

**A intervenção governativa no Tribunal de Contas e as exigências de independência — em especial, a nomeação e a exoneração do presidente do Tribunal de Contas**

**Andreia Barbosa**

Revisor:

**Rute Saraiva**

Vol. 13 No. 2 (71-102)  
August 2026  
[e-publica.pt](http://e-publica.pt)

ISSN 2183-184x

Funded by:

## **A INTERVENÇÃO GOVERNATIVA NO TRIBUNAL DE CONTAS E AS EXIGÊNCIAS DE INDEPENDÊNCIA — EM ESPECIAL, A NOMEAÇÃO E A EXONERAÇÃO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**ANDREIA BARBOSA**

Escola de Direito da Universidade do Minho

JusGov

ORCID: 0000-0002-2874-2781

**Resumo:** O Tribunal de Contas apresenta uma configuração orgânica distinta no panorama dos Tribunais superiores: o seu Presidente é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, ao contrário do que sucede nos demais Tribunais, cujos presidentes são eleitos internamente. Esta solução suscita a questão de saber se, à luz das exigências constitucionais e legais, a independência do Tribunal de Contas — enquanto órgão jurisdicional e controlador externo — não exigiria uma autonomia orgânica plena.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas; Independência; Separação de Poderes; Nomeação e Exoneração; Autoadministração.

**Abstract:** The Portuguese Court of Auditors has a distinct organizational setup compared to the other higher courts: its President is appointed by the President of the Republic, on the proposal of the Government, unlike the other courts, whose presidents are elected internally. This raises the question of whether, in light of constitutional and legal requirements, the independence of the Court of Auditors — as a judicial body and external oversight authority — wouldn't require full organizational autonomy.

**Keywords:** Court of Auditors; Independence; Separation of Powers; Appointment and Dismissal; Self-administration.

### **1. Linhas introdutórias**

O Tribunal de Contas revela uma configuração orgânica singular no quadro dos Tribunais superiores. O respetivo Presidente é, nos termos constitucionalmente consagrados, nomeado e exonerado pelo Presidente da República, mediante proposta do Governo, que é um dos entes por si

controlado. Assim não sucede nos demais Tribunais superiores (no Supremo Tribunal de Justiça, no Supremo Tribunal Administrativo e no Tribunal Constitucional), cujos presidentes são eleitos pelos respetivos juízes. Identifica-se, portanto, neste contexto, uma solução constitucional assimétrica, a qual se estende, aliás, em relação ao quadro europeu, já que o Presidente do Tribunal de Contas da União Europeia é, também, nomeado pelos membros desse mesmo Tribunal.

Se, à luz do enquadramento constitucional vigente, o Tribunal de Contas deve ser qualificado como um verdadeiro tribunal (isto é, como um órgão de soberania dotado de poderes jurisdicionais), importa questionar se a projeção da sua independência perante os demais órgãos de soberania, enquanto concretização de uma exigência basilar do princípio do Estado de Direito, não reclama uma efetiva autonomia orgânica, entendida como a liberdade de determinar a composição dos seus órgãos. A independência jurisdicional surge como uma garantia constitucionalmente consagrada dirigida a todos os Tribunais no exercício daquela que é administração da justiça. No caso do Tribunal de Contas, a independência surge particularmente justificada pela circunstância de ser um controlador externo cuja atuação é, necessariamente, independente, como condição da própria credibilidade e da confiança institucional que se lhe deve depositar.

Constatando-se, porém, que o Governo atua na esfera do Tribunal de Contas nos termos descritos e noutros que, aqui, se identificarão, poder-se-á, ainda, assumir que a independência está assegurada?

Antecipa-se, desde já, que a opção constitucional de fazer depender de atuações do Governo e do Presidente da República (proposta e prática do ato, respetivamente) a nomeação e a exoneração do Presidente do Tribunal de Contas não contribui para a perceção deste Tribunal como um mero órgão auxiliar dos demais órgãos de soberania, considerando que tal nomeação/exoneração não significa, por si só, *dependência imediata ou direta*. O Tribunal de Contas é um órgão de soberania, um órgão constitucionalmente judicial que, não obstante não ter competência para conduzir a política geral do país (competência esta que é constitucionalmente atribuída ao Governo), controla os termos em que os recursos públicos necessários para a sua execução são empregues e assim o faz necessariamente fora de um contexto de subordinação em relação à decisão política. Assim, independentemente dos termos de nomeação ou de exoneração do respetivo Presidente ou da maior ou menor intervenção

governativa que se registre na organização do Tribunal de Contas, o discurso (em particular, aquele que resulta da interpretação do quadro normativo em causa) nunca deverá ser colocado na perspetiva de uma menorização, por esta via, deste órgão, perceção essa que não conhece, sequer, nem pode conhecer, cabimento constitucional. Não se assume, aliás, como isenta de dúvidas a eventual perceção que se possa ter desta solução constitucional como que tradutora dessa eventual desconsideração, pela circunstância de o seu Presidente ser nomeado/exonerado por um ente a ele externo. Esta perceção parece ser incompatível, aliás, com a circunstância de os órgãos de soberania não estarem, entre si, numa relação de hierarquia, não sendo uns mais importantes do que outros. Há diferenças ao nível das respetivas competências que ditam, também, diferentes formas de relação institucional. O discurso terá, isso sim, que ser colocado ao nível das exigências constitucionais, no sentido de aferir se, dentro da categoria *Tribunais*, a diferença assinalada se justifica e se os termos de composição da presidência do Tribunal de Contas restringe ou afasta exigências constitucionalmente estabelecidas ao nível da separação de poderes e da independência jurisdicional.

Importará sublinhar, também, desde já, que não se pretende questionar se, em concreto, a intervenção do Governo nos termos constitucional e legalmente estabelecidos constitui ou se tem constituído um fator de efetiva interferência na atuação do Tribunal de Contas, globalmente considerado, ou na atuação da respetiva presidência ou dos seus juízes, em particular. As apreciações aqui concretizadas partem sempre de um plano abstrato, baseado numa abordagem puramente normativista, estando exclusivamente dirigida a, singelamente, contribuir para o adequado recorte jurídico — e apenas jurídico — das soluções normativas em causa. Pretende-se, assim, refletir sobre o recorte jurídico-normativo existente, especialmente quanto à dimensão orgânica do Tribunal de Contas e à relação institucional mantida com o Governo e com o Presidente da República, tanto no plano constitucional, como na sua projeção legislativa.

Esta distinção entre planos — abstrato e concreto; instituições e pessoas; normador e aplicador — serviu, na redação do presente texto, como critério de delimitação do objeto e do objetivo, tendo-se estudado o quadro jurídico-normativo relevante para estes efeitos abstratamente, institucionalmente dirigidos e afastados da sua particular aplicação. Ainda que em termos desligados da realidade vivida, o tratamento das questões

aqui levantadas não deixa de se nos afigurar pertinente e atual, considerando que às instituições públicas, no geral, e aos órgãos de soberania, em particular, a independência das respetivas atuações não se coloca, tão só, no plano do *ser*, mas também no do *parecer ser*.

## **2. Independência, autoadministração e relações institucionais do Tribunal de Contas**

O Tribunal de Contas é constitucionalmente assumido como um Tribunal, determinando o n.º 1, do artigo 214.º, da Constituição, que corresponde ao órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe. Esta sistematização normativa afasta-o, expressamente, de uma configuração enquanto órgão dependente de um outro órgão de soberania, nos termos que são, de resto, impostos pelo artigo 203.º da Constituição. A independência (de quem concretiza o) do controlo financeiro<sup>1</sup> é, então, uma concretização do próprio Estado de Direito, que repudia a politização da justiça, ainda que, não obstante, não seja contrária à assunção do direito a ser coadjuvado por outras entidades (em conformidade com o disposto no artigo 202.º, n.º 3, da Constituição) e a manter uma relação institucional relevante — cuja configuração constitucional será, aqui, problematizada — com o Presidente da República, com a Assembleia da República e com o Governo.

Sem prejuízo dessa proximidade institucional, e em concretização das apontadas exigências constitucionais, são-lhe, nos termos do artigo 7.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), asseguradas “garantias de independência” — o autogoverno, a inamovibilidade e a irresponsabilidade dos seus juízes e a exclusiva sujeição destes à lei — sendo dada, aqui, consagração expressa a um dos mais basilares princípios de cariz

---

<sup>1</sup> A garantia de independência encontra, ainda, respaldo nos princípios da INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), em especial, nos que se encontram na Declaração do México, P-10 (disponível para consulta em [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INT\\_P\\_1\\_u\\_P\\_10/INTOSAI\\_P\\_10\\_en\\_2019.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf) [11/07/2026]), no sentido em que os Tribunais de Contas dos Estados membros da organização não devem estar sujeitos a quaisquer disposições ou interferências externas, em especial quando provenientes dos Governos, já que se encontram sujeitos ao controlo destes órgãos.

organizatório ou funcional dirigidos à função jurisdicional: o princípio da autoadministração (Cunha Rodrigues, 1994: 11 ss.).

