e.
publica
public law journal

Visto prévio do Tribunal de Contas: a crónica de uma morte anunciada

Maria d'Oliveira Martins

Revisor:

Domingos Soares Farinho

Vol. 13 No. 2 (181-226)
November 2026
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Funded by:

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Co-funded by the European Union

CC-BY 4.0

e-Publica **Vol. 13** No. 2, October 2026 (181-226)

VISTO PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS: A CRÓNICA DE UMA MORTE ANUNCIADA

PRIOR APPROVAL BY THE COURT OF AUDITORS: THE CHRONICLE OF A DEATH FORETOLD

MARIA D'OLIVEIRA MARTINS
Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa
Católica Research Centre for the Future of Law
ORCID: 0000-0003-2352-2736

Resumo: O presente artigo faz um apanhado das críticas que têm sido dirigidas ao visto prévio, bem como às medidas que, na vigência da Lei n.º 98/97, foram tomadas para limitar o âmbito e quebrar a unidade do mesmo. Defende nesse contexto que as opções apresentadas na proposta de reforma da Lei do Tribunal de Contas não podem deixar de ser encaradas como parte de um movimento natural que foi iniciado com as reformas de 1989 e de 1997 e que foi intensificado com as sucessivas intervenções legislativas neste domínio. Conclui com umas breves notas sobre o Sistema de Controlo Interno explicando que, não obstante se intuir que a reforma do mesmo exigirá um esforço significativo de transformação da própria Administração Pública e de criação de estruturas de controlo que nunca foram criadas, ela já está silenciosamente em marcha.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; Reforma; Fiscalização Prévia das Contas Públicas; Fiscalização Prévia Especial; Sistema de Controlo Interno.

Abstract: This article provides an overview of the criticisms levelled at *ex ante* scrutiny of public expenditure in Portugal, as well as the measures taken under Lei No. 98/97 to limit its scope and undermine its effectiveness. In this context, it argues that the options set out in the proposed reform of the Portuguese Supreme Audit Institution (Tribunal de Contas) should be viewed as part of a natural process that began with the 1989 and 1997 reforms and has intensified through successive legislative interventions in this area. The article concludes with brief remarks on the Internal Control System, explaining that although reforming it will require significant effort to transform public administration and create new control structures, this process is already underway.

Submission: 09/07/2026
Accepted by peer reviewer: 06/08/2026

Keywords: Supreme Audit Institution; Reform; Prior Approval by the Court Of Auditors; *Ex Ante Scrutiny of Public Expenditure*; Special Regimes of *Ex Ante Scrutiny*; Internal Control System.

1. O visto prévio: apontamento histórico das críticas que se fazem ouvir desde o início do século XX[1]

O visto surgiu em 1881. A primeira lei que o instituiu — a Lei da Contabilidade Pública de 25 de junho de 1881 —, estabelecia que "as ordens de pagamentos [...] são sempre remetidas ao tribunal de contas, o qual [...] lhes põe o visto e as faz registar". O objetivo do visto, nesta época, era o de controlar a execução orçamental.

Esta solução legislativa foi acolhida com entusiasmo e contou, com o fulgor inicial do projeto, com uma expansão do seu âmbito objetivo de aplicação logo em 1886. Nesse ano, como ensina José Tavares, este "passou a incidir sobre ordens de pagamento e também sobre certos atos e contratos" (Tavares, 1998: 78).

Todavia, logo no início do século XX é iniciado um caminho tendente à sua redução. A Lei de 20 de março de 1907 extinguiu a fiscalização prévia sobre as ordens de pagamentos (exigindo que "toda a ordem de pagamento de dinheiros públicos deve ser visada pelo diretor-geral de contabilidade"), embora, em contrapartida, a Lei de 9 de setembro de 1908 tenha colocado sob este instituto todos os atos de nomeação, eleição, promoção, colocação ou transferência para qualquer cargo da administração pública. Tratava-se de colocar sob escrutínio os atos geradores de despesa permanente ou plurianual, com relevância financeira.

As primeiras críticas ao visto surgem logo em 1911 e são explicitamente formuladas no preâmbulo do Decreto com força de lei de 11 de abril de 1911. Ao visto eram apontados três grandes vícios: uma grande distância, em relação ao momento da realização da despesa, o entrave dos processos administrativos e a isenção da responsabilidade financeira daqueles que pagavam essa mesma despesa. No preâmbulo do Decreto n.º 5.525 de 8 de maio de 1919 voltam a fazer-se ouvir as críticas ao visto prévio. Desta feita,

[1] Baseado em Oliveira Martins, 2021.

porque o Conselho Superior da Administração Financeira do Estado não fora dotado de pessoal suficiente.

Com o Estado Novo, o visto foi profundamente reformulado, atendendo à preocupação com a "fiscalização de modo a prevenir as irregularidades e desperdícios de gestão". O visto deixa de estar temporalmente localizado no meio do procedimento de assunção da despesa, inserindo-se entre a referenda dos ministros competentes e a assinatura do Presidente da República. Esta alteração abriu a porta a que por meio do artigo 23.º do Decreto n.º 18.962, de 25 de outubro de 1930, os Ministros passassem a ser responsabilizados pelos atos referendados "quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando, esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente". Simultaneamente, com este mecanismo de responsabilização, é instituída em paralelo a responsabilidade dos vogais do Tribunal de Contas pelos diplomas sancionados com o seu "«visto» ou consulta, sempre que estes não tenham obedecido aos preceitos legais". É desta altura a afirmação — uma vez que a inserção do visto no âmbito do procedimento administrativo colocava dúvidas quanto à sua natureza jurídica — que esta "é uma função de julgamento, isto é, de verificação de conformidade com a lei" (preâmbulo do Decreto n.º 18.962, de 25 de outubro de 1930).

Não obstante esta renovação do visto, é de destacar em 1933 o número elevado de isenções introduzidas em relação ao visto. O limiar de visto passa dos 10.000 escudos para os 500.000 escudos (artigo 6.º do Decreto n.º 18.962, de 25 de outubro de 1930), além de se prever especificamente a isenção de certas despesas, para aliviar o Tribunal de Contas da competência de visto prévio, o qual se encontrava congestionado com processos. Assiste-se também a um alargamento dos casos em que os decretos visados podem ser executados ou produzir efeitos antes do visto, por urgente conveniência de serviço.

Em 1989 foi notória a vontade de limitar o visto. Alfredo José de Sousa assinala, aliás, a este respeito, que "um dos propósitos da já referida Lei 86/89 foi reduzir significativamente a extensão do controlo através do visto prévio, confinando-o «aos casos de admissões de pessoal na função pública

e dos contratos em que esteja em causa a assunção de relevantes encargos para o Estado»" (Sousa, 1994: 93, corroborado em Tavares, 1998: 82[2]).

O propósito de reduzir o trabalho do Tribunal torna-se cristalino com a fixação, pela primeira vez, de uma lista taxativa de contratos sujeitos a visto, com número significativo de isenções. A introdução da figura da declaração de conformidade (cujo nome é uma reminiscência do instituto com o mesmo nome, criado para as contas dos ministérios pelo Regimento de 1878 deste tribunal[3]) e a adoção do visto tácito dão também nota de um certo desinvestimento nesta forma de controlo, deixando explícito no texto da lei que se prescindiria nalguns casos de que esse controlo fosse efetivamente levado a cabo por juízes[4].

À luz da lei de 1989, Sousa Franco, nos seus textos, deu voz às críticas que eram dirigidas a este instituto, sem problemas, aliás, em reconhecer que uma avaliação negativa derivava desde logo do próprio tribunal: "várias vezes o Tribunal tem apontado os riscos que resultam de uma atividade massificada, da eventual falta de coerência ou menor qualidade por imposição da urgência da decisão, das demoras, reduzidas ao mínimo, mas sempre sensíveis às exigências do funcionamento de uma Administração moderna, de desvio de tempo e de recursos para este controlo menos qualificado, quando utilmente poderiam servir um controlo de qualidade [...]" (Sousa Franco, 1992: 104). O mesmo professor não escondia as suas próprias críticas ao visto, considerando essa forma de fiscalização "ultrapassada" e

[2] "A Lei 86/89, de 8 de setembro, [foi] [...] fundamentalmente caracterizada pela redução do âmbito da fiscalização prévia em relação aos contratos (com base no montante financeiro envolvido) e aos atos relativos a pessoal" — Tavares, 1998: 82.

[3] Esta consistia num parecer escrito emitido pelo secretário, contador geral ou um primeiro contador, dando nota de que a conta de gerência não apresentava problemas de legalidade. Essas declarações deveriam ser votadas em sessão plena e o relatório sobre as suas conclusões deveria ser enviado ao governo, pelo ministério da fazenda que, com as observações que os ministros secretarias de estado julgarem conveniente fazer-lhe, faria subir até ao rei (artigos 98.º e 99.º).

[4] Tavares, 1998: 213: "A declaração de conformidade e o legalmente designado visto tácito têm como fundamento originário a existência de um sistema de fiscalização prévia abrangendo um número elevado de atos e contratos, pretendendo-se com a sua consagração, evitar a morosidade na atividade administrativa e financeira".

defendendo a "transferência progressiva [da mesma] para órgãos de controlo interno da Administração Pública"[5].

2. A Lei n.º 98/97 e os esforços feitos no sentido de limitação do visto prévio

2.1. A preferência pelos controlos concomitante e sucessivo, manifestada pelo legislador

Mesmo com o visto já aligeirado depois da reforma de 1989, o legislador em 1997 retomou o esforço de redução do visto. Sendo certo que a Lei de 1997 é marcada por um alargamento do âmbito da jurisdição do Tribunal (artigo 2.º, n.º 36), ela também o é por uma redução substancial do visto, em cerca de 90% (Tavares, 2014: 245), promovida em grande medida pela retirada do seu âmbito dos casos de admissões de pessoal na função pública.

A este propósito, Paz Ferreira explica que "a preferência dada pelo Tribunal de Contas aos mecanismos de fiscalização sucessiva vinha sendo clara de há muito e presidia ao espírito de vários estudos elaborados no seu âmbito" (Paz Ferreira, 2002: 843). Mais enfático, em 1998, José Tavares recorda a vivacidade da discussão deste tema em Portugal, aludindo a uma "guerra santa contra o visto prévio" e recordando a expressão de "quisto da democracia" que muitos dirigiam ao Tribunal de Contas por causa dele (e que serviu de título e de mote a um artigo de Alfredo José de Sousa, uns

[5] E continua: "sabe-se, todavia, que o legislador, neste como em outros domínios, se tem afastado notoriamente das exigências da eficiência e da modernidade, no controlo financeiro, e que ao Tribunal nada mais resta senão cumprir a lei [...]" — *Ibidem*.

[6] "[...] enquanto na Lei n.º 86/89 apenas se previa a sujeição à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado e os seus serviços autónomos ou não, as regiões autónomas, os institutos públicos, as associações públicas, as instituições de segurança social e as autarquias e as associações e federações de municípios, na Lei n.º 98/97 vai-se muito mais longe atribuindo poderes de controlo financeiro em relação a todo um conjunto de novas entidades. Esse alargamento de poderes do Tribunal tinha sido iniciado com a Lei n.º 14/96 e representou uma resposta a um movimento que anteriormente se verificara no sentido da fuga para o direito privado, fazendo com que dinheiros públicos escapassem ao controlo do Tribunal" — Paz Ferreira, 2002: 841.

anos antes) (Tavares, 1998: 72, numa alusão a um artigo de Alfredo José de Sousa — Sousa, 1994).

