



ACÓRDÃO N.º 3/2005

P. nº 4 R.O – SRM/2003

Acordam, em plenário, os Juízes da 3.ª Secção do Tribunal de Contas:

1. RELATÓRIO

1.1. O MINISTÉRIO PÚBLICO, inconformado com o despacho do SENHOR JUIZ CONSELHEIRO DA SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA, de 21 de Setembro de 2004, que lhe indeferiu o recurso do despacho de 21 de Outubro de 2003 – que ordenou o arquivamento dos autos com fundamento em prescrição do procedimento por eventual responsabilidade financeira reintegratória –, do mesmo veio interpor a presente reclamação, alegando, em síntese, que:

- O Meritíssimo Juiz em funções nesta Secção Regional da Madeira em 21/10/2003 proferiu despacho final ordenando o arquivamento do processo referenciado por, em seu entendimento, haver prescrição do procedimento por eventual responsabilidade reintegratória;
- Por discordar da fundamentação jurídica daquele despacho o Ministério Público interpôs recurso jurisdicional;
- O Meritíssimo Juiz não admitiu o recurso e concluiu, em despacho de fls. 500, que “... perante o despacho de arquivamento do processo pelo Juiz antes de se atingir a fase de aprovação de relatório pelo plenário em subsecção, ou pelo Juiz de Secção Regional em sessão ordinária semanal, a única faculdade que resta ao Ministério Público é requerer o prosseguimento dos autos, nunca a de recorrer”;
- Discordamos de tal entendimento;



Tribunal de Contas

- Na verdade, não vemos que possa requerer-se o prosseguimento do processo indo contra, ou ultrapassando, aquela decisão do Meritíssimo Juiz que põe fim ao processo;
- Da decisão que põe termo ao processo cabe recurso, conforme, em nosso entender, decorre do teor do art.º 109.º, nºs 1 e 3, 96.º, n.º 3, da Lei 98/97, de 26/8, e igualmente é consagrado nos artºs 733.º e 734.º, n.º 1, al. a), do Código de Processo Civil, aplicável por força do disposto na al. a) do art.º 80.º daquela Lei 98/97.

Termina pedindo que seja:

- a) Ordenada a distribuição da reclamação;
- b) Reparado o despacho de indeferimento do recurso;
- c) Admitido este, e ordenado o seu prosseguimento;
- d) Dado cumprimento aos ulteriores termos processuais (art.º 99.º da Lei 98/97, de 26/8).

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Factos relevantes com vista à decisão da reclamação:

- a)** À data da entrada em vigor da Lei 98/97, de 26AGO, encontrava-se pendente na Secção Regional da Madeira o proc. n.º 47/90, da Câmara Municipal de Santa Cruz;
- b)** Nesse processo, a Contadoria lavrou, em 18ABR96, a seguinte informação:
 - 1) De acordo com o ponto n.º 7 da informação n.º CC/96/4, que mereceu parecer favorável por parte do Senhor Juiz Conselheiro de 09/02/96 estava prevista para o dia 13 de Maio p.f. a conclusão do relatório final (...).



Tribunal de Contas

2) Dado que no decurso do trabalho de campo surgiram algumas dificuldades, pela demora na entrega dos documentos solicitados pela equipa, pela não apresentação atempada dos esclarecimentos necessários para a resolução dos problemas surgidos na liquidação e conferência das contas de gerência; bem como as que resultam da desorganização dos serviços e arquivo; a proposta da equipa vai no sentido de ser autorizado o prolongamento do trabalho de campo até ao dia 3 de Maio p.f. e a apresentação do relatório final até ao dia 1 de Junho p.f.”.

c) Por despacho do Senhor Juiz, de 18/04/96, foi a pretensão da Contadoria deferida.

d) Em 23 de Fevereiro de 1998, o Senhor Juiz proferiu o seguinte despacho:

“O relatório apresentado pela Contadoria configura-se como preliminar e ainda insusceptível de, sem adequada revisão, ser facultado aos responsáveis, para efeito de contraditório.

