



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado

RECURSO ORDINÁRIO N.º 01-ROM-SRM/2013

(Processo n.º 02/12 – M)

ACÓRDÃO Nº 19/2013- 3ª SECÇÃO

I – RELATÓRIO

1. Em 13 de Novembro de 2012, no âmbito do processo autónomo de multa nº 02/12, foi, na Secção Regional da Madeira deste Tribunal, proferida douda sentença que, para além do mais, julgou Antero Alves Monteiro Dinis e Ireneu Cabral Barreto, autores, cada um, de uma infracção continuada, prevista e punida pelos artigos 51º-nº 1, 52º-nºs 1 e 4, 66º-nº 1-a), 67º nºs 2 e 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto e 30º do Código Penal, tendo-os dispensado de pena, nos termos do artº 74º-nº 1 daquele Código.
2. Notificados da sentença, e não se conformando com o seu teor, interpuseram o presente recurso o Magistrado do Ministério Público e Ireneu Cabral Barreto, nos termos e para os efeitos do artº 96º da LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. O Magistrado do Ministério Público, nas doutas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, formulou as seguintes conclusões:

1ª *A sentença recorrida, atento ao disposto nos artºs 379º, nºs 1 e 3, 374º, nº 2, ambos do C. Processo Penal (CPP), ex vi artº 80º, al. c) da LOPTC, é nula por omissão de pronúncia, já que não se apreciaram parte dos factos alegados pelos Demandados (indicados no "Relatório" da sentença recorrida sob os pontos 2., 4. e 5., 7., 8., 13., 14., 15., 16., e 17., e ainda, da Contestação de fls. 56 e segs., mais precisamente os alegados sob os artigos 9º a 11º, 46º, 47º, 59º a 63º e 70º) e que são essenciais para o conhecimento da causa, posto que justificam as faltas e a culpa dos Demandados, e, quanto a um dos factos justificativos da conduta de um dos ilustres Demandados, porque nela se considerou que não foi feita prova, sem haver explicações das razões de tal apreciação, pelo que deve ser proferida outra sentença;*

2ª *Verifica-se o vício da contradição insanável entre a fundamentação e a decisão, em violação do disposto no artº 410º, nº 2, al. c) do CPP, aplicável por força do artº 80º, al. c) da LOPTC, na medida em que não constam da fundamentação quaisquer factos integradores da culpa de cada um dos ilustres Demandados (elemento subjectivo do ilícito financeiro pelo qual foram condenados – artºs 66º, nºs 1, al. a., e 3, e 67º, nº 2 da LOPTC), podendo o tribunal ad quem, em todo o caso, decidir a causa, tendo em conta o artº 426º, nº 1 do CPP, dando por provados os factos indicados no "Relatório" da sentença recorrida sob os pontos 2., 4. e 5, 7., 8., 13., 14., 15., 15., 16. e 17., e ainda, da Contestação de fls. 56 e segs., mais precisamente os alegados sob os artigos 9º a 11º, 46º, 47º, 59º a 63º e 70º, posto que nada nos autos os contraria;*

3ª *Os fundamentos da condenação dos ilustres Demandados (dever geral de conhecimento da lei sobre a prestação de contas; a não prestação de contas não fora a intervenção do T. Contas e o desconhecimento da lei não aproveita a*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ninguém) são genéricos e aplicáveis em qualquer circunstância das faltas do artº 66º, nº 1, al. a) da LOPTC (responsabilidade objectiva), quando esta norma impõe que a falta seja injustificada e, conjugada com o nº 3 do mesmo artigo e ainda com o artº 67º, nº 2, culposa (responsabilidade subjectiva ou culposa) nas suas formas (dolo ou negligência) regulamentadas no C. Penal;

4ª *Efectivamente, qualquer dos fundamentos da condenação dos ilustres Demandados seria fundamento para condenar qualquer dirigente (inclusive o Presidente da República ou o Presidente do Tribunal de Contas), se, por absurdo, os seus serviços incumprissem os prazos legais de apresentação de contas, porque o mesmo dirigente (inclusive o Presidente da República e o Presidente do Tribunal de Contas), ao não cuidar do cumprimento rigoroso do disposto no artº 52º da LOPTC, estaria a agir, como concluiu o Exmo. Sr. Conselheiro a quo, com "desprendimento, despreocupação, ligeireza e imponderação";*

