

**O atual modelo identitário do Tribunal de Contas português,
uma instituição superior de controlo financeiro com
competências jurisdicionais**

Sofia David

Revisor:

Tiago Serrão

Vol. 13 No. 2 (42-70)
August 2026
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Funded by:



Co-funded by
the European Union

O ATUAL MODELO IDENTITÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS: UMA INSTITUIÇÃO SUPERIOR DE CONTROLO FINANCEIRO COM COMPETÊNCIAS JURISDICIONAIS

SOFIA DAVID¹

Tribunal de Contas

Resumo: 1. Enquadramento; 2. O TdC no quadro atual das ISC; 3. As garantias de independência exigidas pela INTOSAI; 4. Referência ao atual quadro de competências do TdC; 5. As garantias de independência do TdC no atual quadro constitucional e legal; 6. A hibridez funcional e orgânica do TdC e os correspondentes reflexos na sua independência e na amplitude e completude do seu controlo; 7. A Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.^ª: apreciação crítica relativamente a algumas alterações estruturais ali preconizadas; 8. Em jeito de conclusão: observações sobre a discussão que ficou por fazer; Referências.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; Instituições Superiores de Controlo Financeiro; Garantias de Independência; Hibridez Funcional e Orgânica; Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.^ª.

Abstract: 1. Background; 2. The Court of Auditors within the current framework of Supreme Audit Institutions (ISC); 3. The guarantees of independence required by INTOSAI; 4. Reference to the Court of Auditors' current scope of authority; 5. The guarantees of the Court of Auditors' independence under the current constitutional and legal framework; 6. The functional and organizational hybrid nature of the Court of Auditors and its corresponding implications for its independence and the scope and comprehensiveness of its oversight; 7. Draft Law No. 72/XVII/1st: a critical assessment of certain structural changes proposed therein; 8. In conclusion: observations on the discussion that remains to be had; References.

¹ O conteúdo deste texto expressa apenas a opinião pessoal da sua subscritora e não consubstancia uma posição institucional.

Keywords: Court of Auditors; Supreme Audit Institutions; Guarantees of Independence; Functional and Organizational Hybridity; Draft Law No. 72/XVII/1st.

1. Enquadramento

O Tribunal de Contas português (doravante TdC) é uma instituição secular, que teve origem em 1389, ano em que D. João I criou a Casa dos Contos. Posteriormente, no reinado de D. José I, pela Carta de Lei de 22/12/1761, a Casa dos Contos foi substituída pelo Erário Régio, que unificou e centralizou a administração e a fiscalização das contas públicas portuguesas. Mais tarde, no âmbito das reformas de Mouzinho da Silveira, pela Lei n.º 22, de 16/05/1833, foi extinto o Erário Régio e criado um Conselho Fiscal de Contas, que visava fazer a transição e a liquidação das contas públicas. Entretanto, em 1849, foi formalmente criado o TdC, que veio, no entanto, em 1911, a ser substituído pelo Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, mais tarde denominado Conselho Superior de Finanças. No Estado Novo, pelo Decreto n.º 18.962, de 25/10/1930, foi novamente criado um TdC, denominação que manteve até aos dias de hoje. O TdC foi, seguidamente, consagrado na Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) de 1976 como um tribunal, como um órgão de soberania que tinha por competências “dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei manda submeter-lhe” – *cf.* artigos 205.º, n.º 2 do artigo 212.º e artigo 219.º da CRP de 1976.

Atualmente, o TdC mantém-se consagrado na CRP como “o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe” – *cf.* alínea c) do n.º 1 do artigo 209.º e o artigo 214.º da CRP.

Nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 214.º, a CRP prevê as competências do TdC, determinando que a este compete “dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social”, “dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira” e “efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei”. Na al. d) do n.º 1 do artigo 214.º da CRP determina-se, ainda, que ao TdC compete o exercício “das demais competências que lhe forem atribuídas por lei.”

As competências e a orgânica do TdC estão, atualmente, reguladas pela Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08, que, até aos dias de hoje, foi sendo objeto de sucessivas alterações.

Do atual enquadramento constitucional e legal decorre que o TdC é hoje concebido como um tribunal, que tem competências próprias, de cariz financeiro. É um órgão independente e com autonomia face ao Estado Administração, que fiscaliza esse mesmo Estado, no que se refere à legalidade e regularidade das despesas, receitas e das contas públicas – *cf.* artigo 214.º da CRP, 1.º e 5.º da LOPTC. (*cf.*, para mais desenvolvimentos sobre o TdC e as suas competências, Catarino, 2021: 424-445; Costa Cabral, D'Oliveira Martins, 2014: 421-450; Oliveira Martins, 2019: 335-359; Tavares, Gil Garcês, 2021: 11-20; Nogueira da Costa, 2012: 132-152, 366-423 e 481-501).

Relativamente aos dinheiros da União Europeia (doravante UE), o TdC funciona como uma segunda instância de controlo, interna ao Estado português, a par do controlo do Tribunal de Contas Europeu.

Em termos gerais e internacionais, o TdC português configura uma Instituição Superior de Controlo Financeiro (doravante ISC), externa e independente, que se enquadra no modelo específico das ISC que detêm competências jurisdicionais.

Enquanto ISC, o TdC integra diversas organizações internacionais, nomeadamente, a International Organization of Supreme Audit Institutions (doravante INTOSAI), a European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI), a European Organization of Regional Audit Institutions (EURORAI), a Organização das ISC da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a Organización Latinoamericana y Del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) e a Organização Internacional das ISC com Funções Jurisdicionais (JURISAI).

Na presente data, discute-se uma alteração profunda das competências e da orgânica do TdC, preconizada pela Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª.

2. O TdC no quadro atual das ISC

O conceito de ISC abrange uma grande heterogeneidade de entidades que fiscalizam os dinheiros, as contas e os recursos públicos, o que dificulta a sua agregação por tipos.

No âmbito dos países democráticos, as ISC distinguem-se por serem entidades que gozam de independência na sua atuação, nomeadamente face aos poderes político-legislativo e governamental.

Porém, o nível de real independência das ISC face aos supramencionados poderes tem uma correlação direta com o mandato que lhes é conferido, com o tipo de controlos que podem efetuar e com a sua forma de governação e de organização.

Por regra, as ISC europeias mantêm relações próximas com os respetivos parlamentos. Não obstante, a intensidade dessas relações varia bastante, restringindo-se, nuns casos, a obrigações de informação e cooperação – o que ocorre com o TdC português e *v.g.*, na Bélgica, na Chéquia, em Espanha, em França, na Irlanda ou nos Países Baixos –, alargando-se, noutros, a obrigações de apoio e aconselhamento aos órgãos executivos e/ou parlamentares – situação que ocorre, *vg.*, na Alemanha, no Chipre, na Dinamarca, na Hungria e em Itália – e abrangendo, também, a obrigação de efetuar auditorias específicas, indicadas por esses poderes – *vg.* o caso da Bulgária, da Dinamarca, da Eslovénia, da Eslováquia, da Hungria, do Luxemburgo, da Polónia e da Roménia. No caso da Suécia, é o Parlamento que define a incidência e a extensão das auditorias a efetuar pela respetiva ISC.

Por norma, as ISC auditam a totalidade das despesas e das receitas públicas, independentemente da natureza pública ou privada dos órgãos que gerem essas despesas ou receitas. Essa é a situação do TdC português.

Atualmente, tende-se também a proceder à distinção entre ISC considerando o exercício – ou não – de competências jurisdicionais. (*cf.*, para mais desenvolvimentos, EUROPEAN COURT OF AUDITORS, 2019; Nogueira da Costa, 2012: 49-58; Catarino, 2021: 445-446). Entre as ISC europeias que detêm poderes jurisdicionais encontramos os TdC português, francês, espanhol, italiano, belga e grego.