Não obstante, e tendo em atenção o disposto no art.º 111.º, nºs 4 e 7, da Lei 98/97, de 20 de Agosto, abra-se vista ao Excelentíssimo Procurador-geral adjunto, para os fins que este magistrado tiver por conveniente.”.

e) Na sequência daquele despacho, o M.P. requereu a junção aos autos de cópia da sentença proferida no Tribunal Judicial de Santa Cruz, por a considerar relevante para efeitos de prolação do relatório final.

f) Deferida a junção da referida sentença, foi, concomitantemente, ordenado pelo Senhor Juiz que este processo e os processos que lhe



Tribunal de Contas

estão apensos fossem apresentados ao Ex.mo Auditor-Coordenador “para sugestão dos seus termos ulteriores”.

g) Em 3 de Outubro de 2002 foi elaborado o mapa resumo das responsabilidades financeiras referentes ao ano económico de 2002 (fls. 425 a 438);

h) O mapa resumo a que se refere a alínea que antecede foi submetido à consideração do Senhor Juiz, que, após parecer do Senhor Auditor Coordenador, proferiu o despacho que se segue: “Solicite-se à Vara Mista do Funchal cópia do Acórdão proferido, em sede de recurso, no processo n.º 228/99 (...), bem como informação sobre o estado actual do processo e ainda do correlativo pedido cível que consta ter sido deduzido”;

i) Na sequência das diligências efectuadas, das quais se concluía estar o referido processo judicial pendente no Tribunal Constitucional, foi o processo concluso ao Senhor Juiz que, em 25 de Junho de 2003, proferiu o seguinte despacho: “Interessa, com efeito, conhecer os termos do acórdãos, relativamente à matéria criminal e cível conexa com a gestão da Câmara Municipal de Santa Cruz (...)

Antes, porém, voltem os autos com vista ao Ex.mo M.P., tendo em atenção o estatuído nos artigos 69.º, n.º 1, 70.º, , nºs 1 a 3, e 111.º, n.º 7, todos do LOPTC.”.

j) Na sequência do despacho que antecede, O Ministério Público promove o seguinte:

“Este processo refere-se à conta de gerência da Câmara Municipal de Santa Cruz, do ano de 1990.



Tribunal de Contas

No bem elaborado relatório (fls. 425 a 438) vêm referenciados diversos factos passíveis de responsabilidade financeira, sancionatória e reintegratória.

Aquela, conforme decorre da al. cc) do art.º 1.º da Lei 23/91, de 4 de Julho, mostra-se extinta por amnistia (art.º 69.º, n.º 2, al. c) da Lei 98/97 de 26/8).

Quanto à responsabilidade reintegratória, decorridos mais de doze anos, desde o final do ano de 1990, e atendendo ao disposto nos artigos 70.º e 69.º, n.º 2, al. a), da Lei 98/97, de 26/8, entendo que a mesma se encontra prescrita.”;

l) Por despacho de 21 de Outubro de 2003, foi proferido o seguinte despacho:

“Atento o âmbito temporal dos factos em análise nesta gerência e, de acordo com o doutamente promovido pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público, ordeno o arquivamento destes autos face ao estatuído no art.º 1.º, alínea cc) da Lei 23/91 (amnistia da responsabilidade sancionatória) e art.º 70.º, n.º 1, da Lei 98/97 (responsabilidade reintegratória)”.

m) Deste despacho foi interposto recurso jurisdicional, na parte em que o mesmo julgou extinto o procedimento por responsabilidades financeiras reintegratórias;

n) Por despacho de 21 de Setembro de 2004, foi tal recurso indeferido com os seguintes fundamentos:

“O Digno Magistrado do Ministério Público veio interpor recurso do despacho de 21 de Outubro de 2003, que ordenou o arquivamento dos autos.



Tribunal de Contas

Trata-se de um processo na vigência da Lei 86/89, de 8 de Setembro, no âmbito da fiscalização sucessiva.

