



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado

ACÓRDÃO Nº 01 /2014 – 3ª SECÇÃO

(Processo n.º 8-RO-JC/13)

I – RELATÓRIO

1. Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas, Demandado no processo acima identificado, interpôs recurso da decisão consubstanciada no Despacho de 27/09/2013, pugnando pela sua revogação e substituição por outra que reconheça a inaplicabilidade do instituto da interrupção da prescrição aos procedimentos de efectivação de responsabilidades financeiras sancionatórias e, em consequência declare prescritas todas as infracções que lhes vêm imputadas.

2. Na alegação de recurso conclui como se segue:

A) *Entende o Douto Tribunal ora recorrido que, desde a data em que transitou em julgado o Acórdão proferido pelo Tribunal Constitucional, a 4 de Fevereiro de 2013, só é possível falar-se em prescrição da pena ou da sanção e já não em prescrição do procedimento. Neste sentido, tendo sido invocada a prescrição do procedimento pela prática de infracções*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

financeiras sancionatórias, o respectivo prazo deve ser computado apenas até 4 de Fevereiro de 2013.

B) *Por outro lado, para efeito de cômputo do prazo de prescrição, entende o douto Tribunal a quo que deve ser lançado mão não apenas do instituto da suspensão da prescrição (este que se encontra expressamente previsto na LOPTC), mas também do instituto da interrupção da prescrição (este que não se encontra expressamente previsto na LOPTC).*

- DO ALEGADO TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO

C) *Porém, contrariamente ao que sustenta o Douto Tribunal recorrido, a decisão condenatória final não transitou em julgado juntamente com o Acórdão proferido pelo Tribunal Constitucional em 4 de Fevereiro de 2013.*

D) *Desde logo porque, nos termos do disposto no artigo 80.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo no Tribunal Constitucional, a decisão proferida pelo Tribunal Constitucional a respeito do recurso apenas "faz caso julgado no processo quanto à questão da inconstitucionalidade ou ilegalidade julgada";*

E) *Depois porque o Tribunal Constitucional ao ordenar que o Tribunal recorrido apreciasse a questão da prescrição, condicionou o trânsito em julgado da decisão final condenatória na medida em que a apreciação da prescrição poderá afectar de forma decisiva as condenações que foram determinadas ao Demandado;*

F) *Aliás, como é possível defender o trânsito em julgado da decisão, quando o reconhecimento do decurso do prazo da prescrição implica necessariamente a absolvição do ora Recorrente?*

G) *Tudo, aliás, como expressamente reconheceu o Plenário da 3.ª Secção quando afirmou, de forma peremptória, que:*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

"o trânsito em julgado do Acórdão recorrido consequencial ao trânsito em julgado do Acórdão do Tribunal Constitucional – e a que o artigo 80.º, n.º 4, da LTC se reporta – não abrange a questão da eventual prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, que o Tribunal Constitucional decidiu que deveria ser "apreciada e decidida pelo Tribunal recorrido";

H) *Termos em que deve a decisão ora recorrida ser revogada e substituída por outra que reconheça que o presente processo ainda não foi objecto de qualquer decisão condenatória transitada em julgado e, nessa medida, reaprecie o decurso do prazo de prescrição de cada uma das infracções imputadas ao ora Recorrente, computando o prazo até à data em que essa avaliação seja realizada.*

- DA INAPLICABILIDADE DO INSTITUTO DA "INTERRUPÇÃO" DA PRESCRIÇÃO

I) *Acresce que, no cômputo do prazo de prescrição entretanto decorrido, o Douto Tribunal a quo considerou igualmente aplicável o instituto da interrupção da prescrição previsto no artigo 121.º do Código Penal.*

J) *Porém, não só a lei não prevê a aplicação às responsabilidades financeiras sancionatórias do instituto da interrupção da prescrição,*

K) *Como o recurso a este instituto, a título subsidiário, encontra-se vedado porquanto não cabe nem na letra e nem no espírito do artigo 80.º da LOPTC, que apenas prevê o recurso ao Código de Processo Penal e não ao Código Penal.*

