



SENTENÇA N.º 7/2005

(Proc. n.º 27 M/2004)

1. RELATÓRIO

1.1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58.º, n.º 1, al. d) e n.º 2 e 89.º e segs. da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, veio requerer o julgamento de J., imputando-lhe a prática da infracção prevista e punida no artigo 66.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Articulou, para tal, e em síntese que:

No âmbito da instrução de vários processos de prestação de contas de gerência de diversas tesourarias de finanças, foi solicitado ao demandado, através de fax/ofício n.º 676 de 22/06/2004, na qualidade de Secretário-Geral do Ministério das Finanças, o envio de documentação com indicação de elementos relativos ao termo de posse do Dr. P do cargo de Director-Geral dos Impostos, bem como do início das suas funções;

Solicitou-se ainda elementos referentes a despachos de delegação e subdelegação de competências emanados pelos membros do Governo, bem como dos demais despachos que tinham sido proferidos ao abrigo da delegação de competências;

O referido fax/ofício foi assinado pela Auditora-Coordenadora por delegação de assinatura do Sr. Director-Geral do Tribunal de



Tribunal de Contas

Contas, na sequência do despacho de concordância do Ex.mo Conselheiro da Área.

Não tendo sido obtida qualquer resposta ao pedido, foi determinado, por despacho do Ex.mo Conselheiro da Área, o envio de novo ofício em que se insistia pela remessa dos elementos em falta, e se advertia o demandado de que o incumprimento do solicitado integraria a prática de factos constitutivos de responsabilidade sancionatória, pelo que ficaria sujeito à eventual aplicação de multa.

Em resposta, o demandado limita-se a referir que não recebera “cópia de qualquer despacho do Sr. Juiz Conselheiro, mas unicamente um pedido de informação” e que “a elaboração da conta de gerência da DGCI bem como a remessa dos seus elementos informativos a esse Tribunal é da competência da própria DGCI e não desta Secretaria-Geral”;

A Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, contudo, tem por missão fundamental assegurar o apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo, assegurando o respectivo expediente e divulgação de normas de carácter genérico destinadas aos Serviços do Ministério (artigos 1.º e 2.º do DL 353/98, de 12 de Novembro);

E, mais especificamente, ao Secretário-Geral compete lavrar em livro próprio e assinar os autos de poses conferidas pelos membros do Governo (art.º 3.º do citado DL 353/98);

Ora, o fax/ofício remetido pelo Tribunal era bem explícito nos elementos pretendidos – termo de posse e despachos de delegação emanados dos membros do Governo – que



Tribunal de Contas

manifestamente integram a esfera de intervenção do Secretário-Geral/Secretaria-Geral, elementos esses cujo o destino era igualmente esclarecido no pedido;

Não pode, portanto, merecer acolhimento nem servir de justificação a resposta do demandado, posto que nada obrigava ao seu envio conjunto, tanto mais que se tratava de mero despacho de concordância, nem aquele manifestou, oportunamente, qualquer dúvida quanto à natureza e pertinência dos elementos pedidos;

Como é inteiramente irrelevante o argumento de que a conta de gerência da DGCI e respectivos elementos informativos são da competência desta última, posto que o pedido tinha a ver apenas com a “posse” do seu Director-Geral e das eventuais competências delegadas ou subdelegadas, elementos estes directamente relacionados com a actividade dos membros do Governo;

Na sua qualidade de Secretário-Geral do Ministério, não podia desconhecer as suas competências e deveres funcionais, nem as atribuições que, neste domínio, estão legalmente atribuídas ao serviço que dirige, pelo que a sua conduta é injustificada e incoerente;

Assim como não desconhecia, nem podia desconhecer, a obrigação de coadjuvar o Tribunal nos mesmos termos dos tribunais judiciais;

Perante o teor da resposta enviada à reiterada solicitação do Tribunal ao não remeter as informações e documentos que lhe



foram legal, formal e tão claramente solicitados, o demandado agiu de forma livre, deliberada e consciente;

Mostra-se, assim, suficientemente indiciado que o demandado incorreu na infracção prevista e punida pelo art.º 66.º, n.º 1, al. c), e 2.º da Lei 98/97, de 26/8, devendo, em consequência, ser condenado a pagar a multa de 250 €.

1.2. O Demandado contestou, alegando, em síntese, que:

O Demandado exerce funções de Secretário-Geral do Ministério das Finanças e Administração Pública, desde 26 de Dezembro de 2002, cargo para que foi nomeado por Despacho Conjunto do Primeiro Ministro e Ministra de Estado e das Finanças n.º 47/2003, publicado no Diário da República n.º 18, II Série, de 22 de Janeiro de 2003;

Nessa qualidade, foi-lhe solicitado pelo Tribunal de Contas o envio do termo de posse do Dr. P, no cargo de Director-Geral dos Impostos e despachos de delegação e subdelegação de competências emanadas pelos membros do Governo, bem como demais despachos que tenham sido proferidos ao abrigo da delegação de competências;

Em resposta a esta solicitação, informou o demandado de que não possuía tal informação, sendo que a mesma deveria ser solicitada à Direcção-Geral dos Impostos, entidade competente para a prestar;

Conforme consta da acusação, compete à Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública assegurar o



Tribunal de Contas

apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo, assegurando o respectivo expediente e divulgação de normas de carácter genérico destinadas aos serviços do Ministério;