5ª *A não prestação de contas não fosse a intervenção do T. Contas só é "censurável" quando a actuação é posterior a uma recomendação quanto aos dirigentes, veja-se o artº 62º, nº 3, al. c) da LOPTC sobre a responsabilidade subsidiária – ou, após actividade pedagógica que é atribuída ao T. Contas pelo artº 11º da LOPTC, já não antes dessa recomendação/actividade pedagógica produzir os seus efeitos, como aconteceu no caso dos autos;*

6ª *Se o desconhecimento da lei, nos termos do artº 6º do C. Civil não justifica a falta do seu cumprimento, nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas, não menos certo é que tal «desconhecimento» pode justificar a culpa, conforme resulta do artº 17º do C. Penal;*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

7ª Ora, atendendo-se ao facto de que aquele «desconhecimento» foi «consentido» pelo T. Contas durante anos, posto que entre 2003 e 2009 a sede (o T. Contas é único) aceitou como suficientes os mapas previstos no Dec. 27.327, de 15 de Dezembro de 1936 que lhe foram remetidos pelo Ministro da República na Região Autónoma da Madeira, parece-nos que tal desconhecimento não era censurável aos serviços administrativos do Ministro/Representante da República – que têm o dever de cumprir as obrigações administrativas, como se alcança de qualquer orgânica de serviços públicos – e muito menos aos próprios ilustres Demandados, mostrando-se justificada a culpa destes;

8ª Por outro lado, não existem factos específicos imputados a cada um dos ilustres Demandados que permitam concluir que foi por omissão específica de cada um que não foram remetidas as contas e não foram cumpridos os prazos legais para a apresentação das contas do Ministro/Representante da República na RA Madeira;

9ª Portanto, está sobejamente provado que os ilustres Demandados, para além de não terem culpa pessoal nas faltas apontadas na sentença e pelas quais foram condenados, essas mesmas faltas mostram-se justificadas, pelo que não estão preenchidos integralmente os elementos das infracções financeiras que motivaram as condenações, e, nessa medida, aqueles ilustres Conselheiros Demandados devem ser absolvidos.

Nestes termos, no provimento do recurso, requer-se que a sentença recorrida seja declarada nula, com a conseqüente prolação de outra, ou, caso assim se não entenda, que se verifique o vício da contradição entre a fundamentação e a decisão e, ocorrendo, seja sanado, e, em todo caso, os ilustres Demandados sejam absolvidos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4. Nas doudas alegações apresentadas, que se dão como integralmente reproduzidas, o Recorrente Ireneu Cabral Barreto formulou as seguintes conclusões:
- *A responsabilidade do ora recorrente sempre estaria excluída pois, estando em causa a responsabilidade decorrente do exercício do cargo de Representante da República para a Madeira, e sendo este cargo equiparado a titular de cargo político, de harmonia com os artigos 10º e 20º, nº 3 da Lei nº 30/2008, de 10 de Julho, é aplicável o disposto no artigo 61º, nº 2 da LOPTC.*
 - *A imputação de responsabilidade sancionatória, determina que, caso se entendesse que podia haver culpa do recorrente, o processo fosse enviado, para os devidos efeitos, ao Supremo Tribunal de Justiça.*
 - *A decisão recorrida é nula face à insuficiência da matéria de facto dela constante, nos termos conjugados do artigo 80º, alínea c) da LOPTC e dos artigos 379º, nº 1, alínea a) e 374º, nº 2 do Código do Processo Penal e à nulidade do despacho de 29.06.2012 proferido pelo juiz da secção regional da Madeira do Tribunal de Contas.*
 - *Existe contradição entre a matéria dada como provada e a decisão, uma vez que, não tendo sido dada como provada a culpa, não pode haver condenação – artigos 65º, nºs 3 e 4 e 66º, nº 3 da LOPTC.*
5. Por despacho de 14 de Dezembro de 2012 do Senhor Juiz da Secção Regional da Madeira foi o recurso admitido por se verificar a legitimidade do Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos do artigo nº 109º-nº 1 da LOPTC.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

6. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, notificado para responder ao recurso interposto pelo Recorrente Ireneu Cabral Barreto, nos termos do art.º 99º n.º 1 da Lei n.º 98/97, veio defender a procedência do mesmo nos termos e com os fundamentos que se dão como reproduzidos tendo apresentado as seguintes conclusões:

- *Para se poder condenar o Representante da República pelas condutas descritas, haveria, primeiro, que determinar a que título legal podia tal órgão político ser pessoalmente responsabilizado pelo envio (atraso ou falta do envio) das contas e, caso se viesse a concluir que essa competência lhe estava cometida, haveria, ainda, que enquadrar a sua conduta nos pressupostos contidos nos já invocados artigos 61º nº 2 da LOPTC, e 67º, nº 3 da LOPTC. Na verdade o artigo 20º, nº 3 da Lei nº 30/2008, de 10 de Junho equipara o seu estatuto, para efeitos "financeiros", ao estatuto de Ministro.*
- *Acresce que a responsabilidade financeira é pessoal e recai sobre o «agente» natural da acção e não sobre uma entidade abstracta e funcional (artigo 61º, nº 1 da LOPTC).*