L) *Assim, não estando o instituto da interrupção da prescrição previsto no regime das responsabilidades financeiras sancionatórias, a sua aplicação, a título subsidiário, não só se apresenta como ilegal, como constitui uma violação do princípio da legalidade, na sua formulação de "nullum crimen, nulla poena sine lege scripta"*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

M) Sendo certo que o recurso à analogia com o regime previsto no Código Penal encontra-se igualmente vedado porquanto:

a) A omissão da aplicação deste instituto resulta de uma intenção expressa do legislador, não existindo assim qualquer lacuna, e, nessa medida, a sua importação para o regime das responsabilidades financeiras sancionatórias à revelia da intenção do legislador, constituiria uma violação do princípio do Estado de Direito Democrático, designadamente do princípio da separação de poderes, previsto no artigo 2.º da CRP; e

b) Mesmo que se admitisse a existência de uma lacuna, a utilização da analogia estaria interdita por constituir analogia "in malam partem" e cuja violação importaria necessariamente a violação do princípio da legalidade, na sua formulação de "nullum crimen, nulla poena sine lege stricta", prevista no artigo 29.º da CRP.

N) Inconstitucionalidades que desde já se invocam, para todos os efeitos legais, como enfermando a sentença ora recorrida e a solução nela propugnada.

O) Termos em que deve a Decisão de que ora se recorre ser revogada e substituída por outra que reconheça a inaplicabilidade do instituto da interrupção da prescrição aos procedimentos de efectivação de responsabilidades financeiras sancionatórias e, em consequência, declare prescritas todas as infracções que vêm imputadas ao ora recorrente.

Termos, em que requer a revogação da decisão recorrida, "por a mesma ser ilegal e inconstitucional, substituindo-a por outra que, aplicando a lei e a Constituição, reconheça o decurso do prazo de prescrição relativamente a todas as infracções imputadas ao Recorrente.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. O processo foi com vista ao Ministério Público, nos termos do artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC, que emitiu parecer, cujas conclusões se transcrevem:

1º. - A LOPTC consagra um **modelo processual híbrido, de matriz essencialmente civilista**, conciliando a aplicação das disposições do Código do Processo Civil, com as do Código de Processo Penal.

2º.- Da aplicação supletiva das regras do Código de Processo Civil, resulta que **a citação do demandado interrompeu o prazo de prescrição**, por força do disposto na alínea a) do artigos 80º, da LOPTC, 481.º(hoje 564.º) do Código do Processo Civil e n.º 1 do artigo 323º do Código Civil.

3º. – O **princípio da prescritibilidade** das infracções é um princípio geral de direito punitivo, por conseguinte aplicável ao procedimento por responsabilidade financeira sancionatória.

4º. – A não previsão na LOPTC de um prazo limite para a prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória constitui uma lacuna, a integrar de acordo com o disposto no artigo 10º do Código Civil.

5º. – O **limite máximo do prazo de prescrição** do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória é o definido por **analogia** in bonam partem, nos termos do **n.º 3 artigo 121º do Código Penal**, ou seja a prescrição daquele procedimento ocorrerá sempre que desde o seu início, e ressalvados os períodos de suspensão previstos no artigo 70º da LOPTC, tiver decorrido o prazo de 7 anos e 6 meses.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

*Nesta conformidade, o Ministério Público é de **parecer que o recurso não merece provimento**, por falta de fundamento legal, sem embargo da consideração do prazo máximo de prescrição estabelecido no n.º 3 do artigo 121º do Código do Processo Penal, no momento da decisão final do presente recurso.*

4. O despacho de que se recorre é do seguinte teor:

O Demandado Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas requereu a extinção, por prescrição, da responsabilidade pela prática das infracções financeiras sancionatórias em que foi condenado.

Antes de mais, há a referir que na apreciação que se fizer tem que se ter em conta que o Acórdão do Tribunal Constitucional transitou em 4 de Fevereiro de 2013 (cf. fls. 321 do Proc. 2 RO JC/2011) e, logo, só é possível falar-se em procedimento até ao dia 3 de Fevereiro de 2013, já que a partir do dia seguinte passou a existir uma pena ou sanção.