Ora assegurar o apoio técnico e administrativo aos gabinetes do Ministro e dos Secretários de Estado, mais não é do que proporcionar-lhes recursos humanos, técnicos e financeiros para que cada membro do Governo possa, no âmbito das suas competências próprias, organizar os respectivos gabinetes;

Por outro lado, as normas de carácter genérico destinadas aos serviços do Ministério, cujo expediente e divulgação é da competência da Secretaria-Geral do Ministério, relacionam-se com directivas de funcionamento e interligação entre os diversos serviços;

Não podem ser considerados como normas de carácter genérico os termos de posse do pessoal dirigente, nem os despachos de delegação ou subdelegação de competências;

O demandado vem ainda acusado de não ter cumprido os seus deveres e atribuições legais, porquanto nos termos da alínea f) do n.º 3 do art.º 3.º do DL n.º 353/98, de 12 de Novembro, compete-lhe enquanto Secretário Geral *“lavrar em livro próprio e assinar autos de posses conferidos pelos membros do Governo”*;

Os cargos de direcção superior de 1.º grau, em que se incluiu o cargo de director-geral, são providos por Despacho Conjunto do Primeiro- Ministro e do membro do Governo competente, nos termos do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro;



Tribunal de Contas

A competência para conferir a posse de cargos dirigentes pertence à entidade que procedeu à nomeação, nos termos do n.º 1 do art.º 10.º do DL n.º 427/89, de 7/12, e a aceitação do cargo efectua-se pela assinatura do termo de posse;

O auto de posse, como forma de aceitação de cargos públicos, foi abolido pela alínea a) do n.º 1 do art.º 8.º do DL n.º 49 397, de 24/11, diploma legal que instituiu o termo de posse;

Conforme resulta da letra da lei – a já transcrita alínea f) do n.º 3 do artigo 3.º do DL n.º 353/98, de 12 de Novembro – compete ao Secretário-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública lavrar em livro próprio e assinar, os autos de posse, não os termos de posse;

Os autos de posse são a forma de aceitação da nomeação para os órgãos sociais das entidades sujeitas a superintendência do Estado, conferida e efectuada nos termos previstos nos respectivos estatutos;

Compete ao Secretário-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública, lavrar em livro e assinar autos de posse dos nomeados para os cargos referidos no artigo anterior, quando os mesmos tenham sido nomeados por Despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública, ou por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do mesmo membro do Governo;

Assim sendo, o demandado enquanto Secretário-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública, não assina nem lavra em livro termos de posse do pessoal dirigente dos



Tribunal de Contas

diversos serviços do Ministério, à excepção dos que se referem à própria Secretaria-Geral, que por si são assinados;

Os termos de posse do pessoal dirigente, são conferidos pela entidade que procedeu à nomeação, e são arquivados no respectivo processo individual do dirigente, no serviço onde presta essas funções;

Não é pois da competência do demandado, porquanto não faz parte das suas atribuições legais, assinar ou registar o termo de posse do Director-Geral dos Impostos;

O demandado não podia pois satisfazer o pedido de remessa do termo de posse do Dr. P, no cargo de Director-Geral dos Impostos, cujo original se encontra arquivado na Direcção-Geral dos Impostos, entidade competente para o remeter ao Tribunal de Contas;

De igual forma, o demandado não tem qualquer intervenção nos despachos de delegação ou subdelegação de competências emanados pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública, nem pelos respectivos Secretários de Estado;

Não os arquiva, não os regista e deles só tem conhecimento através da respectiva publicação no Diário da República;

Os referidos despachos de delegação e subdelegação de competências não cabem no conceito de normas genéricas, cuja divulgação e expediente é da competência da Secretaria-Geral do Ministério;

É pois de justiça concluir pela manifesta impossibilidade do demandado satisfazer os pedidos do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

2. O Tribunal é absolutamente competente, não existem nulidades que anulem todo o processo, as partes têm personalidade judiciária e são legítimas; não há quaisquer exceções que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. FACTOS DADOS COMO ASSENTES EM AUDIÊNCIA DE JULGAMENTO:

A) “No sentido de complementar a instrução de processo em matéria de prestação de contas”, foi solicitado ao Demandado, através de fax/ofício n.º 676 de 22/06/2004, na qualidade de Secretário-Geral do Ministério das Finanças, o envio de documentação com indicação dos seguintes elementos:

“1. Termo de posse do Dr. P no cargo de Director-Geral dos Impostos, com indicação da data de início de funções, e
2. despachos de delegação e subdelegação de competências emanados pelos membros do Governo, bem como mais despachos que tenham sido proferidos ao abrigo da delegação de competências.”;

B) O referido fax/ofício foi assinado pela Auditora-Coordenadora, M., por delegação de assinatura do Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, na sequência do despacho de concordância do Ex.mo Conselheiro da Área, datado de 22 de Junho de 2004;



Tribunal de Contas

C) No referido fax/ofício não se fez qualquer menção ao despacho de concordância do Ex.mo Conselheiro da Área, datado de 22 de Junho de 2004;

D) Em 12 de Julho de 2004, foi prestada a seguinte informação:

“Ex.mo Senhor Conselheiro da Área

Sobre o assunto identificado em epígrafe e em cumprimento do despacho de V. Exa., exarado a fls. 1, foi expedido o Fax de fls. 4, dirigido à Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, com vista à obtenção da documentação inerente ao termo de posse do Dr. P., no cargo de Director-Geral dos Impostos e, bem assim, indicação dos elementos relativos a eventuais despachos de delegação e subdelegação de competências emanados pelos membros do Governo e outros.

