ASSUNTO: Parecer relativo à Proposta de Lei 72/XVII/1.ª (GOV), que revoga a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e aprova a nova lei de organização e processo do Tribunal de Contas

Referência: GTC_CSTAF_PAR/2026/2	09-06-2026

I. Objeto

Pela Comissão de Reforma do Estado e Poder Local foi remetido, em 2 de junho de 2026, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a Proposta de Lei 72/XVII/1.ª (GOV), que revoga a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e aprova a nova lei de organização e processo do Tribunal de Contas, para emissão de parecer, por este Conselho Superior, dentro do prazo indicativo de 10 dias.

II. Apreciação

A presente Proposta de Lei visa revogar a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e aprovar a nova lei de organização e processo do Tribunal de Contas, nomeadamente através:

a. da clarificação e estatuição da distinção entre poderes de controlo de legalidade estrita, de auditoria e de efetivação de responsabilidade financeira;

b. da afetação, à 1.ª Secção, de funções de controlo de legalidade estrita, através do mecanismo de visto prévio;
c. da afetação, à 2.ª Secção, de funções de auditoria, incluindo através de fiscalização concomitante e sucessiva, podendo esta debruçar-se, ainda que de forma mitigada, sob critérios de economia, eficiência e eficácia;
d. da afetação, à 3.ª Secção, de funções de recurso e efetivação de responsabilidade financeira;
e. da equivalência do modo de recrutamento dos juízes da 1.ª e da 3.ª Secção, ao utilizado no Supremo Tribunal Administrativo;
f. da criação das condições intermédias para a eliminação completa da fiscalização prévia, na expectativa de que as entidades, até lá, criem mecanismos de controlo interno suficientemente robustos;
g. de unificar, em 5 anos, o prazo de prescrição;
h. de aumentar os limiares de isenção de visto prévio.

Pois bem.

Nos termos do disposto no artigo 74.º, n.º 2, alínea l) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, na redação atualmente em vigor, compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF), enquanto órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal, *"[...] emitir parecer sobre as iniciativas legislativas que se relacionem com a jurisdição administrativa e fiscal"*.

Tendo presentes as atribuições e as competências que, nos termos da lei, cabem a este Conselho Superior, mas também os princípios da separação e interdependência de poderes, estabelecidos nos artigos 110.º, n.º 2, e 111.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, a pronúncia do CSTAF relativamente a iniciativas legislativas deve limitar-se às questões que, de forma direta ou indireta, estejam relacionadas com a jurisdição administrativa e fiscal, devendo abster-se de tomar posição sobre aspetos que se prendam com opções de cariz eminentemente político.

Este mandado legal deve, por isso, delimitar e nortear o âmbito da pronúncia do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais relativamente a todas as iniciativas legislativas que lhe são apresentadas.

Em face do enquadramento constitucional e *infraconstitucional* da competência em exercício, o CSTAF apresenta as seguintes observações relativamente a um conjunto de disposições cuja alteração vem preconizada na presente Proposta de Lei.

a. Da consagração da primazia conceptual da jurisdição administrativa e fiscal

Na exposição de motivos, vem o legislador explicar que se pretende "*dar resposta ao problema da parcial sobreposição da jurisdição financeira com outras jurisdições constitucionalmente garantidas, designadamente com a jurisdição administrativa, estabelecendo que, sempre que na legislação aplicável pelo Tribunal de Contas se empreguem termos próprios de outros ramos de direito, em especial de Direito Administrativo, sejam tais termos interpretados no mesmo sentido daquele que aí têm*".

Para concretizar esta opção, ficou plasmado, no n.º 2 do artigo 8.º, o seguinte:

Artigo 8.º

Interpretação e integração de lacunas

(…)

2 – Sempre que, na legislação aplicável, se empreguem termos próprios de outros ramos de direito, devem os mesmos ser interpretados no mesmo sentido que aí têm.