Assim, mesmo que tivesse sido possível concluir pela responsabilidade institucional e legal dos visados, e que tal conclusão jurídica transparecesse da sentença do juiz a quo – o que, julgamos, não se verifica – face à «especialidade» ímpar da situação organizativa e funcional do órgão «Representante da República» e dos seus «serviços» (o gabinete), impunha-se apurar e dar como provado também que, no caso, perante a notória indefinição legal acerca do responsável pela gerência (dos serviços), o recorrente (e bem assim o outro titular do mesmo cargo) teriam agido com culpa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Ora, como dissemos, parece resultar dos autos que sempre o «gabinete» se havia, «antes», encarregado directamente dessa função, assumindo as competências de gestão dos dinheiros públicos atribuídos a tal órgão e enviando, por sua iniciativa, os mapas de despesa; obrigação que precedia a, actual, obrigação de prestação de contas.*
 - *Nesse sentido, mesmo que se pudesse concluir pela verificação abstracta das «irregularidades» apontadas e pela possível imputação das mesmas às condutas dos dois visados no processo, a avaliação da sua conduta pessoal quanto a esta matéria teria de ser sempre equacionada à luz de uma «prática» institucional que decorria da especial característica constitucional e legal deste órgão e dos seus (também especiais) serviços; bem como da indefinição legal daí decorrente.*
 - *Todavia, a sentença recorrida não consegue, ela própria, demonstrar juridicamente e de forma cabal que o «responsável legal» pelo envio das contas é, no caso e face à lei, o próprio Representante da República e, mais ainda, não consegue demonstrar estarem também verificados os pressupostos da sua responsabilização financeira previstos nos artigos 61º nº 2 da LOPTC, e 67º, nº 3 da LOPTC.*
7. Por despachos do Relator de 4 e 19 de Fevereiro foram solicitadas à Secção Regional da Madeira e à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas informações e documentação de suporte relativas à identificação dos responsáveis constantes das contas entregues pelos Gabinetes dos Representantes da República.
8. Obtidos os "vistos" dos Exmos. Adjuntos nada obsta à prolação do Acórdão.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

II – OS FACTOS

A) OS FACTOS DADOS COMO ASSENTES NA 1ª INSTÂNCIA SÃO OS SEGUINTE:

- 1. O primeiro demandado, então ministro da República e posteriormente Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, desde Outubro de 1997, assinou, nessa qualidade, um despacho conjunto com o Ministério das Finanças, nº 878/2003, de 3 de Setembro, (D.R. II Série, p. 13603).*
- 2. Nesse despacho foi determinado, com produção de efeitos a 1 de Janeiro de 2003, que o Gabinete do Ministro da República transitava para o novo regime de administração financeira do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho.*
- 3. De 2003 a 2010 não foram entregues no Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas do Gabinete do Ministro e depois Representante da República para a Região Autónoma da Madeira.*
- 4. Em 2010 não foi enviado a este Tribunal qualquer mapa de despesas a que se refere o Decreto nº 27.327, de 15 de Dezembro de 1936.*
- 5. Em 11 de Abril de 2011, houve mudança de titular no cargo de representante da República, pois cessou funções o demandado Antero Monteiro Dinis e iniciou-as o demandado Ireneu Barreto.*
- 6. Nem um, nem outro destes sucessivos titulares da representação da República prestou contas em 2011.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