A propósito da evidenciação da preferência pela fiscalização sucessiva, retomamos de novo Paz Ferreira, chamando a atenção para a diferença que existe entre o enunciado amplo da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º (que sugere a necessidade de sujeição a visto dos "atos e contratos de qualquer natureza" das entidades nele identificadas) e a lista taxativa constante do artigo 46.º e que denota um sinal do esforço de redução que foi conseguido quanto ao visto prévio (Paz Ferreira, 2002: 843. V. ainda Paz Ferreira, 1989: 844).

A preferência assumida pelos mecanismos de fiscalização sucessiva clarifica-se igualmente por meio da previsão de diferentes formas de controlo para os diversos tipos de entidades (aferível através da comparação do artigo 2.º e do 5.º, n.º 1, al. c)): a plenitude do exercício dos poderes de controlo financeiro — fiscalização preventiva, sucessiva e julgamento por responsabilidade financeira — fica confinada em relação às entidades do setor público administrativo em sentido tradicional. Todas as outras entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas apenas ficariam sujeitas a um controlo que apenas envolvia "a apreciação da legalidade, economia e eficiência da gestão financeira e a eventual sujeição a auditorias" (Paz Ferreira, 2002: 843. V. Paz Ferreira, 1989, p. 843[7])[8].

[7] E a verdade é que os dois movimentos — um de alargamento da jurisdição e o outro de redução do campo do visto — são duas faces da mesma moeda. O desfavor com que o legislador encarou a fiscalização preventiva a partir da lei n.º 14/96 deve-se ao facto de o legislador saber que, uma vez que ele incluísse o visto prévio, toda a gestão financeira de entidades de tipo empresarial, se perderiam na prática todas as vantagens resultantes da opção por um regime financeiro de natureza essencialmente privada.

"A isto acresce, ainda, que o visto do Tribunal de contas, tal como está, ainda hoje, desenhado na lei, se apresenta como um instrumento típico do direito financeiro, visando apurar não só da legalidade, mas também da existência de cabimento orçamental da despesa pública" Caso o mesmo fosse aplicado a entidades sujeitas ao regime de contabilidade privada "tornaria esse tipo de controlo praticamente impossível" — Paz Ferreira, 2002: 843. V. ainda Paz Ferreira, 1989: 844.

[8] Não se ignora, neste passo evidentemente, o alargamento que foi operado em relação à alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º por meio da alteração à Lei n.º 98/97 promovida pela

Cristalino no sentido desta opção é o enunciado do artigo 48.º, n.º 1, que, na sua versão originária, continha uma referência explícita ao desejo de "redução gradual do âmbito da fiscalização prévia". O seu n.º 3 completava esta intenção, instituindo a possibilidade de "o Tribunal [… por resolução do plenário geral,] determinar a cessação permanente do regime de fiscalização prévia para certos serviços, entidades ou tipos de atos genericamente definidos, com fundamento na inviabilidade ou inutilidade do respetivo controlo ou na existência de um controlo interno seguro e fiável". Previa, de resto, neste sentido, a existência de um "sistema de controlo substitutivo da fiscalização prévia", consistindo em concreto a) na "inspeção regular pelo Tribunal de Contas dos serviços de controlo interno, os quais devem obediência às instruções sobre controlo interno prévio aprovadas pela 1.ª Secção do Tribunal"; b) na "possibilidade de o Tribunal efetuar sobre atos individuais ou certas categorias de atos controlo anterior à despesa, simultâneo ou sucessivo"; e c) na "possibilidade de suspensão temporária ou recusa de efeitos financeiros, por deliberação do Tribunal, em subsecção da 1.ª Secção, quando, respetivamente, houver fundadas suspeitas ou se tiver feito a verificação de ilegalidade, irregularidade ou falta de cabimento orçamental".

Na mesma linha de limitação da fiscalização prévia, embora no plano substantivo, procedeu-se à determinação dos fundamentos de recusa de visto. Este é um passo assinalável, tendo em conta que até aí não existia um catálogo restrito de ilegalidades que pudessem ser consideradas como tal. Neste sentido, recorda-se o enunciado do n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 86/89: "A fiscalização prévia tem por fim verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos a ela sujeitos estão conformes com as leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria". Esta determinação permitiu uma delimitação mais clara dos

Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, às "entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas". No entanto, como se perceberá, este movimento de alargamento (apesar de ser significativo) não será suficiente para travar a evolução que clarifica a preferência pela fiscalização concomitante e sucessiva. Sobre esta alteração, v. Oliveira Martins, 2006; Oliveira Martins, 2006 (II). V. ainda Figueiredo, 2009: 74-79.

poderes do tribunal. Como explica Lídio de Magalhães, o legislador concentra daí em diante "a atenção do tribunal nas ilegalidades que considerou mais importantes e mais adequadas à sua competência, subtraindo-o à análise de «bagatelas administrativas» com que a fiscalização prévia se ocupou ao longo de décadas" (Magalhães, 2009: 35)[9]. Assinalável é, todavia, o seu comentário crítico, mesmo perante esta melhoria: "cremos que futuramente, o legislador terá de aprimorar este catálogo" (Magalhães, 2006: 593).

A identificação dos fundamentos de recusa de visto vem acompanhada pela criação da figura do visto com recomendações (artigo 44.º, n.º 4), associada à abertura do Tribunal ao controlo de certas ilegalidades administrativas ("ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro"), de forma a permitir uma mitigação dos efeitos da mesma no confronto com a jurisdição administrativa.

Outra novidade relevante, introduzida em 1997, foi a introdução da fiscalização concomitante, a qual atuando — tal como o visto prévio — antes do final da execução dos contratos — permitiu o reforço do controlo sobre o dinheiro público sem que isso implicasse mais investimento na fiscalização prévia. Para Paz Ferreira trata-se de "uma das inovações mais radicais da Lei n.º 98/97" (Paz Ferreira, 2002: 843. V. ainda Paz Ferreira, 1989: 844).

Porém, o movimento de limitação do visto a partir da Lei n.º 98/97 não se quedou imóvel. Ao longo da sua vigência, o processo de redução do universo dos atos e contratos sujeitos a visto continuou em marcha, através de vários instrumentos.

2.2. Fixação e posterior aumento do limiar do visto a partir de 1999

O primeiro movimento assinalável a este respeito está ligado à fixação de um limiar de visto para os contratos de obras públicas, aquisição de bens e

[9] No mesmo sentido Magalhães, 2006: 593: "a solução é boa e veio acabar com o pesadelo (para os juízes e para a Administração…) de qualquer ilegalidade, por mais irrelevante, poder ser motivo de recusa de visto".

serviços e outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa, que foi sendo aumentado progressivamente.

O primeiro passo para fixação do limiar do visto prévio foi promovido pela LOE99, que substitui o texto originário do artigo 48.º: "As leis do orçamento fixarão, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia". A desistência da ideia da cessação permanente do regime de fiscalização prévia vem, portanto, com a contrapartida da fixação anual de um limiar de visto. Esta mesma lei fixa, ato contínuo, o primeiro limiar do visto, isentando da fiscalização prévia os contratos de valor inferior a 35 000 contos[10].

De 2000 até 2008, este mesmo limiar de isenção, seguindo outra via, foi fixado sem referência a um valor específico, tendo em conta o índice da escala indiciária do regime geral da função pública[11].

[10] Artigo 84.º da LOE99 — "De acordo com o preceituado no n.o 1 do artigo 48.o da Lei n.o 98/97, de 26 de agosto, e para o ano de 1999, ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos cujo montante não exceda 35 000 contos".

[11] Por meio do artigo 99.º da LOE2000, o limiar é fixado da seguinte forma: "De acordo com o preceituado no n.º 1 do artigo 48.º da Lei n. 98/97, de 26 de agosto, e para o ano de 2000 ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos cujo montante não exceda 606 vezes o valor correspondente ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, arredondado para a centena de contos imediatamente superior".
Por meio do artigo 82.º da LOE2001 nova alteração do limiar ("De acordo com o preceituado no n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e para o ano de 2001 ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos cujo montante não exceda 1000 vezes o valor correspondente ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, arredondado para a centena de contos imediatamente superior"), mantendo-se o mesmo na LOE 2002 (artigo 79.º); na LOE 2004 (artigo 71.º); na LOE 2005 (artigo 75.º), na LOE2006 (artigo 93.º); LOE 2007 (artigo 130.º) e LOE 2008 (artigo 123.º).

Em 2009, o limiar do visto foi fixado em 350.000 euros[12]. Manteve-se nesse valor até 2018.

Neste hiato temporal é de destacar a redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, ao artigo 45.º da Lei n.º 98/97, introduzindo um limiar adicional de 950.000 euros, impeditivo da produção de quaisquer efeitos antes do visto. Passava a haver, assim, dois limiares. Por um lado, o de 350.000 euros criando a obrigação de submissão a fiscalização prévia, podendo neste caso os atos e os contratos sujeitos a visto produzir efeitos, desde que se cumprissem os limites previstos no n.º 3 desse preceito. E, por outro, o de 950.000 euros impeditivo da produção de efeitos até à conclusão do processo de fiscalização prévia.

De notar que a introdução desse novo limiar de 950.000 euros veio acompanhada da introdução do atual n.º 5 do artigo 45.º, prevendo que o impedimento de produção de efeitos não seria aplicável em relação "aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei".

Uma das principais causas apontadas à ineficiência do visto — a da produção de efeitos antes da decisão do processo de fiscalização prévia, por não evitar o dispêndio de verbas mesmo à luz de contratos ilegais — encontrou, desta forma, resolução por meio da alteração legislativa à Lei n.º 98/97 que pôs fim à regra da produção de efeitos dos atos sujeitos a visto. Recorde-se a este propósito que, não obstante o artigo 45.º da versão originária de Lei n.º 98/97 dispor que, ressalvadas as exceções constantes do n.º 2[13], "nenhum ato, contrato ou instrumento jurídico sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas pode ser executado ou originar qualquer pagamento antes do visto ou da declaração de conformidade, salvo quando lhe sejam atribuídos

[12] V. artigo 159.º e artigos 138.º da LOE 2010, 152.º da LOE 2011, 184.º da LOE2012, 145.º da LOE2013; 144.º da LOE2014; 145.º da LOE2015; 103.º da LOE 2016; 130.º da LOE2017 e 164.º da LOE2018.

[13] Contratos de obras públicas; contratos de aquisição de bens ou de serviços, em caso de manifesta urgência declarada em despacho fundamentado pela entidade com competência originária para autorizar a respetiva despesa; e contratos de adesão.

efeitos retroativos nos termos da lei e do disposto nos números seguintes", esta regra fora revertida pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro[14].

A LOE2019, mantendo embora o limiar em 350.000 euros, introduz uma ligeira alteração ao seu enunciado acrescentando aos limiares existentes mais um — de 750.000 euros — o qual passaria a ser tomado em conta para consideração do valor global dos atos e contratos que estivessem ou aparentassem estar relacionados entre si[15].

A última alteração do limiar do visto foi promovida através da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho — com alteração direta do texto do artigo 48.º da Lei n.º 98/97 — com a assunção do valor de 750.000 euros substituindo o limiar de 350.000 euros. O limiar quanto ao valor global dos atos e contratos que estivessem ou aparentassem estar relacionados entre si passou a ser de 950.000 euros. À luz desta redação, mantém-se intocado o limiar dos 950.000 euros impeditivo da produção de efeitos, estabelecido no artigo 45.º, n.º 4, em 2011.

[14] Passando a ler-se no artigo 45.º: "1 - Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes.

2 - Nos casos previstos no número anterior, a recusa do visto implica apenas ineficácia jurídica dos respetivos atos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da respetiva decisão aos serviços ou organismos interessados.

3 - Os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto poderão ser pagos após esta notificação, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período".

[15] V. artigos 255.º da LOE2019: "Para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si é fixado, no ano de 2019, em 750.000 €". Este enunciado é repetido para o ano de 2020 no artigo 318.º da LOE2020.

