públicas ou privadas, nos casos em que estas beneficiem de subvenções ou outros auxílios financeiros concedidos pela entidade Estado e pelas demais entidades públicas ou aqueles poderes que se mostrem imprescindíveis ao controlo, por via indireta e cruzada, da execução orçamental.

2 – O controlo cruzado é efetuado apenas nos casos em que se revele indispensável e na medida do estritamente necessário ao controlo da execução orçamental e verificação da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos dinheiros e outros ativos públicos.

Artigo 72.º

Responsabilidade no âmbito da execução orçamental

(...)

3 – A responsabilidade financeira é efetivada pelo Tribunal de Contas, nos termos da respetiva legislação.

Artigo 75.º

Dever especial de informação ao controlo político

(...)

5 - A Assembleia da República pode solicitar ao Tribunal de Contas:

- a) Informações técnicas relacionadas com as respetivas funções de controlo financeiro;
- b) Relatórios intercalares e pareceres sobre os resultados do controlo da execução do Orçamento do Estado ao longo do ano;
- c) Quaisquer informações técnicas ou esclarecimentos necessários ao controlo da execução orçamental, à apreciação do Orçamento do Estado e do parecer sobre a Conta Geral do Estado.

A LEO aponta ainda para a criação de um sistema integrado de controlo que articule controlo interno e externo. Assim:

Artigo 69.º

Sistema de controlo da administração financeira do Estado

1 - O sistema de controlo da administração financeira do Estado compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito das administrações públicas.

2 - Integram o sistema de controlo da administração financeira do Estado a própria entidade responsável pela execução, os órgãos de fiscalização interna, as entidades hierarquicamente superiores de superintendência ou de tutela e os organismos de inspeção e de controlo do setor das administrações públicas.

A intenção do Governo, na PPL agora em análise e expressa na Exposição de Motivos, vai no sentido da eliminação futura da fiscalização prévia, preconizando que a “fiscalização preventiva da legalidade da despesa pública (venha a) ser assegurada por sistemas de controlo fiáveis”. No ínterim, a manutenção da fiscalização prévia a cargo de TdC – ainda que agora reduzida no seu alcance – é justificada pelo facto de os sistemas de controlo interno ainda não se encontrarem “presentemente em condições de poder acolher – e de forma eficiente – as funções de fiscalização prévia ora assumidas pelo Tribunal de Contas.”

Caberia assim, à LEO, lançar (previamente) as bases de um sistema integrado de controlo que promovesse, desde logo, medidas de reforço e reforma do controlo interno, evitando o risco de fragilização deste mesmo sistema. Não sabemos se assim será aquando da apresentação aguardada da proposta de revisão da LEO.

Por outro lado, a LEO permitiria melhor enquadrar a nova visão das funções do TdC. Por exemplo, se o objetivo é reforçar as funções de auditoria do TdC, justificar-se-ia uma densificação conceptual, logo na LEO, do tipo de auditorias a realizar (de legalidade, de conformidade e de desempenho) e as suas circunstâncias e finalidades.

b) Da mudança de paradigma no Tribunal de Contas

Os três modelos de instituições superiores de controlo (ISC) são tipicamente: i) Os modelos continentais ou judiciais – modelos de tribunais de contas (que encontramos nos países latinos europeus, v.g. Portugal, Espanha, Itália e França); ii) Os modelos de Auditor-Geral (de raiz anglo-saxónica); iii) Os modelos mistos de instituições colegiais de auditoria e controlo (como é o modelo alemão do *Rechnungshof* e neerlandês). Apenas no primeiro, as instituições em causa se assumem como verdadeiros tribunais, ou seja, instituições dotadas de poder jurisdicional. Nos outros dois modelos, o exercício da fiscalização em matéria financeira reside fundamentalmente na figura da auditoria.

De resto, a modalidade de auditoria preferencialmente usada pelas ISC também diverge em função do modelo institucional seguido. Assim, no modelo do tipo judicial, predominam as auditorias financeiras e de conformidade (*compliance*), enquanto no modelo do tipo auditor-geral, as auditorias financeiras são combinadas com auditorias de desempenho. As auditorias financeiras e de conformidade são basicamente auditorias de legalidade e regularidade, enquanto as auditorias de desempenho examinam a economia, a eficiência e a eficácia dos gastos públicos (Stephenson, 2015)¹. Ainda assim, tem-se assistido a uma aproximação do modelo judicial (modelo dos tribunais de contas) em relação ao modelo do auditor-geral, uma vez que os primeiros assumiram progressivamente outras funções de auditoria, para além do controlo da legalidade, incluindo a auditoria de desempenho. Esta convergência entre os dois modelos ajuda também

¹ Stephenson, P. (2015). “Reconciling Audit and Evaluation: The shift to performance and effectiveness at the European Court of Auditors”, *European Journal of Risk Regulation*, 6(1), pp. 79-89.

a explicar a tendência atual para uma visão mais holística do trabalho de auditoria que tem sido praticada pela maioria das ISC em toda a Europa.

A alteração agora proposta reforça essa tendência que internamente o TdC vinha desenhando, com o reforço do papel das auditorias, incluindo auditorias de desempenho, no âmbito da concretização da sua missão. Seja como for, o TdC nunca abdicou, antes pelo contrário, de exercer as suas funções típicas de verdadeiro Tribunal, tal como previsto na Constituição da República Portuguesa - CRP (cf. artigo 214.º).