Estão aqui em causa quatro infracções sancionatórias, a primeira respeitante às Regras Previsionais dos Orçamentos, com factos que envolvem o período que vai de 29 de Dezembro de 2002 a 26 de Outubro de 2004, a segunda respeitante a trabalho extraordinário, com factos que se reportam aos exercícios de 2003 e 2004, a terceira respeitante a gratificações aos bombeiros, com factos que se reportam aos exercícios de 2003 e 2004, a quarta respeitante à empreitada "Casa Municipal do Desporto e Lazer" em que não se apurou a data exacta do facto, sabendo-se sim que é posterior a 21-03-2003 (cf. factos provados 76 e 77), pelo que deverá ter-se em consideração o dia 31 de Dezembro de 2003, face ao que dispõe o n.º 2 do artigo 70.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), sendo certo que, relativamente à segunda e terceira infracções, há que ter em conta o dia 31 de Dezembro de 2004, nos termos da acabada de referir disposição legal.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Nos termos do artigo 70.º da LOPTC, o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidades sancionatórias é de 5 anos, contando-se a partir da data da infracção, mas suspende-se com a entrada da conta no Tribunal de Contas ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.

*Dispõe o n.º 1 do artigo 323.º do Código Civil que **"a prescrição interrompe-se pela citação ou notificação judicial de qualquer acto que exprima, directa ou indirectamente, a intenção de exercer o direito, seja qual for o processo a que o ato pertence e ainda que o tribunal seja incompetente"**.*

*Por seu lado, dispõe o n.º 3 do artigo 121.º do Código Penal que **"A prescrição do procedimento criminal tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal de prescrição acrescido de metade"**.*

*O Regime Geral das Contra-ordenações consagra também que **"a prescrição do procedimento tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade** (cfr. artigo 28.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro)*

Considera-se que este regime constante do Código Penal aplica-se igualmente em sede de responsabilidade financeira sancionatória.

O decurso do prazo de prescrição esteve suspenso entre 1 de Março de 2006 (início da auditoria) e 16 de Abril de 2008 (exercício do contraditório), ou seja, dois anos, nos termos do artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC, tendo o Demandado sido citado em 19 de Outubro de 2010

Assim sendo, temos que relativamente à primeira infracção, sendo relevante a última decisão, datada de 26 de Outubro de 2004, verifica-se que até ao início da auditoria decorreu 1 ano e 2 meses, o prazo de prescrição esteve suspenso até 1 de Março de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2008, voltando a correr até à data da citação, ou seja, durante 2 anos, 5 meses e 18 dias, o que perfaz a totalidade de 3 anos, 9 meses e 20 dias, pelo que o procedimento não se encontra prescrito, sendo certo que, em função do artigo 121.º, n.º 3, do Código Penal, a prescrição só ocorreria em 26 de Abril de 2014.

No que toca à segunda e terceira infracções, em que se considera relevante a data de 31 de Dezembro de 2004, verifica-se que até ao início da auditoria decorreu 1 ano e 2 meses, o prazo de prescrição esteve suspenso até 1 de Março de 2008, voltando a correr até à data da citação, ou seja, durante 2 anos, 5 meses e 18 dias, o que perfaz na totalidade 3 anos, 7 meses e 18 dias, pelo que o procedimento não se encontra prescrito, nem tão-pouco nos termos do artigo 121.º, n.º 3, do Código Penal, o que ocorreria apenas em 30 de Junho de 2014.

Quanto à última infracção em que se considera relevante a data de 31 de Dezembro de 2003, verifica-se que até ao início da auditoria decorreram 2 anos e 2 meses, voltando a correr até à data da citação, ou seja, durante 2 anos, 5 meses e 18 dias, o que perfaz na totalidade 4 anos, 7 meses e 18 dias, pelo que o procedimento não se encontra prescrito, nem tão-pouco nos termos do artigo 121.º, n.º 3, do Código Penal, o que ocorreria apenas em 30 de Junho de 2013 (data esta posterior ao trânsito em julgado do acórdão condenatório, pelo que não se mostrou relevante em termos de prescrição do procedimento).