2.3. Reforço das isenções e dispensas à fiscalização prévia, por força das alterações ao artigo 47.º da Lei n.º 98/97

Para além do aumento do limiar, é assinalável o acrescento de casos de isenções ao visto prévio, previstos no artigo 47.º da Lei n.º 98/97.

A primeira versão da Lei n.º 98/97 previa apenas quatro casos de isenção de visto, acompanhados de uma cláusula residual: "outros atos, diplomas, despachos ou contratos já especialmente previstos na lei":

- os atos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades do artigo 2.º, n.ºs 2 e 3, bem como os atos do Governo e dos governos regionais que não determinassem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionassem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades;
- os títulos definitivos dos contratos precedidos de minutas visadas;
- os contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás e eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica;
- os contratos destinados a estabelecer condições de recuperação de créditos do Estado.

Na redação dada à Lei n.º 98/97 pela Lei n.º 48/2006, acrescentou-se aos quatro casos de isenção de visto, mais um: "Os contratos adicionais aos contratos visados" (exceção que passou a constar da alínea d) desse preceito). Em contrapartida, o n.º 2 passou a estabelecer uma obrigação de remessa desses contratos ao Tribunal de Contas, "no prazo de 15 dias a contar do início da sua execução".

A Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, engrossou o âmbito das isenções, com o acrescento de uma nova alínea ao preceito em análise: "Contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins lucrativos que tenham por objeto os serviços de saúde e de carácter social mencionados no anexo ii-B da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, bem como os contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins lucrativos que tenham por objeto os serviços de educação e formação profissional mencionados no referido anexo, que confiram certificação escolar ou certificação profissional".

No ano seguinte, a Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, reformulou duas das isenções já previstas anteriormente. Na primeira parte da alínea a)[16], passa a constar um novo limiar de visto (que se soma ao previsto no artigo 48.º), correspondente a 5 milhões de euros, aplicável às entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º[17]/[18]. Na alínea d), reformulam-se os seus termos. Dessa alínea, onde antes se retirava uma isenção para "os contratos adicionais aos contratos visados", passa a constar uma isenção relativamente aos "atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva"[19].

A Lei n.º 2/2020, de 31 de março, por seu turno, acrescenta duas alíneas às isenções de visto: a alínea g) (isentando de visto "os contratos e demais instrumentos jurídicos que tenham por objeto a prestação de serviços de elaboração e revisão de projeto, fiscalização de obra, empreitada ou concessão destinada à promoção, reabilitação e aquisição de imóveis para habitação acessível ou pública ou o alojamento estudantil") e a alínea h) (isentando de visto prévio "os contratos-programa, acordos e/ou contratos de delegação de competências, e respetivos atos de execução, celebrados entre autarquias locais, bem como entre uma autarquia local e uma entidade do setor empresarial local, por via dos quais sejam transferidas

[16] Mantendo intocada a isenção relativamente aos atos do Governo e dos Governos Regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades.

[17] Entidades referidas nas alíneas a) a c) do n.º 2 do artigo 2.º são:

a) As associações públicas, associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão;
b) As empresas públicas, incluindo as entidades públicas empresariais; e
c) As empresas municipais, intermunicipais e regionais.

[18] Esta isenção será afinada pela Lei n.º 2/2012, de 2 de janeiro com a retirada, do âmbito da mesma, das entidades que se enquadrassem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º.

[19] A reformulação desta alínea provoca a alteração do prazo do n.º 2 do artigo em análise de 15 para 60 dias.

competências, constituído mandato para a sua prossecução ou assumido o compromisso de execução de determinadas atividades ou tarefas").

A última alteração legislativa a este artigo foi promovida pela Lei n.º 12/2022, de 12 de junho, acrescentando à isenção já prevista na alínea h) a isenção dos contratos relativos "a aquisição de unidades de participação em fundos especiais de investimento imobiliário para promoção pública de habitação".

2.4. Alterações ao perímetro do visto prévio, por força das Leis do Orçamento do Estado (LOE)

Um olhar atento sobre as leis orçamentais dos últimos anos mostra que o aumento dos casos de isenção da fiscalização prévia descrito no último ponto não pode ser resumido às alterações ao artigo 47.º. Ele foi acompanhado por um movimento de dispensa de fiscalização prévia estabelecido por esta via.

Se até à LOE de 2010, os casos de dispensa de fiscalização prévia previstos na LOE se deviam exclusivamente à verificação de certas circunstâncias pontuais[20], a partir de 2012, as LOE começam também a promover alterações ao perímetro do visto prévio.

Neste sentido, atente-se sobre a LOE 2012, que previu que "os contratos dos centros hospitalares, dos hospitais e unidades locais de saúde com natureza de entidade pública empresarial passam a estar sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas". Em contrapartida, prevê-se que certos contratos-programa no âmbito do Serviço Nacional de Saúde aí expressamente previstos ficariam isentos de visto[21]. Este preceito manteve-se até hoje (no momento da elaboração deste artigo vigorava a LOE2026).

[20] V. o n.º 1 do artigo 139.º da LOE de 2010, ilustrativamente, para as despesas com contratos de empreitadas de obras públicas, os contratos de locação e aquisição de bens móveis e os contratos de aquisição de serviços que, independentemente do respetivo preço contratual, se destinem à realização de quaisquer trabalhos, incluindo obras de reparação, restauro e reconstrução decorrentes da intempérie ocorrida na Região Autónoma da Madeira a 20 de fevereiro de 2010.

[21] Nos termos do artigo 187.º da LOE2012 encontram-se fora do visto prévio "os contratos-programa a celebrar pelas administrações regionais de saúde, I. P. (ARS, I. P.), com os hospitais integrados no SNS ou pertencentes à rede nacional de prestação

A partir da LOE2019 são assinaláveis os acrescentos introduzidos ao artigo sobre a fiscalização prévia constante da LOE. Se até aí ele apenas fazia, desde 1999, indicação do limiar do visto, nos termos já acima assinalados, a partir de 2019 ele passou a estabelecer que "para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e no n.º 5 do artigo 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, consideram-se acontecimentos imprevisíveis os incêndios de grandes dimensões"[22]. Para além disso, isenta de visto os procedimentos de contratação pública respeitantes à aquisição de bens ou serviços no combate e prevenção de incêndios[23]. A partir da LOE2023 prevê-se que os processos relativos a estes contratos devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 30 dias

de cuidados de saúde, nos termos do n.º 2 da base XII da Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, e do n.º 2 do artigo 1.º do regime jurídico da gestão hospitalar, aprovado em anexo à Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro, bem como os celebrados com entidades a integrar na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), no âmbito do funcionamento ou implementação da RNCCI" e "os contratos-programa a celebrar pelas ARS, I. P., e pelo ISS, I. P., com entidades a integrar na RNCCI, no âmbito do funcionamento ou implementação da mesma". Nos termos do n.º 4 do artigo 148.º da LOE2013, juntam-se às isenções de visto "o contrato-programa a celebrar entre a Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (ACSS, I. P.), e a SPMS — Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E., relativo aos sistemas de informação e comunicação e mecanismo de racionalização de compras a prover ao SNS, fixa os encargos com esta atividade até ao limite de um triénio, mediante aprovação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde". Nos termos do n.º 2 do artigo 146.º da LOE2014, juntam-se a todas as outras isenções que se mantêm, os contratos programa a celebrar pelos Governos Regionais, através do membro responsável pela área da saúde, e pelas demais entidades públicas de administração da saúde, com as entidades do Serviço Regional de Saúde com natureza de entidade pública empresarial.

[22] V. n.º 3 do artigo 255.º da LOE2019; v. n.º 3 do artigo 318.º da LOE2020; n.º 1 do artigo 353.º da LOE2021; n.º 1 do artigo 269.º da LOE2022; n.º 1 do artigo 202.º da LOE2023; n.º 1 do artigo 211.º da LOE2024; n.º 1 do artigo 291.º da LOE2025; n.º 1 do artigo 236.º da LOE2026.

[23] V. n.º 5 do artigo 255.º da LOE2019; n.º 5 do artigo 318.º da LOE2020; n.º 3 do artigo 353.º da LOE2021; n.º 3 do artigo 269.º da LOE2022; n.º 3 do artigo 202.º da LOE2023; n.º 3 do artigo 211.º da LOE2024; n.º 3 do artigo 291.º da LOE2025; n.º 3 do artigo 236.º da LOE2026.

após a sua celebração, "para efeitos de fiscalização sucessiva e concomitante"[24]. Estes preceitos mantêm-se até hoje.

Da LOE2021 em diante, isentam-se também de visto "os procedimentos de contratação pública respeitantes à locação ou à aquisição de bens e serviços relativos à «Medida 1: Programa de Digitalização para as Escolas», do «Pilar I» do Plano de Ação para a Transição Digital, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril"[25].

Para além do exposto e ao arrepio da Lei n.º 98/97, é também por meio das Leis do Orçamento do Estado que se consolida, a partir de 2019 até aos nossos dias, a exclusão de visto:

- das transferências da administração central para a administração local, financeiras ou de outra natureza, assim como de posições contratuais, realizadas no âmbito da descentralização de competências, nomeadamente a prevista na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e nos respetivos decretos-leis de desenvolvimento;
- dos atos de execução ou decorrentes de contratos-programa, acordos e ou contratos de delegação de competências, celebrados entre autarquias locais, bem como entre autarquias locais e empresas inseridas no setor empresarial local; e
- dos contratos de delegação de competências entre os municípios e as entidades intermunicipais ou municípios e as freguesias, bem

[24] V. n.º 5 do artigo 202.º da LOE2023; n.º 5 do artigo 211.º da LOE2024; n.º 5 do artigo 291.º da LOE2025; n.º 5 do artigo 236.º da LOE2026.

[25] V. n.º 3 do artigo 353.º da LOE2021; n.º 3 do artigo 269.º da LOE2022; n.º 3 do artigo 202.º da LOE2023; n.º 3 do artigo 211.º da LOE2024; n.º 3 do artigo 291.º da LOE2025; n.º 3 do artigo 236.º da LOE2026.

como os acordos de execução entre os municípios e as freguesias, previstos no anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro[26]/[27].

[26] V. n.º 6 do artigo 255.º da LOE2019; n.º 6 do artigo 318.º da LOE2020; n.º 4 do artigo 353.º da LOE2021; n.º 4 do artigo 269.º da LOE2022; n.º 4 do artigo 202.º da LOE2023; n.º 4 do artigo 211.º da LOE2024; n.º 4 do artigo 291.º da LOE2025; n.º 4 do artigo 236.º da LOE2026.

[27] Para além destas outras isenções estruturantes à fiscalização prévia, outras foram sendo instituídas pontualmente e com vigência temporária:

- De 2018 a 2022 vigorou o regime excecional das redes secundárias de faixas de gestão de combustível, introduzido pelo artigo 153.º da LOE2018, que aplicando aos municípios e ao ICNF, I. P., as medidas excecionais de contratação pública por ajuste direto a que se refere o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 87/2017, de 27 de julho, para a realização das ações e trabalhos de gestão de combustível previstas no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, dispensando o pagamento das despesas correspondentes, de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (V. artigos 169.º da LOE2019; 203.º da LOE2020; 215.º da LOE 2021; 169.º da LOE2022).