7. *Depois de este Tribunal ter alertado pessoalmente o actual detentor do cargo para a necessidade de regularização da situação, foram aqui entregues, em 26-1-2012, as contas do período de 1 de Janeiro a 10 de Abril de 2011, e, em 1-2-2012, as do ano de 2010.*
8. *Na sequência de despacho deste Tribunal, de 2-2-2012 (fls. 1), que para o efeito fixou um prazo de 45 dias, foram, em 14-3-2012, entregues as contas de 2006 a 2009.*
9. *Estas faltas de prestação de contas e estes atrasos foram considerados injustificados pelo despacho de 19-4-2012 (fls. 14-16).*
10. *Após verificação preliminar dos documentos foram identificadas as seguintes insuficiências nas aludidas contas, entretanto apresentadas:*
11. *Falta do mapa da Conta de Gerência elaborado de acordo com o modelo 2 das Instruções nº 2/97-2ª S – Instruções para a organização e documentação das contas dos serviços e organismos da Administração Pública integrados no novo Regime de Administração Financeira do Estado, quanto à discriminação do saldo da gerência anterior e do saldo para a gerência seguinte, bem como não respeitava as formalidades impostas pelo ponto 5º dessas Instruções do Tribunal de Contas.*
12. *Não foram enviados a este Tribunal os seguintes documentos requeridos pelo ponto 2º, nº 2, als. a) a m), das mesmas Instruções:*
13. *Certidão, emitida pela respectiva delegação da Direcção Geral do Orçamento, relativa às importâncias recebidas de verbas inscritas no orçamento do estado, cujo circuito não se encontre ainda integrado no novo Regime de Administração Financeira do Estado (modelo nº 12);*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

14. *Certidão, emitida pela Direcção Geral do Tesouro, relativa ao saldo de créditos libertos no final da gerência (modelo nº 13);*
15. *Certidão de descontos – receitas do Estado (modelo nº 14);*
16. *Certidão de descontos – operações de tesouraria (modelo nº 15);*
17. *Certidões, ou documentos equivalentes, comprovativas das importâncias recebidas de outras entidades na gerência, devidamente assinadas e autenticadas por estas;*
18. *Certidões, emitidas pelas respectivas instituições de crédito, relativas aos saldos em depósito existentes no final da gerência;*
19. *Último mapa de pedido de libertação de créditos (PLC) certificado pela respectiva delegação da Direcção Geral do Orçamento;*
20. *Mapas de receita, output,s do Sistema de Informação Contabilística (SIC):*
 - 1) *Mapa das receitas;*
 - 2) *Balancete da Receita Consignada à Despesa;*
 - 3) *Guias de Receita Emitidas e não Cobradas.*
21. *Mapa dos compromissos não totalmente pagos;*
22. *Balancete dos pagamentos efectuados na gerência, certificado pela respectiva delegação da Direcção Geral do Orçamento (Mapa 03 – SCC, output do sistema central de contabilidade);*
23. *Demonstração das divergências verificadas entre os valores certificados pelas instituições de crédito e o valor escriturado na conta de gerência;*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

24. *Extractos bancários, das entidades atrás indicadas, que englobem também o movimento relativo ao período complementar;*
25. *Em 18-5-2012, foram entregues neste Tribunal: os supra referidos mapas de conta de gerência, modelo 2 das Instruções nº 2/97-2ª S.; os últimos mapas de pedido de libertação de créditos – al. g).; balancetes dos pagamentos efectuados nas gerências – al. j); certidões emitidas pela Caixa Geral de Depósitos, relativas aos saldos existentes em depósito no final da final de gerência – al. f); certidões emitidas pelo Instituto de Gestão e Tesouraria e do Crédito Público – al. b), c) e d).*

B) ADITAMENTO À MATÉRIA DE FACTO

As diligências complementares ordenadas no âmbito deste recurso junto das Secções Regionais dos Açores e da Madeira e documentadas nos autos justificam o aditamento dos seguintes números à matéria de facto, nos termos do artº 431º-a) do Código do Processo Penal.

26. *Nas contas de gerência de 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e do período de 1 de Janeiro a 10 de Abril de 2011 relativas ao Gabinete do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira e entregues na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, consta, como responsável na respectiva relação nominal, o Chefe do Gabinete.*
27. *Nas contas de gerência de 2003 a 2011, inclusivé, do Gabinete do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores e entregues na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, consta, como responsável, na respectiva relação nominal, o Chefe do Gabinete.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III- O DIREITO

A) ENQUADRAMENTO LEGAL

1.2. A fiscalização da legalidade das despesas públicas bem como do julgamento das contas públicas está, constitucionalmente, deferida ao Tribunal de Contas (artº 214º-nº 1 da CRP).

De entre as competências constitucionalmente atribuídas consta a de «*efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da Lei*».

Assim, e no domínio da responsabilidade financeira é o Tribunal de Contas quem tem, constitucionalmente e nos termos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – L.O.P.T.C.) a competência material para promover a respectiva efectivação "*em função de pressupostos autónomos, no lugar de competência próprio, através de processo específico e no âmbito das valorações próprias*".¹

1.3. A apreciação da legalidade, da conformidade e o julgamento das contas públicas impõe, "*prima facie*" o dever de prestação de contas ao Tribunal.