(…)

O CSTAF pronuncia-se favoravelmente quanto à solução legislativa proposta neste âmbito. E assim é na medida em que, historicamente (com grande preponderância para a matéria de contratação pública), a parcial sobreposição das questões em apreço pela jurisdição financeira e pela jurisdição administrativa e fiscal gerou conclusões distintas sobre questões semelhantes. E essa dissonância jurisprudencial resultou, sobretudo, da aplicação distinta de conceitos de Direito Administrativo[1], com o natural risco para a segurança jurídica e para a proteção das legítimas expetativas dos cidadãos que daí advém.

A presente proposta de lei vem, nessa medida, procurar resolver parcialmente o supramencionado conflito, ao determinar que o Tribunal de Contas deve, ao aplicar termos próprios de outros ramos de Direito (naturalmente que, no que ao CSTAF respeita, é dada especial ênfase às

[1] *V.g.*, a densificação do conceito de "*erros e omissões*" ou de "*propostas com preço anormalmente baixo*".

matérias de Direito Administrativo), interpretá-los no *exato sentido* que assumem na jurisdição na qual são mobilizados e densificados.

Tal significa, em termos práticos, que os tribunais superiores da jurisdição administrativa e fiscal se consolidam, como nos parece correto, enquanto aplicadores e intérpretes máximos (sem esquecer a doutrina, que muito contribui para o enriquecimento do ramo em questão, influenciando e frutificando as decisões em sede contenciosa) de conceitos de Direito Administrativo no espectro jurisdicional, ficando o Tribunal de Contas legalmente vinculado a acolher a construção dogmática e jurisprudencial da jurisdição administrativa e fiscal (JAF) na sua atividade, dentro dos pressupostos relatados, com esperados benefícios para a segurança jurídica, advindos da harmonização na interpretação e aplicação dos mencionados conceitos.

Não tendo esta medida impacto na relação exterior-JAF, é extremamente relevante do ponto de vista inverso (JAF-exterior), por isso justificando a referência que lhe é feita no presente parecer.

b. Dos atos isentos ou dispensados de visto prévio e respetivo limiar

O n.º s 2, 3 e 4 do artigo 54.º da proposta de lei em apreço estabelecem o seguinte:

Artigo 54.º

Atos isentos ou dispensados

(...)

2 – Não estão igualmente sujeitos a fiscalização prévia os 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.

3 – A acreditação referida no número anterior destina-se a verificar o cumprimento dos requisitos de fiabilidade dos sistemas de controlo interno, estabelecidos em portaria a aprovar pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da modernização e reforma do Estado, e deve cobrir as componentes essenciais de um sistema de decisão e controlo interno, garantindo designadamente:

a) Uma definição clara da estrutura organizacional, com atribuição formal de responsabilidades e níveis de decisão;

b) Um ambiente de controlo que promova uma cultura de integridade e competência, com delegações de competências claras, procedimentos de supervisão das competências delegadas e de avaliação e formação orientados para o controlo dos processos financeiros;

c) Uma adequada segregação de funções, nomeadamente pela existência de circuitos de autorização, decisão, execução e verificação independentes, designadamente, em temas de autorizações formais de despesas, controlo de contratos e compromissos, verificações e validações de pagamentos;

d) Mecanismos de avaliação de risco eficazes, através da existência de processos contínuos de identificação e análise dos riscos relevantes, incluindo de fraude e de corrupção, e definição de medidas de mitigação adequadas;

e) Mecanismos de monitorização e controlo, que incluam, designadamente, revisões regulares do sistema de controlo, auditorias periódicas, acompanhamento de recomendações e melhoria contínua.

4 – A portaria referida no número anterior estabelece ainda os procedimentos e condições de acreditação dos sistemas de controlo interno, bem como da respetiva suspensão ou cessação.

Já o artigo 55.º estatui que:

Artigo 55.º

Limiar

1 – Os atos ou contratos abrangidos pelo artigo 53.º de valor inferior a € 10 000 000,00, com exclusão do montante dos impostos sobre o valor acrescentado que for devido, não estão sujeitos a fiscalização prévia.

2 – Os atos ou contratos de valor superior a € 950 000,00, ainda que isentos de fiscalização prévia, são sempre comunicados ao Tribunal de Contas, nos termos e prazos fixados no regulamento do Tribunal, para efeitos de acompanhamento, seleção de amostras e eventual auditoria subsequente.