Considerando o objeto do presente texto, a problematização da assunção do autogoverno como garantia da independência do Tribunal de Contas surge como particularmente pertinente, no sentido de se aferir em que é que se traduz e qual é a sua extensão. Trata-se, desde logo, de um preceito cuja terminologia empregue pelo legislador ordinário não se revela a mais rigorosa, considerando que, na ausência de responsabilidade política perante órgãos de controlo político, “os tribunais auto-administram-se — princípio da auto-administração — mas não se autogovernam” (Gomes Canotilho, 2003: 666).

A LOPTC não concretiza em que se traduzirá, materialmente, esta autoadministração, mas será possível, pelo menos, e em abstrato, associá-la à respetiva administração interna, que se traduz, nomeadamente:

- i) Na aprovação do seu próprio regulamento e na emissão de instruções indispensáveis ao exercício das suas competências (artigo 6.º, alíneas a), e b), da LOPTC), definindo, por exemplo, a sua organização interna, o funcionamento das secções e os procedimentos de auditoria (desde logo, e a título de exemplo, a autoadministração leva a que a distribuição dos juízes seja feita pelas diferentes secções de acordo com a carga de trabalho de cada uma, em cada momento, numa distribuição que deve ficar, então, a cargo do Tribunal);
- ii) Na administração de receitas próprias (emolumentos<sup>2</sup>), que integram os Cofres do Tribunal;
- iii) Na direção interna exercida pelo Presidente, considerando as competências por si exercidas e reconduzidas, para além do mais e nos termos que teremos oportunidade de melhor concretizar, à marcação e convocação de sessões, à nomeação de juízes e à direção dos trabalhos jurisdicionais.

A autoadministração parece, assim, ser associável à autonomia normativa, organizatória, administrativa e financeira do Tribunal, num sentido que não

---

<sup>2</sup> O respetivo regime jurídico foi trazido pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio.

afasta — nem pode ou deve afastar — as ditas relações institucionais que o Tribunal de Contas mantém com outros órgãos de soberania, em termos constitucionalmente delimitados.

Para além da intervenção que serve de mote ao que aqui escrevemos — relativa à nomeação e à exoneração do seu Presidente — a relação institucional entre o Tribunal de Contas, a Assembleia da República e o Governo manifestasse, de forma particularmente expressiva, nos artigos 36.<sup>o</sup> e 55.<sup>o</sup>, n.º 1, da LOPTC, os quais consagram deveres de informação e de cooperação no âmbito da fiscalização da execução do orçamento do Estado e dos orçamentos das regiões autónomas, bem como a faculdade conferida à Assembleia da República e ao Governo de solicitarem ao Tribunal de Contas 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. Tais deveres de informação e de cooperação têm natureza estritamente funcional, no sentido em que se destinam a assegurar que o Tribunal de Contas dispõe das condições necessárias ao exercício pleno da sua missão constitucional de controlo financeiro externo, especialmente no domínio da fiscalização orçamental. Não configuram, por isso, obrigações de apoio técnico, aconselhamento, assistência ou assessoria à Assembleia da República ou ao Governo, nem permitem reconduzir o Tribunal de Contas a uma qualquer forma de órgão auxiliar desses poderes, o que não deixa, por si só, também de consubstanciar uma expressão de independência externa do Tribunal. Particularmente no que respeita às auditorias cuja realização possa ser solicitada pela Assembleia da República ou pelo Governo, tais pedidos correspondem a apenas isso — a solicitações — cabendo ao Tribunal de Contas, de forma autónoma e independente, ponderando a sua relevância, oportunidade e compatibilidade com o respetivo plano de atividades e com os recursos disponíveis, decidir se as concretiza ou não. Assim, esta faculdade, que se insere no quadro da prossecução do interesse público e que justifica a exigência de colaboração recíproca (Flores da Silva, 2021: 57 ss.), não afeta a independência funcional do Tribunal nem lhe impõe obrigações que ultrapassem o quadro legal da sua atuação.

## **2.1. A (não) intervenção do Tribunal de Contas no procedimento de criação de legislação financeira**

Não obstante, importará sublinhar, que, embora as relações institucionais previstas na LOPTC sejam impostas para a produção dos efeitos estritamente delimitados — designadamente, a articulação funcional necessária ao exercício das competências de controlo externo — tais relações não se projetam — não se têm projetado, pelo menos — no plano da produção legislativa. Por outras palavras: as relações institucionais existem, mas não se têm projetado verdadeiramente no plano legiferante. A elaboração de legislação financeira, apesar de poder beneficiar de uma intervenção (facultativa) do Tribunal de Contas, tem ocorrido historicamente sem que o Tribunal seja consultado, não obstante a sua experiência acumulada ao longo de décadas na fiscalização da legalidade, da boa gestão financeira e da responsabilidade financeira pública. Trata-se, de resto, de uma intervenção por via de parecer que, neste domínio, já se encontra prevista no artigo 5.º, n.º 2, da LOPTC<sup>3</sup>, e que, no contexto da União Europeia, também encontra respaldo. Nos termos dos artigos 322.º, n.º 2, e 325.º, n.º 4, do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, o Tribunal de Contas da União Europeia é obrigatoriamente consultado sobre qualquer projeto da União em matéria financeira e orçamental. Em concreto, deve ser consultado sobre as regras financeiras que as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento e à prestação e fiscalização das contas; sobre as regras que organizam o controlo da responsabilidade dos intervenientes financeiros (por exemplo, gestores orçamentais e dos contabilistas); sobre as modalidades e o processo segundo os quais as receitas orçamentais previstas no regime dos recursos próprios da União

---

<sup>3</sup> Da LOPTC decorre ainda, da alínea d), do seu artigo 6.º, que, a título de competência material complementar, competirá ao Tribunal de Contas propor as medidas legislativas (e administrativas) que julgue necessárias ao exercício das suas competências — trata-se, por isso, de uma proposta circunscrita, apenas, à definição dos meios de atuação do Tribunal, mas que poderá vir a conhecer um alargamento. Da proposta de alteração à LOPTC, resulta ainda que o futuro “Conselho Consultivo” poderá pronunciar-se sobre iniciativas legislativas e regulamentares relacionadas com o exercício da jurisdição financeira, a solicitação do Presidente ou da comissão permanente, bem como sobre outras matérias relevantes para o Tribunal a solicitação do Presidente ou do plenário geral - artigo 25.º, n.º 5, daquela que corresponderá à nova LOPTC, por via da Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.º, se assim vier a ser aprovada, enquanto disposição a articular com o disposto no artigo 3.º, n.º 2, que mantém a solução contida no artigo 5.º, n.º 2, da LOPTC, ainda que com uma redação ligeiramente diferente.

(constante da Decisão n.º 2020/2053) são colocadas à disposição da Comissão e sobre as medidas a aplicar para fazer face, se necessário, às necessidades de tesouraria; e, ainda, sobre as medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União. A diferença de soluções é evidente a propósito da intervenção do Tribunal de Contas no procedimento de criação de legislação financeiramente relevante: no caso português, a intervenção do Tribunal de Contas é eventual, dependendo de solicitação nesse sentido; no caso europeu, a intervenção do Tribunal de Contas da União Europeia é obrigatória.

Ainda que exista base normativa para essa participação institucional, a respetiva ausência assume especial significado, porquanto o Tribunal de Contas constitui, pela natureza das funções que exerce, um repositório privilegiado do conhecimento técnico que resulta da análise continuada da execução orçamental, das práticas contabilísticas públicas, das fragilidades estruturais da administração financeira e das patologias recorrentes da gestão de dinheiros públicos. É certo que a sua intervenção não tem natureza vinculativa, sob pena de violação do princípio da separação de poderes e do princípio da legalidade, por descon sideração da reserva de competência legislativa da Assembleia da República e do Governo para as matérias em causa. Contudo, a consulta prévia ao Tribunal de Contas deveria integrar o procedimento de criação de legislação financeira, funcionando como um mecanismo de racionalização normativa, de prevenção de disfunções e de reforço da qualidade legislativa, em prol da coerência sistemática e, claro está, da segurança jurídica associada ao exercício do poder normador. Excluir o Tribunal de Contas do circuito legislativo financeiro constitui, enfim, uma anomalia institucional traduzida na circunstância de o órgão constitucionalmente incumbido de fiscalizar — com supremacia — a legalidade e a boa gestão financeira ser afastado da fase de conceção normativa que determinará os parâmetros dessa mesma fiscalização. Esta proposta aqui deixada — no sentido de garantir a intervenção do Tribunal de Contas no procedimento de criação do quadro jurídico-normativo em matéria financeira e orçamental em termos que, idealmente, seriam posteriormente divulgados por via da publicação do respetivo parecer — colide, ainda assim, com aqueles que são os impulsos atuais centrados na (ainda eventual, perante a alteração em curso à LOPTC) descon sideração da intervenção preventiva do Tribunal de Contas, por via do afastamento do visto prévio.