¹ Ac. do Tribunal Constitucional nº 635/2011, de 20 de Dezembro, in DR 2ª Série, de 02 de Fevereiro de 2012.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O artº 51º da LOPTC enumera, para esse efeito, as entidades sujeitas à elaboração e prestação de contas, assinalando-se que, entre outros, aí se incluem:

- a) A Presidência da República;
- b) A Assembleia da República;
- c) Os Tribunais;
- d) As Assembleias Legislativas Regionais;
- e) Outros Órgãos Constitucionais.

O artº 52º da LOPTC enuncia que o dever de prestação das contas das entidades incumbe "aos responsáveis da respectiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhe sucederem"

Em caso de substituição do responsável ou da totalidade dos responsáveis dentro de um ano económico, a prestação das contas será feita por cada gerência. Situação similar ocorrerá quando a substituição parcial de gerentes tenha resultado de infração financeira indiciada ou apurada.

Resulta do exposto que uma coisa é o dever de prestar contas das entidades referidas no artº 51º, outra coisa é apurar quem é, nas entidades, o responsável pelo cumprimento desse dever.

Na verdade, a Lei não imputa esse dever aos titulares dessas entidades, antes aos gerentes do respectivo Serviço.

Assim será com a Presidência da República – não é o Presidente que tem o dever de prestar contas, mas o respectivo Secretário-Geral; com a



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Assembleia da República, com os Supremos Tribunais, em que o dever incumbe ao Conselho de Administração;

No que respeita ao Tribunal de Contas, quem presta contas não é o Presidente mas o Conselho Administrativo.

- 1.4.** O dever de prestar contas das gerências por parte dos respectivos gestores dos dinheiros e activos públicos é essencial para, como já referimos, os cidadãos se assegurarem se os seus dinheiros foram administrados e geridos de uma forma legal, eficiente, económica e eficaz.

Assim, a falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal é censurável pois não permite que se efective o controlo constitucional e legalmente deferido, impossibilitando que se analise e avalie a legalidade e a regularidade das decisões assumidas pelos gestores dos dinheiros públicos.

A censura exprime-se e consagra-se no artº 66º-nº 1-a) da LOPTC que pune, com multa, a falta injustificada da remessa das contas ao Tribunal.

Esta conduta integra-se num conjunto de situações de tipicidade própria constantes do referido artº 66º mas que têm, como elemento comum, as condutas omissivas dos responsáveis que gerem os dinheiros e outros activos públicos e que impedem, dificultam, perturbam, constringem a acção de controlo do Tribunal.

Não estamos em matéria própria da responsabilidade financeira sancionatória, tipificada no artº 65º da LOPTC e que ocorre quando, por acção ou omissão, culposamente, se violam normas financeiras atinentes à assunção, autorização,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

pagamentos de despesas, não liquidação, cobrança ou entrega de receitas, utilização indevida de fundos, aditamentos não permitidos e outras condutas elencadas na estatuição do referido artº 65º da LOPTC.

No caso dos autos é manifesto que não ocorreu qualquer acto ou omissão susceptível de gerar responsabilidade financeira, antes, o enquadramento legal, correctamente delineado na 1ª instância, é o do já referido artº 66º-nº 1-a) da LOPTC.

1.5. O facto de nos situarmos na previsão legal do artº 66º – outras infracções – e não no artº 65º da LOPTC tem consequências relevantes para a resposta à questão suscitada quanto à aplicabilidade do Decreto nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933 por remissão expressa do artº 61º-nº 2 da LOPTC.

Na verdade, a responsabilidade dos membros do Governo constante do artº 61º-nº 2, que se enquadra na Secção II do Capitulo V da LOPTC, é a responsabilidade financeira reintegratória.

Aliás, o artº 61º-nº 2 é expresso e taxativo ao estipular que:

"A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artº 36º do Decreto nº 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933".

Ora, o número anterior (nº 1) estipula que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

"Nos casos referidos nos artigos anteriores, a responsabilidade pela reposição dos respectivos montantes recai sobre o agente ou agentes da acção".

*

Nas situações susceptíveis de responsabilidade financeira sancionatória – Secção III do Capítulo V da LOPTC – também é aplicável o disposto no Decreto-Lei nº 22.257 por força do disposto no artº 67º-nº 3 da LOPTC:

"A responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61º e 62º".

Assim, só nas situações descritas no artº 36º do Decreto nº 22.257 e que resultem de actos ou omissões de normas financeiras será aplicável a responsabilidade dos membros do Governo ou seja,

" os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes à liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado".

