



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Excelentíssimo Senhor  
Deputado Eduardo Cabrita  
Presidente da Comissão de  
Orçamento, Finanças e  
Administração pública

V.ª Ref.ª: email de 5 de dezembro de 2014

Ofício n.º 19/XII/1.ª – CACDLG/2015

Data: 07-01-2015

**ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 259/XII/4.ª (GOV).**

*Caro colega Amigo,*

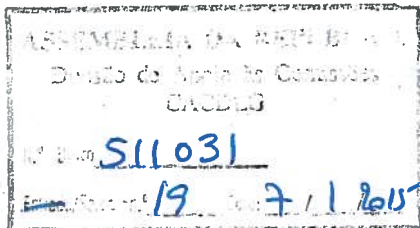
Em resposta ao solicitado pela Comissão a que V. Ex.ª preside, junto envio o parecer relativo à *Proposta de Lei n.º 259/XII/4.ª (GOV) – "Procede à nona alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto"*, que foi aprovado por unanimidade, verificando-se a ausência do BE e do PEV, na reunião de 7 de janeiro de 2015 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

*Fernando Negrão*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

#### PARECER

A SOLICITAÇÃO DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE A PROPOSTA DE LEI N.º 259/XII/4.ª (GOV) - «*Procede à nona alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto*»

#### I – Enquadramento

Por *email* de 5 de dezembro de 2014, o Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública endereçou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias o convite para a pronúncia sobre a Proposta de Lei n.º 259/XII/4.ª (GOV) - «*Procede à nona alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto*».

Esta Proposta de Lei deu entrada na Assembleia da República no dia 6 de novembro de 2014, tendo sido distribuída à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5ª Comissão), designada como sendo a comissão competente.

Em 24 de novembro de 2014, foi aprovado o parecer da 5ª Comissão, cujo relator foi o Senhor Deputado António Gameiro, que antecedeu a discussão na generalidade ocorrida dia 26 de novembro de 2014, data em que a Proposta de Lei foi aprovada na generalidade com os votos a favor do PSD, PS e CDS-PP, e contra do PCP, BE e PEV.

A iniciativa baixou, então, novamente à 5.ª Comissão para a fase de especialidade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Proposta de Lei encontra-se, assim, atualmente em fase de especialidade na 5ª Comissão, sendo que o convite para a pronúncia da 1ª Comissão surge com a menção “*caso entenda por oportuno*”, não tendo sido fixado nenhum prazo para o efeito.

Muito embora em causa esteja matéria relativa à organização e funcionamento de um tribunal – o Tribunal de Contas – e, por isso, matéria que se enquadra no âmbito da competência material da 1ª Comissão, importa referir que nem sempre a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias participou nas alterações à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Desde logo, na última alteração efetuada a esta lei, operada através da Lei n.º 2/2012, de 2 de janeiro, a 1ª Comissão não teve qualquer participação nesse processo legislativo, o qual decorreu exclusivamente no âmbito da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública. Assim aconteceu, também, na alteração operada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

Acresce referir que, nas alterações efetuadas a esta lei em sede de Orçamento do Estado (alterações operadas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, e 3-B/2010, de 28 de abril), a intervenção da 1ª Comissão foi sempre reduzida, como decorre dos termos regimentais, a um parecer elaborado em sede de generalidade.

Também assim sucedeu na alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, em que a iniciativa que lhe esteve na origem foi distribuída, em sede de generalidade, à 1ª Comissão, que emitiu parecer, e à 5ª Comissão, que, por ter sido designada a comissão competente, não só emitiu parecer na generalidade, como foi a comissão responsável pela apreciação na especialidade.

Todavia, nem sempre foi assim.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Para além de a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, ter sido tramitada exclusivamente na 1ª Comissão, houve duas alterações legislativas em que a 1ª Comissão assumiu “as rédeas” dos respetivos processos legislativos: na alteração introduzida pela Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, todo o processo legislativo tramitou exclusivamente na 1ª Comissão; e na alteração introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 6 de outubro, a iniciativa que lhe esteve na origem baixou, na generalidade, à 1ª Comissão e à Comissão de Orçamento e Finanças, tendo baixado na especialidade exclusivamente à 1ª Comissão.