## 2.2. A (ampla) intervenção governativa na esfera do Tribunal de Contas

No que particularmente respeita à relação institucional entre o Tribunal de Contas e o Governo — que para os presentes efeitos se revela particularmente pertinente — constata-se que a mesma conhece, então, uma significativa amplitude. Em concreto, e nomeadamente, o Governo intervém:

- i) Propondo ao Presidente da República a nomeação e a exoneração do Presidente do Tribunal de Contas (artigo 133.º, alínea m), da Constituição);
- ii) Definindo os meios financeiros anuais do Tribunal de Contas, por via da proposta de orçamento do Estado para cada ano (artigos 106.º, 161.º, alínea g), da Constituição);
- iii) Determinando o estatuto dos serviços de apoio do Tribunal de Contas e do regime do pessoal que integra a respetiva área de fiscalização e controlo. Trata-se, esta, de uma matéria que tem vindo a ser disciplinada, desde os anos 90, por “Decreto-lei de desenvolvimento” (Decreto-lei n.º 440/99, de 2 de novembro, por duas vezes alterado), emanado ao abrigo do artigo 198.º, n.º 1, alínea c), da Constituição, nos termos que resultam do próprio diploma.

A este propósito, considerando o atual quadro constitucional e a forma como as competências legislativas se encontram distribuídas entre a Assembleia da República e o Governo, poder-se-á assumir que a intervenção governativa neste concreto domínio — no regime e no estatuto do pessoal dos serviços que prestam apoio ao Tribunal e aos seus juízes — não é fruto de uma imposição da Constituição, mas sim de uma possibilidade que dela decorre, nos termos do disposto no seu artigo 165.º, n.º 1, alínea p). A organização (e competência) dos tribunais é matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo. Ou seja, a organização dos Tribunais deve ser disciplinada por via de lei (da Assembleia da República) ou de decreto-lei autorizado (do Governo). A intervenção parlamentar surge, aqui, como salvaguarda da independência externa dos Tribunais.

Pois bem, quando a LOPTC (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto) surgiu, vigorava o texto constitucional trazido pela Lei n.º 1/92, de 25 de novembro. A LOPTC foi, então, emanada pela Assembleia da República no exercício das suas competências legislativas a respeito de “todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo” (na redação do, então, artigo 164.º, alínea d)), integrando a reserva relativa a competência para legislar, precisamente, sobre a “organização e competência dos tribunais” (na redação do, então, artigo 168.º, n.º 1, alínea q)). A LOPTC assumia, de resto, nos termos do artigo 169.º, n.º 3, da Constituição de então, a forma de uma “lei” (no sentido de ser lei ordinária, distinta dos demais tipos de atos ali previstos — lei constitucional, lei orgânica, moção e resolução). E essa qualificação continua, em rigor, a corresponder à forma adequada da LOPTC, não se justificando que o Decreto-lei n.º 440/99 seja expressamente tido pelo próprio legislador como um diploma de “desenvolvimento”. Sendo assim, as questões relativas à organização e à competência do Tribunal de Contas podem ser disciplinadas pelo Governo, apenas por via de Decreto-lei autorizado (nos termos do já aludido artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da Constituição). A formulação que resulta do Decreto-lei n.º 121/2023, de 26 de dezembro, que diz ter sido emanado “no desenvolvimento dos princípios e regras” estabelecidos nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 30.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e nos termos da alínea c), do n.º 1, do artigo 198.º, da Constituição, aponta para uma intervenção governativa necessária, de desenvolvimento, perante o que tiver sido legalmente definido, o que não corresponde à exigência constitucional identificada. Estando em causa um decreto-lei desenvolvimento, o sentido do diploma é previamente aferido pelo parlamento, considerando que a iniciativa legislativa do Governo deverá, desde logo, conter uma proposta das soluções a implementar, e será com base nessa proposta que a Assembleia da República concederá, ou não, a autorização legislativa (Freitas da Rocha, 2022: 491 ss.).

De resto, ainda que o Governo possa, então, legislar sobre esta matéria, o que se questiona é se *deve* ou não sobre ela legislar, considerando que constitui, como já aqui se assinalou, o principal ente público controlado pelo Tribunal de Contas. Trata-se, este, de um aspeto que, na nossa perceção, não deixa de ser sintomático da forma como o *ente controlado* interfere no *ente controlador*, definindo a respetiva disciplina organizatória. Se a

disciplina jurídico-normativa fosse trazida pela Assembleia da República as mesmas dúvidas, em matéria de legitimidade, já não se levantariam<sup>4</sup>;

- iv) Nomeando dois elementos do júri encarregue da seleção dos juízes conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, da LOPTC. Este júri é integrado pelo Presidente do Tribunal de Contas, que preside, pelo vice-presidente, pelo juiz mais antigo e por dois professores universitários, um de Direito e outro de Economia, Finanças, Organização e Gestão ou Auditoria, designados pelo Governo. Não se vislumbra, também aqui, um motivo válido que justifique que a escolha dos dois professores universitários seja feita pelo Governo, ausência de justificação essa que terá motivado a proposta apresentada de alteração desta solução, no sentido de esta escolha passar a ser feita pelo “Conselho Consultivo”<sup>5</sup>.

Nestes casos elencados, estamos, então, perante atuações que se integram na função eminentemente política do Governo, umas de cariz legislativo, outras não (porque não pressupõem a emanação de ato legislativos), que contam com uma margem de livre conformação significativa (sem prejuízo, claro está, das limitações constitucionais que se impõem, cf. Gomes Canotilho, 2003: 648). A legitimidade democrática não será um dos fundamentos jus-constitucionais que se invocam para as mesmas, especialmente por comparação às funções jurídico-políticas do Tribunal Constitucional e que justificam uma intervenção da Assembleia da República com outros contornos, desde logo, na escolha dos respetivos juízes conselheiros. O Tribunal de Contas não assume tais exigências de legitimidade democrática, pelo que a intervenção do Governo terá de

---

<sup>4</sup> Sinaliza-se, a este propósito, que a Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.º, apresentada pelo Governo, introduz alterações significativas ao disposto no atual artigo 30.º da LOPTC que poderão ser tidas, precisamente, como lesivas da independência do Tribunal na sua vertente de autonomia de gestão e de recrutamento de pessoal qualificado, no sentido em que a independência do Tribunal é expressão da independência não só dos seus juízes, mas também dos demais profissionais afetos às ações necessárias à execução das funções de controlo financeiro.

<sup>5</sup> Assim, artigo 25.º, n.º 6, daquela que corresponderá, se aprovada, à nova LOPTC, por via da Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.º.

encontrar a sua razão de ser num outro caminho, eventualmente (mas, também, discutivelmente) ditado pelas especificidades técnicas da atuação deste Tribunal. Mesmo que se assuma que o Governo — e, em particular, o Primeiro-ministro — conta com uma legitimidade política reforçada para atuar junto de um outro órgão de soberania (considerando que as eleições parlamentares se traduzem, na realidade, e perante os termos em que as mesmas decorrem, numa escolha do Primeiro-ministro), esta percepção contraria as normas constitucionais escritas, que baseiam a legitimidade política do Governo na investidura presidencial e na confiança parlamentar.

O quadro aqui exposto permite constatar que a relação institucional mantida entre o Tribunal de Contas e o Governo é particularmente estreita. A questão que se coloca é, então, a de saber se o disposto no artigo 133.º, alínea m), na parte que faz depender a nomeação/exoneração do Presidente do Tribunal de Contas da atuação Governativa, é ou não capaz de ser tido como uma colisão ou, pelo menos, como um fator de perturbação de exigências constitucionais, especialmente centradas na separação de poderes e na tutela jurisdicional efetiva (artigos 2.º, 20.º e 111.º da Constituição). A resposta a essa questão pressupõe a adequada compreensão da configuração jurídica do Presidente do Tribunal de Contas, ao que nos dedicamos no apartado que se segue.