Pese embora o tempo decorrido desde a data de expedição do citado Fax (22 de Julho pp.) até à presente data não foi obtida qualquer resposta por parte daquela Secretaria-Geral.

Cumpre, no entanto, informar que na sequência da pesquisa levada a efeito por este Departamento, ao D.R. electrónico disponível na DGTC, foi possível confirmar a existência dos seguintes despachos, ambos publicados no D.R., 2.ª Série, n.º 160, de 9 de Julho último, conforme fotocópia anexa a fls. 6/7.

Despacho n.º 13 442/2004 (2.ª Série), de 3 de Maio, da Ministra de Estado e das Finanças

- Requisição ao “Millenium BCP” do licenciado P.

Despacho n.º 13 443/2004 (2.ª Série), de 30 de Junho, do secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

- Subdelegação de competências no Director-Geral dos Impostos, P.



Tribunal de Contas

Face ao que antecede, submete-se a presente informação à superior consideração de V. Exa.”;

E) Na sequência da informação que antecede, foi proferido, em 13 de Julho de 2004, pelo Ex.mo Senhor Conselheiro da Área, o seguinte despacho:

“Dado que o termo de posse foi solicitado, em 22 de Junho último, à Secretaria Geral do Ministério das Finanças e até à presente data ainda não foi dada qualquer resposta, pelo menos não consta do processo que o tenha sido feito, determino que se oficie de novo, insistindo pela remessa da cópia do referido documento para o que fixo o prazo de 8 dias úteis.

Esclareça-se no ofício que, caso não seja dado cumprimento ao ora determinado, o responsável poderá incorrer na prática de uma infracção prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, ficando, por isso, sujeito à eventual aplicação de multa prevista no referido artigo 66.º”;

F) Pelo ofício 14 571, de 13 de Julho de 2004, foi dado cumprimento ao despacho que antecede, nos seguintes termos:

“Ex.mo Senhor Secretário-Geral do Ministério das Finanças (...)

Assunto: Não obtenção de resposta ao Fax/ofício desta Direcção-Geral, n.º 676, de 22 de Junho de 2004

Em cumprimento do despacho do Ex.mo Senhor Conselheiro da Área, venho solicitar a V. Exa. que se digne remeter a este Tribunal, no prazo de 8 dias úteis, os elementos anteriormente solicitados, através do nosso fax/ofício citado em epígrafe e junto se anexa.



Tribunal de Contas

Mais se informa V. Exa. que o incumprimento do supra solicitado integra a prática de factos constitutivos de responsabilidade financeira sancionatória, com instauração do competente processo de multa, nos termos dos artigos 66.º, n.º 1, alínea a), da Lei 98/97, de 26 de Agosto, ficando, por isso, o responsável, sujeito à eventual aplicação de multa prevista no citado artigo 66.º.”;

G) O Senhor Secretário-Geral do Ministério das Finanças, ora Demandado, respondeu ao ofício que antecede, nos termos seguintes termos:

“Sobre o assunto em epígrafe informo V. Exa. não ter sido enviado a esta Secretaria-Geral cópia de qualquer despacho do Sr. Juiz Conselheiro, mas unicamente um pedido de informação, através do ofício de 22 de Junho de 2004 (cf. 676).

Acresce ainda que a elaboração da conta de gerência da DGCI bem como a remessa dos seus elementos informativos é da competência da DGCI e não desta Secretaria-Geral”;

H) O Demandado exerce funções de Secretário-Geral do Ministério das Finanças e Administração Pública, desde 26 de Dezembro de 2002, cargo para que foi nomeado por Despacho Conjunto do Primeiro Ministro e Ministra de Estado e das Finanças n.º 47/2003, publicado no Diário da República n.º 18, II Série, de 22 de Janeiro de 2003;

I) Por despacho conjunto do Senhor Primeiro-Ministro e da Senhora Ministra de Estado e das Finanças, de 3 de Maio de 2004, publicado no D.R., n.º 117, de 19 de Maio de 2004 (pág.7571), foi nomeado no cargo



Tribunal de Contas

de director-geral dos Impostos o licenciado P., requisitado ao Millenium BCP;

J) O Demandado teve a compreensão exacta da materialidade dos elementos que lhe foram solicitados, e de que aqueles se destinavam a “*complementar a instrução de processo em matéria de prestação de contas*”;

L) O Demandado, ao não remeter os elementos que lhe foram solicitados pelos ofícios a que se reportam as alíneas A) e F) do probatório, agiu de forma livre, deliberada e consciente, muito embora, face à notificação a que se refere a alínea F) do probatório e ao facto de lhe ter sido solicitado o termo de posse do Director-Geral dos Impostos, tivesse ficado convicto de que tais elementos estavam relacionados com a conta de gerência da Direcção-Geral dos Impostos;

M) O Demandado conhecia as suas competências e deveres funcionais, bem como as atribuições dos serviços que dirigia; conhecia, igualmente, a obrigação de coadjuvar o Tribunal de Contas nos mesmos termos dos tribunais judiciais;

N) Dão-se, aqui, por inteiramente reproduzidos os documentos juntos na audiência de julgamento, nos quais se inclui o termo de posse do Director-Geral de Impostos, Dr. P..