Em nenhuma ocasião a 1ª Comissão, não tendo sido designada como sendo a comissão competente quanto às alterações a introduzir na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, foi chamada a pronunciar-se em sede de especialidade, como agora sucede com o convite formulado pela 5ª Comissão.

Não obstante, pronunciar-nos-emos, artigo a artigo, sobre as alterações propostas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 259/XII/4, conforme solicitado pela 5ª Comissão.

### II – Análise

A Proposta de Lei n.º 259/XII/4 pretende proceder à “*nona alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*” (cfr. artigo 1.º da PPL).

Nesse sentido, a iniciativa *sub judice*:

- Propõe alterações aos artigos 6.º, 15.º, 25.º, 51.º, 52.º, 56.º, 58.º, 59.º, 65.º, 66.º, 67.º, 69.º, 70.º, 74.º, 75.º, 77.º, 78.º, 80.º, 90.º, 92.º, 93.º, 94.º, 96.º, 97.º, 101.º e 104.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (cfr. artigo 2.º da PPL);
- Propõe o aditamento dos novos artigos 93.º-A, 93.º-B e 93.º-C à Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (cfr. artigo 3.º da PPL);
- Revoga o n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (cfr. artigo 4.º da PPL).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Vejamos, pois, cada uma das alterações propostas na Proposta de Lei em apreço.

No artigo 6.º, relativo à “Competência material complementar”, atribui-se, na alínea a), ao Tribunal de Contas a competência de “aprovar o Regulamento do Tribunal”, ao invés da atual competência de “aprovar os regulamentos internos necessários ao seu funcionamento”. Conforme refere o Governo na exposição de motivos, “consagra-se a existência de um regulamento único do tribunal que permite condensar num só documento as respetivas normas de funcionamento, sem prejuízo de o mesmo integrar as especificidades próprias de cada secção, sob proposta destas”.

No artigo 15.º, relativo às “Secções ou câmaras especializadas”, adita-se um novo n.º 6, que possibilita, nos casos de vacatura, ausência ou impedimento, ao Presidente do Tribunal de Contas, ouvida a comissão permanente e os interessados, afetar temporariamente, em acumulação, Juízes Conselheiros de outras secções para permitir o regular funcionamento da secção respetiva.

No artigo 25.º, relativo ao “Poder disciplinar”, estabelece-se a competência da comissão permanente em matéria disciplinar, nesse sentido alterando os seus n.ºs 1 e 3, e revogando o seu n.º 2, segundo qual “As decisões em matéria disciplinar sobre os juízes serão sempre tomadas em 1ª instância pela comissão permanente, com recurso para o plenário geral”. Isto porque passa a competir “à comissão permanente o exercício do poder disciplinar sobre os juízes, ainda que respeite a atos praticados no exercício de outras funções, cabendo-se, designadamente, instaurar o processo disciplinar, nomear o respetivo instrutor, deliberar sobre a eventual suspensão preventiva e aplicar as respetivas sanções, com recurso para o plenário geral”.

No artigo 51.º, relativo às “entidades que prestam contas”, adita-se uma nova alínea d) ao n.º 2, sujeitando à elaboração e prestação de contas as entidades obrigadas à elaboração de contas consolidadas, sem prejuízo da prestação de contas separadas pelas entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas que integram os respetivos perímetros de consolidação.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No artigo 52.º, relativo à “prestação de contas”, estabelece-se, no n.º 4, o prazo de remessa para o Tribunal de Contas das contas consolidadas: até 30 de junho, alterando-se o n.º 7 nessa decorrência.

No artigo 56.º, relativo ao “Recurso a empresas de auditoria e consultores técnicos”, elimina-se, no n.º 1, a possibilidade de o Tribunal de Contas requisitar às entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas apoio para a realização de tarefas indispensáveis ao exercício das suas funções antes de recorrer a empresas de auditoria ou a consultores técnicos.