### **3. O Presidente do Tribunal de Contas**

O Presidente integra a composição do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, e assume uma pluralidade de competências, elencadas no artigo 74.º da LOPTC, umas jurisdicionais (pela circunstância de, direta ou indiretamente, intervir, de forma independente, na decisão de um determinado litígio ou numa questão de conformidade de determinado ato com a ordem jurídica<sup>6</sup>), outras não jurisdicionais. Trata-se de uma qualificação que, embora não expressamente concretizada pelo legislador, se revela útil na apropriada percepção do papel que o Presidente do Tribunal de Contas assume na administração da justiça.

Assim, são eminentemente competências jurisdicionais, nomeadamente:

---

<sup>6</sup> Trata-se da conceção de “ato jurisdicional” trazida por Freitas da Rocha (2021: 110).

- i) O recebimento dos recursos extraordinários para fixação de jurisprudência, em cuja discussão e votação intervém, também, o Presidente do Tribunal de Contas (artigo 86.º do Regulamento do Tribunal de Contas - Regulamento n.º 112/2018-PG);
- ii) Votar os acórdãos de fixação de jurisprudência e sempre que se verifique situação de empate entre juízes (sendo, portanto, por ele exercido um voto de qualidade, como previsto, nomeadamente, no artigo 100.º da LOPTC).

São competências não jurisdicionais (ainda que judiciais, *lato sensu*) do Presidente, nomeadamente:

- iii) A assunção da direção institucional e a representação externa do Tribunal perante outros órgãos de soberania, autoridades públicas e meios de comunicação social, assegurando a articulação institucional e a projeção pública da jurisdição financeira;
- iv) Marcar sessões ordinárias e convocando sessões extraordinárias e organizando a agenda de cada sessão;
- v) Presidir às sessões do Tribunal, dirigindo e orientando os trabalhos;
- vi) Administrar, internamente, o Tribunal, elaborando o relatório anual, nomeando os respetivos juízes, distribuindo as férias dos juízes — aliás, dispondo o Tribunal de Contas de autonomia administrativa e financeira nos termos já descritos, cabe ao respetivo Presidente poderes de superintendência sobre a gestão de pessoal e a administração financeira da instituição, nos termos dos artigos 31.º a 35.º e 74.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC;
- vii) Apresentar propostas ao plenário geral e aos plenários das 1.ª e 2.ª secções, para deliberação sobre as matérias da respetiva competência;
- viii) Votar o parecer sobre a Conta Geral do Estado e o Regulamento do Tribunal.

O elenco de competências é, como facilmente se constata, extenso e heterogéneo, e, sem prejuízo das especificidades impostas pela

circunstância de em causa estar uma jurisdição especializada, não se distancia muito daquelas que são atribuídas aos Presidentes dos demais Tribunais superiores. Todos eles (os Presidentes dos Tribunais superiores) assumem competências de representação institucional, de direção jurisdicional e de organização interna e poderes administrativos, sendo o Presidente do Tribunal Constitucional que conta com o que se poderá dizer ser uma representação politicamente mais sensível ou politicamente mais exposta, por receber candidaturas presidenciais e por presidir ao apuramento geral das eleições presidenciais e europeias<sup>7</sup>.

Não obstante a extensão e a heterogeneidade das competências do Presidente, nem a Constituição, nem a lei, definem condições especiais ou concretos requisitos substantivos (desde logo, académicos e/ou profissionais) a cumprir para a assunção do cargo, cabendo ao Governo apresentar uma proposta para o efeito. Aliás, a Constituição não inclui, sequer, preceitos proibitivos do recrutamento de juízes sem formação especificamente jurídica, admitindo-se, pelo menos em abstrato, que nem só os juristas podem ser juízes. Ainda assim, esta aparente ampla margem de livre conformação na identificação de quem será o Presidente do Tribunal de Contas deverá ser necessariamente fundada e limitada pelas competências a assumir. Se assim não for, será potenciada uma tensão estrutural advinda do facto de, por um lado, o Presidente do Tribunal ser chamado a desempenhar funções que exigem elevada competência técnico-jurídica, capacidade de liderança institucional e domínio da complexa arquitetura da jurisdição financeira e, por outro, de o processo de nomeação permanecer politicamente configurado, dependente da iniciativa do Governo e da subsequente intervenção do Presidente da República. Por outras palavras: a margem de conformação política na escolha governativa não poderá ser entendida como o exercício de discricionariedade plena, devendo ser reconduzida — em termos de legitimidade constitucional — às exigências funcionais do cargo, ao princípio da independência do Tribunal de Contas enquanto órgão de controlo externo e, em especial, o princípio da tutela jurisdicional efetiva, que exige, para além do mais, uma estrutura orgânica funcionalmente adequada. Ou seja, existem princípios

---

<sup>7</sup> Assim, artigo 62.º da Lei da organização do sistema judiciário, artigo 23.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e artigo 39.º da Lei orgânica do Tribunal Constitucional.

constitucionais cuja consideração, neste contexto, determinam que tal decisão não seja incondicionada e, particularmente, havendo poderes jurisdicionais a exercer, a exigência de efetividade da tutela jurisdicional pressuporá que quem decide se revele qualificado a fazê-lo, com compreensão adequada dos quadros regulatórios e do modo como se projetam sobre as realidades às quais se dirigem (Otero, 2017: 94 ss.).

E se assim é para efeitos de nomeação, o mesmo valerá para a exoneração do Presidente. Os motivos que justificarão a exoneração também não se encontram constitucional ou legalmente estabelecidos de forma expressa, mas o ato a praticar para o efeito sempre pressuporá a ponderação dos princípios constitucionais que, aqui, se impõem: em especial, e uma vez mais, o princípio da tutela jurisdicional efetiva — no sentido em que o adequado funcionamento do Tribunal na concretização das suas funções não poderá, sequer, ficar ameaçado pela exoneração do Presidente — e o princípio da proporcionalidade — a exoneração só poderá ser justificada por motivos graves e objetivamente ponderáveis, relacionados com a salvaguarda da independência, da imparcialidade ou da dignidade institucional do Tribunal, colocadas em risco pela atuação imputável ao Presidente.

A inexistência de positivação legal de requisitos não elimina, então, a necessidade de uma fundamentação material da escolha, que deverá, de resto, ser enformada pelos mesmos princípios reconduzíveis aos restantes Tribunais, ainda que com as necessárias adaptações, ditadas pela já aludida especificidade da jurisdição (Gomes Canotilho, Moreira, 2014: 579). Representa, esta, a leitura do quadro normativo que não compromete a coerência entre o perfil do nomeado e a densidade das competências — mormente, as jurisdicionais — que lhe são cometidas. A margem de conformação política na escolha deve, enfim, ser interpretada de forma estritamente vinculada às exigências do cargo, o que pressupõem alguém altamente qualificado nos domínios que caem na competência do Tribunal de Contas, sob pena de a tutela jurisdicional efetiva ficar, nos termos já apontados, colocada em crise.

De qualquer forma, se é verdade que a lei não estabelece expressamente condições materiais para a nomeação do Presidente, o mesmo já não sucede relativamente aos demais juízes conselheiros, que devem, claro está, ser capazes de dar concretização a um controlo material de “boa gestão financeira” (artigo 1.º, n.º 1, da LOPTC) e de avaliação de prestações à luz da economicidade, da oportunidade, da eficácia e da eficiência (artigo 5.º,

alínea f), da LOPTC), juízos esses cuja apreciação técnica convoca, para além do mais, conhecimentos económico-financeiros, mas que não deixam, até, de consubstanciar uma apreciação eminentemente legal (Flores da Silva, 2016: 8). O Tribunal de Contas procede, então, à avaliação técnica da execução financeira e administrativa da utilização dos recursos públicos e da relação entre os meios mobilizados e os resultados alcançados. Ora, a legitimidade técnica do Tribunal de Contas para atuar nestes termos será, em abstrato, potenciada pela especialização dos respetivos magistrados nas matérias que caem no âmbito das competências do Tribunal de Contas. Sendo estas competências suas (para além das demais), justifica-se que os requisitos de provimento, estabelecidos no artigo 19.º da LOPTC, contemplem áreas de formação académica específicas (Direito, Economia, Finanças, Organização e Gestão) e/ou experiência profissional relevante para este domínio.

De resto, são aplicáveis ao Presidente do Tribunal de Contas as normas que regulam a efetivação das responsabilidades civil e criminal dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça, bem como as normas relativas à respetiva prisão preventiva (artigo 26.º da LOPTC). Também está sujeito às mesmas incompatibilidades, impedimentos e suspeições dos magistrados judiciais (artigo 27.º, n.º 1, da LOPTC). A aproximação que, por esta via, é operada entre o Presidente do Tribunal de Contas e a magistratura judicial leva a que se assuma o Presidente como órgão de direção de uma jurisdição especializada cuja independência deve ser assegurada por via de um estatuto funcional equiparado ao Presidente de um outro Tribunal superior, em termos que, evidentemente, se revelam particularmente pertinentes para dar resposta à questão que serve de objeto ao presente texto.