Os documentos referidos na alínea N) dos factos provados consubstanciam-se no seguinte:



Tribunal de Contas

O) Em resposta ao ofício n.º 1511, de 3 de Fevereiro, do Senhor Procurador-Geral Adjunto, o demandado, por ofício, de 10 de Fevereiro de 2005, informou aquele do seguinte:

“1. O *Secretário-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública* não assina nem lavra em livro os **Termos de Posse** do pessoal dirigente dos diversos serviços do Ministério, à excepção dos que se referem à própria *Secretaria-Geral* que por si são assinados.

2. A posse do pessoal dirigente é conferida pela entidade que procedeu à nomeação, sendo os originais dos respectivos **Termos de Posse** enviados aos nomeados, a fim de serem arquivados no processo individual, no serviço onde prestam funções, ficando uma cópia nesta *Secretaria-Geral*.

3. Nestes termos, o original do **Termo de Posse** do actual *Director-Geral dos Impostos* foi-lhe remetido, através do ofício n.º 05967, de 04.07.13, conforme fotocópia que se anexa.

4. Mais se informa de que o livro a que alude a alínea f) do n.º 3 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 353/98, de 12 de Novembro, é constituído apenas pelos *Autos de Posse*, forma de aceitação da nomeação para os órgãos das entidades sob tutela e superintendência do Estado e não da administração directa do Estado como é o caso da *Direcção-Geral dos Impostos*.

Acresce, ainda, que compete ao *Secretário-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública* lavrar em livro e assinar os **Autos de Posse** dos nomeados para os cargos referidos neste ponto, sendo os termos de posse tratados como já referido nos pontos 1 e 2.

5. Assim esta *Secretaria-Geral* **não pode satisfazer o pedido de**



Tribunal de Contas

remessa de certidão narrativa do registo da posse do actual Director-Geral dos Impostos – Dr. P..”;

P) Por ofício de 13 de Julho de 2004, o Secretário-Geral do Ministério das Finanças, ora demandado, remeteu ao Senhor Director-Geral dos Impostos o original do Termo de Posse daquele;

Q) O Director-Geral dos Impostos, P., tomou posse naquele cargo em 29 de Junho de 2004.

3.2. O DIREITO

3.2.1. ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei 98/97, que aprovou a Organização e o Processo no Tribunal de Contas previu, no seu art.º 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras. Entre elas, o processo de multa, se estiverem em causa factos susceptíveis de responsabilidade sancionatória ou quando se cominem multas e não haja processo específico previsto – art.º 58.º, n.º 1, alínea d) e n.º 5 da Lei 98/97.

No âmbito da responsabilidade sancionatória, regulada no Secção III da Lei, e tal como se refere na sentença n.º 21/2001, do Tribunal de Contas, “o art.º 65.º *elenc*a os actos e omissões dos responsáveis que tipificam infracções financeiras, enquanto que, no artigo 66.º se enunciam outros actos e omissões que, não constituindo infracção financeira, justificam uma sanção, atenta a censurabilidade das condutas”. Em ambas as situações – as previstas no art.º 65 e 66.º - a



Tribunal de Contas

sanção é cominada com multa. Contudo, e diferentemente do que acontece em relação à responsabilidade financeira sancionatória (art.º 65.º) em que as multas só podem ser aplicadas aos indivíduos sobre os quais impede o dever específico de respeitar determinadas regras em matéria de dinheiros públicos, na responsabilidade sancionatória, a que se refere o art.º 66.º, as multas podem também ser aplicadas a outras pessoas não especialmente adstritas a esse dever¹.

Explicitando, no que à responsabilidade sancionatória do art.º 66.º se reporta:

- (i) Nas hipóteses previstas nas alíneas c) e d), o sujeito passivo da infracção tanto pode ser alguém que, por virtude de relação jurídica de emprego público ou contratual mantida com entidade sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, tem o *dever de respeitar determinadas regras em matéria de dinheiros públicos*, como outrem que, sendo terceiro relativamente a essa relação jurídica, e não estando, por isso, sujeito àquele dever, tem, no caso concreto, o *dever de cooperar com o Tribunal de Contas na administração da justiça financeira*^{2 3 4};
- (ii) Nas hipóteses previstas nas alíneas a) e e), o sujeito passivo da infracção só pode ser alguém que seja parte na relação jurídica de emprego público ou contratual supra referida;

¹ Cfr. José Tavares e Lídio de Magalhães, in Tribunal de Contas, Almedina, Coimbra-1990, pág. 132, nota 1 ao art.º 48.º.

² Trata-se, obviamente, de um dever que se insere dentro do dever genérico de cooperação para a descoberta da verdade e a boa administração da justiça, decorrente da própria ideia de Estado de direito democrático, e que tem expressão em vários diplomas, designadamente no Código de Processo Civil (art.º 519.º).

³ Cfr. a propósito do dever de colaboração, Gomes Canotilho e Vital Moreira, in “Constituição da República Anotada”, 3.ª edição, em anotação ao art.º 205.º, n.º 3 (actual art.º 202.º, n.º 3), pág. 793.