- Por meio do artigo 214.º da LOE2019, dispensou-se de visto prévio a despesa relativa às novas instalações do centro pediátrico do Centro Hospitalar Universitário de São João, E. P. E.;
- Por meio do artigo 100.º da LOE2020, foram dispensados de visto prévio os contratos relativos às intervenções necessárias à recuperação dos danos causados nas áreas especificamente afetadas pelo furacão Lorenzo, que atingiu, nos dias 1 e 2 de outubro de 2019, a Região Autónoma dos Açores, bem como às ações necessárias a garantir o abastecimento de bens, designadamente mercadorias e combustíveis, à ilha das Flores, no período compreendido entre as referidas datas e 9 de novembro de 2021 (com repetição no artigo 101.º da LOE2021, 76.º da LOE2022);
- Por meio do artigo 405.º da LOE2021, concedeu-se dispensa de visto prévio aos procedimentos de contratação pública respeitantes à implementação do Programa de apoio e estímulo ao consumo nos setores do alojamento, cultura e restauração (IVAucher);
- De 2022 a 2024, foram dispensados de visto prévio os contratos de empréstimo celebrados entre os beneficiários finais e o IHRU, I. P., no âmbito do financiamento do PRR com fundos reembolsáveis, destinados ao parque público de habitações a custos acessíveis (V. artigo 98.º da LOE 2022, artigo 75.º da LOE2023 e artigo 71.º da LOE2024);

De registar um caso de expressa sujeição a visto prévio, por meio do artigo 220.º da LOE2022 (vigorando até hoje[28]), da aquisição transitória de participações locais detidas por empresas locais, com a finalidade exclusiva de proceder à subsequente internalização nos seus serviços das atividades desenvolvidas pela sociedade comercial participada.

O Tribunal de Contas, nos seus Relatórios de Atividades e Contas, vai dando conta que estas alterações legislativas condicionam fortemente a atividade de fiscalização prévia[29].

A esta dispersão legislativa — e variabilidade quanto ao universo de contratos sujeitos a visto — não será certamente alheio o facto de ser elevado o número de processos que, tendo sido enviados (muitas vezes, apenas por precaução) para o Tribunal de Contas, são devolvidos com indicação de não estarem sujeitos a visto. Em 2020, o número destes

- Em 2022 e 2023, foram dispensados de visto os contratos que tivessem por objeto a locação ou aquisição de bens móveis, a aquisição de serviços ou a realização de empreitadas de obras públicas e que se destinem à organização, programação, conceção e implementação da Jornada Mundial da Juventude (V. artigo 149.º da LOE2022 e artigo 118.º da LOE2023).

[28] V. artigo 166.º da LOE2023, artigo 167.º da LOE2024, artigo 240.º da LOE2025 e artigo 199.º da LOE2026.

[29] Significativamente: "durante o ano de 2024, a atividade de fiscalização prévia continuou fortemente condicionada pelas opções legislativas que foram sendo tomadas nos anos mais recentes em matéria de sujeição de atos e contratos a fiscalização prévia" — Relatório de Atividade e Contas de 2024 (Relatório n.º 5/2025, de 8 de julho, publicado em Diário da República n.º 129/2025, Série II de 8 de julho de 2025).

processos foi de 835[30]; em 2022, o número foi de 534[31]; em 2023, o número foi de 821[32]; e em 2024, o número foi de 794[33].

3. Os regimes especiais de fiscalização prévia e a quebra da unidade da figura do visto

3.1. O regime específico de visto previsto no Regime Jurídico da Atividade das Empresas Locais (RJAEL)

Para o desenho do quadro completo sobre o visto, não pode deixar de ser tomado em consideração aquilo que estabelece, desde 2012, o RJAEL[34].

[30] Relatório de Atividades e Contas 2020: "Relativamente aos 4.575 processos passíveis de análise no ano (nos quais se incluem 836 transitados), nem todos foram objeto de fiscalização, nomeadamente por terem sido cancelados (114), devolvidos pelo Tribunal por não estarem sujeitos a visto (835) ou por terem formado visto tácito (1.258). Estes últimos representam 31 % do total de processos concluídos no ano (4.035), mas correspondem a apenas 6,6 % do montante controlado no mesmo período. O valor médio por processo que formou visto tácito foi de 281 m(euro)" (disponível em www.tcontas.pt).

[31] Relatório de Atividades do Tribunal de Contas de 2022: "Relativamente aos 2.734 processos passíveis de análise no ano (nos quais se incluem 427 transitados), nem todos foram objeto de fiscalização, nomeadamente por terem sido cancelados (62) ou devolvidos pelo Tribunal por não estarem sujeitos a visto (534)" (disponível em www.tcontas.pt).

[32] Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas de 2023: "Relativamente aos 3.354 processos passíveis de análise no ano (nos quais se incluem 330 transitados), nem todos foram objeto de fiscalização, nomeadamente por terem sido cancelados (66) ou devolvidos pelo Tribunal por não estarem sujeitos a visto (821)" (disponível em www.tcontas.pt).

[33] Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas de 2024: "Relativamente aos 3.949 processos passíveis de análise no ano (nos quais se incluem 434 transitados), nem todos foram objeto de fiscalização, nomeadamente por terem sido cancelados (121) ou devolvidos pelo Tribunal por não estarem sujeitos a visto (794)" (publicado em Diário da República n.º 129/2025, Série II de 8 de julho de 2025).

[34] Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

Nos termos do artigo 23.º do RJAEL, desde 2012, "a constituição ou a participação em empresas locais pelas entidades públicas participantes está sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato".

Além de dissociada do limiar do visto, esta fiscalização prévia apresenta mais especificidades relativamente à fiscalização prévia feita pelo Tribunal de Contas. Trata-se, portanto, de um regime especial de fiscalização prévia. Esta fiscalização não incide sobre os elementos previstos no artigo 44.º da Lei n.º 98/97, mas sim sobre os elementos referidos no artigo 32.º do RJAEL. Ou seja, sobre a viabilidade económico-financeira e a racionalidade económica da mesma, através da identificação dos ganhos de qualidade, e da racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial (v. n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL).

Também a participação em empresas locais está sujeita a visto (artigo 54.º do RJAEL), prevendo-se também neste caso uma derrogação à Lei n.º 98/97. Esta derrogação fica, mais uma vez, patente quando este artigo, no seu n.º 1, dispõe que "o ato de aquisição de participações locais está sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do montante associado à aquisição". O mesmo sucede com a constituição ou a participação em fundações, cooperativas, associações de direito privado ou outras entidades, nos termos do artigo 56.º do RJAEL.

3.2. O regime de fiscalização prévia especial previsto pela Lei n.º 30/2021, após a alteração introduzida pela Lei n.º 43/2024, de 2 de dezembro

Por meio da alteração à Lei n.º 30/2021, introduzida pela Lei n.º 43/2024, de 2 de dezembro, previu-se mais um regime especial de fiscalização prévia, abrindo ainda mais o campo às exceções ao mesmo, assumindo-se com mais clareza (até terminologicamente) a quebra da unidade do instituto da fiscalização prévia.

Como se perceberá, não obstante o nome (regime especial de fiscalização prévia), trata-se de uma derrogação de proporções inéditas ao regime do visto, a qual resulta na previsão da aplicação de um regime verdadeiramente de fiscalização concomitante ainda mais generoso do que aquele que está previsto na Lei n.º 98/97. À semelhança do que sucede com o regime de

fiscalização prévia resultante do RJAEL, está em causa o impedimento da utilização dos fundamentos de recusa de visto constantes do artigo 44.º. Todavia, a excecionalidade deste regime é exacerbada pela previsão, quer de uma terminologia própria — decisão de procedência e de improcedência —, quer de um fundamento de recusa de visto, sem precedentes na história do Tribunal de Contas.

De acordo com este regime, o Tribunal de Contas viu reduzidas as prerrogativas que resultam da sua lei de organização e processo. Mesmo perante ilegalidades elencadas no n.º 3 do artigo 44.º, o Tribunal ficaria impedido de emitir uma decisão de recusa de visto e determinar a cessação dos efeitos do contrato.

Nos termos do seu artigo 17.º-A, este regime — que derrogaria (e até prevaleceria sobre) o previsto na Lei n.º 98/97 (v. artigo 4.º da Lei n.º 43/2024) — seria aplicável aos "atos e contratos que se destin[ass]em à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus". Nos termos da lei, ele abrangeria inclusivamente os contratos que se encontrassem pendentes de decisão do Tribunal de Contas na data da sua entrada em vigor (artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 43/2024).

Segundo o mesmo, os atos e contratos que se destinassem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus deixariam de estar sujeitos à regra constante do n.º 4 do artigo 45.º, ficando sujeitos a uma fiscalização que não impedisse que os mesmos produzissem "todos os seus efeitos antes da decisão do Tribunal de Contas".

Sendo o Tribunal de Contas chamado a intervir já com o contrato em execução, a sua intervenção fica balizada nos seguintes termos: caso os contratos "estejam conformes às leis em vigor, o Tribunal de Contas emite uma decisão de procedência, podendo essa decisão ser acompanhada de recomendações, designadamente quando se verifiquem as situações previstas na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sem que isso obste à execução do ato ou contrato em causa" (n.º 3 do artigo 17.º-A).

Mesmo que o Tribunal verificasse a existência de "indícios de desconformidade legal", à luz deste regime especial, não poderia travar a execução do contrato. Não poderia sequer aplicar o regime de fiscalização concomitante previsto no n.º 2 do artigo 49.º da Lei n.º 98/97. Em vez disso, deveria remeter "o processo para fiscalização concomitante e eventual

apuramento de responsabilidades financeiras, nos termos gerais, sem que isso obste à execução do ato ou contrato em causa, sem prejuízo do disposto no número seguinte" (n.º 4 do artigo 17.º-A).

O Tribunal apenas poderia emitir uma declaração de improcedência — obstando à plena execução do contrato (o correspondente a uma recusa de visto) — "nos casos em que se verifique a preterição total de procedimento de formação do contrato ou a assunção de encargos sem cabimento em verba orçamental própria" (n.º 5 do artigo 17.º-A). Só nesses casos "resulta a imediata cessação dos efeitos dos atos ou contratos objeto da decisão" (n.º 5 *in fine* do artigo 17.º-A).

4. O esforço de redução progressiva do visto prévio não foi suficiente para calar as vozes críticas

Não obstante o caminho percorrido no sentido da limitação da fiscalização prévia, apesar de se reconhecerem algumas virtudes ao visto (sobretudo ligadas com papel pedagógico do Tribunal de Contas e com o conforto que o mesmo proporciona aos gestores públicos na sua atuação financeira — não só pela isenção da responsabilidade, mas também pela salvaguarda que o visto oferece, muitas vezes, no confronto com os interesses próprios de outras entidades), continuam a ouvir-se vozes pelo fim do visto e a manifestação por concentrar a atividade do Tribunal noutras atividades. As críticas podem ser agrupadas em dois grandes conjuntos: as críticas que se fundam na manifestação de preferência por um sistema de controlo interno; e as críticas que denunciam a incoerência dos termos deste instituto e os problemas que daí advêm.

4.1. A preferência doutrinária pelo sistema de controlo interno para operar a fiscalização prévia

Logo no início da vigência da Lei de 1997, José Tavares, embora afirme convictamente que "num aspeto todos estão de acordo: é imprescindível a existência de controlo prévio!" (Tavares, 1998: 67), não deixa de manifestar explicitamente a preferência verbalizada, anos antes, por Sousa Franco, pelo

controlo interno[35]. Remata o parágrafo em que se encontra esta manifestação, admitindo, todavia, que quando este controlo interno não se encontra bem organizado, nem com princípios de administração financeira sólidos e bem enraizados, o controlo *a priori* promovido pelo Tribunal de Contas pode desempenhar uma função pedagógica importante na atividade de administração[36]. Para o mesmo autor, é evidente que "no caso de redução ou mesmo de eliminação da fiscalização prévia, é possível aos tribunais de contas e órgãos congéneres conseguir semelhantes resultados para a prossecução do interesse público, substituindo-a pela fiscalização concomitante ou sucessiva dos atos e contratos, mas agora com total responsabilidade dos seus autores e no mesmo quadro jurídico de atuação administrativa e financeira" (Tavares, 1998: 216).