#### **4. O procedimento de nomeação de exoneração do Presidente do Tribunal de Contas**

Nos termos do artigo 133.º, alínea m), da Constituição, é uma competência do Presidente da República nomear e exonerar o Presidente do Tribunal de Contas, sob proposta do Governo. A nomeação e a exoneração são feitas por decreto do Presidente da República, sujeito a referenda ministerial e a publicação no Diário da República (artigos 140.º, n.º 1, e 119.º, n.º 1, alínea d), da Constituição, respetivamente), constituindo, por isso, o resultado de um conjunto de atos sequencialmente ordenados e destinados à revelação de

uma vontade política, no exercício daquela que é uma “competência de conformação orgânica” (Freitas da Rocha, 2026: 22).

O disposto no artigo 133.º, alínea m), corresponde a uma solução adotada desde a versão originária da Constituição de 1976, no seu artigo 136.º, alínea l), que também atribuía ao Presidente da República a competência para nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República e, ainda, os representantes do Estado nas regiões autónomas. A redação do atual artigo 133.º, alínea m), foi trazida pela Lei n.º 1/82, de 30 de setembro, fazendo hoje, então, referência aos termos de nomeação e de exoneração do Presidente do Tribunal de Contas e do Procurador-Geral da República<sup>8</sup>. De resto, já desde 1933 que a intervenção governativa na composição do Tribunal de Contas existe: no artigo 1.º do Decreto n.º 22:257, de 1933, determinava-se que o Tribunal de Contas seria composto por um presidente e mais sete juizes, “todos nomeados pelo Ministro das Finanças”.

A nomeação/exoneração do Presidente do Tribunal de Contas surge, no texto constitucional, integrada nas competências do Presidente da República relativamente a outros órgãos e não nos preceitos constitucionais especialmente dirigidos ao Tribunal de Contas. Não é o que sucede relativamente ao Supremo Tribunal de Justiça, ao Supremo Tribunal Administrativo e ao Tribunal Constitucional, cujas disposições a eles particularmente atinentes determinam os termos de nomeação da respetiva presidência. O artigo 214.º da Constituição, a propósito do seu Presidente, refere-se apenas à duração do mandato (de quatro anos, sem prejuízo da possível exoneração). Admite-se que esta opção constitucional seja justificada por razões de sistematização - que serve, desde logo, como reflexo do carácter *sui generis* (se é que não “anómalo”) deste Tribunal perante os demais Tribunais superiores -, considerando as diferenças registadas em termos de atribuição de competências. A determinação da presidência dos referidos tribunais, atenta a dignidade e relevância

---

<sup>8</sup> Não deixa, esta, de ser uma opção constitucional que não se encontra isenta de dúvidas, ao sujeitar ao mesmo tratamento, para estes efeitos de nomeação/exoneração, o Presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República, considerando que em causa estão cargos objetivamente distintos, com competências e poderes também eles distintos (determinados, para o Procurador-Geral da República, no artigo 16.º do Estatuto do Ministério Público).

institucional da função, encontra-se expressamente prevista na Constituição e o caso do Tribunal de Contas não é exceção. No que respeita a este Tribunal, a atribuição de competências ao Presidente da República justificar-se-á, segundo a interpretação que fazemos dos preceitos constitucionais aplicáveis, pelo facto de o legislador constituinte a ter considerado necessária à prossecução da função que o artigo 120.º da Constituição lhe confere de garantir o regular funcionamento das instituições.

O ato de nomeação/exoneração do Presidente do Tribunal de Contas está, dizíamos, dependente de uma proposta de Governo: o Presidente da República fica impedido de agir sem que o Governo lhe apresente um ato (a aludida proposta) que desencadeie a intervenção presidencial. Num contexto de segregação funcional, o Governo é, pois, um impulsionador da atuação decisória do Presidente da República (Freitas do Amaral, Otero, 1996: 98), não sendo esta uma das situações em que é, tão só, por ele ouvido<sup>9</sup>. A proposta governamental constitui uma condição necessária (verdadeira iniciativa vinculativa) para o desencadeamento do ato presidencial de nomeação ou de exoneração do Presidente do Tribunal de Contas, não correspondendo a uma mera audição. Estamos, aqui, perante um caso em que é a atuação governativa que impulsiona a atuação presidencial, pelo que o poder inicial (de nomeação do Presidente do Tribunal de Contas) e o poder final (de exoneração) não deixam de estar na dependência da atuação do Governo, em expressão daquilo que cremos poder ser uma manifestação de salutar interdependência institucional entre o Presidente da República e o Governo. O que se nos afiguraria, à partida, em colisão com exigências inconstitucionais seria o efeito de interdependência institucional entre o Presidente da República, o Governo e o Tribunal de Contas, considerando a natureza jurisdicional deste último. Mesmo que o Presidente do Tribunal de Contas seja nomeado e exonerado na sequência de atuações daqueles órgãos, em caso nenhum se poderá admitir que assim suceda com o propósito de dar execução a uma política

---

<sup>9</sup> Como sucede para efeitos de declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, que pressupõe, nos termos do artigo 138.º da Constituição, a *audição* — e não a proposta — do Governo; para efeitos de indultar e comutar penas, de acordo com a alínea f), do artigo 134.º, da Constituição, e para efeitos de nomeação e exoneração dos Representantes da República, à luz da alínea l), do artigo 133.º, e do n.º 1, do artigo 230.º, da Constituição.

presidencial ou a uma política governativa, sendo também de afastar qualquer margem para responsabilização deste perante os outros.

Debrucemo-nos, então, sobre cada uma destas quatro dimensões de regime que integram o procedimento de nomeação/exoneração do Presidente do Tribunal de Contas.

#### 4.1. A nomeação

O Presidente do Tribunal de Contas é, nos termos constitucionalmente previstos, nomeado. Uma vez nomeado, o Presidente do Tribunal de Contas toma posse e presta compromisso de honra perante o Presidente da República (artigo 22.º da LOPTC).

A *nomeação* distingue-se da *eleição*, considerando que não há qualquer tipo de sufrágio para o efeito, ao contrário do que sucede noutros Tribunais superiores. Em concreto, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça é eleito pelos respetivos juízes (artigo 210.º, n.º 2, da Constituição), o mesmo sucedendo no Supremo Tribunal Administrativo (artigo 212.º) e no Tribunal Constitucional (artigo 222.º, n.º 4)<sup>10</sup>. Considerando que, nos termos previamente aferidos, as competências entre estes e as do Presidente do Tribunal de Contas encontram um núcleo duro comum, a diferença de tratamento quanto à respetiva nomeação pode ser tida como uma solução questionável se não encontrar um fundamento atendível.

---

<sup>10</sup> Apenas a título de referência complementar ao estudo aqui concretizado: em Espanha, nos termos do artigo 29.º da Ley Orgánica 2/1982, del *Tribunal de Cuentas*, o Presidente do *Tribunal de Cuentas* será nomeado pelo Rei, dentre os seus membros, mediante proposta do Tribunal em sessão plenária, para um mandato de três anos; em França, nos termos do artigo 4.º da Loi n.º 67-483 du 22 juin 1967 relative à la *Cour des comptes*, o Primeiro Presidente, os presidentes de câmara e os conselheiros são nomeados por decreto expedido em Conselho de Ministros e os demais magistrados do Tribunal são nomeados por decreto do Presidente da República; e na Alemanha, nos termos do artigo 2.º da Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz - RHG), o Presidente do *Rechnungshof* é eleito pela Câmara dos Representantes mediante proposta do Senado; a proposta pode conter um ou mais nomes. A Câmara dos Representantes vota a proposta por escrutínio secreto, sem debate. Um candidato é eleito se obtiver os votos da maioria dos membros da Câmara dos Representantes.

Também no Direito da União Europeia a solução não é a mesma: nos termos do artigo 286.º, n.º 2, do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE), os membros do Tribunal de Contas — que exerce, nas instituições europeias e em cada um dos Estados-Membros, controlo externo técnico quanto a todos os recursos destinados ou provenientes ao/do orçamento da União Europeia (Freitas da Rocha, 2020) — designam de entre si, por um período de três anos, o Presidente do Tribunal de Contas, que pode ser reeleito. Aqui, a independência do Tribunal de Contas da União em relação à atuação governativa assume contornos que, no texto da Constituição portuguesa, se traduzem na separação de poderes, ao determinar-se, no n.º 3, do aludido preceito, que, no cumprimento dos seus deveres, os membros do Tribunal de Contas não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum Governo ou qualquer entidade e abster-se-ão de praticar qualquer ato incompatível com a natureza das suas funções. A respeito da diferença entre a solução portuguesa e a solução europeia, sempre se poderá dizer que será a mesma justificada pela também distinta configuração que este Tribunal de Contas da União Europeia conhece: trata-se de uma instituição da União Europeia, não contando esta, sequer, com a figura da “presidência da república” nem com um “governo” com os contornos internos que conhecemos. Mas não deixa de ser, claro está, uma expressão de autonomia orgânica do Tribunal de Contas da União. Não obstante, sendo o Presidente eleito pelos juízes do Tribunal, e sendo tais juízes eleitos pelos respetivos Estados Membros, a intervenção governativa não deixa de existir, ainda que indiretamente, já que a assunção destas funções terá de ter partido de uma proposta apresentada por cada Estado Membro, a aprovar, precisamente, pelo Conselho<sup>11</sup>.