Igualmente, procede-se à distinção entre ISC atendendo à maior ou menor ligação ou dependência em relação aos parlamentos nacionais, designadamente entre as ISC que integram a estrutura de supervisão parlamentar e as que não a integram.

São ISC europeias que integram a estrutura de supervisão parlamentar o TdC Espanhol e as ISC existentes na Áustria, Dinamarca, Finlândia, Hungria, Irlanda, Lituânia, Malta, Polónia ou Suécia.

O TdC português faz parte das restantes ISC que em termos organizacionais se apresentam com uma estrutura jurídico-administrativa própria.

Têm-se também distinguido as ISC entre aquelas que são dirigidas por uma única pessoa – *vg.* os casos da Itália, da Áustria, da Bulgária, do Chipre, da Croácia, da Dinamarca, da Eslováquia, da Estónia, da Finlândia, da Hungria, da Irlanda, da Lituânia, de Malta e da Suécia – e as que são dirigidas por um órgão colegial ou que, para certas decisões, requerem a intervenção de um colégio – *vg.* os casos de Portugal, da Alemanha, da Bélgica, da Chéquia, da Eslovénia, de Espanha, da França, da Grécia, da Letónia, do Luxemburgo, dos Países Baixos e da Polónia.

Ao nível das relações entre as ISC e os parlamentos releva ainda a forma de designação ou de nomeação dos órgãos de governação ou de direção das ISC.

No caso português, o respetivo presidente é nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Governo – *cf.* alínea m) do artigo 133.º da CRP.

Igualmente, é possível distinguir entre as ISC que exercem controlos *ex ante* e as que apenas incluem no seu mandato poderes de controlo *ex post*. São ISC europeias que efetuam controlos *ex ante* a portuguesa, a eslovena, a grega e a italiana.

3. As garantias de independência exigidas pela INTOSAI

No âmbito da INTOSAI, a independência das ISC é considerada uma garantia técnica indispensável ao seu próprio fim. Essa independência é expressamente consagrada e exigida em dois documentos fundamentais: a

Declaração de Lima de 1977 (INTOSAI-P 1)² e a Declaração do México de 2007 (INTOSAI-P 10)³.

² Nomeadamente nos pontos II e III, Secções 5 a 9, que referem designadamente o seguinte: "II. Independence

Section 5. Independence of Supreme Audit Institutions

1) Supreme Audit Institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence.

2) Although state institutions cannot be absolutely independent because they are part of the state as a whole, Supreme Audit Institutions shall have the functional and organisational independence required to accomplish their tasks.

3) The establishment of Supreme Audit Institutions and the necessary degree of their independence shall be laid down in the Constitution; details may be set out in legislation. In particular, adequate legal protection by a supreme court against any interference with a Supreme Audit Institution's independence and audit mandate shall be guaranteed.

Section 6. Independence of the members and officials of Supreme Audit Institutions

1) The independence of Supreme Audit Institutions is inseparably linked to the independence of its members. Members are defined as those persons who have to make the decisions for the Supreme Audit Institution and are answerable for these decisions to third parties, that is, the members of a decision-making collegiate body or the head of a monocratically organised Supreme Audit Institution.

2) The independence of the members, shall be guaranteed by the Constitution. In particular, the procedures for removal from office also shall be embodied in the Constitution and may not impair the independence of the members.

The method of appointment and removal of members depends on the constitutional structure of each country.

3) In their professional careers, audit staff of Supreme Audit Institutions must not be influenced by the audited organisations and must not be dependent on such organisations.

Section 7. Financial independence of Supreme Audit Institutions

1) Supreme Audit Institutions shall be provided with the financial means to enable them to accomplish their tasks.

2) If required, Supreme Audit Institutions shall be entitled to apply directly for the necessary financial means to the public body deciding on the national budget.

3) Supreme Audit Institutions shall be entitled to use the funds allotted to them under a separate budget heading as they see fit.

lil. Relationship to Parliament, Government and the Administration

Section 8. Relationship to Parliament.

The independence of Supreme Audit Institutions provided under the Constitution and law also guarantees a very high degree of initiative and autonomy, even when they act as an agent of Parliament and perform audits on its instructions. The relationship between the Supreme Audit Institution and Parliament shall be laid down in the Constitution according to the conditions and requirements of each country.

Section 9. Relationship to government and the administration.

Supreme Audit Institutions audit the activities of the government, its administrative authorities and other subordinate institutions. This does not mean, however, that the government is subordinate to the Supreme Audit Institution. In particular, the government is fully and solely responsible for its acts and omissions and cannot absolve itself by referring to the audit findings--unless such findings were delivered as legally valid and enforceable judgments--and on expert opinions of the Supreme Audit Institution - Disponível em: <https://www.intosai.org>.

³ Nomeadamente nos princípios 1 a 3 e, que referem designadamente o seguinte:
"Principle 1

The existence of an appropriate and effective constitutional/statutory/legal framework and of *de facto* application provisions of this framework Legislation that spells out, in detail, the extent of SAI independence is required.

Principle 2

The independence of SAI heads and members (of collegial institutions), including security of tenure and legal immunity in the normal discharge of their duties.

The applicable legislation specifies the conditions for appointments, reappointments, employment, removal and retirement of the head of SAI and members of collegial institutions, who are:

- appointed, reappointed, or removed by a process that ensures their independence from the Executive (see GUID 9030: Good Practices Related to SAI Independence);
- given appointments with sufficiently long and fixed terms, to allow them to carry out their mandates without fear of retaliation; and
- immune to any prosecution for any act, past or present, that results from the normal discharge of their duties as the case may be.

Principle 3

A sufficiently broad mandate and full discretion, in the discharge of SAI functions SAls should be empowered to audit the:

- use of public monies, resources, or assets, by a recipient or beneficiary regardless of its legal nature;
- collection of revenues owed to the government or public entities;
- legality and regularity of government or public entities accounts;
- quality of financial management and reporting; and
- economy, efficiency, and effectiveness of government or public entities operations.

Except when specifically required to do so by legislation, SAls do not audit government or public entities policy but restrict themselves to the audit of policy implementation.

Assim, os referidos documentos exigem, entre outros aspetos:

- que os Estados criem ISC independentes e que a existência e a independência da correspondente ISC tenham consagração constitucional e legal. Exige-se que a lei defina claramente o mandato das ISC e estipule mecanismos efetivos para a sua proteção;

While respecting the laws enacted by the Legislature that apply to them, SAIs are free from direction or interference from the Legislature or the Executive in the

- selection of audit issues;
- planning, programming, conduct, reporting, and follow-up of their audits;
- organization and management of their office; and
- enforcement of their decisions where the application of sanctions is part of their mandate.

SAIs should not be involved or be seen to be involved, in any manner, whatsoever, in the management of the organizations that they audit.

SAIs should ensure that their personnel do not develop too close a relationship with the entities they audit, so they remain objective and appear objective.

SAI should have full discretion in the discharge of their responsibilities; they should cooperate with governments or public entities that strive to improve the use and management of public funds.

SAI should use appropriate work and audit standards, and a code of ethics, based on official documents of INTOSAI, International Federation of Accountants, or other recognized standard-setting bodies.

SAIs should submit an annual activity report to the Legislature and to other state bodies - as required by the constitution, statutes, or legislation - which they should make available to the public.

(...)

Principle 8

Financial and managerial/administrative autonomy and the availability of appropriate human, material, and monetary resources SAIs should have available necessary and reasonable human, material, and monetary resources - the Executive should not control or direct the access to these resources. SAIs manage their own budget and allocate it appropriately.