Da mesma forma, Eduardo Paz Ferreira, em 2002, põe por escrito que "[o legislador de 1997] deveria ter tido coragem em ir mais longe e suprimido totalmente o visto, substituindo-o apenas pela fiscalização concomitante e sucessiva e acionando um sistema efetivo de responsabilidades pela gestão de dinheiros públicos que continua a deixar muito a desejar" (Paz Ferreira, 2002: 835).

Esta leitura não surpreende. É preciso reconhecer que o estudo dos vários textos já produzidos sobre o visto clarifica que, desde há muito, mesmo para quem está dentro do Tribunal e conhece bem os limites da sua jurisdição, a

[35] "Não temos, assim dúvidas em propor que a fiscalização prévia seja exclusivamente desenvolvida pelos órgãos de controlo interno da Administração, nos países em que esta se encontre bem organizada, com princípios de administração financeira sólidos e bem enraizados, tudo aliado a um Parlamento que funcione, neste domínio como autoridade financeira por excelência nos Estados democráticos. Ao tribunal de contas ou órgão congénere ficaria reservado o controlo *a posteriori*" — *Ibidem*, p. 70.

[36] José Tavares não ignora o passado crítico do visto, recordando que já em 1910, por meio da lei que extinguia o Tribunal de Contas substituindo-o pelo Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, se considerava "a fiscalização prévia como desaconselhável, quer por razões de ordem técnica («previsão orçamental feita em época muito afastada da realização da despesa») quer por representar um fator de morosidade na vida administrativa, de desresponsabilização dos gestores/administradores e de alguma coresponsabilização do Tribunal de Contas, com efeitos negativos na fiscalização *a posteriori* das contas globais respetivas" — *Ibidem*, p. 70, embora reconheça que os ventos mudaram, entretanto, com a lei de 1919.

substituição do visto por outros tipos de controlo não é, em si mesma, considerada problemática. Significativamente, em 1994, Alfredo José de Sousa sustentava que a Constituição não veda a eliminação da fiscalização prévia, já que aquilo que dela resulta é que o Tribunal é responsável pela "fiscalização da legalidade das despesas públicas" que pode ser prévia, concomitante ou apenas «*a posteriori*» (Sousa, 1994: 94).

Já mais recentemente, em 2017, Paulo Nogueira da Costa, também admite com frontalidade que "a centralidade que o visto assume no modelo de controlo financeiro português é desadequada face aos desafios colocados pelo Estado contemporâneo [...]" (embora admita que "há lugar para um papel relevante a ser desempenhado pelo Tribunal de Contas, através da fiscalização prévia, mas em moldes consideravelmente distintos dos atuais" — Nogueira da Costa, 2017: 324[37]). Como afirma mais adiante "a fiscalização prévia não é suficiente para assegurar a legalidade financeira [...]" (*Ibidem*, p. 326) e "uma ISC cujo centro de gravidade seja a fiscalização prévia, está [...] a subestimar o seu papel como auditor público, comprometendo a eficácia do controlo da legalidade, abdicando, em grande medida, da avaliação do *value for money* da gestão pública e dos programas e políticas públicas. Está

[37] Nogueira da Costa propõe a recomposição do sistema de fiscalização prévia em três níveis:

- um primeiro nível de visto de contratos de valor superior a 950 mil euros;
- um segundo nível de fiscalização para os contratos com um "valor significativo", com alargamento do prazo de 30 dias previsto para a fiscalização prévia, com eliminação da declaração de conformidade e de produção de qualquer efeito antes do visto e ainda restrição do alcance da figura do visto com recomendações;
- e um terceiro nível relativo a contratos de valor "consideravelmente superior aos dos atos e contratos [...] sujeitos à fiscalização prévia de segundo nível" (Nogueira da Costa, 2017: 342), cujo facto consumado seja "apto a ameaçar a sustentabilidade financeira do Estado" (*Ibidem*, p. 337) (como os contratos com parcerias público-privadas), com obrigatoriedade de realização de uma avaliação do impacto financeiro para cada um deles, com alargamento significativo do prazo de decisão e com a possibilidade de o juízo do TdC se basear não só na legalidade, mas também em "critérios (e princípios) do *value for Money* e da proporcionalidade" (*Ibidem*, p. 343). Neste terceiro nível, o autor propugna a adoção do visto com recomendações, para casos em que o princípio da utilidade dos dinheiros públicos é atingido de "uma forma não considerada intolerável" (*Ibidem*, p. 343).

igualmente a desvalorizar o seu papel como julgador nos processos para efetivação de responsabilidades financeiras". Remata este ponto dizendo que "do que fica dito, resulta que, em nome da promoção da boa governança pública, o centro de gravidade da atuação do Tribunal de Contas deverá deslocar-se da fiscalização prévia para a fiscalização sucessiva" (*Ibidem*, p. 327). Para este autor, é evidente que "a fiscalização/avaliação prévia do Tribunal de Contas deve ser reservada às situações que possam ter um impacto financeiro significativo, evitando-se que a ISC nacional afete recursos para o controlo de bagatelas" (*Ibidem*, p. 327).

Em 2023, Mário Aroso de Almeida não se coíbe igualmente de criticar o visto considerando logo no resumo do seu texto publicado na *Revista de Contratos Públicos* que "a subsistência, entre nós, do visto prévio corresponde a um dos sintomas do nosso subdesenvolvimento" (Aroso de Almeida, 2023: 5). Justifica esta passagem no corpo do texto, dando nota que "nos países desenvolvidos é, na verdade hoje reconhecida às estruturas de controlo interno do Estado a capacidade para procederem ao controlo da legalidade das atuações concretas, pelo que não existe um sistema de fiscalização prévia dessa legalidade pelas instituições de controlo externo, que centram desse modo, a sua atividade na auditoria de gestão" (*Ibidem*, p. 6). Para este autor, resolver os problemas do risco é uma questão de "traçar com racionalidade a fronteira" (*Ibidem*, 2023: 8) entre o controlo interno e o externo, porque "o regime de visto prévio, tal como está configurado, não faz sentido para nenhuma espécie de contrato" (*Ibidem*, 2023: 9)[38].

[38] Resta explicar que Mário Aroso de Almeida, embora considere que "o regime do visto prévio, tal como ele está configurado, não faz sentido para nenhuma espécie de contrato" (Aroso de Almeida, 2023: 9), sugere uma reformulação ainda mais profunda do que a sugerida por Paulo Nogueira da Costa (v. nota de rodapé anterior) acerca da fiscalização prévia. Para o mesmo autor, o visto prévio deveria ser substituído por "uma intervenção verdadeiramente prévia" (*Ibidem*, p. 10) por parte do Tribunal de Contas, ou seja, por uma "participação necessária na conceção e preparação dos procedimentos dirigidos à celebração dos grandes contratos públicos" (*Ibidem*, p. 9), de forma que "a decisão de contratar se fundasse num juízo independente de eficiência e sustentabilidade financeira que não é assegurado por unidades técnicas dependentes do Governo" (*Ibidem*, p. 10).

4.2. Os exemplos europeus que reforçam a preferência doutrinária por outros tipos de controlo (mesmo que prévio) da despesa

Estas críticas (e a preferência por outro modelo de controlo) são melhor compreendidas olhando à experiência do direito comparado. É que na Europa, o visto prévio está restrito apenas a três ordenamentos jurídicos: o belga, o grego e, numa solução protegida constitucionalmente, o italiano[39].

A perceção não muda significativamente quando elevamos o olhar para além do nosso continente. Hoje, encontramos o instituto da fiscalização prévia confiado a um Tribunal de Contas como o nosso, predominantemente nos países de língua oficial portuguesa (exceto Brasil[40]). Porém, quando estudamos mais aprofundadamente as suas leis, percebemos que a causa desse modelo se deve à fortíssima influência portuguesa na conformação da sua legislação[41].

---

[39] V. artigo 100.º da Constituição italiana: "(…) *La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo*, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito (…)" (itálico nosso).

[40] Embora o Tribunal de Contas da União fiscalize "os processos de desestatização [privatização] realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, a contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado" (artigo 1.º da Instrução Normativa TCU n.º 81/2018). Sendo certo que nos termos do artigo 2.º da *supra* citada instrução normativa, os órgãos gestores destes processos devem enviar "extrato do planejamento da desestatização prevista, em que conste a descrição do objeto, previsão do valor dos investimentos, sua relevância, localização e respetivo cronograma licitatório, com antecedência mínima de cento e cinquenta dias da data prevista para publicação do edital", este controlo não é equiparável ao visto prévio que conhecemos na Europa e nos restantes países de língua oficial portuguesa. Com efeito este processo no Brasil não culmina com um ato formal de autorização de produção de efeitos, sendo tão-só encarado como um procedimento de natureza fiscalizadora (para eventual apuramento de responsabilidade).

[41] Para uma visão comparativa, especificamente sobre o caso angolano, v. Oliveira Martins, 2023.

É certo que em 1881, quando o visto foi adotado em Portugal, a Bélgica foi para nós um modelo (Tavares, 1998: 75). Não obstante, os institutos jurídicos de fiscalização prévia não tiveram uma evolução paralela nestes dois países. Diferentemente do que sucedeu no nosso país, atualmente, na Bélgica, a fiscalização prévia está reduzida ao mínimo. Por força do artigo 9.º da Lei de 22 de maio de 2003, que alterou o artigo 16.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de 29 de outubro de 1846, o *visa préalable* está reduzido às obrigações de empréstimo ou conversão[42].

Também a solução grega é bem mais restritiva em relação à fiscalização prévia do que aquela que está prevista em Portugal. Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Lei 4820/2021[43], o Tribunal de Contas procede ao "controlo preventivo da legalidade e regularidade de uma determinada categoria de despesas em casos excecionais que considere, após avaliação dos sistemas de controlo interno da entidade controlada, que só assim é possível garantir a legalidade e a regularidade da utilização dos fundos

[42] Dispõe o artigo 9.º da lei de 22 de maio de 2003: "Toutes les obligations d'emprunt ou de conversion n'auront de force qu'autant qu'elles soient revêtues du visa de la Cour des comptes" (lei consultada em: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=fr&lg_txt=f&cn_search=2003052242).

[43] Consultada em: http://elib.aade.gr/elib/view?d=/gr/act/2021/4820 (com tradução feita pelo Deepl Translate).

públicos"[44]. De notar que, neste país, o visto não faz parte das competências jurisdicionais deste tribunal[45].

O caso português encontra, portanto, tal como resulta da Lei n.º 98/97, maior semelhança tão-só com a solução italiana. Destacam-se, todavia, diferenças significativas entre o modelo português e o italiano.

Ao contrário do que sucede em Portugal, o controlo preventivo em Itália não é sempre necessário, dividindo-se em eventual ou necessário: o controlo eventual está previsto na alínea l) do n.º 3 do artigo 3.º da *Legge 14 gennaio*

[44] O Artigo 9.º da Lei n.º 4820/2021 dispõe que: "1. O Tribunal de Contas controla, nos termos das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 98.º da Constituição, as despesas e as contas dos organismos que, de acordo com essas disposições, se encontram sob a sua jurisdição de controlo. Realiza igualmente todos os controlos necessários para a elaboração e apresentação ao Parlamento do relatório sobre as contas e o balanço do Estado, em conformidade com a alínea e) do mesmo parágrafo. Essas competências incluem: [...] (b) O controlo preventivo da legalidade e regularidade de uma determinada categoria de despesas em casos excecionais em que considere, após avaliação dos sistemas de controlo interno da entidade controlada, que só assim é possível garantir a legalidade e a regularidade da utilização dos fundos públicos" (tradução pelo Deepl Translator).

[45] A repartição de poderes feita pelos artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 4820/2021 distingue entre competências jurisdicionais (artigo 8.º) e competências de auditoria (artigo 9.º), estando o visto previsto no artigo 9.º (tradução pelo Deepl Translator).