A construção está coerente: haverá responsabilização se houver ou possa haver dano (responsabilidade financeira reintegratória) e tal resultar de actos ilegais porque violadores da legalidade financeira (responsabilidade financeira sancionatória). Daí que a norma do artº 67º-nº 3 esclareça que este tipo de responsabilidade se aplica nos termos do artº 61º, com as necessárias adaptações.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Assim sendo, a responsabilidade dos membros do Governo e restantes titulares de cargos políticos não se aplica às infracções previstas no artº 66º da LOPTC, que têm , essencialmente, natureza compulsória á prática dos deveres dos responsáveis que gerem dinheiros públicos e que são essenciais a que o Tribunal de Contas possa efectivar e realizar o controlo da legalidade e regularidade financeiras.

Esta tem sido a jurisprudência da 3ª Secção, unânime e pacífica, de que é exemplo, entre outros, o Acórdão nº 14/2013, de 4 de Junho:

"Quanto á primeira questão, alega o Ministério Público que a responsabilidade financeira só poderia ser imputada ao Demandado, enquanto membro do Governo da Região Autónoma da Madeira, nos termos e condições do artigo 61º, nº 2 da LOPTC, ou seja, nos termos do Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933.

É manifesto que o Ministério Público carece de razão.

Na verdade, não estamos perante uma situação de responsabilidade financeira, mas sim face a uma infracção elencada no artigo 66º da LOPTC.

Ora, a Secção III do Capítulo V, da LOPTC, que tem por epígrafe "Da responsabilidade sancionatória", distingue "As responsabilidades financeiras sancionatórias" previstas no artigo 65º das "Outras infracções" previstas no artigo 66º.

Estas últimas têm a ver com a falta de colaboração devida ao Tribunal, apresentando-se com natureza adjectiva ou processual, não lhes sendo aplicável o regime pretendido pelo Recorrente.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Com efeito, o nº 3 do artigo 67º, da LOPTC, quando prevê a aplicação à responsabilidade sancionatória do regime dos artigos 61º e 62º, salvaguarda expressamente "as necessárias adaptações", sendo evidente que as situações previstas no artigo 66º não consentem o mecanismo a que alude o artigo 36º do Decreto nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, em função da remissão feita pelo artigo 61º, nº 2, da LOPTC.

E tudo isto é fácil perceção, pois, apelando o referido artigo 36º do Decreto nº 22.257 à audição das "estações competentes", não se vislumbra que estações sejam estas quando o que está em causa é o de um cumprimento de uma obrigação concreta perante o Tribunal, pura e simplesmente, a prestação de uma informação."

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos se julga improcedente o alegado vício da sentença recorrida por ter desconsiderado a aplicação do artº 61º-nº 2 e 67º-nº 3 da LOPTC na situação em causa nos autos: falta de remessa das contas de gerência à Secção Regional da Madeira.**

B) O ESTATUTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO REPRESENTANTE DA REPÚBLICA

1. A figura de "Representante da República nas Regiões Autónomas" foi criada pela Lei Constitucional nº 1/2004, de 24 de Julho, que extinguiu a de "Ministro da República" que fora introduzida pela Lei Constitucional nº 1/97.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A revisão constitucional de 2004 consolidou a transformação político-constitucional deste órgão constitucional com a criação da figura do Representante da República.

Como assinala Freitas do Amaral: ²

“Com a revisão constitucional de 1997, iniciou-se um processo de redefinição do perfil institucional da figura do Ministro da República, destinado a eliminar as suas competências administrativas e a aproximá-lo da esfera de competência do Presidente da República, em detrimento das do Governo ...

... Este novo órgão constitucional passou a ser livremente nomeado pelo Presidente da República, bastando a simples auscultação do Governo, e não dispõe já de quaisquer competências de natureza administrativa, desenvolvendo a sua actividade exclusivamente no âmbito da função política do Estado”. ³

Em idêntico sentido, Vital Moreira e Gomes Canotilho pronunciam-se como segue: ⁴

“A Revisão de 1997 atenuou as «dimensões governamentais» a favor da acentuação das dimensões vicariais do Presidente da República. A Revisão de 2004 consumou esta evolução, neutralizando as funções governamentais, com a conseqüente desconstrução da ideia de “Ministros”... o Representante da República recorta-se, hoje, como um órgão constitucional autónomo, exercendo fundamentalmente, funções de substituição do Presidente da República... o Representante da República é, assim, um órgão constitucional autónomo um órgão do Estado com funções em certo sentido equiparáveis

² Curso de Direito Administrativo, 3ª edição, pág. 690, Almedina – 2006.

³ Sublinhados nossos.