3 – Nos atos ou contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, apenas os de valor igual ou superior a € 10 000 000,00 devem ser comunicados ao Tribunal de Contas nos termos do número anterior, não lhes sendo aplicável o disposto nos n.º s 1 a 4 do artigo 58.º.

As normas supra expostas consubstanciam, na perspetiva do CSTAF, o mesmo risco para a JAF, sob dois planos distintos:

- o primeiro, relacionado com o previsível aumento de contencioso pré-contratual associado à *total eliminação* de visto prévio no caso dos atos ou contratos celebrados por organismos ou serviços que disponham de sistemas de decisão e controlo interno devidamente acreditados. A

ausência de qualquer limite de valor que force a necessidade de emissão de visto prévio pelo Tribunal de Contas, aumenta exponencialmente a probabilidade de litigância na JAF, dado que, como resulta das regras de experiência, quanto maior é o valor do ato ou contrato, maior é o interesse gerado junto dos operadores económicos, que por conta dos benefícios potenciais que advém da sua emissão ou celebração, mais recursos mobilizam para a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, nomeadamente através da dedução de ações nos tribunais administrativos e fiscais, conhecedores que são da não intervenção, a montante do início da execução contratual e da efetiva geração de despesa, do Tribunal de Contas.

O mesmo raciocínio é de aplicar ao plasmado no artigo 55.º; o substancial aumento do limiar, que na lei a revogar é de € 750 000,00, para € 10 000 000,00, aumentará expressivamente o universo de casos cuja filtragem, por recurso ao mecanismo do visto prévio, não será feita pelo Tribunal de Contas, recaindo, por isso, sob a alçada da JAF. Aliás, no caso de atos ou contratos destinados à execução de projetos financiados ou cofinanciados por projetos europeus, a situação é ainda mais flagrante, na medida em que, ainda que de valor superior a € 10 000 000,00, a obrigatoriedade de submissão a visto prévio por parte do Tribunal de Contas, mesmo no caso de entidades não acreditadas, simplesmente não existe. Assim, situações de desconformidades legais que se tenham verificado durante o procedimento desenvolvido para a realização da despesa, deixam de ser obrigatoriamente sindicadas por um órgão jurisdicional, a título de profilaxia jurídica, o que comporta não só o risco

de menor diligência na sua execução - o que gerará, indubitavelmente, maior litigância, dada a perspetivada menor blindagem do procedimento - , como também criará nas partes a necessidade de levar tais questões a pleito, por saberem que não serão analisadas pelo Tribunal de Contas.

Ora, é conhecida, desde logo porque por várias vezes veiculada pelo CSTAF, a carência de recursos humanos e materiais que assola a JAF, situação que, se não for acautelada, pode agravar-se por conta do aumento de litigância suprarreferido;

- o segundo, relacionado com a criação do sistema de acreditação ministerial, que gerará, sem que quanto a tal conclusão possam ser apostas fundadas dúvidas, maior recurso aos tribunais administrativos e fiscais para a sindicância da legalidade do mencionado ato administrativo. E assim (facilmente) se conclui dado que os órgãos, serviços e organismos quererão, de maneira a garantir a emissão de atos ou celebração de contratos de forma mais expedita (*i.e.*, sem a intervenção do Tribunal de Contas, através do mecanismo de visto prévio), assegurar a referida acreditação, perspetivando-se que, pela seriedade e risco implícitos, tal acreditação seja concedida com menor frequência que a pretendida pelos requerentes. Em adição, e como resulta cristalino da leitura dos n.º s 3 e 4 em análise, o procedimento de acreditação é complexo e depende de vários fatores, o que gerará, em ambiente contencioso, articulados mais prolixos e tecnicamente desafiantes, impondo maior tempo de análise e decisão aos juízes que se sobre a matéria se debrucem.

Fica, nesta medida, clara a necessidade de reforço dos meios humanos e materiais à disposição da JAF, por forma a dar resposta à alteração legislativa em apreço.

c. Da aproximação do perfil dos magistrados

A proposta de lei em análise estabelece que o recrutamento de juízes para a 1.ª e 3.ª Secção passa a observar critérios análogos aos exigidos para o recrutamento dos juízes do Supremo Tribunal Administrativo[2], conforme o artigo 38.º.