No artigo 58.º, relativos às “espécies processuais”, substitui-se, nos n.ºs 2 e 3, a expressão “tornar efetivas” por “efetivar” em relação aos processos de julgamento de contas e aos processos de julgamento de responsabilidade financeira.

No artigo 59.º, relativo a “Reposições por alcances, desvios e pagamentos indevidos”, clarifica-se, no n.º 6, que a reposição devida nos casos de alcance, desvios e pagamentos indevidos deve seguir as regras do Código Civil relativas ao regime geral das dívidas e cumprimento das obrigações.

No artigo 65.º, relativo às “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, altera-se a alínea h) do n.º 1 de modo a incluir, a par dos contratos, os atos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos, substituindo-se a referência aos “contratos a que tenha sido recusado o visto” pelos atos e contratos “que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º<sup>1</sup> da presente lei”<sup>2</sup>; altera-se a alínea j) do n.º 1, eliminando-se a referência às injunções do Tribunal; adita-se uma nova alínea n) permitindo que o Tribunal de Contas possa aplicar multas “pela falta injustificada de prestação de contas ao

<sup>1</sup> Este artigo reporta-se aos efeitos do visto.

<sup>2</sup> Desta forma corrige-se “uma disfunção existente entre o disposto no n.º 4 do artigo 45.º, proibição de produção de efeitos antes do visto para atos/ contratos de determinado valor e o facto de essa proibição não encontrar acolhimento direto na tipologia dos atos geradores de responsabilidade financeira, nos termos definidos no artigo 65.º” (cfr. exposição de motivos da PPL).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Tribunal ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação”; altera-se o n.º 3, definindo-se que o pagamento da multa pelo montante mínimo só pode ser feito “antes da entrada do requerimento a que se refere o artigo 89.º<sup>3</sup>” (atualmente prevê-se que isso possa ser “em fase anterior à do julgamento”); elimina-se o atual n.º 7, que é substituído pela possibilidade de o Tribunal efetuar a atenuação especial da multa em determinados casos; introduz-se um novo n.º 8 que permite a dispensa da aplicação da multa quando a culpa do demandado seja diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada; o atual n.º 8 passa a n.º 9, eliminando-se a exigência do pagamento voluntário da multa nos casos em que o Tribunal pode relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa.

No artigo 66.º, relativo a “Outras infrações”, estabelece-se, no n.º 1 alínea a), que a falta injustificada da prestação de contas ao Tribunal, em todos os casos em que é devida, configura uma infração financeira e permite-se que a responsabilidade possa ser relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º quando as infrações previstas no artigo 66.º tiverem sido cometidas com negligência.

No artigo 67.º, relativo ao “Regime”, adita-se um novo n.º 4 que manda aplicar o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória.

No artigo 69º, relativo à “Extinção de responsabilidades”, acerta-se uma remissão, em função de uma renumeração.

No artigo 70.º, relativo ao “Prazo de prescrição do procedimento”, aditam-se os novos n.ºs 5 e 6, inserindo-se uma norma expressa sobre a interrupção da prescrição e estabelecendo-se o seu prazo máximo. Prevê-se, assim, que a prescrição do procedimento se interrompa com a citação do demandado em processo jurisdicional e que a prescrição do procedimento tenha sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade.

---

<sup>3</sup> Este artigo reporta-se à competência para requerer julgamento.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No artigo 74.º, relativo à “Competência do Presidente do Tribunal de Contas”, altera-se a alínea f) do n.º 1, substituindo-se a referência aos “regulamentos internos do Tribunal” pela referência ao “Regulamento do Tribunal”.

No artigo 75.º, relativo à “Competência do plenário geral”, altera-se a alínea d), substituindo-se a referência aos “regulamentos internos do Tribunal” pela referência ao “Regulamento do Tribunal” e prevendo-se que a aprovação desse regulamento pelo plenário geral do Tribunal seja “sob propostas das secções na parte respetiva”.