Tribunal de Contas

- (iii) Nas hipóteses previstas nas alíneas b) e f), o sujeito passivo da infracção, em tese, tanto pode ser alguém que seja parte na supra referida relação jurídica como alguém que lhe seja exterior – um terceiro.

O Demandado vem acusado de ter praticado a infracção prevista e punida no art.º 66.º, n.º 1, al. c), e n.º2, da Lei 98/97, mais concretamente de, injustificadamente, não ter remetido determinados documentos solicitados pelo Tribunal de Contas.

Como resulta do que atrás dissemos, o dever jurídico subjacente a este preceito é o *dever de cooperar na administração da justiça, podendo ser sujeito passivo desta infracção tanto aquele seja parte na relação jurídica constituída como alguém que lhe seja exterior* – um terceiro.

Dispõe o art.º 66.º, n.º 1, alínea c):

1- O Tribunal pode ainda aplicar multas nos seguintes casos:

c) Pela falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações”.

Para que se verifique a infracção a que se reporta este preceito é necessário que se verifiquem os seguintes requisitos: (i) que o pedido ou ordem para os fins aí previstos (prestação de declarações, prestação de informações ou remessa de documentos) dimanar do Tribunal de Contas; (ii) que aquele pedido ou ordem seja efectuado por

⁴ Vide também art.º 10.º da Lei 98/97.



Tribunal de Contas

autoridade com competência para o efeito; **(iii)** que o referido pedido ou ordem tenha sido notificado à pessoa a quem se dirige; **(iv)** que o destinatário da notificação não cumpra aquele pedido ou ordem, nos seus precisos termos, nem apresente fundamento legítimo para o seu não cumprimento; **(v)** que esta conduta lhe seja imputável a título de culpa (dolo ou negligência)^{5 6}.

Duas notas sobre esta infracção:

1.^a Afigura-se-me que a cominação em que poderá incorrer o destinatário do despacho judicial não tem necessariamente que fazer parte integrante daquele despacho e da subsequente notificação. E isto porque a imposição da norma de conduta é feita por lei geral e abstracta anterior à prática do facto, não podendo a sua ignorância ser invocada, ao menos para efeitos de afastar a sua aplicabilidade;

2.^a A recusa ao cumprimento do dever de colaboração é legítima se a obediência importar alguma das situações previstas no n.º 3 do art.º 519.º do Código de Processo Civil (v.g. violação da integridade física ou moral das pessoas, intromissão na vida privada e familiar, violação do sigilo profissional ou de funcionários públicos, ou do segredo de Estado)⁷. Quer isto dizer que, se, por exemplo, o destinatário de um determinado despacho judicial estiver na posse do documento que aí

⁵ Vide n.º 3 do art.º 66.º da Lei 98/97.

⁶ A culpa, em sede de responsabilidade sancionatória, deve ser analisada com recurso aos conceitos ínsitos no direito penal – vide, a propósito, a sentença n.º 21/2001 (processo n.º 17-M/2001) deste Tribunal de Contas.

⁷ Os fundamentos constantes no n.º 3 do art.º 514.º do Código de Processo Civil são universais, sendo, por isso, aplicáveis a qualquer ramo do direito.



lhe foi solicitado, este só pode recusar a sua remessa se se verificar alguma das situações previstas naquele normativo⁸.

3.2.2. DA SUBSUNÇÃO DOS FACTOS AO DIREITO

3.2.2.1. DA VERIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS OBJECTIVOS DA INFRACÇÃO

Da matéria de facto e das consideração feitas no ponto 3.2.1. desta sentença resulta o seguinte:

- A infracção a que se reporta a alínea c) do art.º 66.º da Lei 98/97 – falta injustificada de remessa de documentos solicitados pelo Tribunal de Contas, a ter-se verificado, consumou-se com a resposta dada pelo Demandado e que consta da alínea G) do probatório. E isto porque se considerou que aquela resposta não cumpria o que fora solicitado pelo Tribunal de Contas;
- A infracção em causa, a verificar-se, diz apenas respeito à não remessa do Termo de Posse do Director-Geral dos Impostos.

Na verdade, o Senhor Conselheiro da Área apenas solicita ao Demandado o Termo de Posse do Director-Geral dos Impostos. E isto porque, face à informação do Senhor Auditor que antecedeu o despacho daquele Senhor Juiz, se considerou que já não seria necessário pedir os despachos de delegação e subdelegação de competências inicialmente solicitados;

⁸ Nos presentes autos, e como veremos adiante, o Demandado possuía o documento que lhe foi solicitado e não invocou nenhum fundamento de recusa legítima.



Tribunal de Contas

- O original do Termo de Posse do Director-Geral dos Impostos foi enviado pelo Demandado ao próprio, através do ofício de 13 de Julho de 2004, tendo ficado uma cópia na Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e Administração Pública (alínea P) do probatório);
- Significa isto que, à data da resposta do demandado – 16 de Julho de 2004 -, já este poderia ter remetido ao Tribunal cópia do Termo de posse do Director-Geral dos Impostos, sendo certo que no despacho judicial se faz referência expressa à remessa de cópia do Termo de Posse, e que na notificação do despacho não se faz qualquer referência a certidão ou a cópia autenticada do Termo de Posse;
- De resto, o Demandado não justifica a não remessa do Termo de Posse com o fundamento de que não o possui. O que, no fundo, o Demandado diz é que não remete o referido documento porque *a elaboração da conta de gerência da DGCI bem como a remessa dos seus elementos informativos é da competência da DGCI* (vide alínea G) do probatório). E isto porque, face à notificação a que se refere a alínea F) do probatório – a notificação reporta-se à alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei 98/97, e não à alínea c) do n.º 1 daquele artigo – *e ao facto de lhe ter sido solicitado o termo de posse do Director-Geral dos Impostos, ficou convicto de que tais elementos estavam relacionados com a conta de gerência da Direcção-Geral dos Impostos.*

Posto isto, importa saber se a resposta do Demandado justifica a não remessa do documento solicitado pelo Tribunal de Contas, sendo certo que a injustificação da falta, tal como resulta do ponto 3.2.1 desta sentença, é elemento típico objectivo da infracção por que vem acusado.