The Legislature or one of its commissions is responsible for ensuring that SAIs have the proper resources to fulfill their mandate.

SAIs have the right of direct appeal to the Legislature if the resources *provided* are insufficient to allow them to fulfill their mandate.” – Disponível em: <https://www.intosai.org>.

- que os dirigentes e trabalhadores da ISC gozem de independência real, ficando protegidos de pressões políticas ou destituições arbitrárias. Para o efeito, determinam aqueles instrumentos que haja processos transparentes para a designação ou nomeação dos dirigentes e trabalhadores, que os mandatos dos dirigentes sejam estáveis e/ou tenham um prazo legalmente garantido e que os mesmos tenham garantias de inamovibilidade e de imunidade funcional;

- que o mandato das ISC seja amplo e que estas tenham discricionariedade na escolha das entidades, das matérias ou das formas de auditar e no planeamento das suas atividades;

- que lhes seja conferido um acesso irrestrito à informação, garantindo-se-lhes o direito legal de consultar todos os registos, documentos e sistemas das entidades auditadas e o direito a requerer quaisquer outros dados sem existência de entraves relacionados com segredo ou confidencialidade administrativa;

- que lhes seja conferida autonomia financeira e de gestão e/ou administrativa e lhes sejam disponibilizados recursos humanos, materiais e monetários adequados ao cumprimento da sua missão. Neste âmbito, impõe-se que as ISC tenham autonomia na contratação e/ou no recrutamento do seu pessoal e as respetivas carreiras estejam protegidas por via da atribuição de um estatuto próprio, com níveis salariais competitivos e compatíveis com a responsabilidade das suas funções; e

- que se protejam as ISC contra interferências externas, proibindo-se o poder executivo de interferir na gestão, na estratégia ou no funcionamento operacional da ISC. (v., para mais desenvolvimentos, OECD/IDI, 2026; INTOSAI, 2019; INTOSAI, 2001; INTOSAI, 2011; INTOSAI, 2014; Nogueira da Costa, 2012: 43-49).

4. Referência ao atual quadro de competências do TdC

Como já se mencionou, ao TdC cumpre fiscalizar económico-financeiramente o Estado. Essa função está-lhe constitucionalmente reservada enquanto reserva de jurisdição e de competência – cf. n.º 1 do artigo 214.º da CRP.

Compete ao TdC dar parecer sobre as contas públicas e fiscalizar o Estado Administração, no que se refere à legalidade e regularidade das receitas, das despesas e das contas públicas. Compete-lhe, ainda, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras – *cf.* artigos 107.º, 110.º, 202.º, n.º 1 do artigo 203.º, alínea c) do n.º 1 do artigo 209.º, artigo 214.º da CRP e artigos 1.º e 2.º a 5.º da LOPTC.

O controlo financeiro do TdC estende-se, em geral, aos dinheiros, às contas ou aos recursos públicos, nas palavras da lei, às receitas e despesas públicas, independentemente da natureza das entidades que gerem ou beneficiam daquele dinheiro – *cf.* artigo 2.º da LOPTC.

Conforme o n.º 3 do artigo 2.º da LOPTC, o controlo do TdC sobre entidades privadas que “tenham participação de capitais públicos ou que sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos” fica restrito à “medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”. (v., sobre os limites deste controlo, Otero, 2025: 537-561).

O TdC tem três secções especializadas na sede e uma secção regional (genérica) em cada uma das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. As secções especializadas na sede são a 1.ª Secção, que procede à fiscalização prévia e concomitante; a 2.ª Secção, que procede à fiscalização sucessiva; e a 3.ª secção, que procede à efetivação da responsabilidade financeira. Cada secção regional é composta por um juiz, que a dirige – *cf.* artigos 14.º e 15.º da LOPTC.

As várias secções devem, todavia, fazer um controlo integrado, que considere a fiscalização prévia, concomitante e sucessiva – *cf.* n.º 4 do artigo 46.º da LOPTC.

Estas três formas de fiscalização diferem entre si, desde logo, pelo momento em que se efetivam. Assim, o controlo feito no âmbito da fiscalização prévia é, tal como o nome indica, um controlo *ex ante* da realização da despesa ou à assunção da responsabilidade financeira. O controlo feito na fiscalização concomitante é um controlo intermédio, que ocorre já na fase da execução da despesa. O controlo feito em sede de fiscalização sucessiva ocorre após o termo do exercício ou da gerência e depois de elaboradas as contas anuais.

O objeto destas três formas de controlo e o seu regime são também diversos.

A fiscalização prévia incide sobre atos e contratos ou outros instrumentos geradores de despesa, ou representativos de responsabilidade financeira, tipificados legalmente, e materializa-se pela concessão ou recusa de visto ou pela concessão de visto com recomendações – *cf.* alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e artigo 44.º da LOPTC.

A fiscalização concomitante abrange aqueles mesmos atos e contratos quando não estejam sujeitos à fiscalização prévia e estende-se ao próprio procedimento e aos atos de execução. Esta fiscalização materializa-se em relatórios de auditoria – *cf.* alíneas f) e g) do n.º 1 do artigo 5.º e artigo 49.º da LOPTC.

Entretanto, através da Lei n.º 43/2024, de 02/12, foi alterada a Lei n.º 30/2021, de 21/05 (que aprovou as medidas especiais de contratação pública) e introduziu-se uma nova fiscalização prévia especial para os atos e contratos destinados à execução de projetos financiados por fundos europeus, regime que entrou em vigor no dia 16/12/2024. No âmbito deste regime, o TdC aprecia a conformidade do ato ou contrato com as leis vigentes e decide pela procedência do mesmo, eventualmente com recomendações. Se o TdC concluir pela desconformidade do ato ou contrato com as leis vigentes, remete-o para fiscalização concomitante e eventual apuramento de responsabilidade financeira. Estes atos e contratos são eficazes e produzem todos os seus efeitos, incluindo os financeiros, antes de qualquer decisão do TdC e podem ser executados, mesmo que o TdC conclua pela existência de alguma ilegalidade.

Por último, a fiscalização sucessiva é o controlo mais abrangente. Aqui já não se visam procedimentos, atos ou contratos específicos, concretos, mas pretende-se um controlo mais planeado, global e sistémico, que abrange tanto a conformidade legal da despesa ou dos encargos, como uma apreciação acerca das contas, ou acerca da fiabilidade dos sistemas de controlo interno, da economia, da eficiência e da eficácia dos sistemas de decisão. No âmbito desta fiscalização apreciam-se as próprias escolhas feitas pela Administração, que são avaliadas à luz de um princípio jus-económico-financeiro de boa administração, na vertente da boa gestão financeira. Esta fiscalização materializa-se através de ações de verificação de contas e de auditorias – *cf.* alíneas b), d) e f) a h) do n.º 1 do artigo 5.º e

artigos 50.º a 56.º da LOPTC. Por conseguinte, as auditorias levadas a cabo em sede de fiscalização sucessiva podem ter âmbitos muito diversos, dependendo do objeto que se pretende auditar. Podem efetuar-se auditorias orientadas, isto é, dirigidas à apreciação de uma dada matéria, ou auditorias mais genéricas, por exemplo, de resultados, financeiras, integradas ou de sistemas.

No âmbito das competências essenciais do TdC encontra-se, também, a obrigação de dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as contas das Regiões Autónomas – *cf.* alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 214.º da CRP, alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º, artigos 36.º, 39.º, 41.º, 42.º e alínea a) do artigo 75.º, todos da LOPTC.