1994, n.º 20[46]; o controlo necessário resulta das restantes alíneas do mencionado artigo[47].

[46] Integram o controlo eventual os atos previstos na 1.ª e 2.ª parte da alínea l) do n.º 3 da Legge 10/1994: "l) atti che il Presidente del Consiglio dei Ministri richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo sucessivo". Ou seja, os atos que "ordinariamente esclusi dal controllo preventivo necessario" sejam selecionados ou pelo Presidente do Conselho de Ministros "in base ad una scelta amplamente discrezionale e può rivestire anche una funzione precauzionale" ou por deliberação fundamentada da secção de controlo da Corte dei conti (citações retiradas de Sciascia, 2020: 55). Este último controlo "rappresenta un rimedio estremo, quasi una misura conseguente ad esiti negativi del controlo sucessivo sulle gestione […]" (*Ibidem*, pp. 55 e 56).

[47] "1. Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti si esercita esclusivamente sui seguenti atti non aventi forza di legge:
a) provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri;
b) atti del Presidente del Consiglio dei Ministri e atti dei Ministri aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali e le direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa;
c) atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie;
c-bis) Lettera Abrogata dal D.L. 14 Agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla L. 15 Ottobre 2013, N. 119;
d) provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o assegnazione di fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui alle lettere b) e c);
e) Il D.LGS. 30 Marzo 2001, n. 165 ha confermato lL'abrogazione della presente Lettera.
f) provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare;
f-bis) atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;
f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266; g) decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi, di qualunque importo , ad eccezione di quelli per i quali ricorra l'ipotesi prevista dall'ultimo commi dell'articolo 19 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440; di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato;

Em Itália, tal como sucede na Grécia, a decisão de recusa de visto não entra no âmbito das competências jurisdicionais do Tribunal de Contas[48] (não integrando todavia, de igual forma, as competências administrativas[49]), embora seja muitas vezes reconhecido que a função exercida pelo Tribunal de Contas é, em muitos aspetos, análoga à função jurisdicional e que, para efeitos da fiscalização concreta da constitucionalidade, está em causa um "*juízo*"[50], mesmo que não haja verdadeiro caso julgado, como é reconhecido

---

h) decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all'impegno di spese correnti a carico di esercizi successivi;
i) atti per il cui corso sia stato impartito l'ordine scritto del Ministro; (...)."

[48] "Anche se il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico" — *Sentenza* n.º 226 de 12 de novembro de 1976 da *Corte Costituzionale* italiana (disponível em: https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/1976/226).

[49] "Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato" *Sentenza* n.º 226 de 12 de novembro de 1976 da *Corte Costituzionale* italiana (disponível em: https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/1976/226) — v. chamando a atenção para esta sentença, Mário Aroso de Almeida — "Ainda sobre o Tribunal de Contas e os seus poderes no âmbito da contratação pública" *in* Revista de Contratos Públicos, Coimbra, n.º 37 (jan. 2025), p. 36.

[50] "O controlo preventivo da legitimidade dos atos do Governo exercido pela Secção de Auditoria do Tribunal de Contas tem, como vem sendo reconhecido pelo Tribunal Constitucional, a natureza de «juízo» para efeitos da fiscalização concreta da constitucionalidade, quer porque a função exercida pelo Tribunal é análoga à função judicial, e não à administrativa, resultando na apreciação da conformidade dos atos

pela *Sentenza* n.º 226 de 12 de novembro de 1976 da *Corte Costituzionale* italiana[51].

No direito italiano — diferentemente do que sucede em Portugal, por força de a nossa Constituição tratar o Tribunal de Contas como "o órgão supremo de fiscalização de legalidade"[52] — as decisões em matéria de visto prévio podem ser controladas pela *Corte di Cassazione*[53]. Além disso, em Itália, independentemente de a recusa de visto poder também ser ultrapassada

com as regras do direito objetivo, com exclusão de qualquer apreciação que não seja de natureza estritamente jurídica, quer porque existem elementos processuais, aspetos formais e substantivos, atribuíveis ao papel contraditório e, portanto, semelhantes às características dos processos judiciais (acórdão 335/1995)" https://www.forgionegianluca.it/corte_dei_conti/corte_costituzionale_giurisprudenza_corte_conti/controllo_preventivo.php#:~:text=Procedendo%20al%20controllo%20sugli%20atti%20del%20Governo%2C%20la,che%20siano%2C%20a%20loro%20volta%2C%20di%20dubbia%20costituzionalit%C3%A0).

[51] Para além de ser uma condição de eficácia do ato, de acordo com o artigo 1.º da Lei n.º 20/1994, o visto produz um efeito relevante para o apuramento da responsabilidade financeira apreciada pelo mesmo Tribunal de Contas: a exclusão da culpa grave quando o facto danoso resulta de um ato visado e registado nessa sede (Excerto do artigo 1.º da Lei n.º 20/1994: "In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità").

[52] "Não estando o Tribunal de contas integrado numa hierarquia de tribunais [...] E assumindo que lhe cabe o exclusivo da fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento de contas, cabe-lhe a ele e Só é ele o exercício das suas competências jurisdicionais, tanto em primeira instância como em caso de recurso contencioso". Paz Ferreira e Oliveira Martins, 2020: 133

[53] Nos termos do parágrafo 8.º do artigo 111.º da Constituição italiana, *"contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione"*.

por lei, o Governo pode opor-se a uma recusa de visto, solicitando o seu registo com reserva[54]/[55].

A raridade da previsão de fiscalização prévia entre as competências do Tribunal de Contas pela Europa fora aponta claramente para o facto de existirem alternativas ao nosso modelo de controlo.

O nosso sistema de controlo prévio é aliás olhado com alguma desconfiança. É que, perspetivado de fora (e sem tomar em conta os efeitos positivos que ele tem produzido nos últimos anos, já acima descritos), ele produz, efetivamente, um resultado paradoxal: a desresponsabilização dos gestores com corresponsabilização direta dos juízes pelas decisões financeiras. Decisões estas que acabam por limitar a sua intervenção nos processos de julgamento de responsabilidade financeira.

Virando-nos para países como Espanha ou França, que adotaram um modelo de Tribunal de Contas muito semelhante ao nosso, encontramos, de resto, bons exemplos de direito comparado que, sem prescindir de um visto prévio, o inserem no seu sistema de controlo interno (sistema de controlo promovido pelas próprias estruturas administrativas), numa lógica de maior

[54] Esta solicitação é apreciada pelas secções conjuntas do Tribunal, podendo as mesmas conceder o visto sempre que o fundamento de recusa de visto se deixou de verificar. As secções reunidas devem, no entanto, recusar este registo com reserva, se a despesa não tiver cabimento orçamental ou for imputável a um capítulo orçamental diverso daquele que é invocado no ato que a ordena, se estiverem em causa nomeações ou promoções para além dos limites do quadro de pessoal; a despesa resultar de ordens de crédito a favor de funcionários mandatados para o pagamento de despesas e for emitida por um montante que exceda os limites estabelecidos pelas leis. Cfr. artigo 25.º, n.º 2 do Regio decreto 1214/1934: "a) di impegno od ordine di pagamento riferentesi a spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo del bilancio od, a giudizio della Corte, imputabile ai residui piuttosto che alla competenza e viceversa, ovvero ad un capitolo diverso da quello indicato nell'atto del Ministero che lo ha emesso; b) di decreti per nomine e promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado, disposte oltre i limiti dei rispettivi organici; c) di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati al pagamento di spese, emessi per un importo eccedente i limiti stabiliti dalle leggi".

[55] Cfr. também artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000*.

responsabilização dos gestores de dinheiros públicos. Concretizamos melhor.

Em França, o visto prévio existe para certas despesas consideradas de maior risco. Neste nível de controlo, o visto é assegurado por um controlador orçamental (o *contrôleur budgétaire*)[56] que integra a própria administração e depende diretamente do Ministério das Finanças[57]. Em matéria de fundos estruturais, é o *Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel* (CBCM) que dá parecer económico-financeiro prévio sobre fundos estruturais[58].

Em Espanha, há igualmente lugar a visto prévio, a que se dá o nome de função interventora (*función interventora*)[59]. Este controlo é feito pela *Intervención General de la Administración del Estado*, podendo, por decisão do Conselho de Ministros, ser substituído por um mecanismo de controlo permanente[60].

---

[56] V. artigo 221.º Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique: "Le contrôle budgétaire porte sur l'exécution du budget. Il a pour objet d'apprécier le caractère soutenable de la gestion au regard de l'autorisation budgétaire et la qualité de la comptabilité budgétaire. Il contribue à l'identification et à la prévention des risques financiers, directs ou indirects auxquels l'organisme est susceptible d'être confronté, ainsi qu'à l'évaluation de la performance de l'organisme au regard des moyens qui lui sont alloués. Ce contrôle est exercé, sous l'autorité du ministre chargé du budget, par des contrôleurs budgétaires désignés par ce dernier".

[57] Artigos 224.º a 229.º do Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

[58] V. Décret nº 2005-1429, de 18 de novembro de 2005 e artigos 87.º e ss. do Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Cohen, 2012: 129.

[59] V. artigos 148.º e ss. da Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre). Artigo 148.º: "La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso".

[60] Artigo 149.º da Ley General Presupuestaria.

5. Críticas às disfuncionalidades da Lei n.º 98/97 no que concerne à fiscalização prévia

As críticas ao visto prévio não assentam, porém, apenas em preferências por esta ou aquela arquitetura de regime. Elas vão mais fundo, denunciando as incongruências e fragilidades das soluções acolhidas pelo legislador para o conformar.

Tiago Duarte, em 2008, partindo da afirmação proferida pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 14/91, sustentando que a natureza do visto era "terreno altamente escorregadio" dirige ao mesmo uma série de críticas, procurando denunciar as incoerências desta figura, sobretudo por ser tomada como ato jurisdicional. Para o mesmo, é manifesto que estas ferem esta figura, não deixando de produzir consequências na forma de encarar o visto e na forma como as outras instituições (*maxime* os tribunais administrativos) o podem encarar.

O seu argumento baseia-se no facto de os seus elementos serem incoerentes com a assunção de que se trata de um ato jurisdicional. E a incoerência adviria destes quatro elementos: a) a recusa de visto não corresponder a uma declaração de nulidade ou anulação do ato em causa; b) o silêncio do tribunal poder produzir efeitos jurídicos substitutivos de um julgamento ou de uma sentença; c) o facto de um ato ou contrato administrativo poder ser objeto de uma apreciação jurisdicional sem que ela produza efeitos de litispendência ou caso julgado face a outras apreciações concorrentes ou sucessivas; d) o facto de a decisão jurisdicional não poder ser objeto de recurso por parte dos interessados (Duarte, 2008: 34).

Para o mesmo autor, estas fragilidades não podem deixar de produzir consequências sobre a natureza do visto: "o ato de recusa de concessão de visto prévio por parte do Tribunal de contas é emitido no exercício de uma função materialmente administrativa (legalmente vinculada, é certo) e não no exercício de uma função jurisdicional, pelo que desta decisão deveria caber impugnação contenciosa para a jurisdição administrativa através de ação administrativa especial de anulação de ato materialmente administrativo e de eventual condenação à prática de ato devido" (Duarte, 2008: 35).