O foco político e mediático na alteração ora proposta tem-se centrado no âmbito da fiscalização prévia e no objeto do visto. Todavia, esta é uma particularidade do nosso regime de fiscalização externa que encontra algum paralelo no caso italiano, mas que não é extensiva a outros tribunais de contas europeus. Menor atenção tem merecido o que se perspetiva para as outras áreas de competência do TdC e nomeadamente aquela que faz dele um tribunal. Com efeito, a ‘marca de água’ do exercício da função jurisdicional a cargo do TdC e, portanto, da sua atuação como um verdadeiro Tribunal ao invés de ‘simples’ entidade de auditoria, reside no poder de efetivação da responsabilidade financeira que agora sofre mudanças quanto ao seu alcance.^{2,3}

Esta reconfiguração das funções típicas do TdC português, em prol da expansão da vertente auditoria (como reconhecido na Exposição de Motivos apresentada), parece querer traduzir ou acentuar uma mudança paradigmática na sua conceção – uma aproximação ao modelo do Auditor-geral ou, pelo menos, ao referido modelo híbrido alemão (que de resto encontramos também no desenho do próprio Tribunal de Contas Europeu)⁴ – que mereceria, porventura, ter tido um debate mais sereno e informado nos planos técnico e científico e considerando as experiências e resultados no âmbito desses outros modelos. Desde logo, porque a figura da auditoria carece ainda de regulamentação no nosso ordenamento, sendo por isso, oportuno aproveitar a visibilidade desta alteração legislativa para uma revisão do regime da auditoria pública, com vista a transformar tais auditorias num verdadeiro instrumento de melhoria contínua da gestão pública, em linha com a experiência do modelo anglo-saxónico.

² Designadamente, pela redução dos caracteres dissuasor e punitivo da efetivação da responsabilidade financeira, mediante compressão do alcance das formas de imputação de responsabilidade e da culpa (cf. artigos 73.º-75.º da PPL), redução do prazo de prescrição (artigo 83.º), bem como a definição de novos limites para as sanções a aplicar.

³ Sobre o instituto da responsabilidade financeira, nas suas vertentes – reintegratória e sancionatória – veja-se por todos Gameiro, A.R. (2021), “Responsabilidade Financeira Pública: Sua Modernidade”, António Ribeiro Gameiro (org.), *O Controlo Financeiro Externo do Estado*, Almedina, Coimbra, p. 11-44.

⁴ Veja-se Proença, C.C. (2024). *Tribunal de Contas Europeu – Instituição Superior de Controlo Financeiro Externo da União Europeia*, Almedina, Coimbra.

II - APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

N.º 4 do artigo 2.º da PPL (Âmbito subjetivo de competência)

Este número vem excluir do âmbito dos poderes de jurisdição e controlo financeiro do TdC, de empresas do Sector Público Empresarial (SPE) quando operem num mercado concorrencial internacional e (i) o acionista privado seja maioritário ou (ii) não o sendo, disponha, por força de acordo parassocial ou disposição estatutária, de direitos de gestão da empresa.

Abre-se a porta, neste último caso, a que despesas realizadas por empresas públicas, ou seja, empresas em que o Estado detém (ou mantém) a maioria do capital social – logo, uma influência dominante à luz do disposto al. a) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 113/2013, 3 de outubro (Regime Jurídico do SPE) - fiquem fora daqueles poderes de jurisdição e controlo financeiro do TdC, ou seja, fiquem a salvo da “fiscalização da legalidade das despesas públicas” imposta pelo artigo 214.º, n.º 1, da CRP. A medida suscita, de imediato, dúvidas de constitucionalidade, em especial, caso se perfilhe um critério objetivo de despesa pública, segundo o qual se integra nesta toda e qualquer despesa realizada por entidades públicas, independentemente da sua forma e natureza jurídicas.

Importa ainda garantir que no caso destas empresas se mantém mecanismos (alternativos) de supervisão e controlo da sua gestão orçamental e financeira, dados os riscos para as finanças públicas que elas continuam a implicar, mormente por gerarem responsabilidades diretas, indiretas e contingentes para o Erário, ou seja, a endossar ao contribuinte.

Finalmente, com esta exclusão dos poderes de jurisdição e de controlo do TdC, deixa de ser claro se estas empresas continuarão ou não sujeitas ao regime de controlo cruzado, previsto no *supra* citado artigo 70.º da ainda vigente LEO. De novo, como já salientado, o facto de não se ter revisto primeiro esta Lei, enquadrando melhor as alterações agora propostas à LOPTC, cria em certos momentos alguma descontinuidade na arquitetura do regime de controlo orçamental.

CONCLUSÃO

Como assinalado, a alteração agora proposta à organização e processo do Tribunal de Contas deveria ter sido previamente enquadrada pela nova Lei de Enquadramento Orçamental (ou revisão da atual), sabendo-se que este processo legislativo está em curso também. Sendo uma reforma profunda do Tribunal de Contas, haveria que fazer refletir melhor a nova visão deste Tribunal (quanto à sua missão e mandato) no contexto de um sistema integrado e desejavelmente reforçado de controlo orçamental e financeiro, melhor combinando controlo externo com controlo interno, evitando-se, no ínterim, o risco de fragilizar os

mecanismos fiscalizadores da legalidade e de garantia da boa gestão pública. Deseja-se que a nova Lei de Enquadramento Orçamental possa colmatar ou minimizar esse risco.