⁴ Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, Vol. II – 4ª edição, 2010, pág 694 e 695.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

às do órgão de soberania (o Presidente da República) que intervém na sua designação.

A Procuradoria-Geral da República, através do seu Conselho Consultivo, também se debruçou sobre o novo perfil constitucional do Representante da República tendo, no Parecer nº 46/2006, de 19.07.07, formulado conclusões que se identificam com a doutrina que citámos.

Assim, e em síntese, nas suas três primeiras conclusões considera-se que:

- Os Representantes da República representam institucionalmente o Estado na respectiva Região Autónoma (1ª) desenvolvem a sua actividade exclusivamente no domínio da função política do Estado (2ª) não detêm competências administrativas de coordenação, nem são titulares de competências administrativas de superintendência na respectiva região, não tendo sucedido... nas competências dessa natureza que a Constituição então conferia aos Ministros da República daquelas regiões (3ª).
 - **Em suma, e no que releva para o caso destes autos, o Representante da República é um órgão constitucional com competências restritas à função política do Estado.**
- 1.1.** O Estatuto do Representante da República foi estabelecido na Lei nº 30/2008, de 10 de Julho: Politicamente responsável perante o Presidente da República, titular de cargo político sujeito ao respectivo regime jurídico para efeitos de estatuto remuneratório, incompatibilidades e impedimentos, controlo público da riqueza e crimes de responsabilidade (artº 3º e 10º).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Nos termos dos artºs 20º e 23º-nº 2, o Representante da República, para efeitos administrativos e financeiros, tem competência equivalente à de Ministro e dispõe de um gabinete ao qual se aplicam as disposições que regem os gabinetes ministeriais bem como de um serviço de apoio administrativo dotado de um quadro de pessoal próprio a definir por portaria conjunta do Representante da República e do membro do Governo responsável pela Administração Pública, mantendo-se até lá o apoio administrativo estatuído no Decreto-Lei nº 291/83, de 23 de Junho.

Sucede que, até ao presente, não foi publicada a Portaria que definiria o apoio administrativo e o quadro de pessoal próprio do Representante da República pelo que se mantém em vigor o quadro previsto no Decreto-Lei nº 291/03, de 23 de Junho.

Nos termos deste diploma, os Serviços de apoio compreendem o sector de administração, contabilidade e documentação e o sector de conservação e economato (artº 2º).

As atribuições do sector de administração, contabilidade e documentação são, entre outras:

- Assegurar o expediente e contabilidade do Gabinete e dos serviços de apoio, processando o expediente relativo às aquisições de bens e serviços;
- Escriturar, liquidar e processar todas as despesas orçamentais, seja de que natureza forem;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Movimentar o fundo permanente, bem como a organização dos respectivos processos de constituição, reintegração e liquidação, e coordenar os elementos necessários à preparação do projecto de orçamento anual.

Os Serviços são coordenados e orientados pelo Chefe de Gabinete, que submeterá a despacho do Representante da República os assuntos que careçam de autorização superior (artº 5º).

Podemos, agora, concluir que os serviços administrativos e o Gabinete do Representante da República foram estruturados à semelhança dos Gabinetes e Serviços dos Ministros, ainda que numa dimensão muito menor (e não actualizada) face à realidade e dimensão insular.

- **Os Representantes da República podem autorizar as despesas até ao limite legal dos Ministros da República estabelecido na Lei ⁵, sendo esta a leitura e interpretação que se julga correcta do que se dispõe no artº 20º-nº 3 da Lei nº 30/08: os responsáveis e titulares de cargos políticos têm diversos patamares legais de autorização de despesa, o dos Representantes da República é o patamar Ministerial.**

1.2. A responsabilidade financeira dos titulares dos cargos políticos, designadamente dos Ministros da República e Representantes da República nos Açores e Madeira efectiva-se, como já sublinhámos, nos termos do artº 61º-nº 2 e 67º-nº 3 da LOPTC.

⁵ Vidé artigos 17º a 22º do Decreto-Lei n 197/99, de 8 de Junho, mantidos em vigor pelo artº 14º-nº 1-f) do Decreto-Lei nº 18/08, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os Ministros são susceptíveis de serem julgados no Tribunal de Contas nos termos precisos do Decreto nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, a que já aludimos, por força, precisamente, dos artºs 61º-nº 2 e 67º-nº 3 da LOPTC, ou seja, quando, não tendo ouvido os serviços competentes ou quando, esclarecidos por estes em conformidade com as leis, tenham decidido diferentemente e praticado actos ilegais de que tenham resultado ou possa resultar dano para o Estado.