Ora, a meu ver, a resposta a esta questão só pode ser negativa, porquanto: (i) a ordem dimanada do Tribunal de Contas resumia-se ao pedido de remessa do Termo de Posse do Director-Geral dos Impostos; **(ii)** o demandado possuía-o; **(iii)** esta ordem só podia ser recusada com fundamento legítimo (cfr. n.º 3 do art.º 519.º do Código de Processo Civil); **(iii)** o Demandado não invocou qualquer fundamento objectivamente legítimo para a não remessa do documento solicitado, limitando-se a referir que a elaboração da conta da DGCI bem como a remessa dos seus elementos informativos é da competência da DGCI.

Concluimos, assim, que a violação do dever de cooperação insito na alínea c) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei98/97, no que aos elementos típicos objectivos se reporta, consumou-se com a não remessa injustificada do documento solicitado.

3.2.2.2. DA VERIFICAÇÃO DO ELEMENTO SUBJECTIVO DA INFRACÇÃO

Com relevância para esta questão, deu-se como provada a seguinte facticidade:

- O Demandado teve a compreensão exacta da materialidade do documento que lhe foi solicitado, e de que aquele se destinava a “complementar a instrução de processo em matéria de prestação de contas” (alínea J) do probatório);



Tribunal de Contas

- O Demandado, ao não remeter o elemento que lhe foi solicitado, agiu de forma livre, deliberada e consciente, muito embora, face à notificação a que se refere a alínea F) do probatório, tivesse ficado convicto de que tal elemento estava relacionado com a conta de gerência da Direcção-Geral dos Impostos (alínea L) do probatório);
- O Demandado conhecia as suas competências e deveres funcionais, bem como as atribuições dos serviços que dirigia; conhecia, igualmente, a obrigação de coadjuvar o Tribunal de Contas nos mesmos termos dos tribunais judiciais (alínea M) do probatório).

Conforme resulta das alíneas E) e F) do probatório, sendo que a alínea E) se refere ao despacho judicial e a alínea F) à notificação daquele despacho, **o demandado foi notificado para remeter o Termo de Posse do Director-Geral dos Impostos sob pena de incorrer na prática de uma infracção prevista e punida pela alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei 98/97.**

Dispõe a alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei 98/97, que:

O Tribunal de Contas pode ainda aplicar multas nos casos seguintes:

a) Pela falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação.

Compreende-se, assim, que o Demandado, face à notificação de que, caso não remetesse o Termo de Posse do Director-Geral dos Impostos, incorreria na infracção supra referida, tivesse ficado convencido de que



Tribunal de Contas

tal documento se destinava a complementar a instrução de um processo de prestação de contas da autoria Direcção-Geral dos Impostos (cfr. alíneas J) e L) do probatório), ou seja, de que a Direcção-Geral dos Impostos tinha apresentado a conta de gerência com deficiências tais que impossibilitavam ou gravemente dificultavam a sua verificação (cfr. alíneas J) e L) do probatório, e parte final da alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º) e que, por isso, haveria, por certo, erro na identidade da pessoa notificada, uma vez que a elaboração da conta de gerência da DGCI bem como a remessa dos seus elementos informativos são da competência da Direcção-Geral dos Impostos e não da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, como de facto o seria, caso o documento se destinasse aquele fim (cfr. parte final da alínea G) do probatório e alínea f) do n.º 1 do art.º 51.º da Lei 98/97).

Por outras palavras: o Demandado ficou, erroneamente, convicto de que tinha havido erro na identidade da pessoa notificada, ou seja, que a entidade que o Tribunal de Contas pretendia notificar, por ser a competente para suprir a deficiência apresentada na conta de gerência da DGCI, era o Director-Geral dos Impostos, e que, por erro ou lapso, havia sido notificado o Secretário-Geral do Ministério das Finanças.

Equivale isto a dizer que o Demandado não satisfez o pedido solicitado por, face à leitura e interpretação que fez do despacho que lhe fora notificado, ter incorrido em erro sobre um elemento de facto do tipo de infracção em que incorreria, caso não desse satisfação ao solicitado – concretamente, que o despacho judicial notificado, por dizer respeito à infracção prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei 98/97, lhe não era dirigido -, sendo certo que o conhecimento desse elemento era indispensável à tomada de consciência da ilicitude do facto cometido,



Tribunal de Contas

ou seja, era indispensável para que o Demandado tivesse consciência de que, ao não remeter o documento solicitado, estava a violar o dever de colaboração devido ao Tribunal.

Estamos, portanto, perante um “erro sobre as circunstâncias do facto”, excludente do dolo – vide art.º 16.º, n.º 1, do Código Penal⁹.