É opinião do CSTAF que esta alteração promove uma uniformização estatutária e curricular meritória, com impactos na JAF. E assim é porque, na prática, tem o potencial de produzir uma cultura de magistratura muito mais próxima entre as cúpulas da justiça administrativa e fiscal (STA) e da justiça financeira (TdC), facilitando o diálogo e reduzindo eventuais clivagens institucionais no julgamento de litígios complexos que envolvam dinheiros públicos, revelando coerência com a alteração analisada na alínea ***a.*** da presente apreciação.

Sucede, todavia, que o n.º 6 do artigo 40.º estabelece que *"as deliberações finais relativas ao concurso e à nomeação dos juízes são impugnáveis contenciosamente junto da 3.ª Secção, nos termos da presente lei"*, aplicando-se, subsidiariamente, o regime de recurso das deliberações do Conselho Superior da Magistratura (n.º 7).

[2] Cf. a exposição de motivos, na qual se assevera que *"(...) o regime de recrutamento dos juízes da 3.ª Secção e, uma vez que na fiscalização prévia se procede a um controlo de mera legalidade, dos juízes da 1.ª Secção, deve observar, a partir de agora, critérios análogos aos previstos em sede de recrutamento dos juízes do Supremo Tribunal Administrativo"*.

Ora, tendo presente os recentes acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo neste âmbito, *maxime* do acórdão do Pleno proferido no processo n.º 127/25.6BALSB[3], que concluiu pela competência do STA para conhecer da impugnação de atos praticados no procedimento de recrutamento para Juízes do Tribunal de Contas, em razão do disposto no artigo 212.º, n.º 3, da CRP e dos artigos 4.º, n.º 1, al. c) e 24.º do ETAF, seria de toda a conveniência que o legislador aproveitasse a iniciativa legislativa para repensar e melhor determinar a regra de competência neste capítulo, já que parece ter-se limitado a replicar, sem critério justificativo evidente e sem avaliação do conjunto normativo aplicável, regra preexistente e que foi - e é - questionável.

Faz-se notar que o legislador do CPTA e do ETAF, não deferiu expressamente a competência em causa ao Tribunal de Contas, ao invés do que consignou para a impugnação dos atos materialmente administrativos praticados pelo Conselho Superior da Magistratura e seu Presidente e pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça. De igual modo, o legislador continuou sem consignar a especifica competência aqui em causa na revisão do ETAF feita pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

Sendo que a remissão que é feita para o *"regime de recurso das deliberações do Conselho Superior da Magistratura"*, carece de melhor explicitação, pois a mera remissão genérica não leva em consideração a distinção entre a impugnação administrativa e a jurisdicional, não se alcançando se o que o legislador pretende é a remissão em bloco - que não

[3] Acórdão do STA (Pleno da Secção de Contencioso Administrativo), de 30 de abril de 2026, proc. n.º 0127/25.6BALSB, disponível em https://www.dgsi.pt/.

aparenta ser possível - ou se a remissão para o artigo 169.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, que remete afinal para a forma da ação administrativa prevista no Código de Processo nos Tribunais Administrativos (refira-se que os artigos do EMJ que estabeleciam regras próprias foram revogados pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto).

De resto, lido o artigo 19.º da Proposta de Lei na sua integralidade, o qual enumera e densifica as competências da 3.ª Secção (em juiz singular e em coletivo), não se deteta o acolhimento pelo mesmo da específica competência que para ele é remetida pelo artigo 40.º, n.º 6.

Ou seja, também em matéria da impugnação judicial dos atos praticados no procedimento de recrutamento para Juízes do Tribunal de Contas e respetiva nomeação, a Proposta de Lei deverá ser revisitada, em ordem ao seu aperfeiçoamento.

d. Da relação acreditador-acreditado

Quem exerce uma função de controlo não pode estar na dependência, qualquer que seja a modalidade de relação, de quem é controlado, sendo que o mero risco de influência basta para comprometer a função. Esta premissa não é meramente doutrinária: é jurisprudência assente do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que afirmou, ainda que por referência a autoridades nacionais de controlo cujas atribuições se relacionam com a proteção de dados pessoais, que o mero risco de os Estados poderem exercer influência nas decisões daquelas é suficiente para impedir o exercício independente das suas funções, esclarecendo que a independência exclui não só qualquer influência

exercida pelos organismos controladores, mas também qualquer instrução ou influência externa, direta ou indireta (processo n.º C-518/07[4], *Comissão v. Alemanha*).