Situação bem diferente é a do dever legal de prestar contas ao Tribunal: também já analisámos que, nos termos do artº 51º e 52º da LOPTC, as entidades prestam as contas através dos responsáveis da respectiva gerência (gerentes).

No caso em apreciação, as contas das gerências do Gabinete do Representante da República só foram prestadas após a instauração do processo de responsabilização do Representante da República.

Na verdade, e conforme consta dos factos assentes na 1ª instância nºs 7 e 8, foram apresentadas as contas de gerência relativas a 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e do período de Janeiro a 10 de Abril de 2011 na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas pelo Chefe de Gabinete do Representante da República, que aí figura como responsável (aditamento à matéria de facto) tendo as mesmas sido apreciadas após a regularização e correcção de deficiências e omissões anotadas pelo Exmo. Senhor Juiz da Secção Regional.

Sublinha-se, que, nenhuma questão foi suscitada quanto ao facto das contas serem da responsabilidade do Chefe de Gabinete.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na Secção Regional dos Açores também têm sido, regularmente, apresentadas as contas de gerência do Gabinete do Representante da República (desde 2003 até ao presente), nelas figurando como responsável das gerências o respectivo Chefe do Gabinete, contas essas que foram apreciadas e julgadas nos termos e pelos procedimentos previstos na LOPTC.

- **Afigura-se-nos correcto o procedimento adoptado quanto aos responsáveis pela prestação de contas ao Tribunal, atentas as competências e funções já descritas dos Chefes dos Gabinetes dos Representantes da República. É certo que o Decreto-Lei nº 291/83 não o refere expressamente mas o respectivo conteúdo funcional adequa-se ao do responsável da gerência dos Gabinetes, sendo, como já referido, a prestação de contas estranha ao titular de cargo político.**

C) DA RESPONSABILIDADE

As considerações que acabámos de efectuar permitem-nos avançar, decisivamente, para a questão da responsabilidade pelo atraso, julgado injustificado, na prestação de contas ao Tribunal.

Na 1ª instância, a condenação dos Demandados pela infracção prevista no artº 66º-nº 1-a) da LOPTC assentou, como não poderia deixar de o ser, no entendimento de que os Demandados, enquanto Representantes da República, tinham o dever jurídico de prestar contas ao Tribunal tendo violado o bem jurídico que a Lei protege: *"a transparência e a correcção das contas públicas asseguradas pela*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

prestação regular e tempestiva de contas, por parte de quem a isso está obrigado” (fls. 13 da Sentença a pág. 88º do Processo nº 2/2012).

Não é este, porém, o entendimento que vimos sustentando. Na verdade, reiteramos que o dever de apresentar e prestar contas incumbe aos responsáveis da respectiva gerência como consta, expressamente, do artº 52º da LOPTC, sendo que os gerentes não se confundem como os titulares de cargos políticos das entidades que prestam contas ao Tribunal.

No caso dos autos, está adquirido que as contas das gerências dos Gabinetes dos Representantes da República nos Açores e na Madeira foram sempre apresentadas pelos respectivos Chefes de Gabinete, nas quais figuram, como responsáveis, em todas as contas e que foram apreciadas pelas respectivas Secções Regionais sem que alguma vez tivesse sido questionada a responsabilidade aí assumida pelos Chefes de Gabinete. Responsabilidade que se adequa ao conteúdo profissional estabelecido no Decreto-Lei nº 291/83 de dirigentes responsáveis pelos únicos Serviços de que dispõe o Representante da República.

Em suma:

- **A responsabilidade pela prestação e apresentação das contas dos Gabinetes dos Representantes da República é dos Chefes dos Gabinetes pelo que a infracção prevista no artº 66º-nº 1-a) da LOPTC não é imputável aos Representantes da República.**
- **O que determinará a revogação da Sentença da 1ª instância e a consequente absolvição dos Demandados.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV- DECISÃO

Os Juízes da 3ª Secção acordam em Plenário:

- **Julgar improcedente o recurso interposto pelo Ministério Público;**

- **Julgar parcialmente procedente o recurso interposto pelo Demandado Ireneu Cabral Barreto e, em consequência:**
 - **Revogar a Sentença condenatória da 1ª instância absolvendo os Demandados Ireneu Cabral Barreto e Antero Alves Monteiro Dinis da infracção ao disposto no artº 66º-nº 1-a) da LOPTC.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Não são devidos emolumentos (artº 17º-nº 2 e artº 20º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio).

Registe e notifique.

Lisboa, 27 de Junho de 2013

Os Juízes Conselheiros,

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

Helena Ferreira Lopes

Manuel Roberto Mota Botelho