II- O DIREITO

- 1.** Preliminarmente, importa referir que o trânsito em julgado do Acórdão do Tribunal Constitucional, proferido nestes autos, como se decidiu no Acórdão do Tribunal de Contas, de 10 de Junho de 2013, também proferido nestes autos e



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

já transitado, "não abrange a questão da eventual prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, que o Tribunal Constitucional decidiu que deveria ser "apreciada e decidida pelo Tribunal recorrido" (sic).

Daí que a questão da prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias continue por decidir.

Procedem, por isso, as conclusões C) a H) da alegação de recurso.

2. Da citação como causa interruptiva da prescrição por responsabilidades financeiras sancionatórias.

O artigo 70.º da LOPTC, sob a epígrafe *Prazo de prescrição do procedimento*, encontra-se inserido no Capítulo V *Da efectivação de responsabilidades financeiras*, e na Secção IV *Das causas de extinção de responsabilidades*.

Entende, no entanto, o Ministério Público que o regime prescricional, no que às causas de interrupção se reporta, não se esgota no artigo 70.º da LOPTC, sendo-lhe aplicável, supletivamente, as regras do Código Processo Civil, por força do disposto na alínea a) do artigo 80.º da LOPTC.

Partindo desta premissa, conclui que a citação em processo jurisdicional para efectivação de responsabilidades financeiras - à qual lhe é aplicável supletivamente o Código de Processo Civil, nos termos do artigo 91, n.º 3, da LOPTC - interrompe a prescrição, por força do disposto nos artigos 481.º (hoje 564.º) do Código de Processo Civil e n.º 1 do artigo 323.º do Código Civil.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Alega, a propósito, o Ministério Público:

- *O intérprete não pode deixar de ter em consideração todas as alíneas do citado artigo 80º e em particular a alínea a) que manda aplicar supletivamente o Código de Processo Civil aos processos jurisdicionais que corram termos na 3ª Secção do Tribunal de Contas.*
- *O hibridismo processual, plasmado em tal artigo, que faz apelo a normas da LOPTC e a normas subsidiárias do Código de Processo Civil e do Código de Processo Penal, para além do Código do Procedimento Administrativo, decorre do facto de o legislador pretender conciliar a efectivação dos dois tipos de responsabilidade financeira, a responsabilidade sancionatória e a responsabilidade reintegratória, que são objecto do mesmo processo jurisdicional.*
- *Parece óbvio, até pela ordenação das regras de suplência estabelecidas no artigo 80º da LOPTC, que a dimensão civilista postulada pela natureza civilista da responsabilidade reintegratória se erigiu em matriz do modelo processual instituído, que, todavia, tomou em consideração as normas do Código de Processo Penal em matéria sancionatória. Tal opção revela-se ainda mais evidente quando na LOPTC se reitera a aplicação supletiva das disposições do Código de Processo Civil relativas à citação (n.º 3 do artigo 91º) e à audiência de discussão e julgamento (artigo 93º).*
- *A própria terminologia utilizada na LOPTC, designadamente nos artigos 70º n.º 4 e 89º n.º 2, onde se utilizam as expressões "direito de acção" e "pedidos cumulativos", traduz inequivocamente uma opção do legislador pelo modelo processual do Código de Processo Civil.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *O n.º 3 do artigo 91º da LOPTC estabelece a aplicação supletiva das regras do Código de Processo Civil relativas à citação. Ora, **a citação tem como efeito a interrupção da prescrição**, nos termos do artigo 481.º do Código de Processo Civil (564.º no actual Código) e n.º 1 do artigo 323º do Código Civil*
- *O estabelecimento no artigo 70º da LOPTC de dois períodos de suspensão tem a ver com a especificidade do procedimento inspectivo e de auditoria. Sublinha-se que os relatórios das acções de controlo do Tribunal de Contas e das acções inspectivas dos órgãos de controlo interno apenas servem de base à instauração dos processos jurisdicionais de efectivação das responsabilidades financeiras (vide artigos 12º, 13º 57º, 58º e 89º da LOPTC).*
- *O **processo jurisdicional apenas tem início com o exercício do direito de ação** por parte do Ministério Público, ou subsidiariamente, pelas entidades referidas no artigo 89º da LOPTC.*
- *Assim, da circunstância de o legislador ter apenas consagrado no artigo 70º da LOPTC a suspensão do prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira, não será legítimo extrair a conclusão de que foi sua intenção excluir qualquer causa interruptiva da prescrição. Não se vislumbraria um fundamento válido para tal exclusão, que se mostraria incongruente com as necessidades de prevenção geral e especial num domínio particularmente sensível das gestão dos dinheiros públicos, sendo que tal não acontece em outros domínios do direito punitivo (v.g. ilícito contra-ordenacional). A omissão, pelo contrário, resulta da constatação de **que tal previsão seria redundante**, na medida em que o funcionamento do modelo processual instituído na LOPTC assenta nas regras do Código de Processo Civil, já conduzia ao mesmo resultado*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