Mário Aroso de Almeida junta ainda a estes aspetos do visto — "traços identitários", como lhes chama —, outros dois que entende contrariarem a sua natureza jurisdicional (embora também nós já tivéssemos feito

referência crítica aos mesmos em Oliveira Martins, 2021: 250-254). Por um lado, o facto de o visto com recomendações lhe oferecer um poder discricionário, incompatível com a aplicação de critérios de estrita legalidade e só compreensíveis à luz do "interesse público do correto exercício das funções que envolvem realização de despesa pública por parte dos serviços e organismos incumbidos deste exercício" (Aroso de Almeida, 2023: 14). E, por outro, a previsão da declaração de conformidade pela Direção-Geral do Tribunal, por não ser concebível como "possa um processo jurisdicional ser decidido, quanto ao mérito, sem intervenção, dos juízes" (*Ibidem*, p. 15)[61]. Remata as suas críticas, tal como Tiago Duarte, pondo em causa a natureza jurisdicional do visto, mas seguindo uma via diferente deste autor: aludindo à imprescindibilidade de proceder a alterações da Lei n.º 98/97, para corrigir as suas disfuncionalidades. São três as alterações legislativas que sugere: clarificação de que o Código de Processo Civil não é supletivamente aplicável ao procedimento de concessão de visto; previsão de direito de participação do cocontratante privado no procedimento de concessão de visto; e previsão do mecanismo de recurso verdadeiro e próprio das decisões de recusa de visto, uma vez que a solução que consta da lei (que qualifica "como uma reclamação administrativa para o plenário do órgão") é inconstitucional por não assegurar verdadeiramente a possibilidade de impugnação contenciosa das decisões de recusa de visto[62]. Para este autor, esta deveria ser configurada "como uma verdadeira ação contenciosa, a submeter às regras do processo contencioso administrativo e a decidir por uma formação de julgamento pertencente a outra secção do Tribunal, apta a proferir uma decisão jurisdicional independente sobre a validade do ato que recusou o visto" (*Ibidem*, 2023: 18)[63].

[61] Também chama a atenção para o facto de que a cominação do visto é condição de eficácia (total ou parcial) dos atos, contratos "sem se projetar no plano da validade dos mesmos". Alega ainda que o deferimento tácito é incompatível com o exercício de uma função judicial, por ser essa a consequência associada à inércia de um órgão administrativo e não de um órgão jurisdicional. — Aroso de Almeida, 2023: 15.

[62] Questionando se a desproteção do cocontratante, no que toca às decisões de recusa de visto de contratos públicos, é suscetível configurar uma violação ao direito de tutela jurisdicional efetiva, v. também Medeiros, 2020.

[63] Num texto posterior, vai mais longe nas suas críticas e advoga a insustentabilidade de uma tese, avançada por um juiz do Tribunal de Contas (Vasconcelos, 2025),

6. Caminho (inexorável) de substituição do visto prévio e instituição de um sistema de controlo interno revisto e renovado

6.1. A proposta de reforma do Tribunal de Contas deve ser encarada como parte do movimento natural iniciado com as reformas de 1989 e de 1997

À luz do que fica acima dito, as opções apresentadas na proposta de reforma da Lei n.º 98/97 não podem deixar de ser encaradas como parte de um movimento natural que foi iniciado com as reformas de 1989 e de 1997 e se foi intensificando com as sucessivas intervenções legislativas neste domínio.

As opções da reforma da Lei n.º 98/97 podem ser sintetizadas nestes pontos: a) limitação do âmbito objetivo do visto prévio por elevação do limiar do

---

defendendo que quando é chamado a verificar a conformidade dos atos e contratos submetidos a visto com base em normas de Direito Administrativo, não deve este tribunal interpretá-las e aplicá-las como fazem os tribunais administrativos, mas sim "segundo critérios próprios e diferenciados, determinados pela lógica própria que advêm da sua natureza de «guarda constitucional dos dinheiros públicos»" — Aroso de Almeida, 2025: 16. Para este professor, é necessário proceder a uma delimitação clara entre o Direito Administrativo e o Direito Financeiro, para que o Tribunal de Contas não assuma que as normas de Direito Administrativo alteram a sua natureza quando o Tribunal de Contas procede à fiscalização da legalidade nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97. Para o mesmo, "Ideia de que a jurisdição financeira se regeria por princípios materiais próprios, que contaminariam toda a sua atuação, é, a nosso ver, expressão, neste plano, da visão messiânica do Tribunal de contas, dotado de poderes pretorianos, a que atrás me referi, que para ele reivindica o poder de identificar em cada caso, as soluções que melhor por promovam a tutela do interesse financeiro Público. Mas não encontra, como já vimos, base de sustentação no quadro jurídico constitucional". — *Ibidem*, p. 24. Para este autor, "Ao persistir na posição de se arrogar o poder de definir «jurisprudência» própria em sentido divergente da jurisprudência dos tribunais administrativos, o Tribunal de contas coloca as entidades públicas na insustentável posição de se poderem ver confrontadas com deveres incompatíveis de obediência quando, para se conformarem com o entendimento do Tribunal de contas, se vejam forçadas a adotar condutas passíveis de serem sancionadas pelos tribunais administrativos, e vice-versa". Conclui, portanto, dizendo que "o Tribunal de Contas não deve ignorar o entendimento dos tribunais administrativos sobre a legalidade aplicável, como faz correntemente, mediante decisões autopoiéticas, que só conhecem e consideram a «jurisprudência» do próprio Tribunal de Contas, e, pelo contrário, deve conformar-se com a jurisprudência dos tribunais administrativos [...]". — *Ibidem*, p. 27.

visto; b) densificação dos fundamentos de recusa de visto, tendo em vista a redução da indeterminação normativa atualmente existente; c) eliminação do instituto da declaração de conformidade e do visto com recomendações; d) extinção da figura do visto tácito e opção pela solução italiana de permissão de — sem qualificação jurídica da figura —, decorrido o prazo sem decisão, os contratos ou atos afins poderem ser executados sem reservas; e) a fixação da regra de que todas as decisões de visto ou recusa de visto devem ser adotadas por um colégio de três juízes (sem prejuízo de fixação de um regime de concessão liminar de visto) sempre que a questão seja simples; f) integração da possibilidade de o cocontratante, no processo de visto, deduzir a sua oposição; g) garantia de recurso jurisdicional para a 3.ª Secção da decisão de recusa de visto, com previsão de legitimidade, para o efeito, no caso de contratos não visados, também ao cocontratante.

Seria estranho que, conhecidas todas as limitações, problemas e críticas a esta figura — 29 anos volvidos depois da entrada em vigor da atual Lei n.º 98/97 — se insistisse na aplicação do mesmo modelo de fiscalização prévia.

Atendendo à evolução legislativa, à preferência por outras formas de controlo, que não o preventivo, e ao facto de propostas alternativas de reformulação do visto (v. notas 37 e 38) não terem ganho tração nem política, nem jurídica[64], a reforma à Lei do Tribunal de Contas limitou-se a acompanhar o caminho que já vinha sendo traçado, tendo em vista a progressiva substituição do visto prévio por outra figura.

Na impossibilidade de substituir a fiscalização prévia no imediato pela solução preconizada em todos os países que prescindem da fiscalização prévia para controlo de despesa (já que isso implicava uma reconstrução "relâmpago" de todo o sistema de controlo interno), a presente reforma do Tribunal de Contas promoveu um rearranjo da mesma, reservando para este órgão jurisdicional uma intervenção decisiva nas situações que possam ter um impacto financeiro significativo, sem nunca descurar o seu papel no apuramento e julgamento das responsabilidades financeiras.

Todas as opções tomadas em matéria de visto visaram simultaneamente evitar que os seus recursos ficassem dominados pelo controlo de bagatelas

[64] Não só por complicarem o sistema, mas também por apresentarem como contrapartida a introdução de ainda mais constrangimentos à atividade administrativa.

(que o obrigam até, como vimos, a desviar recursos para esclarecimentos sobre o efetivo perímetro do visto), tendo sido igualmente pensadas para promover a dignificação do seu papel, assegurando que a sua intervenção — no espaço de reserva jurisdicional constitucionalmente reconhecido — se processasse sem colocar dúvidas de conformidade com a Lei Fundamental ou, sequer, de legitimidade.

6.2. Uma nota adicional sobre a reforma do Sistema de Controlo Interno (SCI) exigida pela eliminação do visto

A presente reflexão não fica completa sem dedicarmos algumas palavras ao sistema de controlo interno, ou promovido pela própria administração pública. É que na presente reforma do Tribunal de Contas não foi possível sugerir a substituição do visto prévio pelo SCI, na linha do que é feito na generalidade dos países europeus, pelo facto de se constatar que o mesmo não se encontra presentemente em condições de poder acolher — e de forma eficiente — as funções de fiscalização prévia ora assumidas pelo Tribunal de Contas.

O atual SCI está previsto no Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, e baseia-se "na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei". Nos termos do artigo 4.º

do mencionado diploma, ele foi estruturado em três níveis de controlo: o operacional[65], o setorial[66] e o estratégico[67]/[68].

Causa e efeito da existência de um sistema de fiscalização prévia assente na intervenção do Tribunal de Contas (órgão de controlo externo), o SCI que foi promovido ao longo dos últimos 28 anos acabou por se desenvolver — compreensivelmente evitando redundâncias — sem assegurar, seja mecanismos financeiros de controlo preventivo, seja uma cobertura de controlo equivalente à da fiscalização prévia.

As insuficiências atuais do SCI não nos devem, todavia, tolher na sustentação da necessidade de uma futura revisão do modelo de SCI para substituir a fiscalização prévia. Elas apenas tornam claro que a evolução no sentido dos demais países europeus não está ao alcance imediato de uma reforma

---

[65] Que consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações, sendo constituído pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respetiva unidade.

[66] Que consiste na verificação, acompanhamento e informação perspetivados preferentemente a partir da avaliação do controlo operacional e da adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão nos planos globais de cada ministério ou região, sendo exercido pelos órgãos setoriais e regionais de controlo interno.

[67] Que consiste na verificação, acompanhamento e informação, sob a perspetiva da avaliação do controlo operacional e do controlo setorial, bem como da realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado, sendo este controlo estratégico exercido pela Inspeção-Geral de Finanças, pela Entidade Orçamental e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, de acordo com as respetivas atribuições e competências previstas na lei.

[68] Mais recentemente, por força do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro (que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas), o legislador voltou a fazer referência ao sistema de controlo interno, reforçando a importância da "salvaguarda da legalidade e da regularidade da elaboração, execução e modificação dos documentos previsionais, da elaboração das demonstrações orçamentais e financeiras e do sistema contabilístico como um todo" (artigo 9.º, n.º 1, alínea a), do mencionado diploma).

legislativa do Tribunal de Contas. Teremos, portanto, de aguardar pela conclusão de uma reforma de todo o controlo administrativo de despesa, para que o caminho de eliminação da fiscalização prévia, pré-anunciado há anos, fique completo.

Uma nota mais, para explicar que, não obstante se intuir que a reforma do SCI exigirá um esforço significativo (que inevitavelmente demorará o seu tempo) de transformação da própria Administração Pública e de criação de estruturas de controlo que nunca foram criadas, ela já está — sem que incidam os holofotes sobre ela — silenciosamente em marcha. Ou seja, o futuro já começou.

A transição de modelo puramente administrativo de finanças públicas (assente na verificação do cabimento orçamental e cumprimento de requisitos legais básicos), em que se baseou — e ainda assenta — a figura do visto prévio, em Portugal, para um outro modelo gestionário, que está em curso, acelerará esta mudança já nos próximos anos.

Ela atualmente tem a face visível na generalização do modelo de orçamentação por programas (com impulso forte dado pelo Decreto-Lei n.º 86/2026, de 18 de julho), o qual consiste no abandono da forma tradicional de orçamentação e execução de despesa, centrada nos recursos utilizados, e a assunção de que o foco está principalmente nos efeitos socioeconómicos que se pretendem alcançar.

O modelo gestionário referido tem sido importado, nos últimos anos, para a gestão pública aqui na Europa e nos Estados Unidos, a partir de modelos empresariais privados de controlo interno, da gestão de riscos, de governação e de prevenção da fraude. Ele é focado no melhor aproveitamento possível dos recursos públicos de acordo com os objetivos previamente definidos e padrões de desempenho de gestão. Este modelo incentiva uma maior autonomia das entidades gestoras, com mecanismos claros de controlo e avaliação.