Evidenciando-se nos diferentes tipos de controlo ou fiscalização a ocorrência de factos geradores de responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória, pode o Ministério Público (doravante MP) junto do TdC desencadear o correspondente processo de responsabilidade. No âmbito da responsabilidade financeira, o TdC pode sancionar as entidades sujeitas à sua fiscalização, designadamente com penas de multa, assim como pode condenar os titulares dos órgãos dessas entidades a repor dinheiros públicos, quando estes tenham sido ilicitamente gastos. Os processos de responsabilidade financeira tramitam e são decididos pela 3.ª Secção – *cf.* alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º da CRP, alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º e artigos 57.º a 70.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira é uma responsabilidade delitual, fundada na má ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos por parte de quem, por via das funções que exerce, tem a obrigação legal de utilizar e gerir devidamente aqueles dinheiros. Trata-se de uma responsabilidade individual, que exige culpa.

São pressupostos desta responsabilidade a existência de uma ação ou omissão ilícita e culposa. Os ilícitos que dão lugar à responsabilidade financeira encontram-se tipificados nos artigos 59.º, 60.º e 65.º da LOPTC e têm por base a inobservância ou a violação de uma obrigação genérica de serviço que conduz às indicadas situações. Exige-se a existência de culpa, na modalidade de negligência ou dolo. A culpa afere-se atendendo às circunstâncias concretas, às especificidades das funções desempenhadas ou aos deveres do cargo, tendo por padrão o gestor medianamente informado, criterioso, prudente, avisado e cuidadoso. No âmbito da responsabilidade

reintegratória exige-se a existência de dano para o erário público. Tem também de existir um nexo de causalidade entre a ação e/ou omissão e o dano. Pode haver cumulação de responsabilidade sancionatória e reintegratória – *cf.* artigos 57.º a 70.º da LOPTC.

Atendendo ao controlo que se quer efetivar, no recrutamento dos juízes que compõem o TdC vigora um princípio de pluralidade de fontes de recrutamento e de áreas de formação. Assim, a lei atual prevê que o recrutamento se faça de forma alargada, podendo ser recrutados para o TdC, quer juízes (magistrados judiciais) e magistrados do MP, colocados em tribunais superiores, necessariamente com formação em Direito, quer quem seja detentor do grau de doutor em Direito, Economia, Finanças, Organização e Gestão de Empresas, ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções, quer, ainda, quem seja trabalhador do Estado e detenha licenciatura ou mestrado naquelas áreas e tenha exercido funções dirigentes ao nível do cargo de diretor-geral ou equiparado, ou de docência no ensino superior em disciplinas afins das matérias do TdC, ou de subdiretor-geral, ou de auditor-coordenador, ou equiparado, no TdC. Igualmente, pode ser recrutado para o TdC quem tenha exercido cargos de direção de empresas ou tenha sido membro de conselhos de administração, ou de gestão, ou de conselhos fiscais, ou de comissões de fiscalização e detenha uma formação superior nas supramencionadas áreas de conhecimento – *cf.* artigo 19.º da LOPTC. (David, 2023).

Tal como resulta da atual LOPTC, os juízes do TdC podem exercer funções em qualquer das suas secções, independentemente da sua concreta formação, existindo, no entanto, *prioridade* na colocação de juízes oriundos das magistraturas (judicial e do MP) na 3.ª Secção e nas Secções Regionais – *cf.* n.ºs 4 e 5 do artigo 15.º e n.º 4 do artigo 18.º da LOPTC.

5. As garantias de independência do TdC no atual quadro constitucional e legal

O atual quadro constitucional e legal confere ao TdC fortes garantias de independência – interna e externa – face aos poderes político-legislativo e governamental.

Essas garantias decorrem, em primeiro lugar, da própria previsão e integração constitucional do TdC na estrutura judicial – *cf.* artigos 203.º,

205.º, alínea a) do n.º 1 do artigo 209.º da CRP e n.º 1 do artigo 7.º da LOPTC. Resulta, igualmente, da reserva de jurisdição e de competências que decorre do artigo 214.º da CRP.

Igualmente, faz parte da garantia de independência do TdC – enquanto órgão integrante da estrutura dos tribunais – a inclusão na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (doravante AR) das matérias relativas à organização e à competência do TdC, bem como ao estatuto dos respetivos magistrados – *cf.* a alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

Os juízes do TdC decidem segundo a CRP e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções – *cf.* n.º 1 do artigo 8.º da LOPTC e n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (doravante EMJ)⁴.

As decisões jurisdicionais tomadas pelos juízes do TdC são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas – *cf.* n.º 2 do artigo 8.º da LOPTC.

Por decorrência da integração do TdC na estrutura judicial, o artigo 24.º da LOPTC determina a aplicação aos seus juízes do EMJ “em tudo quanto não for incompatível com a natureza do Tribunal”.

Assim, os respetivos juízes gozam das garantias de irresponsabilidade, de inamovibilidade e de desempenho – *cf.* n.ºs 2, 4, 5 do artigo 7.º, artigo 26.º da LOPTC, n.º 3 do artigo 4.º, n.ºs 1 a 3 do artigo 5.º e artigos 6.º e 6.º B do EMJ, *ex vi* artigo 24.º da LOPTC. Em decorrência da aplicação do EMJ aos juízes do TdC, estes também estão proibidos de exercer atividades políticas, estão sujeitos aos deveres de imparcialidade, de sigilo, de reserva e aos impedimentos e incompatibilidades que decorrem do n.º 2 do artigo 27.º da LOPTC e dos artigos 6.º A, 6.º C, 7.º, 7.º B, 8.º do EMJ, *ex vi* artigos 24.º e n.º 1 do artigo 27.º da LOPTC.

Conforme o artigo 21.º da LOPTC, os juízes do TdC que tenham vínculo à função pública podem ser providos a título definitivo ou exercer o cargo em comissão permanente de serviço.

O poder disciplinar sobre os juízes do TdC compete à Comissão Permanente do TdC – *cf.* artigos 25.º e 76.º da LOPTC.

⁴ Aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30/07, na sua última versão.

A amplitude legal do mandato do TdC concorre, igualmente, para a sua independência, competindo-lhe, à luz do atual quadro legal, auditar a totalidade das despesas e receitas públicas, independentemente da natureza pública ou privada dos órgãos que gerem essas despesas ou receitas – *cf.* n.º 1 do artigo 214.º da CRP e artigos 1.º e 2.º da LOPTC.

No que concerne à definição do programa das ações de fiscalização e controlo, compete aos órgãos do próprio TdC – designadamente ao Plenário Geral (doravante PG) – proceder a tal definição, sem interferências do poder parlamentar e/ou executivo – *cf.* artigos 37.º a 40.º da LOPTC.

Assim, é o próprio TdC que define o âmbito de incidência e a extensão das auditorias e que procede com base em critérios de risco.

No que concerne ao controlo efetuado pela fiscalização prévia, este decorre da própria lei, que fixa os atos e contratos sujeitos a esta fiscalização e os respetivos pressupostos de submissão.

Em termos de independência externa, a atual LOPTC garante nos n.ºs 2 e 3 do artigo 7.º, o autogoverno, a assegurar através de lei.

O número de juizes que integram cada uma das secções do TdC, atualmente, é fixado pelo PG do TdC – *cf.* n.º 3 do artigo 15.º da LOPTC.

A existência de uma estrutura organizativa própria do TdC e de serviços de apoio técnico e administrativo está igualmente assegurada por lei – *cf.* n.º 2 do artigo 14.º e artigos 17.º e 30.º da LOPTC.

O TdC detém autonomia administrativa e financeira e são atribuídos ao respetivo Presidente poderes de superintendência em matéria de gestão de pessoal e financeira – *cf.* artigos 31.º a 35.º e alínea h) do n.º 1 do artigo 74.º da LOPTC.