*Em suma, não existe uma lacuna de previsão de uma causa de interrupção pois, na verdade, **o legislador optou expressa e inequivocamente por fazer operar o regime da citação do Código de Processo Civil que, como se aludiu supra, tem, por força do disposto no n.º 1 do artigo 323º do Código Civil, o efeito de interrupção da prescrição.***

3. A LOPTC regula o instituto da prescrição do procedimento por responsabilidade financeira no artigo 70º, nos termos do qual se estabelecem os seguintes princípios e normativos:

- a) O prazo para a prescrição do procedimento é diverso consoante o tipo de responsabilidade em causa. Para a responsabilidade sancionatória o prazo é de cinco anos; Para a responsabilidade reintegratória é de dez anos.
- b) Os prazos da prescrição do procedimento contam-se a partir da data da infracção ou, caso seja possível determiná-la, desde o último dia da gerência em causa.
- c) Ocorre a suspensão dos prazos da prescrição do procedimento com a entrada da conta de gerência no Tribunal de Contas ou com o início da auditoria e até à audição dos responsáveis.

Nos casos em que o direito de acção é exercido, subsidiariamente, pelas entidades e nos termos previstos no artº 89º-nº 2 da LOPTC, a suspensão estende-se até ao exercício ou à possibilidade de exercício desse direito.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4. O enquadramento jurídico do instituto da prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras não se esgota, porém, com o regime descrito no artº 70º da LOPTC.

Na verdade, o instituto da prescrição está, necessariamente, conexionado com o processo de julgamento das responsabilidades financeiras que foi, como sabemos, instituído pela reforma estrutural operada pela Lei nº 98/97 – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

O processo de julgamento das responsabilidades financeiras é, seguramente, a mais relevante das inovações introduzidas pela Lei nº 98/97: até então, o Tribunal não tinha uma separação funcional entre a actividade de auditoria e a actividade jurisdicional: o "*julgamento*" era feito no âmbito da Secção (a 2ª) sendo relator o juiz que havia presidido à instrução do processo. A Lei nº 98/97 veio criar uma nova Secção (a 3ª) composta por juízes prioritariamente oriundos das magistraturas (artº 15º-nº 4), que não têm qualquer intervenção na preparação e realização das auditorias, que julgam os requerimentos de julgamento apresentados pelo Ministério Público ou pelas entidades referidas no artº 89º-nº 1-b), no âmbito de um processo jurisdicional, com intervenção obrigatória de advogado e a realização de uma audiência pública de julgamento.

Foi, pois, uma profunda reformulação do procedimento financeiro a que resultou da reforma aperada pela Lei nº 98/97 e continuada pelas Leis nºs 48/06 de 29 de Agosto e 35/07, de 13 de Agosto.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O processo jurisdicional de julgamento das responsabilidades financeiras está normatizado no Capítulo VII da LOPTC, "*Do processo no Tribunal de Contas*", particularmente na Secção I (artº 80º) e nas Secções IV e V (artigos 89º a 104º da LOPTC).

A leitura integrada destes preceitos permite concluir, sem dúvidas relevantes, que foi intenção do legislador estruturar o novo processo jurisdicional de uma forma simples, linear em que, por regra, ao requerimento para julgamento se segue a contestação em 30 dias e, logo em seguida, a audiência pública de julgamento.