Impõe-se, por isso, face ao que dispõe o n.º 3 do art.º 16 do Código Penal, saber se tal erro é censurável, a título de negligência¹⁰.

Dispõe, a propósito, o art.º 15.º do Código Penal, sob a epígrafe “Negligência”:

“Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:

a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com a sua realização;

ou

b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.”.

No primeiro caso, estamos perante uma situação configurável como **negligência consciente** (alínea a)); no segundo caso, estamos

⁹ Dispõe o art.º 16.º, n.º 1, do Código Penal:

“O erro sobre os elementos de facto ou de direito de um tipo de crime, ou sobre proibições cujo o conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar consciência da ilicitude do facto, exclui o dolo.”.

¹⁰ Dispõe o art.º 16.º, n.º 3, do Código Penal:

“Fica ressalvada a punibilidade da negligência nos termos gerais”.



Tribunal de Contas

perante uma situação configurável como **negligência inconsciente** (alínea b)).

A meu ver, a matéria de facto dada como provada não nos permite concluir que o Demandado representou como possível que, com a sua actuação – não remessa do documento solicitado – estava a violar o dever de colaboração consubstanciado nos elementos típicos da infracção prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei 98/97, o que afasta a possibilidade de cometimento da infracção, a título de negligência consciente (recorde-se que o Demandado ficou erradamente convicto de que o despacho judicial só, por erro ou lapso, lhe poderia ter sido notificado).

Vejamos, então, se o Demandado, ao ter incorrido no supra referido erro, não previu, como podia e devia, a realização da infracção por que vem acusado (negligência inconsciente).

A resposta a esta questão será positiva se concluirmos que o Demandado não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz.

Diz, a este propósito, o Prof. Figueiredo Dias (in “Pressupostos da punição e causas que excluem a ilicitude e a culpa”, Jornadas de Direito Criminal, Centro de Estudos Judiciários, págs. 70 e 71):

“Esta capacidade de cumprimento do dever objectivo de cuidado é o mais autêntico elemento configurador da censurabilidade da negligência e, assim, do seu conteúdo de culpa; o elemento – diria eu,



Tribunal de Contas

dentro do quadro explicativo que reputo preferível – revelador de que no facto se exprimiu uma personalidade leviana e descuidada perante o dever-ser jurídico-penal. Mas em que se traduz concretamente uma tal capacidade?

Há hoje uma grande unanimidade de pontos de vista (mesmo entre aqueles para quem a culpa é capacidade de motivação pela norma) em que não está aqui em causa o indiscernível poder de agir de outra maneira na situação, e portanto uma tentativa de resposta à questão do concreto livre-arbítrio; mas também em que não será lícito ficar-se por uma resposta meramente objectiva, que fosse buscar para padrão a capacidade normal ou do homem médio. Está aqui verdadeiramente em causa um critério subjectivo e concreto, ou individualizante, que deve partir do que seria razoavelmente de esperar de um homem com as qualidades e capacidades do agente. Se for de esperar dele que respondesse às exigências do cuidado objectivamente imposto e devido – mas só nessas condições – é que, em concreto, se deverá afirmar o conteúdo de culpa próprio da negligência e fundamentar, assim, a respectiva punição.”.

No que às circunstâncias, aos conhecimentos e capacidades do Demandado se reporta, resulta dos autos o seguinte:

- O Demandado teve a compreensão exacta do documento que estava a ser solicitado pelo Tribunal (alínea J) do probatório);
- Possuía cópia do documento que lhe tinha sido solicitado (vide alínea N) do probatório);
- Era detentor de um alto cargo da Administração Pública e sabia da sua obrigação de cooperar com os tribunais (alínea L) do probatório);



Tribunal de Contas

- O facto de estar convencido que tinha havido erro na identidade da pessoa notificada, não constituía, objectivamente, obstáculo à remessa do documento solicitado;
- Embora não vinculativa, já, anteriormente, lhe havia sido feita uma notificação no mesmo sentido (alíneas B) e C) do probatório);
- Era razoavelmente de esperar que um pessoa com os conhecimentos e qualidades do Demandado soubesse que o Tribunal de Contas sabia que a elaboração da conta de gerência da DGCI bem como a remessa dos seus elementos informativos era da competência da DGCI e não da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, e que, por isso, era, pelo menos, duvidoso que o Tribunal, quando, por duas vezes, solicitou o termo de posse do Director-Geral dos Impostos, tivesse incorrido em erro.

Em suma: o dever de cooperação com os tribunais a que estava obrigado e que conhecia, o facto de ter tido a compreensão exacta da materialidade do documento que lhe fora solicitado e que possuía, impunham que o Demandado agisse com o dever de cuidado que a circunstância impunha e era devido – designadamente, remetendo cópia do termo de posse, já que a tal não obstava a convicção de estava imbuído, ou informando-se junto do Tribunal de Contas sobre se existiria, ou não, erro na identidade da pessoa notificada - e que, por ter sido omitido, conduziu à prática da infracção por que vem acusado.

Dito de outra forma: o Demandado, embora não tivesse previsto a realização da infracção por que vem acusado, podia e devia ter previsto que, com a sua actuação, estava a violar o dever de cooperação com



Tribunal de Contas

os tribunais, tendo, por isso, actuado com negligência inconsciente (alínea b) do art.º 15.º do Código Penal).