A direção do TdC é atribuída a um Presidente, embora diversos poderes administrativos e financeiros pertençam ao PG, designadamente, os de aprovar o projeto de orçamento anual e o orçamento do cofre, bem como as respetivas alterações, apresentar sugestões de providências legislativas necessárias ao funcionamento do TdC e definir as linhas gerais de organização e funcionamento dos seus serviços – *cf.* artigos 74.º e 75.º da LOPTC.

Não obstante o Presidente do TdC ser nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Governo, milita a favor da independência do TdC a consagração constitucional da duração do mandato do Presidente – de quatro anos – *cf.* n.º 2 do artigo 214.º, alínea m) do artigo 133.º da CRP e artigo 16.º da LOPTC. *Cf.* também n.º 1 do artigo 22.º da LOPTC.

Para além da intervenção na nomeação do Presidente do TdC, as relações do TdC com a AR e o Governo evidenciam-se, sobretudo, no artigo 36.º e no n.º 1 do artigo 55.º da LOPTC, quando aí se determinam obrigações de informação e cooperação no âmbito da fiscalização da execução do Orçamento do Estado (doravante OE) e dos orçamentos das regiões autónomas e a possibilidade de a AR ou do Governo solicitarem ao TdC “auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos ou aspetos de gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro”. É de notar que as obrigações acima indicadas de informação e cooperação do TdC visam essencialmente o bom cumprimento da missão do TdC de proceder à fiscalização orçamental e, nessa medida, não se confundem com quaisquer obrigações de apoio e aconselhamento aos órgãos executivos e/ou parlamentares pelo TdC. As auditorias solicitadas pela AR ou pelo Governo constituem meras solicitações, que não vinculam o TdC nem têm caráter obrigatório para este.

6. A hibridez funcional e orgânica do TdC e os correspondentes reflexos na sua independência e na amplitude e completude do seu controlo

Tal como resulta do que ficou referido, atualmente, o TdC apresenta um quadro identitário próprio, que lhe garante uma atuação com total independência face aos poderes político-legislativo e governativo.

Em termos de enquadramento internacional, o TdC português configura uma ISC com competências jurisdicionais, que pode fiscalizar a totalidade das despesas e encargos públicos, utilizando qualquer forma de fiscalização – prévia, concomitante e/ou sucessiva –, apresentando-se com total autonomia e como uma instituição verdadeiramente independente face aos poderes político-legislativo e executivo.

Em termos de direito interno, o TdC constitui o nível mais elevado da fiscalização das despesas e encargos públicos. A correspondente função

está-lhe reservada constitucionalmente, enquanto reserva de jurisdição e de competência. Em termos orgânico-formais caracteriza-se, pois, como um verdadeiro tribunal, com competências próprias, de cariz financeiro – *cf.* alínea c) do n.º 1 do artigo 209.º e artigo 214.º da CRP. Material ou substancialmente, o TdC tanto desenvolve tarefas verdadeiramente jurisdicionais – designadamente as relativas ao julgamento de responsabilidade financeira – como tarefas parajurisdicionais, porque técnico-administrativas e apenas jurisdicionalizadas por via da intervenção obrigatória de um juiz – situação que ocorre no âmbito das tarefas de auditoria. (*cf.*, para mais desenvolvimentos acerca desta distinção, David, 2023).

O TdC tem também competências internas no âmbito do controlo dos dinheiros da UE.

O desenvolvimento simultâneo de tarefas jurisdicionais e parajurisdicionais confere ao TdC uma hibridez funcional que lhe é particular e o diferencia dos restantes tribunais nacionais. (*v.*, para mais desenvolvimentos sobre a indicada hibridez, Aroso de Almeida, 2021: 55-61; Freitas da Rocha, 2021: 87-125; Costa Gonçalves, 2021: 55-61; Mouraz Lopes, 2025: 213-237).

Por via dessa hibridez, o TdC orienta-se não apenas com base num princípio de legalidade estrita, mas, essencialmente, com base num princípio de juridicidade, que lhe permite um controlo jurídico-financeiro mais amplo, que considera um conjunto de normas e regras técnicas, cuja origem primária, em muitos casos, radica fora do Direito, mas que foram por este incorporadas ou assimiladas e lhe permite aferir da “boa gestão financeira”, da “economia, eficácia e eficiência” e da “organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno” – *cf.* n.º 1 do artigo 1.º e alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC.

Mais se assinala que é relativamente pacífico o entendimento de que em matéria económico-financeira ocorre uma normatização aumentada face a outros ramos do Direito, por via da assimilação, da importação e/ou da remissão deste ramo de Direito para um conjunto de outras regras extrajurídicas, nomeadamente técnico-científicas, que, dessa forma, passam a fazer parte do bloco legal. (*cf.*, para mais desenvolvimentos e indicando um conjunto de regras jurídicas que operam a tal assimilação, importação e remissão, David, 2023; Catarino, 2021: 66-68; referindo-se à normatização do princípio de boa gestão e à justiciabilidade do direito financeiro, *v.*

Nogueira da Costa, 2012: 230-234; indicando a necessidade de reforço da normatividade (vinculatividade) em matéria de legislação económico-financeira, v. Freitas da Rocha, 2025: 324-327).

A indicada hibridez e a normatização alargada refletem-se ao nível de toda a atividade do TdC, seja de fiscalização prévia, concomitante ou sucessiva, seja de responsabilidade financeira.

Nessa lógica, as diferentes formas de controlo do TdC querem-se entrecruzadas ou interligadas, complementares e não sobrepostas. Exigem a comunicação e a articulação entre as diferentes secções e respetivos juízes, o que é feito, em primeira linha, por via do estabelecimento de vasos (internos) comunicantes e da integração dos vários órgãos num organismo único, o TdC, e, em segunda linha, pela exigência de planeamento das ações do Tribunal e pela participação de todos os órgãos nesse mesmo planeamento – cf. artigos 37.º a 40.º, alínea c) do artigo 75.º da LOPTC.

Em termos gerais, pretende-se que o controlo exercido pelo TdC seja um controlo integrado, completo, articulado.

A intercomunicabilidade entre as diferentes Secções e respetivos juízes garante, também, que no conjunto dos seus juízes – que, como já assinalámos, terão diferentes formações e experiências – se alcança um conhecimento mais alargado, decorrente daquela diversidade ou interdisciplinaridade. Igualmente, garante uma tendencial divulgação e uniformização do conhecimento, das interpretações e das práticas adotadas, conferindo maior segurança relativamente à atuação do TdC como um todo institucional.

Esta segurança será essencial na perspetiva das entidades fiscalizadas face à obrigação de conformarem as suas atuações com as vinculações que decorram das decisões – tomadas no âmbito de qualquer Secção – do TdC.

Nessa medida, a atuação do TdC distingue-se da atuação dos restantes tribunais, por neles não se exigir o mesmo nível de segurança da correspondente atuação e jurisprudência.

À *contrário*, são as indicadas características que resultam do mandato, do funcionamento e da organização do TdC, que lhe conferem a sua (atual) identidade, muito peculiar, quando comparado com os demais tribunais

nacionais, mas muito mais típica, quando comparado com as demais ISC, classificando-se aí o TdC como uma ISC com competências jurisdicionais.

Como corolário da indicada hibridez funcional e orgânica do (atual) TdC, todos os seus juízes gozam de um único estatuto reforçado, na medida em que se lhes aplicam todas as garantias, deveres, impedimentos e incompatibilidades que decorrem do EMJ.

Por fim, assinale-se que em termos de estrutura geral, o controlo económico-financeiro levado a cabo pelo TdC apresenta-se também com uma identidade única e que lhe é própria.