Retomando a solução portuguesa, o artigo 16.º da LOPTC limita-se a determinar, no seu n.º 1, que o Presidente do Tribunal de Contas é nomeado, precisamente, nos termos da Constituição. Nos termos do seu n.º 2, quando

---

<sup>11</sup> Em concreto, nos termos dos artigos 285.º e 286.º do TFUE, o Tribunal de Contas da União Europeia é composto por um nacional de cada Estado-Membro. Os juízes serão escolhidos de entre personalidades que pertençam ou tenham pertencido, nos respetivos Estados, a instituições de fiscalização externa ou que possuam uma qualificação especial para essa função, devendo oferecer todas as garantias de independência. O Conselho, após consulta ao Parlamento Europeu, aprova a lista dos membros estabelecida em conformidade com as propostas apresentadas por cada Estado-Membro.

a nomeação recaia em juiz do próprio Tribunal, o respetivo lugar fica cativo enquanto durar o mandato do Presidente.

Já o Vice-Presidente do Tribunal de Contas — em quem o Presidente pode delegar poderes e a quem cabe o encargo de o substituir no exercício das suas competências nos casos de vacatura, ausência ou impedimento — é eleito pelos membros do Tribunal, por escrutínio secreto, assumindo funções o juiz que obtiver mais de metade dos votos validamente expressos, em conformidade com o disposto no artigo 17.º da LOPTC<sup>12</sup>. O cargo de vice-presidente é exercido por três anos, sendo permitida a reeleição.

Constata-se, pois, que, não obstante o Vice-Presidente poder, nos termos legalmente previstos, assumir as funções do Presidente, substituindo-o, os termos de assunção dos respetivos cargos são distintos: um é nomeado e o outro é eleito, numa solução que, do ponto de vista da coerência do quadro jurídico-normativo relevante, se afigura debilitada, traduzindo dois modelos de legitimação institucional distintos, dentro do mesmo Tribunal e, nos casos legalmente previstos, para o exercício das mesmas funções. A substituição do Presidente pelo Vice-presidente pressupõe que este último possa exercer, sem reservas, todas as competências presidenciais, pelo que esta diferença legalmente estabelecida será, no mínimo, promotora de uma quebra na coerência normativa.

#### **4.2. A exoneração**

O Presidente do Tribunal de Contas é, nos termos constitucionalmente previstos, suscetível de exoneração.

Apesar de a epígrafe do artigo 16.º da LOPTC anunciar uma disposição dedicada à “nomeação e exoneração do Presidente”, não é, neste preceito, dedicada qualquer atenção à exoneração propriamente dita. Não são, aliás, estabelecidas constitucional ou legalmente as concretas condições para a exoneração (a Constituição, prevendo a exoneração, assim a admite, em abstrato), o que a sujeita a uma atuação de quem tem competência para a determinar — como sabemos, o Presidente da República, sob proposta do

---

<sup>12</sup> Se nenhum juiz obtiver esse número de votos, procede-se a segundo sufrágio, ao qual concorrem apenas os dois mais votados, e, no caso de empate, considera-se eleito o mais antigo (n.º 4, do artigo 17.º, da LOPTC).

Governo — a um quadro de liberdade de conformação, podendo, desde logo, surgir a todo o tempo e sob qualquer fundamento. Trata-se, por si só, de uma solução “pouco congruente com as regras constitucionais da independência judicial e com a definição constitucional de duração do mandato” (Gomes Canotilho, Moreira, 2014: 186), estabelecida no artigo 214.º, n.º 2, da Constituição, que parecem ser incompatíveis com uma margem de atuação tão ampla.

Não obstante, ainda que a exoneração não encontre discriminados na Constituição ou na lei os concretos motivos que a poderão justificar, certo será que a mesma, à partida, ocorrerá apenas a título excecional, perante casos de quebra de confiança do Governo (e do Presidente da República) quanto ao Presidente do Tribunal de Contas. Esta leitura, no nosso entender, será aquela que melhor assegura as garantias de estabilidade, de inamovibilidade e de irresponsabilidade do juiz que assume o cargo e que, nessa qualidade, não pode deixar de com elas contar.

A exoneração não se encontra constitucionalmente prevista para os Presidentes dos demais Tribunais superiores — num silêncio constitucional que, por comparação, estará, à partida, por justificar —, mas decorre da legislação ordinária aplicável (em particular, da Lei da organização do sistema judiciário), sendo uma competência do Conselho Superior da Magistratura (artigo 155.º, alínea a), do referido diploma) e do Conselho dos Tribunais Administrativos e Fiscais (artigo 162.º, alínea a), do mesmo diploma)<sup>13</sup>. Os respetivos mandatos são, também eles, temporalmente limitados. Já o artigo 23.º da Lei orgânica do Tribunal Constitucional refere-se à “cessação de funções”, que poderá ter como fundamento, para além do mais, a demissão ou a aposentação compulsiva, em consequência de processo disciplinar ou criminal. A dimensão política associável à intervenção de ambos os Conselhos Superiores decorre da circunstância de parte dos respetivos membros ser eleita pelo Presidente da Assembleia da República (artigos 154.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 161.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei da organização do sistema judiciário). No entanto, tanto o Presidente da República como a Assembleia da República contam com uma legitimidade

---

<sup>13</sup> A admissibilidade de exoneração dos demais magistrado decorre do Estatuto dos Magistrados Judiciais, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Estatuto do Ministério Público, consoante os casos.

democrática, pela representatividade que asseguram, que afasta, pelo menos, em abstrato, as preocupações que são apontadas a propósito dos termos de exoneração do Presidente do Tribunal de Contas<sup>14</sup>.

À luz, então, do disposto no n.º 2, do artigo 214.º, o mandato do Presidente do Tribunal de Contas tem a duração de quatro anos, sem prejuízo, precisamente, da exoneração, que poderá ocorrer ainda antes do fim do mandato em curso. A intenção associada à limitação temporal do mandato é a de acentuar o princípio republicano do carácter não vitalício ou de duração excessiva dos mandatos em altos cargos do Estado, não proibindo a Constituição que o mandato seja renovado. Este é, aliás, um outro aspeto que diferencia o recorte constitucional do Tribunal de Contas relativamente ao Tribunal Constitucional — cujos juízes, em parte, surgem também por designação de um outro órgão de soberania (a Assembleia da República) — que, nos termos do n.º 3, do artigo 222.º, determina que mandato dos juízes do Tribunal Constitucional tem a duração de nove anos e não é renovável<sup>15</sup>.

#### 4.3. A referenda com dimensão governamental

---

<sup>14</sup> A exoneração, por determinação do Presidente da República, encontra-se constitucionalmente prevista também em relação, ao Primeiro-Ministro (artigos 133.º, alínea g), e 186.º, n.º 1); aos membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro (artigos 133.º, alínea h), 186.º, n.º 2); aos Representantes da República das regiões autónomas, ainda que com uma diferença significativa: nestes casos, a atuação presidencial não depende de proposta do Governo, limitando-se a intervenção governativa à respetiva audição (artigos 133.º, alínea l), e 230.º, n.º 1); e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, sob proposta do Governo, e ao Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, quando exista, e aos Chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, ouvido, nestes dois últimos casos, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (artigo 133.º, alínea p)). Em todos estes casos, o Governo intervém, ora como fonte da atuação presidencial (quando apresenta proposta) ora como participante na mesma (quando é ouvido).

<sup>15</sup> A possibilidade de renovação do mandato surge, da mesma forma, para o Procurador-Geral da República que, sendo nomeado e exonerado nos mesmos termos que o Presidente do Tribunal de Contas, conta com um mandato de seis anos, também sem prejuízo da respetiva exoneração, em conformidade com o disposto no n.º 3, do artigo 220.º, da Constituição.