Ora, nos n.º s 2 a 4 do artigo 54.º da proposta de lei, o título que exonera a necessidade de visto prévio é concedido por despacho do membro do Governo responsável pela área das Finanças, mediante parecer da Inspeção-Geral de Finanças (IGF); ora, a IGF é um serviço do Ministério das Finanças, integrado na administração direta do Estado, que funciona na direta dependência do Ministro das Finanças. Acresce que os requisitos da acreditação, o procedimento e - **ponto decisivo** - a sua suspensão e cessação, são fixados por portaria de membros do Governo (n.ºs 3 e 4).

Pois bem, é o Governo que:

- define as regras da acreditação;
- concede-a a órgãos e serviços da Administração que dirige, superintende ou tutela;
- fá-lo sob parecer de um serviço que dele depende hierarquicamente, e
- reserva-se o poder de a retirar.

O controlador é, em três níveis normativos distintos, juiz em causa própria quanto ao título que subtrai ao controlo jurisdicional. É autocontrolo em sentido técnico, e o risco de influência - que, segundo o TJUE, por si só vicia a função - está institucionalizado na própria arquitetura.

[4] Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 9 de Março de 2010, disponível em https://eur-lex.europa.eu.

Assim, do ponto de vista da legalidade, verifica-se um potencial desrespeito pelo n.º 5 do artigo 112.º e pela alínea a) do n.º 1 do artigo 165.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, na medida da possibilidade de fixação, por Portaria, dos requisitos da acreditação, seu procedimento e a sua suspensão e cessação, que permitem a dispensa de visto prévio. O Tribunal Constitucional, em acórdão recente[5], declarou a inconstitucionalidade da norma que remetia para uma simples Portaria a definição das profissões e atividades de *"elevado valor acrescentado"* para o regime dos Residentes Não Habituais.

Poderá o legislador, também, atentar, quanto a esta matéria, para os exemplos de outros ordenamentos jurídicos; a Alemanha, por exemplo, satisfaz a regra colocando os serviços de pré-verificação sob a autoridade do *Bundesrechnungshof*; já Espanha, satisfá-la conferindo à *Intervención General de la Administración del Estado* plena autonomia legal e responsabilidade pessoal aos interventores; por fim, a União Europeia dá-lhe resposta ao exigir imparcialidade estrutural a qualquer organismo acreditador e independência funcional às autoridades de auditoria.

Nessa perspetiva, tais questões devem ser ponderadas pelo legislador, sob pena de se criar uma relação de interdependência entre acreditador e acreditado, ou entre controlador e controlado, que não satisfaz as exigências de imparcialidade necessárias à boa utilização e gestão dos recursos públicos.

[5] Acórdão n.º 366/2026 (João Carlos Loureiro), de 21 de abril, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt/

iii. Conclusão

Em face de todo o exposto, **e sem prejuízo das observações acima enunciadas, que considera que devem ser atendidas (ou, pelo menos, reponderadas, no que concerne à necessidade de dotação da JAF com mais meios humanos e materiais para fazer face aos impactos esperados na mesma)**, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais emite, por maioria, parecer favorável à Proposta de Lei 72/XVII/1.ª (GOV), que revoga a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e aprova a nova lei de organização e processo do Tribunal de Contas.

[Com declaração de voto do Exmo. Membro do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Senhor Dr. António Silva Preto]

Lisboa, 9 de junho de 2026.

Declaração de voto exarada pelo Exmo. Membro do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Senhor Dr. António Silva Preto:

"Concordo com o sentido do parecer e genericamente com os seus fundamentos, com exceção dos relativos ao ponto b), porque entendo que o proposto pelo Governo agiliza os procedimentos (sem por em causa a sua segurança), acrescenta eficiência ao processo de decisão administrativa que terá reflexo positivo no desempenho da economia nacional."