Nesse sentido, Freitas da Rocha (2025: 330-331) afirma paradigmaticamente que o TdC “materializa, por si, uma verdadeira jurisdição, uma ordem unitária, autónoma, sistemática e completa:

- Unitária, porque todas as soluções (legislativas e jurisprudenciais) que a enformam e integram encontram o seu fundamento último numa *Grundnorm* (uma norma fundamental) própria, radicada ao nível constitucional;

- Autónoma, porque encerra os seus próprios códigos comunicativos jurídicos, distintos das demais ordens jurisdicionais (designadamente a comum e a administrativa e fiscal), seja em virtude da axiologia subjacente (integridade financeira pública), do objeto de cognição (um conjunto restrito de atos administrativos e atividades), do parâmetro de controlo (normatividade financeira) ou das respetivas consequências (recusas de visto, condenações, recomendações);

- Sistemática, porque as suas configurações e soluções jurídico-organizatórias e jurídico-decisórias (plenário, secções, julgamentos em primeira instância, recursos) se articulam (ou procuram articular) entre si, formando uma construção tendencialmente coerente e ordenada, sem desarranjos ou fraturas que comprometam o equilíbrio como um todo; e

- Completa (tendencialmente), porque encerra dentro de si todas as soluções para responder ao desígnio que lhe foi constitucionalmente incumbido (sem prejuízo, evidentemente, da necessidade de convocação de material normativo oriundo de outros segmentos jurídicos, o que, de resto, igualmente sucederá com todas as outras jurisdições ou ordens jurisdicionais).”

Embora a ação do TdC se integre num sistema de controlo mais geral, multinível e cruzado, o controlo por ele exercido é totalmente independente, jurisdicionalizado e de topo. É um controlo único, que não é substituível pelos demais controlos económico-financeiros que são efetuados no âmbito daquela estrutura geral. (*cf.*, para mais desenvolvimentos, Catarino, 2021: 424-460; Costa Cabral, d'Oliveira Martins, 2014: 414-421).

Tal estrutura é composta na sua base pelas diversas formas de autocontrolo interno instituídas no âmbito dos diferentes organismos, desigualmente, pelos vários controlos financeiros internos instituídos dentro dos próprios órgãos e, depois, interórgãos, no âmbito de cada organismo ou instituição – *cf.* artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11/09, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas e artigo 15.º do Regime Geral da Prevenção da Corrupção, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09/12. É de salientar o controlo inspetivo que é desenvolvido no âmbito da administração direta e indireta do Estado pelas diversas inspeções, *máxime* pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) – *cf.* artigo 12.º da LOPTC, artigos 69.º e 70.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11/12, Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/07 e Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23/04. Àqueles controlos acrescem os de superintendência e de tutela, nomeadamente os efetuados pelos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e do orçamento e pelo ministro responsável pela respetiva área de atividade.

Ao nível dos controlos financeiros independentes e autónomos, encontramos, também, o acompanhamento que se exige que seja feito pelo Conselho das Finanças Públicas (CFP) – *cf.* artigo 7.º da LEO e o Decreto-Lei n.º 54/2011, de 19/10.

No âmbito do controlo financeiro e com um pendor essencialmente político, encontramos, ainda, o controlo exercido pela AR sobre a execução do Orçamento do Estado e ao acompanhamento da execução orçamental – *cf.* artigos 159.º da CRP, 59.º e n.º 5 do artigo 66.º da LEO.

O controlo económico-financeiro que é efetuado pelo TdC distingue-se, porém, de todos os controlos anteriormente referidos por se apresentar como um controlo jurisdicional ou jurisdicionalizado – *cf.* artigo 214.º da CRP, artigos 1.º e 5.º da LOPTC, n.º 4 do artigo 68.º e n.º 3 do artigo 72.º da LEO.

7. A Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.^a: apreciação crítica relativamente a algumas alterações estruturais ali preconizadas

A Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.^a parece querer operar uma alteração estrutural no supra indicado modelo identitário do TdC.⁵

No preâmbulo da Proposta indica-se querer *encetar* “uma reforma profunda do regime orgânico e da jurisdição do Tribunal de Contas (...) alinhado com as melhores práticas dos Estados de Direito europeus”.

Nessa sequência, a Proposta de Lei diminui o âmbito e o alcance do controlo do TdC, deixando de sujeitar a esse controlo toda uma série de entidades e atos.

Nesse sentido, por via do n.º 4 do artigo 2.º da Proposta de Lei, excluem-se do controlo financeiro do TdC as empresas do setor empresarial do Estado, ainda que estas possam ter uma participação pública maioritária ou possam ter apoio público. A omissão da referência à “aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia” – atualmente constante da alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC – indicia, da mesma forma, a intenção do legislador de excluir do controlo do TdC estes recursos. No que concerne à certificação e ao parecer do TdC sobre a Conta Geral do Estado, a proposta reduz o respetivo âmbito – *cf.* artigo 61.º da Proposta de Lei. Igualmente, deixam de prestar contas ao Tribunal os responsáveis por dinheiros ou outros ativos do setor público ou de estabelecimentos que pertençam ao setor público e outras entidades maioritariamente financiadas, com carácter de regularidade, por fundos dos orçamentos públicos – *cf.* alínea n) do n.º 1 do artigo 51.º da atual LOPTC e (novo) artigo 62.º da Proposta de Lei.

Este conjunto de alterações, manifestamente, põe fim a um controlo completo e total, pelo TdC, das despesas e encargos públicos, até agora vigente e parece contrariar o disposto no n.º 1 do artigo 214.º da CRP, que

⁵ No âmbito da indicada proposta foi apresentada pelo TdC uma pronúncia, que aqui se acompanha na sua generalidade e para a qual se remete para outros desenvolvimentos.

confere ao TdC, sem admitir outras restrições, competência para fiscalizar “a legalidade das despesas públicas”.⁶

No preâmbulo da Proposta de Lei, o legislador afirma, ainda, que a fiscalização prévia procede a um “controlo de mera legalidade”, que em termos de “Direito Comparado europeu (...) praticamente não existe” e quando existe tem “uma delimitação muito restritiva”, que “no futuro, deve passar, em linha com as melhores práticas europeias, pela eliminação da fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, devendo a fiscalização preventiva da legalidade da despesa pública ser assegurada por sistemas de controlo interno fiáveis”.

Esta intenção é depois concretizada através dos artigos 51.º a 58.º da Proposta de Lei. Preconiza-se a restrição desta forma de fiscalização, quer mediante a limitação do seu âmbito objetivo, quer através da redução dos fundamentos admissíveis para a recusa do visto. No que concerne ao âmbito objetivo da fiscalização prévia, esta passa apenas a abranger os atos e contratos de valor superior a 10 000 000,00€ e a excluir os que envolvam fundos europeus. No que diz respeito aos fundamentos de recusa de visto, as situações de ilegalidade são tipificadas e consideravelmente reduzidas.

Assim, com esta medida, restringe-se grandemente, ou esvazia-se, uma das formas de controlo que até agora existia e caracterizava em termos estruturais o controlo que era feito pelo TdC. A intenção de aniquilar, no futuro, esta forma de controlo *ex ante*, também colide frontalmente com o supra indicado modelo estrutural de controlo completo e articulado, que inclui a fiscalização *ex ante*, concomitante e *ex post*.⁷

⁶ Cf. neste sentido as pronúncias apresentadas em sede de processo legislativo pelo TdC, pela INTOSAI e pelo CFP.