Daí que sejam poucos os preceitos específicos constantes da LOPTC tendo o legislador a preocupação de estabelecer, como lei supletiva, o Código do Processo Civil – artº 80º-a) da LOPTC.

Acresce que, em matéria sancionatória, ainda que não fazendo específica referência à 3ª Secção, o artº 80º-c) da LOPTC também manda aplicar, supletivamente, o Código do Processo Penal em matéria sancionatória.

Na estruturação do processo jurisdicional, o artº 91º da LOPTC especifica a finalidade, prazo e formalismo da citação dos Demandados.

Assim, a "citação é pessoal, mediante entrega ao citando de carta registada com aviso de recepção, ou através de acto pessoal de funcionário do Tribunal, sempre com entrega de cópia do requerimento ao citando" – artº 91º-nº 3.

Sublinhe-se, ainda, que o legislador expressamente refere, no artº 91º-nº 3 da LOPTC, que "*às citações e notificações aplicar-se-ão, ainda, todas as regras constantes*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

do Código do Processo Civil”, o que evidencia, uma vez mais, a intenção do legislador de fazer aplicar, na 3ª Secção, supletivamente, os preceitos do C. P. Civil.

4.1. Chegados a este ponto, estamos em condições de enfrentar e decidir da questão suscitada de não estar prevista, no artº 70º da LOPTC, a interrupção do prazo da prescrição do procedimento financeiro.

Ora, e adiantando já a nossa posição, esta é uma falsa questão. O artº 70º da LOPTC só se debruça sobre os prazos prescricionais e o instituto da suspensão da prescrição para os adequar e compatibilizar com o procedimento para efectivação da responsabilidade financeira, tendo em conta as especificidades dos processos de auditoria e de outras acções de controlo do tribunal. Assim se compreende e justifica que o prazo da prescrição esteja suspenso com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, estabelecendo-se um prazo máximo de dois anos. Na realidade, não faria sentido que o prazo de prescrição continuasse a decorrer enquanto as gerências eram objecto de verificação e ou sujeitas a um processo de auditoria uma vez que a actividade fiscalizadora estava em curso e os dinheiros públicos objecto de controlo.

Por outro lado, também não se aceita que o preceito tivesse de abordar a questão da interrupção da prescrição pois se está a esquecer o regime geral previsto no artº 80º-a) da LOPTC, ou seja, a aplicação supletiva do C.P.C. ao processo jurisdicional.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na verdade, o artº 91º-nº 3 é claro, não deixa margem para outros entendimentos. Aliás, nem seria necessário mas, nesta matéria, a preocupação do legislador foi evidente: **todas as regras constantes do C.P.C. aplicam-se em matéria de citações e notificações.**

Ora, e como sabemos, a citação tem como efeito a interrupção da prescrição, nos termos do artigo 481º do Código do Processo Civil (actual artigo 564º) e nº 1 do artigo 323º do Código Civil.

E não se conteste a invocação do artº 323º-nº 1 do C. Civil, pois que o artº 481º do C.P.C. expressamente manda aplicar, como efeitos da citação, os que estão especialmente previstos na Lei, ou seja, concretamente o efeito interruptivo previsto no artigo 323º da C. Civil:

"A prescrição interrompe-se pela citação ou notificação judicial de qualquer acto que exprima, directa ou indirectamente, a intenção de exercer o direito seja qual for o processo a que o acto pertence e ainda que o tribunal seja incompetente"

Nos autos em análise, a interrupção da prescrição ocorreu com a citação do Demandado que veio apresentar a sua defesa num processo jurisdicional, subordinado ao contraditório e à verdade apurada em audiência pública.

Alegar, agora, que o artº 70º da LOPTC não prevê, expressamente, o instituto da interrupção da prescrição é, salvo melhor opinião, fazer uma leitura desintegrada de todos os preceitos enquadramentos e reguladores do processo jurisdicional financeiro onde, como é próprio de todos os processos jurisdicionais, a citação interrompe a prescrição do procedimento, exactamente, porque com a citação, o fundamento do instituto da prescrição



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

– penalizar a inércia do titular do direito no respectivo exercício – deixa subsistir ¹.