Nos artigos 77.º e 78.º, relativos às “Competência da 1.ª Secção” e “Competência da 2ª Secção”, altera-se as respetivas alíneas c) do n.º 1, passando as 1ª e 2ª Secções, em plenário, a ter a competência para “propor ao plenário geral as normas do seu funcionamento para a aprovação e inclusão no Regulamento do Tribunal”, ao invés de terem competência para “aprovar o seu funcionamento interno”.

No artigo 80.º, relativo à “Lei aplicável”, passa-se a prever que o processo no Tribunal de Contas se reja, além do “disposto na presente lei”, pelo “Regulamento do Tribunal e, supletivamente, pelo Código de Processo Civil”.

No artigo 90.º, relativo aos “Requisitos do requerimento”, altera-se o n.º 3, limitando em 10 o número de testemunhas a indicar.

No artigo 92.º, relativo aos “Requisitos da contestação”, elimina-se no n.º 2 a referência “à regra” prevista no n.º 3 do artigo 90º.

No artigo 93.º, relativa à “Audiência de discussão e julgamento”, altera-se os n.ºs 1 e 2, passando a prever-se que a audiência de discussão e julgamento seja marcada no prazo de 30 dias, decorrendo perante juiz singular, sendo que a presença do demandado em julgamento não é obrigatória<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Mas o demandado é obrigatoriamente representado por advogado, conforme decorre do atual n.º 5 do artigo 92º da LOPTC.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nos novos artigos 93.º-A, 93.º-B e 93.º-C, regula-se, respetivamente, os “Poderes e disciplina da audiência”, a “Publicidade e continuidade da audiência” e “Ordem de atos a praticar na audiência”.

No artigo 94.º, relativo à “Sentença”, são aditados cinco novos números (n.ºs 1 a 5), prevendo-se que a sentença deva ser proferida no prazo de 30 dias após a conclusão ao juiz uma vez encerrada a audiência final e os requisitos a que a mesma deve obedecer, seguindo-se um modelo único estruturado em relatório, fundamentação e dispositivo, e permitindo-se que, nos casos de manifesta simplicidade, a sentença possa ser logo ditada para a ata e sucintamente fundamentada. Os atuais n.ºs 2 a 5 são remunerados, passando a n.ºs 6 a 9, com ajustes formais, nomeadamente fixando os tempos verbais no presente do indicativo.

No artigo 96.º, relativo aos “Recursos ordinários”, altera-se o n.º 3, alargando-se o âmbito do recurso às decisões interlocutórias que tenham como efeito a não realização do julgamento quanto a todo ou parte do pedido ou a quanto a algum dos demandados.

No artigo 97.º, relativo à “Forma e prazo de interposição”, introduz-se, no n.º 6, a obrigatoriedade de intervenção de advogado nos recursos.

No artigo 101.º, relativo aos “Recursos extraordinários”, restringe-se a sua admissibilidade à existência de decisões proferidas em plenário.

Finalmente, no artigo 104.º, relativo à “Competência material” das secções regionais, altera-se a alínea b), substituindo-se a referência ao “regulamento interno” pela referência às “normas do seu funcionamento para inclusão no Regulamento do Tribunal”.

Refira-se que várias das alterações propostas pelo Governo, nomeadamente a limitação do número de testemunhas, a introdução de prazo para a designação do dia para a audiência de discussão e julgamento, e o regime da organização e adiamento da audiência, decorrem da



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

harmonização da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas com o novo Código de Processo Civil.

A Proposta de Lei n.º 259/XII/4 prevê, no seu artigo 5.º, a republicação, em anexo, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, em obediência ao disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 6º da «Lei Formulário<sup>5</sup>».

O artigo 6º da iniciativa contém uma norma de aplicação no tempo, estabelecendo que o disposto num conjunto de artigos referentes a matéria processual (“artigos 80.º, 90.º, 92.º, 93.º, 93.º-A, 93.º-B, 93.º-C, 94.º, 96.º, 97.º, 101.º e 103 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela presente lei”) se aplique aos processos pendentes no Tribunal de Contas à data da sua entrada em vigor.