⁷ Cf. a este propósito a pronúncia apresentada em sede de processo legislativo pela ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias - onde se afirma que para as freguesias “o visto prévio não constitui apenas um mecanismo de controlo externo, mas também uma relevante garantia de segurança jurídica para os eleitos locais e para os serviços administrativos”, que estas entidades têm estruturas internas diminutas e por isso “o controlo preventivo exercido pelo Tribunal de Contas assume uma função protetiva particularmente relevante, permitindo detetar previamente desconformidades legais ou insuficiências procedimentais antes da produção de efeitos financeiros irreversíveis.” Nessa lógica, a ANAFRE “alerta que a combinação entre a elevação do limiar de fiscalização prévia e a inviabilidade prática de acreditação do controlo interno

Por seu turno, a isenção da fiscalização prévia preconizada nos n.ºs 2 e 4 do artigo 54.º da Proposta relativamente aos “atos ou contratos celebrados por organismos ou serviços que disponham de sistemas de decisão e controlo interno, devidamente acreditados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, mediante parecer da Inspeção-Geral de Finanças”, redonda na determinação do âmbito de competência do TdC por via de um ato administrativo, em vez de resultar da lei, pelo que violará o princípio da reserva de lei.

Ao nível do julgamento por responsabilidade financeira, introduz-se uma tipificação rígida das infrações financeiras, cujo leque fica drasticamente reduzido face ao quadro atual – *cf.* artigo 76.º da Proposta de Lei – e desresponsabiliza-se o gestor público em situações em que atua ilicitamente e com culpa leve e nas situações em que segue uma qualquer informação ou parecer emitidos no âmbito do processo de decisão, salvo quando estes ostentem erros manifestos ou falsidades que o gestor conhecesse ou devesse conhecer – *cf.* artigo 75.º da Proposta de Lei. A responsabilidade apenas é imputável em casos de culpa grave ou dolo. Igualmente, reduz-se drasticamente o prazo de prescrição do procedimento por via da eliminação do instituto da suspensão da contagem do correspondente prazo – *cf.* artigo 83.º da Proposta de Lei.⁸

Nestes termos, também ao nível do julgamento por responsabilidade financeira se reduz drasticamente o campo de atuação do TdC e a efetividade desse controlo.

No que concerne à orgânica do TdC, a Proposta de Lei também preconiza uma alteração estrutural.

No preâmbulo da Proposta de Lei, indica-se pretender estabelecer uma “distinção clara entre os seus poderes jurisdicionais e não jurisdicionais”, o

para a maioria das Freguesias pode criar uma zona de vazio de fiscalização que não serve nem o interesse público nem a proteção dos eleitos locais.”

⁸ Assinalando a redução dos poderes em responsabilidade financeira, *vide* as pronúncias apresentadas em sede de processo legislativo pelo TdC, pelo CFP e pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção.

que, segundo o legislador da Proposta, “obriga à introdução de alterações na estrutura do Tribunal e no modo de designação dos juízes”.

Entre as alterações a introduzir, incluem-se, igualmente, a imputação à 3.ª Secção, em exclusivo, do conhecimento dos recursos e a criação de novos requisitos em termos duais, distinguindo os candidatos a juízes para a 1.ª e a 3.ª Secção dos candidatos a juízes para a 2.ª Secção – *cf.* alínea c) do artigo 16.º e artigos 19.º, 38.º, 39.º e 43.º da Proposta de Lei.

Com estas medidas, compromete-se a hibridez funcional e orgânica atrás referida, que constitui outra referência identitária do atual TdC.

Por fim, refira-se, que no âmbito da autonomia administrativa, patrimonial e financeira, a Proposta de Lei também induz uma redução dessa autonomia.

Nesse sentido apontam os artigos 15.º e 26.º, o n.º 2 do artigo 28.º e o artigo 31.º da Proposta de Lei, quando determinam o número de juízes afetos a cada secção, quando remetem a definição da organização e estrutura dos serviços de apoio para um decreto-lei sem mais densificações, ou quando operam alterações relacionadas com as receitas próprias do TdC e da eventual transição dos saldos de gerência.⁹

Da mesma forma, os n.ºs 1 e 2 do artigo 21.º da Proposta de Lei afrontam o n.º 4 do artigo 214.º da CRP, que consagra a competência material plena de cada uma das Secções do Tribunal na respetiva Região Autónoma.

Em suma, o conjunto das medidas propostas não só altera estruturalmente o atual modelo identitário do TdC, como diminui a abrangência e a efetividade do controlo ora permitido, fragilizando esse controlo e a própria independência da instituição TdC.

Nessa lógica, toda a estrutura do controlo financeiro, enquanto estrutura multinível e cruzada, fica também fragilizada e/ou prejudicada.

Apreciada a proposta no seu todo, nela também não é estruturado um (novo) TdC que se configure como uma moderna ISC com competências jurisdicionais e que apresente uma identidade minimamente coerente.

⁹ *Cf.* quanto à estrutura de meios ao dispor das ISC a pronúncia apresentada em sede de processo legislativo pelo TdC e pela INTOSAI.

A separação estanque entre as competências funcionais e a orgânica das diversas Secções prejudica essa conceção do TdC enquanto ISC moderna. A aparente incompreensão do legislador da Proposta de Lei relativamente à técnica e à normatização aumentada da legislação económico-financeira, incompatíveis com uma ideia de estrita legalidade, que na Proposta se pretende aplicável nas 1.ª e 3.ª Secções do TdC, agrava essa mesma situação.

Em suma, a Proposta de Lei não nos parece melhorar o modelo atualmente existente, mas, ao invés, é-lhe prejudicial.

8. Em jeito de conclusão: observações sobre a discussão que ficou por fazer

A alteração da LOPTC, ora levada a cabo pela Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª, poderia ter tido a virtude de abrir a discussão sobre o atual papel do TdC enquanto ISC com competências jurisdicionais.¹⁰

Nesse âmbito, faria sentido discutir e descortinar qual o melhor caminho para modernizar o TdC, por forma a que se mantivesse como órgão supremo de fiscalização económico-financeira do Estado, das despesas e encargos públicos, e não perdesse uma identidade que lhe é própria e secular.

No âmbito da modernização da lei orgânica do TdC haveria que discutir as garantias processuais e de tutela exigíveis no âmbito das diferentes formas de fiscalização, porquanto a presente LOPTC não acompanhou as garantias que foram sendo reconhecidas no âmbito do procedimento e do processo administrativo.

¹⁰ Chamando a atenção para a falta de prévia discussão ao nível da sociedade e Academia, *vide* a pronúncia apresentada em sede de processo legislativo pelo CFP. Bem antes da data da apresentação da Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª, indicando a necessidade de uma discussão sobre a estruturação da jurisdição financeira, *vide*, (Freitas da Rocha, 2025: 324-339). Este Autor, entre outras propostas, lança à discussão a possibilidade de se instituir um modelo difuso e desconcentrado de controlo da legalidade financeira, a levar a cabo por diversos tribunais “puros”, isto é, apenas de atos com natureza judicativa.

Igualmente, faria sentido discutir o atual regime da fiscalização prévia e a sua eventual (re)configuração, por forma a manter um controlo adequado e efetivo e, em simultâneo, mais compreensível e previsível para as entidades visadas. Nessa ótica, haveria que discutir-se a finalidade dessa fiscalização, a sua incidência e abrangência atendendo a critérios de risco, os fundamentos para a recusa de visto e a própria natureza jurisdicional ou parajurisdicional dessa fiscalização, bem como o momento a partir do qual se deveria exigir a intermediação de um juiz.

Na mesma ótica, poder-se-ia discutir a necessidade e a utilidade do estabelecimento de diferentes formas de fiscalização, *a priori*, concomitante e sucessiva e a própria abrangência dos controlos efetuados pelo TdC à luz da crescente tecnicidade do Direito no âmbito económico-financeiro e do princípio da separação de poderes.