Com a entrada em vigor da Lei 98/97, de 26 de Agosto, os processos pendentes na 2.^a Secção (e os das Secções Regionais dos Açores e Madeira correspondentes aos da 2.^a Secção – n.º 1 do art.º 105.º da Lei) ficaram sujeitos ao novo regime legal, conforme resulta do seu art.º 111.º, sendo aqui de salientar duas situações particularmente relevantes. Uma, emergente do estatuído nos n.ºs 2 e 4 do ainda artigo 111.º, que envolve o prosseguimento dos processos com a aprovação dos relatórios em plenário da subsecção (ou pelo juiz da secção regional em sessão ordinária semanal), quando haja indícios de responsabilidades financeiras, para efeitos do disposto no art.º 89.º e seguintes (requerimento de julgamento por parte do Ministério Público). Outra, caracterizada no n.º 7 do art.º 111.º, que determina o arquivamento dos processos não previstos na situação anterior, bem como aqueles que, não estando ainda na fase jurisdicional, venham a evidenciar infracções financeiras abrangidas por amnistia ou prescrição.

Ora, foi precisamente com base no n.º 7 do art.º 111.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, que o processo foi arquivado, depois de aberta vista ao Ministério Público, não tendo, por conseguinte, atingido a fase a que se reporta o n.º 2 do mesmo artigo.

Verifica-se que, por força do preceituado no art.º 96.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, neste tipo de processos, apenas está previsto recurso no que concerne às decisões que fixam os emolumentos, incumbindo ao Ministério Público tão-somente o impulso processual a que alude o art.º 89.º, ou seja, perante o despacho de arquivamento do processo pelo



juiz antes de se atingir a fase de aprovação do relatório pelo plenário da subsecção, ou pelo juiz da secção regional em sessão ordinária semanal, a única faculdade que resta ao Ministério Público é requerer o prosseguimento dos autos, nunca a de recorrer.

Pelo exposto, e uma vez que o art.º 96.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, neste tipo de processos, apenas admite recurso das decisões que fixam emolumentos, julgo inadmissível o recurso interposto pelo Digno Magistrado do Ministério Público.” (despacho reclamado).

2.2. O DIREITO

O despacho que ordena o arquivamento dos autos com fundamento no estatuído no art.º 70.º, n.º 1, da Lei 98/97 (responsabilidade reintegratória), e de que o Ministério Público veio a recorrer, embora não o refira expressamente, tem como fundamento legal o disposto no art.º 111.º, n.º 7 da Lei 98/97, de 26/08.

A questão que a reclamação coloca consiste em saber se o despacho que ordenou a extinção do procedimento por responsabilidades financeira reintegratórias com fundamento em prescrição é, ou não, recorrível.

Como já se decidiu no Acórdão 2/2005, tirado na mesma data e com o mesmo objecto, e que a seguir se transcreverá, a questão *subjudice* desdobra-se em 2 sub-questões:

“1.ª) Em matéria de recursos, em processo pendente à data da entrada em vigor da Lei 98/97, aplica-se esta ou as leis que ela revogou, a 86/89, de 8SET, e a 23/81, de 19AGO ?



Tribunal de Contas

2.^a) *Como disciplina a lei aplicável os recursos e, mais concretamente, admite ela que haja recurso do despacho como o que foi exarado ao abrigo do art.º 111.º, n.º 7 ?*

No que respeita à determinação da lei aplicável, a resposta é dada quer pela revogação, sem reservas, das referidas Leis 86/89 e 23/81, quer, de modo ainda mais expresso, pelo n.º 1 do art.º 111.º da Lei 98/97: dispõe este que aos processos pendentes se aplica a Lei 98/97 em tudo o que os números subsequentes, 2 a 7, não prevejam como especialidades a tomar em consideração. Ora, como, em matéria de recursos, nestes números só a redistribuição de recursos pendentes é prevista (n.º 6), isso significa que os processos pendentes têm tramitação idêntica à dos processos iniciados após a entrada em vigor da lei.

Passando ao 2.º item enunciado, vejamos, então, o regime dos recursos da Lei 98/97, aplicando-o ao caso em apreciação.