Por último, o artigo 7º da Proposta de Lei estabelece a entrada em vigor da lei “no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação”.

Compulsadas as alterações propostas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 259/XII/4, verifica-se que a natureza das mesmas exige a consulta obrigatória das entidades institucionais na área da Justiça, concretamente dos Conselhos Superiores e da Ordem dos Advogados.

Muito embora a nota técnica dos serviços, elaborada em 20 de novembro de 2014, bem como o parecer da 5.ª Comissão, aprovado em 24 de novembro de 2014, não fizessem referência a estas consultas obrigatórias, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública promoveu, no passado dia 3 de dezembro de 2014, a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Nessa sequência, foram recebidos os pareceres do Conselho Superior do Ministério Público e da Procuradoria-Geral da República, bem como a (não) pronúncia do Conselho Superior da

---

<sup>5</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, com as alterações subsequentes.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Magistratura, os quais deverão ser tidos em consideração pela 5.<sup>a</sup> Comissão na apreciação na especialidade da Proposta de Lei em apreço.

Por promover, encontra-se, ainda, a consulta da Ordem dos Advogados, sendo que esta audição se impõe, não só porque esta Proposta de Lei “interessa ao exercício da advocacia e ao patrocínio judiciário em geral”<sup>6</sup>, como também porque a mesma contém uma norma que impõe a obrigatoriedade de constituição de advogado nos recursos (cfr. a alteração proposta ao n.º 6 do artigo 97.º).

### III – Opinião do relator

A preocupação essencial que deve presidir a uma proposta legislativa deste teor consistirá em impedir uma “desvalorização” do Tribunal de Contas, o qual, nos quadros de um Estado de Direito responsável, deve ser um dos órgãos centrais e mais valorizados. Além disso, o objetivo fundamental desta proposta face ao Tribunal de Contas deverá ser evitar o laxismo financeiro dos atores públicos na medida em que estes gerem dinheiros públicos, valorizando-se, em suma, o interesse público financeiro.

Sem prejuízo dos pertinentes reparos que constam dos pareceres entretanto recebidos sobre esta Proposta de Lei, os quais merecem a devida ponderação no âmbito da sua apreciação na especialidade, permito-me sugerir que, nessa ponderação, também possam ser avaliadas as seguintes alterações:

- No art.º 65.º, alínea j), substituiria “não acatamento reiterado” por um não acatamento quantificado (por exemplo, não acatamento de duas recomendações do Tribunal de Contas) – o que aportaria a vantagem de se engrandecer as recomendações do Tribunal de Contas, além de se eliminar um conceito indeterminado de difícil densificação;

---

<sup>6</sup> Importa referir que o artigo 3.º alínea j) do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pela Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro, exige que, nestas situações, a Ordem dos Advogados seja ouvida sobre os “projetos de diplomas legislativos”.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- No mesmo artigo, n.º 7, retiraria a última parte (sendo os respetivos limites máximos e mínimos reduzidos a metade) – visando não criar um direito adquirido na esfera jurídica dos infratores e, ao mesmo tempo, aumentando a atuação do Tribunal de Contas, dando-lhe um poder “discricionário” de graduação dessa redução da multa;
- No mesmo artigo, no n.º 9, alínea a), acrescentaria “não grave” ou “não grosseira”;
- O art.º 66.º, alínea a) tem uma redação “estranha” que urgiria rever (embora compreenda a sua motivação);
- No art.º 66.º, n.º 3, substituiria “é” por “pode ser”;
  - Na mesma norma acrescentaria “não grave” ou “não grosseira” (à negligência);
  - E não quantificaria a redução;
- No art.º 94.º, n.º 3 (fundamentação da sentença), seria de exigir a menção à **motivação** da decisão (isto é, o porquê de escolha de determinado sentido nos espaços “discricionários”). Designadamente nos seguintes casos:
  - o tribunal “pode...”;
  - escolhas entre mínimos e máximos, como nas multas, etc..

### IV - Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

Palácio de S. Bento, 6 de janeiro de 2014

O Deputado Relator

(Carlos Abreu Amorim)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)