No âmbito do julgamento de responsabilidade financeira dever-se-iam discutir o recurso a conceitos indeterminados ou demasiado abertos para efeitos de responsabilização, a eventual limitação da responsabilidade reintegratória e a possibilidade de relevação da culpa antes da instauração do processo de efetivação de responsabilidades financeiras. Deveriam igualmente discutir-se o papel do MP junto do TdC e os meios que lhe são disponibilizados.

Estranhamente, ou aparentemente, a Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.^a não foi acompanhada de discussões prévias que envolvessem a sociedade em geral, o TdC, a Administração Pública, a advocacia, os demais operadores jurídicos e a Academia, mas, ao invés, a “reforma profunda” que o legislador pretendeu introduzir nasceu sob o signo da urgência, apontando para uma certa falta de maturação sobre essa mesma “reforma”. Na verdade, esta proposta foi apresentada pelo Ministério dos Assuntos Parlamentares com um pedido de adoção do processo de urgência – que não veio a ser acolhido –; foi enquadrada e apregoada numa ideia lata de reforma do Estado, tendo sido considerada da competência da Comissão da Reforma do Estado e do Poder Local para a XVII Legislatura¹¹; e precedeu a anunciada revisão da Lei

¹¹ Tendo a proposta de lei sido retirada da competência da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a Comissão) e da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.^a Comissão) e redistribuído à

de Enquadramento Orçamental, que é uma lei de valor reforçado e encerra normativos essenciais no âmbito das finanças públicas e da sua fiscalização.¹² Igualmente, a Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.^a precedeu a anunciada revisão da Lei de Finanças Locais¹³.

Seria, pois, avisado e benéfico discutir de forma mais aprofundada e alargada a alteração da LOPTC, enquadrando essa alteração nas demais alterações que se preconizavam e se exigem em termos de legislação financeira e orçamental, numa lógica abrangente e integrada. Só após tal discussão deveria aprovar-se uma nova LOPTC.

Comissão da Reforma do Estado e do Poder Local para a XVII Legislatura, em 12/05/2026, pelo Presidente da Assembleia da República.

¹² Esta circunstância foi notada no âmbito da pronúncia do CFP à Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.^a, ali se referindo o seguinte: “A primeira observação prende-se com a questão da precedência formal dos diplomas e da sua relação. Sabendo que a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) se encontra em processo de revisão e sendo esta uma lei de valor reforçado que acolhe aspetos fundamentais relativos à fiscalização orçamental, justificando-se que preceda a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), estranha-se a inversão do processo, ou seja, o facto de a PPL ora em análise ser apresentada antes, não estando previamente enquadrada pela LEO revista. Isto é tanto mais estranho quanto o autor da PPL qualifica a reforma do Tribunal de Contas (TdC) em curso, de ‘reforma profunda’ (ver Exposição de Motivos). A falta de enquadramento prévio de uma tal reforma, na sua sede própria, a LEO, pode ser interpretada como ausência de uma visão sistemática do nosso Direito Orçamental. (...) Caberia assim, à LEO, lançar (previamente) as bases de um sistema integrado de controlo que promovesse, desde logo, medidas de reforço e reforma do controlo interno, evitando o risco de fragilização deste mesmo sistema. Não sabemos se assim será aquando da apresentação aguardada da proposta de revisão da LEO. Por outro lado, a LEO permitiria melhor enquadrar a nova visão das funções do TdC. Por exemplo, se o objetivo é reforçar as funções de auditoria do TdC, justificar-se-ia uma densificação conceptual, logo na LEO, do tipo de auditorias a realizar (de legalidade, de conformidade e de desempenho) e as suas circunstâncias e finalidades.”

¹³ Relativamente à revisão da Lei das Finanças Locais pelo Despacho n.º 4749/2026, de 30/03/2026, foi criado um grupo de trabalho para preparar esse projeto de revisão.

Referências Bibliográficas

Aroso de Almeida M. Sobre os poderes do Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*. 2021; 7 (2 especial): 45-53.

Catarino JR. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 7.^a ed. Coimbra: Almedina; 2021. pp. 66-68 e 424-460.

Costa Cabral N, d'Oliveira Martins MG W. *Finanças Públicas e Direito Financeiro. Noções Fundamentais*. Lisboa: AAFDL; 2014. pp. 414-450.

Costa Gonçalves P. Tribunal de Contas e o Princípio da separação de poderes. *Revista de Direito Administrativo*. 2021; 7 (2 especial): 55-61.

David S. Discricionariiedade administrativa e controlo pelo Tribunal de Contas. In: Amado CG, Neves AF, Bitencourt E, Coordenadores. *IV Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público "Discricionariiedade administrativa e controlo da administração pública"*. 2023. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_ivcoloquio_luso_brasileiro_de_direito_publico_discricionariiedade_administrativa_e_controlo_da_administracao_publica.pdf.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS. *Public Audit in the European Union. The Handbook on Supreme Audit Institutions in the EU and its Member States*. 2019. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/pt/publications?did=48906>.

Freitas da Rocha J. Controlo dos dinheiros públicos (reflexões a propósito de uma reformulação da jurisdição financeira e do Tribunal de Contas). In: Tavares da Silva S, Lavouras M, Costa Santos M, Coordenadoras. *Estudos em homenagem a José Casalta Nabais*. 1.^a Edição. Coimbra: Almedina; 2025. pp. 324-339.

Freitas da Rocha J. Tipologia e Natureza Jurídica dos Atos Praticados pelo Tribunal de Contas. 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. pp. 87-125.

INTOSAI. GUID - 9030 - Good Practices Related to SAI Independence. 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9030-good-practices-related-to-sai-independence/>.

INTOSAI. Normas de Auditoria aprovadas pelo XVII Congresso da INTOSAI em Seul em 2001. Disponível em: <https://www.intosai.org>.

INTOSAI. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2014. 69/228. Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions. Disponível em: <https://www.intosai.org>.

INTOSAI. Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2011. 66/209. Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/RES/66/209>.

Mouraz Lopes J. A Dimensão Jurídica do Controlo Financeiro do Estado e o Tribunal de Contas. In: Dourado AP, Costa Cabral N, Coordenadoras. Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira. Vol. I. Lisboa: AAFDL; 2025. pp. 213-237.

Nogueira da Costa P. O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, Dissertação de Doutoramento em Direito, área de Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI, Coimbra, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/21154>.

OECD/IDI. Strengthening the Independence of Supreme Audit Institutions: Looking at Informal Factors Beyond Legal Safeguards, OECD Public Governance Reviews. 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/d4ee3498-en>.

d'Oliveira Martins M. Lições de finanças públicas e direito financeiro. 4.^a edição. Coimbra: Almedina; 2019. pp. 335-359.

Otero P. Da Intervenção do Tribunal de Contas sobre Entidades Privadas. Limites e Garantias. In: Lopes Martins L, Maçãs F, Direção. Paula Oliveira F, Veiga P, Calvão da Silva JN, Alves Correia J, Esteves de Oliveira R, Sarmiento e Castro C, Coordenadores. Estudos em homenagem ao Doutor Vital Moreira. 1.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora; 2025. pp. 537-561.

Tavares J, Gil Garcês AP. O Tribunal de Contas e a Ordem Jurídica Portuguesa. Revista de Direito Administrativo. 2021; 7 (2 especial): 11-20.

O processo legislativo que envolve a Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.^a e as pronúncias indicadas no texto, a esse propósito, da INTOSAI, da CFP e do Mecanismo Nacional Anticorrupção e da ANAFRE, estão disponíveis em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=356703>.