Estamos, recorde-se, em sede de processo jurisdicional, meio idóneo para fazer interromper o prazo prescricional, como vem julgando o S.T.J., e de que é exemplo o Acórdão de 18 de Novembro de 2004 que se sumaria parcialmente:

“² Nos termos do artº 323º do Código Civil, para que a prescrição se tenha por interrompida, necessário é que o credor manifeste judicialmente ao devedor a intenção de expor a satisfação do seu crédito e que este, por esse meio, tenha conhecimento daquele exercício ou daquela intenção”.

O entendimento diverso e que exigiria uma expressa regulação do instituto da interrupção da prescrição no artº 70º da LOPTC para que fosse aplicado nos processos jurisdicionais deste Tribunal conduziria a uma situação absurda, iníqua, desenquadrada dos fundamentos do instituto da interrupção da prescrição possibilitando a que, só nos processos jurisdicionais financeiros os efeitos da diligência do credor dos interesses financeiros públicos (com a propositura de acção reivindicando a reparação dos danos causados ao erário público) ficassem sem efeito pelo decurso do tempo apesar do devedor ter sido citado atempadamente no processo jurisdicional próprio previsto na LOPTC.

¹ Conferir, por todos, Oliveira Ascensão, Direito Civil/Teoria Geral, Vol III, pag. 342.

² Ac. S.T.J. de 18.11.04 in Processo nº 04B3459 in www.dgsi.pt



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A circunstância de, a certa altura, a lei do Tribunal de Contas ter deixado de prever expressamente a interrupção da prescrição não significa que o legislador tenha querido banir da responsabilidade financeira qualquer causa interruptiva da prescrição. Aliás, a redução drástica dos prazos de prescrição, na lei vigente, inculca precisamente o contrário.

Como bem refere o Exmo. Magistrado do Ministério Público:

*"Assim, da circunstância de o legislador ter apenas consagrado no artigo 70º da LOPTC a suspensão do prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira, não será legítimo extrair a conclusão de que foi sua intenção excluir qualquer causa interruptiva da prescrição. Não se vislumbraria um fundamento válido para tal exclusão, que se mostraria incongruente com as necessidades de prevenção geral e especial num domínio particularmente sensível da gestão dos dinheiros públicos, sendo que tal não acontece em outros domínios do direito punitivo (v.g. ilícito contra-ordenacional). A omissão, pelo contrário, resulta da constatação de **que tal previsão seria redundante**, na medida em que o funcionamento do modelo processual instituído na LOPTC assenta nas regras do Código de Processo Civil, já conduzia ao mesmo resultado."*

*

Em síntese:

- A responsabilidade financeira é uma responsabilidade própria, não sendo nem penal nem civil, apesar de tributária destas duas. Por isso, não se lhe



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

aplica directamente o princípio da legalidade penal previsto no art.º 29.º da Constituição, que proíbe a analogia *in malam partem*.

- Em matéria de efectivação de responsabilidade financeira, reintegratória ou sancionatória, a lei de processo do Tribunal de Contas manda dar conhecimento ao Demandado de que contra ele corre uma acção jurisdicional através de uma citação, para que possa pagar e extinguir o procedimento ou contestar.
- Nos termos do art.º 323.º do Código Civil «A prescrição interrompe-se pela citação ou notificação judicial de qualquer acto que exprima, directa ou indirectamente, a intenção de exercer o direito, seja qual for o processo a que o acto pertence e ainda que o tribunal seja incompetente» (n.º 1). «A anulação da citação ou notificação não impede o efeito interruptivo» (n.º 3). «É equiparado à citação ou notificação, para efeitos deste artigo, qualquer outro meio judicial pelo qual se dê conhecimento do acto àquele contra quem o direito pode ser exercido» (n.º 4).
- Por sua vez, a prescrição do procedimento criminal interrompe-se, nomeadamente, com a notificação da acusação ou, não tendo esta sido deduzida, com a notificação da decisão instrutória que pronunciar o arguido (art.º 121.º do Código Penal).
- **A interrupção da prescrição constitui, pois, um princípio geral aplicável a todo o ordenamento jurídico e assenta no facto de o titular do direito manifestar clara e pessoalmente ao sujeito passivo a intenção de**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

exercer o seu direito, colocando-o, assim, em condições de se poder defender.