O quadro constitucional permite constatar que a participação do Governo na nomeação/exoneração do Presidente do Tribunal de Contas tem lugar em dois momentos distintos: na apresentação da proposta (quer de nomeação, quer de exoneração) e na referenda ministerial, prevista no artigo 140.º da Constituição. Esta dupla intervenção governativa associada a atos presidenciais não corresponde a caso único: a maior parte dos atos sujeitos a referenda correspondem, precisamente, aos que dependem de proposta do Governo. Esta intervenção do Governo atribui à referenda uma dimensão governamental, considerando a dominância do Governo na determinação do ato do Presidente da República.

Naquela que é a dialética dos órgãos de soberania, quando o mesmo ato pressupõe a intervenção de mais do que um ente soberano, a respetiva determinação constitucional será justificada, em termos gerais, pela necessidade de consenso, de responsabilização e/ou de controlo. A referenda ministerial surge, então, como expressão da corresponsabilidade política do Governo em relação a atos do Presidente da República e como símbolo de interdependência. A proposta já condiciona, em termos decisórios, a atuação presidencial, no seu início e no seu fim pelo que, na eventualidade de o Presidente atuar em sentido contrário ao proposto pelo Governo, a referenda poderá por este ser recusada, podendo o Governo exercer um verdadeiro direito de veto quanto aos atos do Presidente da República. Se obrigatória fosse, o papel da referenda enquanto elemento de contrapeso dos poderes presidenciais ficaria prejudicado (Gomes Canotilho, Moreira, 2014: 218).

Assim, e em concreto, (i) nos casos em que o Governo propõe a nomeação e o Presidente da República aprova a proposta, é praticado o ato de nomeação, devendo o mesmo ser sujeito a referenda; (ii) nos casos em que o Governo propõe a exoneração e o Presidente da República aprova a proposta, é praticado o ato de exoneração, devendo o mesmo ser sujeito a referenda; e (iii) nos casos em que o Governo propõe a nomeação e o Presidente da República rejeita a proposta (por discordar da pessoa indicada) ou nos casos em que o Governo propõe a exoneração (por entender não estarem reunidas condições para o efeito) e o Presidente da República rejeita a proposta, não há lugar a referenda: nos primeiros, porque o Governo deverá avançar com uma nova proposta até que o Presidente a venha a aceitar; nos segundo porque, em rigor, também não é praticado qualquer ato que seja sujeito a referenda.

Se a referenda serve, então, de expressão de uma “clara supremacia governamental” (Freitas do Amaral, Otero, 1996: 117) relativamente aos atos do Presidente da República, constata-se, então, que é o Governo que, na prática, condiciona o âmbito da escolha final do Presidente da República e, mesmo quando surgem reservas ou objeções por parte deste, continua a caber ao Executivo apresentar novas propostas. O resultado é uma antecipação — feita pelo Governo — do conteúdo da decisão presidencial. Assim sendo, a nomeação e a exoneração do Presidente do Tribunal de Contas, embora atribuídas formalmente ao Presidente da República, têm no Governo a sua verdadeira fonte.

A sujeição a referenda, sabendo-se que a sua ausência determina a inexistência do ato do Presidente da República, é sintomática da importância atribuída à atuação do Governo nesta sede. Sem referenda, o ato não existe, como se nunca tivesse sido praticado, culminando-se a preterição desta fase procedimental com um vício que afeta diretamente o ato que resulta do procedimento.

#### **4.4. A publicação do decreto no Diário da República**

Determina o artigo 119.º, n.º 1, alínea d), da Constituição, que são publicados no jornal oficial, Diário da República, os decretos do Presidente da República. Apesar de a Constituição não definir a forma dos atos do Presidente da República, este (e outros cuja base constitucional se encontra no artigo 133.º) deve, então, revestir a forma de decreto, considerando que em causa está uma decisão do Presidente da República produtora de efeitos jurídicos externos que carece de forma documental autónoma, e será um decreto político, tendo em conta que corresponde a uma forma de exercício da competência do Presidente quanto ao funcionamento de outros órgãos (Gomes Canotilho, 2003: 850). O decreto identificará o dia a partir do qual a nomeação/exoneração produzirá os seus efeitos.

A falta de publicidade do decreto implica, nos termos do n.º 2, do artigo 119.º, da Constituição, a ineficácia jurídica. A ineficácia, ao contrário da inexistência, não afeta a validade do ato, que permanece perfeito, mas sim a sua oponibilidade perante terceiros.

### **5. Para lá da dimensão ontológica da independência — “não basta ser”**

Recentrando, agora, a atenção na relação institucional constitucionalmente imposta entre Presidente da República, Governo e Presidente do Tribunal de Contas, a questão que mais imediatamente surge prende-se com os termos de possível (necessária) harmonização do disposto no artigo 133.º, alínea m), com as exigências de independência já apontadas, especialmente por comparação com o quadro de nomeação e de exoneração dos Presidentes dos demais Tribunais superiores que, não obstante atuarem em planos jurisdicionais distintos em razão das matérias sobre as quais se debruçam, não deixam de ser presidentes de Tribunais superiores, qualificados como juízes conselheiros e com competências jurisdicionais comuns, sem prejuízo das devidas especificidades.

A dúvida surge quando se parte do pressuposto de que a independência do poder jurisdicional deve ser, para além do mais, funcional, no sentido em que o juiz apenas se encontra submetido às fontes de Direito jurídico-constitucionalmente reconhecidas e, também, externa, na medida em que não pode haver dependência em relação a órgãos ou a entidades estranhas ao poder jurisdicional (Miranda, Medeiros, 2020: 37-38), dependência essa que partirá, no nosso entender, dos próprios termos de nomeação e de exoneração de quem preside o Tribunal. Ora, se, porventura, se entender que a solução constitucionalmente estabelecida afeta, nos termos colocados, a separação de poderes, *quid juris?* Poder-se-á assumir o disposto no artigo 133.º, alínea m), inconstitucional, admitindo-se estar na presença de norma constitucional inconstitucional?

A adoção desta tese sempre pressuporia, em abstrato, a assunção de dois pressupostos:

- i) Em primeiro lugar, que o problema poderá, de facto, com rigor, ser juridicamente colocado ao nível da separação de poderes, sabendo-se que em causa está um princípio orgânico-institucionalmente referenciado (Gomes Canotilho, 2003: 557). Ou seja, a questão relativa à eventual violação do princípio da separação de poderes terá de ser colocada ao nível da relação estabelecida entre o Governo e o Tribunal de Contas, e não ao nível da relação estabelecida entre o Governo e o Presidente do Tribunal de Contas.
- ii) Em segundo lugar, que seria juridicamente aceitável conceberem-se normas constitucionais inconstitucionais, escritas, e sem que a

inconstitucionalidade tivesse sido ditada por uma posterior revisão constitucional.

No que ao primeiro dos pressupostos concerne, sempre se dirá que, sabendo-se que o Presidente não se confunde com o órgão que preside, o certo é que a presidência representa o Tribunal e nele exerce funções que ditam a respetiva atuação. A referência não deixa, então, de ser orgânica, o que juridicamente sustenta que a questão possa ser perspectivada à luz do princípio da separação de poderes, considerando que quem detém o poder de nomear e exonerar o Presidente do Tribunal de Contas não controla o órgão no plano funcional ou decisório, mas controla a entrada e a saída do seu vértice institucional, condicionando o modo como a autonomia do órgão se manifesta externamente e se organiza internamente. Ainda que num plano abstrato, a entidade que controla a nomeação e a eventual cessação de funções do Presidente do Tribunal adquirirá, no nosso entender, uma capacidade de influência estrutural sobre o funcionamento global do Tribunal. A separação do poder jurisdicional da decisão política constitui um verdadeiro axioma do Estado de Direito, à luz das exigências de independência jurisdicional, decorrentes do princípio da separação de poderes, que não poderá, sequer, sofrer ameaças, ainda que em abstrato, sobretudo em contextos em que não é identificada uma fundamentação que adequadamente legitime a intervenção governativa.

Já a respeito do segundo, parece-nos que em causa está uma construção incompatível com o pressuposto de que as normas constitucionais conhecem o mesmo valor, por não se encontrarem, entre si, numa relação hierárquica (Gomes Canotilho, 2003: 1232; cf. também o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 480/89) - isto é, entre elas não se pode estabelecer uma relação de prevalência ou de invalidade. As normas constitucionais convivem num círculo hermenêutico de influência recíproca, que aponta para a própria unidade da Constituição. Cada norma constitucional contribui para a compreensão, densificação e unidade material da Constituição, a qual funciona de critério hermenêutico determinante para o afastamento de leituras fragmentárias ou conflitantes do texto constitucional. A articulação entre as exigências decorrentes da separação de poderes e o disposto no artigo 133.º, alínea m), seria, por esta via, assegurada pela circunstância de se assumir a nomeação e a exoneração como atos que não interferem, nem direta, nem indiretamente, com o exercício independente, funcional e institucional da presidência do Tribunal

de Contas. A Constituição deve, pois, ser lida de modo a assegurar que tais atos permanecem estritamente delimitados ao plano organizatório e não se convertem em instrumentos de condicionamento político ou funcional. Assim sendo, o enquadramento mais evidente passará por assumir que a independência do Tribunal, no geral, e do seu Presidente, em particular, não fica colocada em crise pela circunstância de o Presidente e demais juízes estarem sujeitos ao regime de responsabilidade dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça, por contarem com as mesmas incompatibilidades e impedimentos dos magistrados judiciais e ainda por disporem de poderes internos que não dependem de delegação governamental. O Presidente exerce, por isso, as suas funções sem dependência funcional em relação aos poderes dos quais resultou a sua nomeação e dos quais pode resultar a sua exoneração, e de forma, pelo menos, em abstrato, politicamente incondicionada.