Tratando-se de processo de julgamento de conta pendente na SRM, e tendo em conta a remissão que o n.º 3 do art.º 109.º faz para o art.º 96.º, é o n.º 2 deste artigo que importa considerar:

“Não são recorríveis os despachos interlocutórios dos processos da competência das 1.^a e 2.^a Secções nem as deliberações que aprovem relatórios de verificação de contas ou de auditoria, salvo, quanto a estes, no que diz respeito à fixação de emolumentos e demais encargos”.



Tribunal de Contas

Aparentemente, esta norma dá conforto à tese do MP: o despacho do juiz, havendo, em razão da prescrição, posto termo ao processo, é uma decisão final e não uma decisão interlocutória, entendida esta como decisão que precede e é vocacionada a preparar e como tal conducente a uma decisão final. Ora, como o art.º 96.º, n.º 2, só exclui o recurso relativamente à aprovação do relatório final e a decisões interlocutórias, a contrario, concluir-se-ia que a decisão que, por prescrição, põe termo ao processo não estaria isenta de recurso.

Entendimento que nem seria incompatível com o art.º 79.º, n.º 1, al. a), segundo o qual “compete à 3.ª Secção, em plenário: a) julgar os recursos das decisões proferidas em 1.ª instância, na sede e nas secções regionais, incluindo as relativas a emolumentos.”. A decisão em causa, proferida como foi em 1.ª instância, seria, em 2.ª instância, sindicada, pelo plenário da 3.ª secção.

Dir-se-ia, ainda, em benefício do mesmo entendimento, que, só prevendo a possibilidade de recurso para as decisões finais, como a recorrida, se evitaria que, infundadamente e sem adequado controlo jurisdicional, fosse posto termo a processos que deveriam continuar, nomeadamente, para efectivação de responsabilidades.

Uma melhor aproximação aos dispositivos referidos induz, todavia, que não foi esta a solução gizada pelo legislador. Reparemos no seguinte:

- a) O art.º 96.º, 2, entendeu, nos processos de verificação de contas ou de auditoria, expressamente excluir de recurso os despachos interlocutórios e a aprovação dos relatórios por serem esses os casos típicos que é suposto praticarem-se: para concluir com o relatório, é normal que nesses processos haja lugar a actos*



interlocutórios. A norma não terá curado de decisões finais tomadas antes da aprovação do relatório, pois que é neste que, em princípio, elas se hão-de corporizar, o que só não sucedeu por não existir ainda relatório em condições de ser aprovado a evidenciar a existência de alcance, desvios ou pagamentos indevidos (art.º 111.º, n.º 2). Em todo o caso, da exclusão expressa de recurso, para actos previstos na norma, não pode retirar-se a contrario a faculdade de recurso para actos nela não previstos. É sabido que o argumento a contrario tem de ser usado com muito critério, confrontando-o em especial com o elemento histórico e sistemático, pois que proibir de modo expresso uma coisa (v.g recurso de decisão interlocutória) não significa que se esteja a permitir coisa omitida (v.g. recurso de decisão final).

b) Para a 1.ª Secção em matéria de Visto (n.º 1) e para a 3.ª Secção (n.º 3), o art.º 96.º expressamente contempla a possibilidade de recurso das “decisões finais”, possibilidade que o n.º 2 expressamente exclui relativamente à aprovação do relatório, a decisão final por excelência no âmbito dos processos de verificação de contas e de auditoria.

c) Destinando-se o art.º 96.º a explicitar as situações em que cabe recurso, nas 1.ª, 2.ª e 3.ª Secções e, por remissão do art.º 109.º, 3, nas Secções Regionais, o que se espera do legislador é que o faça pela positiva e não de modo implícito ou postulando argumentos “a contrario”. Ora, pela positiva, o recurso só é previsto das decisões de recusa, concessão e isenção de visto (n.º 1), das decisões da 3.ª Secção em 1.ª instância (n.º3) e, no que toca à fiscalização concomitante e sucessiva, a desaguarem