Concluimos, assim, que o demandado cometeu a infracção prevista e punida no art.º 66.º, n.º 1, alínea c), e nºs 2 e 3, da Lei 98/97, a título de negligência inconsciente.

3.2.2.3. DA MEDIDA DA PENA

Dispõe o n.º 2 do art.º 66.º da Lei 98/97:

“As multas previstas no n.º 1 deste artigo têm como limite mínimo montante de 50 000\$00 e como limite máximo o montante de 500 000\$00.”.

Dispõe o n.º 3 do mesmo artigo:

“Se as infracções previstas neste artigo forem cometidas por negligência, o limite máximo será reduzido a metade”.

Tendo o Demandado cometido a infracção por que vinha acusado, a título de negligência inconsciente, ou seja, com o grau mínimo de culpa, justifica-se a sua condenação no mínimo da multa aplicável, ou seja, em 250 €.

3. DECISÃO



Tribunal de Contas

Por todo o exposto julgo a acusação procedente, por provada, nos termos e com os fundamentos supra descritos, e, em consequência, condeno o Demandado:

- a) Na multa de € 250 (duzentos e cinquenta);
- b) Nos emolumentos legais.

Registe e notifique.

Lisboa, 15 de Abril de 2005

A Juíza Conselheira

(Helena Maria Ferreira Lopes)



Tribunal de Contas

P. n.º 27 M/2004

Sentença de 15 de Abril de 2005 (3.ª Secção)

Relatora: Conselheira Helena Ferreira Lopes

DESCRITORES:

Infracção do artigo 66.º, n.º 1, alínea c), da lei 98/97, de 26/08 (requisitos);

Dever de cooperação na administração da justiça;

Erro sobre os elementos de facto do tipo de infracção (art.º 16.º, n.º do Código Penal);

Exclusão do dolo;

Negligência inconsciente (artigos 16.º, n.º 3, e 15.º, ambos do Código Penal).

SUMÁRIO:

1. Na hipótese prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 66.º da Lei 98/97 (bem como na da alínea d) do n.º 1 do mesmo preceito), o sujeito passivo da infracção tanto pode ser alguém que, por virtude de relação jurídica de emprego público ou contratual mantida com entidade sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, tem o *dever de respeitar determinadas regras em matéria de dinheiros públicos*, como outrem que, sendo terceiro relativamente a essa relação jurídica, e não estando, por isso, sujeito àquele dever, tem, no caso concreto, o *dever de cooperar com o Tribunal de Contas na administração da justiça financeira*;

2. Para que se verifique a infracção a que se reporta a alínea c) do n.º 1 do art.º 66.º é necessário que se verifiquem os seguintes requisitos:



Tribunal de Contas

(i) que o pedido ou ordem para os fins aí previstos (prestação de declarações, prestação de informações ou remessa de documentos) dimanhe do Tribunal de Contas; (ii) que aquele pedido ou ordem seja efectuado por autoridade com competência para o efeito; (iii) que o referido pedido ou ordem tenha sido notificado à pessoa a quem se dirige; (iv) que o destinatário da notificação não cumpra aquele pedido ou ordem, nos seus precisos termos, nem apresente fundamento legítimo para o seu não cumprimento; (v) que esta conduta lhe seja imputável a título de culpa (dolo ou negligência);

3. Se o destinatário de um determinado despacho judicial estiver na posse do documento que aí lhe foi solicitado, este só pode recusar a sua remessa se se verificar alguma das circunstâncias previstas no n.º 3 do art.º 519.º do Código de Processo Civil (v.g. violação da integridade física ou moral das pessoas, intromissão na vida privada e familiar, violação do sigilo profissional ou de funcionários públicos, ou do segredo de Estado);

4. Verificam-se os elementos objectivos da infracção prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 66.º, se o Demandado foi notificado, por despacho judicial, para remeter um determinado documento, que possuía, e o não remeteu, nem invocou nenhuma das circunstâncias previstas no n.º 3 do art.º 519.º do Código de Processo Civil;

5. Incorre em erro sobre os elementos de facto do tipo de infracção (n.º 1 do art.º 16.º do Código Penal), o Demandado (Secretário-Geral do Ministério das Finanças) que - face à notificação de que, caso não remetesse o termo de posse do Director-Geral dos Impostos, incorreria na infracção prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º -, ficou convencido de que tal documento se destinava a completar a instrução



Tribunal de Contas

de um processo de prestação de contas da autoria da Direcção-Geral dos Impostos, e que, por isso, haveria, por certo, erro na identidade da pessoa notificada, uma vez que a elaboração da conta de gerência da DGCI bem como a remessa dos seus elementos informativos é da competência da Direcção-Geral dos Impostos e não da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, como de facto o seria, caso o documento se destinasse àquele fim;

6. O erro sobre os elementos de facto do tipo de infracção exclui o dolo, mas não exclui a negligência (art.º 16.º, nºs 1 e 3, do Código Penal);

7. Incorre na infracção prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 66.º, a título de negligência inconsciente, o Demandado que, embora não tivesse previsto como possível a realização daquela infracção, omitiu os deveres de diligência a que, segundo as circunstâncias e os seus conhecimentos e capacidades pessoais, estava obrigado e de que era capaz (art.º 15.º, alínea b), do Código Penal).