A transposição de um modelo gestionário público para o nosso país implicará necessariamente uma reconfiguração do controlo financeiro e uma revisão do modelo de controlo interno, o qual deverá ser alargado e complexificado. Para além de tomar como base o controlo financeiro e de legalidade, deverá passar a englobar preocupações com a capacidade de desenvolvimento e implementação de políticas, com a capacidade de cumprimento de objetivos num prazo especificado, com o cumprimento de

padrões de desempenho, com a garantia de que as prestações públicas atendem às necessidades da comunidade e com a sustentabilidade e capacidade de planeamento estratégico de longo prazo (Hepworth, 2024: 93).

Isto implicará, evidentemente, a adoção de um modelo de controlo necessariamente mais complexo. Por um lado, internalizando e responsabilizando os gestores por aquilo que deve ser assumido como básico: o controlo financeiro e de legalidade. E, por outro, exigindo um aprofundamento do trabalho de auditoria, em que o papel do Tribunal de Contas aparecerá como indiscutível e insubstituível.

Em muitos países europeus, o caminho neste sentido é evidente através da análise das intervenções legislativas já deste século. Ressaltamos até que, como acima já referido, os controlos instituídos nestes países não prescindiram de um sistema exigente de controlo prévio de despesa. Veja-se, a este propósito e significativamente, em Espanha, a reforma introduzida através da Ley 28/2006, a qual, prevendo a criação de agências estatais com autonomia de gestão, procurou à luz do novo modelo gestionário[69] não só o

[69] De acordo com a definição constante do artigo 2.º, n.º 1 da referida lei, "Las Agencias Estatales son entidades de Derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competências".

De acordo com o preâmbulo desta lei, "El objetivo prioritario de esta Ley fue establecer mecanismos de responsabilidad en la dirección y gestión de los nuevos organismos públicos, vinculando el sistema retributivo al logro de sus objetivos y reconociendo un mayor margen de discrecionalidad en la gestión presupuestaria".

As entidades que gozam de autonomia de gestão assentam a sua organização num plano de ação anual, que é a concretização anual do contrato plurianual de gestão (artigo 108-ter da Ley 40/2015 — Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. (Ley 40/2015, de 1 de octubre) — vLex España.

A esta luz, foi autorizada a criação de 12 Agencias estaduais, si bien hasta 2025 sólo se han constituido 7 de ellas, y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, autorizada en otra Ley (v. preâmbulo da Ley 40/2015).

reforço dos mecanismos de controlo de eficiência e eficácia da despesa, mas também a promoção de uma cultura de responsabilização pelos resultados.

Não se pense que a alteração do SCI (e consequente revisão do Decreto-Lei n.º 166/98) em Portugal nestes moldes está longe de acontecer.

Pelo contrário, em Portugal, a construção de um novo sistema de controlo interno não partirá do zero. Ela beneficia hoje da experiência acumulada pela Comissão Europeia, nomeadamente através do *Public Internal Financial Control* (PIFC)[70], que reúne estruturas e padrões internacionalmente reconhecidos, bem como as boas práticas da União Europeia. De ressaltar que, no âmbito da União Europeia, o referido PIFC é tomado como referência para auxiliar os Estados-Membros a desenhar sistemas de controlo interno considerados adequados.

Resta dizer que o PIFC integra já hoje o acervo da União Europeia (*acquis communautaire*), para os Estados que pretendem aderir à mesma.

O PIFC baseia-se, por sua vez, nas orientações fornecidas pelo *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO)[71] e pela INTOSAI, que deverão igualmente ser tomadas como objeto de atenção e estudo[72].

---

[70] "A feature of the implementation of the European Commission's version of PFM/IC which is called 'public internal financial control' (PIFC) and which is to be applied by countries wishing to join the European Union or benefiting from its funds as neighbourhood countries is the recognition of a need for delegation and the corresponding development of accountability" — Hepworth, 2024: 9.

[71] Organização privada sem fins lucrativos, criada nos EUA em 1985 e tomada como referência para muitos países. A sua missão é ajudar as organizações privadas a melhorar o seu desempenho através do desenvolvimento do controlo interno, da gestão de riscos, da governação e da prevenção da fraude. Este sistema assenta em 3 objetivos: eficácia e eficiência das operações; fiabilidade do reporte financeiro e cumprimento das regras legais e regulamentos aplicáveis — Hepworth, 2024: 367.

[72] O enquadramento fornecido pelo PIFC assenta em 5 componentes de controlo interno: a) Ambiente de controle; b) Avaliação de riscos; c) Atividades de controle; d) Informação e comunicação; e e) Atividades de monitorização. — V. *Internal Control Framework Of The European Commission* (19.4.2017) https://commission.europa.eu/document/download/f163e193-bf9b-4823-bd4b-dceb8739f46e_en?filename=revision-internal-control-framework-c-2017-2373_2017_en.pdf&prefLang=fr. Este é um modelo inspirado no modelo inglês. No

Em Portugal, já existem, de resto, entidades com sistemas de controlo interno com base nestas orientações. Como prova de que o caminho está a ser feito, veja-se o que afirma a Inspeção-Geral de Finanças, no "Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª": "a IGF assegura já, desde 1996, enquanto Autoridade de Auditoria e Organismo de Certificação, a acreditação de sistemas de controlo interno, no âmbito da acreditação ou designação de entidades pagadoras, autoridades de gestão e organismos intermédios para gerir e certificar fundos europeus. [...] Nesse processo são utilizados como referenciais metodológicos os modelos europeus de avaliação dos sistemas de gestão e controlo interno, designadamente os requisitos-chave estabelecidos no Anexo XI do Regulamento (UE) 2021/1060, bem como na correspondente Nota Metodológica da Comissão Europeia, que define os critérios de avaliação e as categorias de classificação do funcionamento daqueles sistemas"[73].

Com base nestas orientações, e dando o incentivo certo, o legislador facilmente poderá promover as condições para que as entidades públicas adiram às novas exigências de controlo interno. Com este movimento, criar-se-ão as condições para que num futuro — não muito distante — este novo modelo se possa generalizar a toda a administração.

Estas breves considerações sobre o SCI permitem-nos reforçar a convicção de que o sentido da eliminação do visto prévio é inevitável. Não só pelas críticas e resistências ao visto assinaladas ao longo de todo o presente artigo, mas também porque o abandono do modelo de administração financeira desatualizado do final do século XX e a adesão ao modelo tomado, nos nossos dias, como mais favorecedor do controlo dos dinheiros públicos,

---

modelo original, prescinde-se do visto prévio do controlador financeiro, assentando num sistema de autocontrolo e sobre a criação de um serviço interno de auditoria independente operado de acordo com as normas do IIA (*Institute of Internal Auditors*), cujo objetivo é ajudar o gestor. "This is an appreciation that those responsible for the application of PFM/IC should achieve. The five standards are about managers having the authority and the information they require to make those judgements necessary to enable them to achieve their objectives" — Hepworth, 2023: 366 (disponível em: (PDF) International Standards of Internal Control Relevant to the Application of PFM/IC)

[73] Disponível no site da Assembleia da República.

nos obrigará a adotar formas mais exigentes e robustas de fiscalização. Antes de mais, dentro dos próprios serviços e responsabilizando-os por isso.

Persistir na manutenção da fiscalização prévia com base na intervenção do Tribunal de Contas, estabelecida no século XIX e ultimamente reformulada para a Administração Pública do final dos anos 1990, significará perpetuar a fragilização do Tribunal de Contas pelas críticas a que se expõe (não obstante a reforma reduzir o espaço das mesmas). Para além disso, atrasará a inevitável necessidade de adoção de um modelo mais responsabilizador dos gestores públicos, afastando-nos cada vez mais das melhores práticas europeias.

Bibliografia

Aroso de Almeida M. Tribunal de Contas e contratação pública. *Revista de Contratos Públicos*. 2023 set; (33).

Aroso de Almeida M. Ainda sobre o Tribunal de Contas e os seus poderes no âmbito da contratação pública. *Revista de Contratos Públicos*. 2025 jan; (37).

Cohen AG. *La Nouvelle Gestion Publique: Concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques — Contrôle interne et audits publics*. Paris: Gualino; 2012.

Duarte T. Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efetiva? Yes, we can! *Cadernos de Justiça Administrativa*. 2008 set/out; (71).

Figueiredo J. Contributos para a determinação do âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas*. 2009 jan/jul; (51).

Hepworth N. International Standards of Internal Control Relevant to the Application of PFM/IC. 2023 set. Disponível em: (PDF) International Standards of Internal Control Relevant to the Application of PFM/IC

Hepworth N. *Public Financial Management and Internal Control — The importance of managerial Capability for Successful Reform in Developing and Transition Economies*. Palgrave/Macmillan; 2024 (ebook).

Magalhães L. Os fundamentos de recusa de visto do Tribunal de Contas e as «bagatelas administrativas». *Direito Regional e Local*. 2009 abr/jun; (6).

Magalhães L. A fiscalização prévia do Tribunal de Contas na Lei n.º 48/2006. *Revista de Administração Local*. 2006 set/out; 29.

Medeiros R. A fiscalização da contratação pública pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*. 2020 mai/ago; (8).

Nogueira da Costa P. *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*. Lisboa: Petrony; 2017.

Oliveira Martins G. As grandes linhas da reforma do Tribunal de Contas. *Revista de Administração Local*. 2006 jul/ago; (214).

Oliveira Martins G. A reforma do Tribunal de Contas em 2006. *Revista do Tribunal de Contas*. 2006 jul/dez; (46). V. ainda Figueiredo J. Contributos para a determinação do âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas*. 2009 jan/jul; (51).

Oliveira Martins M. A história do visto do Tribunal de Contas: Olhar para o passado para compreender (criticamente) o presente. In: Freitas da Rocha J, Flores da Silva H, coordenadores. *A importância do Tribunal de Contas na defesa do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina; 2021.

Oliveira Martins M. Comparação entre o direito português e o direito angolano no que toca ao controlo orçamental. *Revista de Direito & Economia*. 2023; (1).

Paz Ferreira E. O controlo das subvenções financeiras e dos benefícios fiscais. Separata da *Revista do Tribunal de Contas*. 1989; (1).

Paz Ferreira E. O Visto prévio do Tribunal de Contas. Uma figura a caminho da extinção? In: *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles*. I. 2002.

Paz Ferreira E, Oliveira Martins M. In: Miranda J, Medeiros R. *Constituição Portuguesa Anotada*. III. UCE; 2020.

Sciascia M. *La Corte dei conti — Organizzazione, funzioni e procedimenti*. Giapeto Editore; 2020.

Sousa AJ. Tribunal de Contas — «Quisto da democracia». *Revista do TdC*. 1994 jan/dez; (21/22).

Sousa Franco A. Para repensar o visto — palavras proferidas na posse do Senhor Lídio de Magalhães, como Contador-Geral do Visto, em 22 de junho de 1992 pelo Exmo. Senhor Presidente. *Revista do Tribunal de Contas*. 1992 jul/dez; (15-16), tomo I.

Tavares J. *O Tribunal de Contas — Do visto em especial: conceito, natureza e enquadramento na atividade de Administração*. Coimbra: Almedina; 1998.

Tavares JFF. Linhas de evolução do Tribunal de Contas nos últimos 25 anos. In: Tavares J. *Estudos de administração e finanças públicas*. Coimbra: Almedina; 2014. p. 245 (publicando originalmente Tribunal de contas, comemorações dos 150 anos do Tribunal de contas, Ed. Tribunal de contas Lisboa, 2000)

Vasconcelos LMP. *A jurisdição financeira: A Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas*. Coimbra: Almedina; 2025.