Tribunal de Contas

- na aprovação de relatórios, das decisões em matéria de emolumentos (n.º 2);*
- d) O legislador, salvo nas Secções Regionais, não previu a intervenção do MP nos processos a que se refere o n.º 2 do art.º 96.º e, assim, compreende-se que não tenha previsto recurso para as decisões finais que porventura ocorram antes da aprovação do relatório, regime que entendeu estender às Secções Regionais por força do art.º 109.º, n.º 3, sendo que, aprovado o relatório, a não previsão de recurso é suprida pela previsão de não estar o MP vinculado às qualificações jurídicas dos factos dele constantes (art.º 89.º);*
- e) O legislador não concebeu as 1.ª e 2.ª Secções, salvo em matéria emolumentar, como 1.ªs instâncias submetidas ao controlo de uma 2.ª instância, a 3.ª secção. E, no que toca à actividade de controlo concomitante e sucessivo tais Secções foram, ao contrário, modeladas em ambiente não jurisdicional, à imagem das instituições congéneres europeias de auditoria. Por isso, elas estão vocacionadas não para produzirem decisões sujeitas a controlo jurisdicional, mas para, com total autonomia, produzirem relatórios a expressarem pareceres tecnicamente avalizados e por isso instrumentos preciosos, como a lei prevê para, sem prejuízo de outras funções, darem suporte a acções de responsabilidade financeira.*
- f) Por quanto antecede, no que toca aos processos de verificação de contas e de auditoria, o legislador, não havendo como jurisdicionais as decisões tomadas em curso, e tendo em vista não formalizar em excesso a respectiva tramitação, entendeu*



Tribunal de Contas

subtrai-las ao controlo da 3.ª secção, salva, mas neste caso por previsão expressa, a decisão sobre emolumentos.

- g) Com esse entendimento se compagina o art.º 79.º, n.º 1, al. a), sendo aparente, que não real, o alcance mais lato que prima facie, como se disse, dele seria suposto decorrer: a norma apenas atribui competência à 3.ª Secção, em plenário, para o julgamento dos recursos das decisões, em 1.ª instância, proferidos em sede jurisdicional, incluindo emolumentos, pois se ela curasse também do recurso das decisões finais tomadas nos processos a que se reporta o n.º 2 do art.º 96.º, a al. b) do n.º 1 do art.º 79.º, era supérflua, uma vez que o recurso sobre emolumentos que nela se prevê, já na alínea a) estaria previsto.*

O ilustre recorrente convoca ainda os artigos 109.º, n.º 1, 80.º, a) e, do CPC, 7333.º e 734.º, n.º 1, al. a), para sustentar a admissibilidade do recurso. O que não procede como este Plenário já decidiu no Acórdão 01/05, tirado na mesma data e tendo idêntico objecto.

Nele se escreveu que “as decisões finais a que se alude no art.º 109.º, n.º 1, são as proferidas nas Secções Regionais em matéria de fiscalização prévia, em matéria emolumentar na fiscalização concomitante e sucessiva e em matéria jurisdicional, atento o disposto no art.º 96.º, aplicável nos termos do n.º 3 do art.º 109.º”.

E no mesmo aresto se considera que o CPC “só é aplicável, supletivamente, no que respeita aos processos da 3.ª Secção (art.º 80.º, al. a) da Lei 98/97”. Neste ponto, podendo ainda dizer-se que não há recurso a lei subsidiária quando, como se viu, a matéria está



Tribunal de Contas

regulada na lei principal e que o art.º 733.º ao prever que “o agravo cabe das decisões, susceptíveis de recurso, de que não pode apelar-se” contem uma petição de princípio que sempre seria necessário firmar noutra norma, norma que não é o 734.º, n.º 1, a), norma que não é o 734.º, 1, al. a) pois que esta se limita a dispor sobre o regime de subida de recursos admissíveis.”.

3. DECISÃO

Termos em que, desatendendo a reclamação, se confirma o despacho que julgou inadmissível o recurso.

Sem emolumentos.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 2005

A Juíza Conselheira Relatora

Helena Maria Ferreira Lopes

O Juiz Conselheiro

Ernesto Luís Rosa Laurentino Cunha

O Juiz Conselheiro

Amável Dias Raposo