Não obstante, e exatamente como se começou por escrever, a independência, enquanto garantia estrutural do exercício imparcial de qualquer atuação pública, exige que o órgão “pareça independente”, isto é, que a sua configuração externa não aparente, sequer, projetar sinais de dependência ou de condicionamento político suscetíveis de afetar a perceção pública da sua autonomia. A independência não se esgota, então, na sua dimensão ontológica. Mesmo que os termos de nomeação e de exoneração do Presidente do Tribunal de Contas não se traduzam, concreta e necessariamente, em dependência funcional efetiva, introduzem, ou podem introduzir, um elemento de perturbação na leitura externa da posição institucional do Tribunal. A concentração, no Governo, de um poder de iniciativa tão determinante — a par de todas as outras dimensões, que foram apontadas, em que a intervenção do Governo existe — transmite, em abstrato, uma capacidade de conformação sobre o órgão que carece de justificação material atendível, sobretudo quando confrontada com a natureza jurisdicional das funções exercidas pelo Tribunal de Contas e com o princípio da separação de poderes que deve estruturar a relação entre controlo externo e poder executivo. Assim, mesmo que a independência substancial não seja afetada, a configuração procedimental vigente compromete, no nosso entendimento, a dimensão aparente da autonomia institucional, cuja preservação é indispensável à credibilidade da jurisdição financeira e à confiança pública no exercício das suas competências, particularmente em contextos, como os atuais, em que a capacidade de democracias contemporâneas de manter e reforçar a confiança depositada

nas instituições públicas é colocada à prova (Rangel, 2023: 309 ss.). Esta preocupação, de resto, não se levanta nos mesmos termos a propósito da intervenção do Presidente da República pela circunstância não só de, em rigor, a nomeação/exoneração constituir um ato cujo conteúdo acaba por ser determinado não por si, mas pelo Governo, mas também por estar em causa um órgão que conta, como já se apontou, com legitimidade democrática, que não assume funções executivas e cujas atuações não são controladas pelo Tribunal de Contas.

Na ausência de justificação atendível para a intervenção do Governo na nomeação/exoneração do Presidente do Tribunal de Contas, e considerando os riscos apontados, a solução mais evidente passaria pela alteração da Constituição nesse sentido, atribuindo-se a determinação de quem assume o cargo aos juízes do respetivo Tribunal (à semelhança do que sucede noutros Tribunais superiores). Os juízes conselheiros, procederiam, então, à eleição de quem, na ausência de requisitos legalmente estabelecidos para esse efeito, entendam ser capaz de dar concretização às competências atribuídas, dentro de uma jurisdição com as suas especificidades. A eleição interna permitiria, enfim, alinhar o Tribunal de Contas com o modelo de legitimação adotado pelos demais Tribunais superiores, onde a presidência é atribuída por sufrágio dos pares, sem intervenção do Governo ou do Presidente da República. Esta solução contribuiria para assegurar que quem assume a presidência é reconhecido pelos seus pares como capaz de concretizar, com autoridade técnica e legitimidade interna, as competências atribuídas a um órgão que dirige uma jurisdição com especificidades próprias. A ausência de requisitos legalmente estabelecidos para o exercício da presidência — lacuna que, no modelo atual, agrava a opacidade da escolha governamental — seria suprida pela própria comunidade jurisdicional, que avaliaria a idoneidade, a experiência e a capacidade de liderança dos candidatos, partindo, desde logo, da compreensão interna das exigências da função.

No que respeita à exoneração, e não dispondo o Tribunal de Contas de um órgão de governo autónomo equivalente ao Conselho Superior da Magistratura ou ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que exerça poderes disciplinares e de gestão sobre os seus juízes, não existe, no modelo vigente, uma instância capaz de determinar a cessação de funções do Presidente. A atribuição dessa competência aos próprios juízes conselheiros surge, por isso, como uma solução

institucionalmente coerente com o princípio da independência e com a lógica de autoadministração a que *supra* nos referimos. Sendo o caso, a nomeação e a exoneração decorreriam, conseqüentemente, de vontades decorrentes da mesma fonte.

## **6. Linhas conclusivas**

Alinham-se, brevemente, as seguintes linhas de reflexão resultantes deste texto que, insistimos, serve apenas para ponderação, abstrata e normativista, do quadro jurídico vigente:

- i) O Tribunal de Contas conta com estatuto constitucional, enquanto órgão de soberania que exerce competências jurisdicionais (e, também, não jurisdicionais);
- ii) Como Tribunal que é, deve ser, por imposição constitucional, independente;
- iii) A independência de um Tribunal é assegurada, para além do mais, pela ausência de influência externa naquela que deve ser a sua autoadministração, especialmente no sentido em que a sua composição não seja heteronomamente determinada, desde logo, por quem se encontra sujeito aos seus poderes de atuação;
- iv) A Constituição atribui a competência para nomear e exonerar o Presidente do Tribunal de Contas ao Presidente da República, sob proposta do Governo;
- v) Trata-se de uma solução distinta da que se encontra prevista para os demais Tribunais superiores, cuja presidência, que reúne em si competências que são próximas das que legalmente se atribuem ao Presidente do Tribunal de Contas, resulta da eleição concretizada pelos respetivos membros;
- vi) A nomeação e a exoneração fruto de vontades externas poderá, em abstrato, ser contrária às exigências decorrentes do princípio da tutela jurisdicional efetiva se forem desencadeadas incondicionalmente;
- vii) A própria lógica constitucional — sobretudo quando estão em causa poderes de natureza jurisdicional — exige que quem preside

seja qualificado para compreender os quadros normativos aplicáveis e o modo como estes se projetam sobre as realidades fiscalizadas;

viii) Mesmo que o regime de nomeação e exoneração do Presidente não implique, por si só, uma dependência funcional efetiva, a intervenção externa sobre o vértice institucional do Tribunal introduz um fator de perturbação na leitura da sua posição constitucional.

### **Bibliografia**

Cunha Rodrigues JN. “Modelos de Governo do Poder Judicial”. *Revista do Ministério Público*. 1994; 58.

Flores da Silva H. “Novas diretivas e tópicos de despesa pública”. *Revista de Contratos Públicos*. 2016; 11.

Flores da Silva H. “O reforço dos deveres de colaboração informativa do 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.

Freitas da Rocha J. *Constituição, ordenamento e conflitos normativos — Esboço de uma teoria analítica da ordenação normativa*. Braga: UMinho Editora; 2022.

Freitas da Rocha J. *Lições de Direito Constitucional (Estrutura e dialética dos órgãos de soberania)*. Braga: AEDUM; 2026.

Freitas da Rocha J. “O Tribunal de Contas da União Europeia”. In: Covelo de Abreu J, Reis L, coordenadoras. *Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia*. Coimbra: Almedina; 2020.

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.

Freitas do Amaral D, Otero P. “O valor jurídico-político da referenda ministerial: Estudo de Direito Constitucional e Ciência Política”. *Revista da*

*Ordem dos Advogados*. 1996; 56(1). Disponível em: <https://portal.oa.pt/upl/%7Beaedf5ca-9169-4b02-a829-23acfa8cdfb6%7D.pdf>; <https://portal.oa.pt/upl/%7Bb841a871-9822-4c5a-9c17-1c34bd6acded%7D.pdf> [consultado em 11/07/2026].

Gomes Canotilho JJ. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina; 2003.

Gomes Canotilho JJ, Moreira V. *CRP — Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.<sup>a</sup> ed. revista, reimpr. II. Coimbra: Coimbra Editora; 2014.

Miranda J, Medeiros R. *Constituição Portuguesa Anotada*. III. 2.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Universidade Católica Editora; 2020.

Otero P. *Direito Constitucional Português, Volume I, Identidade Constitucional*. Coimbra: Almedina; 2017.

Rangel P. *Elementos de política constitucional*. Coimbra: Almedina; 2023.