- Acresce que, não estando, expressamente, regulada na LOPTC a interrupção, e face à aplicação subsidiária do C.P.P. em matéria sancionatória, o limite máximo do prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória é o definido, por analogia in *"bonam partem"* nos termos do n.º 3 do art.º 121.º do Código Penal, segundo a qual ocorre prescrição sempre que ressalvados os períodos de suspensão, tenha decorrido o prazo legal acrescido de metade (art.º 121.º, n.º 3, do CP).
- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, não procede a alegação de que não ocorreu, nestes autos, a interrupção da prescrição com a citação do Demandado uma vez que, como evidenciamos, a citação determina a interrupção do prazo prescricional de acordo com o disposto no art.º 80.º-a) e 91.º-n.º 3 da LOPTC, art.º 481.º (hoje 564.º) do C.P.C. e art.º 323.º do C. Civil.**
- **Tendo em atenção os critérios adoptados no presente Acórdão e aplicando-os às quatro infracções financeiras sancionatórias objecto do despacho recorrido, declara-se prescrito o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória relativa à última infracção, respeitante à empreitada *"Casa Municipal do Desporto e Lazer"*, prescrição que ocorreu em 30 de Junho de 2013, mantendo-se e confirmando-se o teor do despacho recorrido no que respeita às restantes três infracções sancionatórias, que não se mostram prescritas.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV- DECISÃO

Os Juízes da 3ª Secção acordam em Plenário:

- **Julgar parcialmente procedente o recurso interposto pelo Demandado Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas, declarando-se a prescrição de uma das infracções financeiras sancionatórias em que fora condenado;**
- **São devidos emolumentos, reduzidos a três quartos – artº 17º-nº 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Registe e notifique.

Lisboa, 8 de Janeiro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator por vencimento)

João Aveiro Pereira

Helena Ferreira Lopes



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Proc. N.º 8 RO-JC/2013

Voto vencido:

1. O processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na LOPTC e, supletivamente: no que respeita à 3.ª Seção, pelo Código de Processo Civil (alínea a) do artigo 80.º da LOPTC); pelo Código de Processo Penal, em matéria sancionatória (alínea c) do artigo 80.º da LOPTC);

2. E embora à citação se apliquem todas as regras do Código de Processo Civil não é de atribuir àquela qualquer efeito interruptivo da prescrição; por um lado, porque o artigo 91.º, n.º 3, da LOPTC, se reporta às “regras” e não aos “efeitos” da citação, e, por outro, porque o artigo 481.º do CPC (corpo), a que, atualmente, corresponde o artigo 564.º, quando diz que a citação tem os **efeitos prescritos na lei**, está-se a referir aos efeitos prescritos no direito civil ou quiçá aos prescritos numa qualquer norma de natureza substantiva, e o direito financeiro sancionatório não prescreve tal causa de interrupção da prescrição do procedimento.

3. O que artigo 8.º do Código Penal determina é a aplicação subsidiária do Código Penal a toda a legislação penal substantiva, a qual, quando não disponha de outro modo, se subordina às normas e princípios consagrados no Código Penal;

4. Está, por isso, excluído qualquer outro tipo de legislação, designadamente as normas que constituem o acervo do direito financeiro sancionatório;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

5. O regime prescricional por responsabilidade financeira sancionatória esgota-se no artigo 70.º da LOPTC, não lhe sendo aplicável subsidiariamente quaisquer outras normas, designadamente do Código Penal ou do Código Civil (vide artigo 80.º da LOPTC).

6. Os elementos literal, histórico, racional ou teleológico e sistemático, na interpretação do artigo 70.º da LOPTC, concorrem todos para a conclusão de que o legislador eliminou, conscientemente, qualquer causa interruptiva da prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, não havendo, por isso, qualquer lacuna na lei.

7. De entre aqueles elementos é de realçar o elemento histórico, já que no direito pré-vigente se previam causas interruptivas da prescrição e não se previam causas suspensivas deste instituto legal (artigo 34.º & 2.º do Decreto 22.257, de 25/02/1933); equivale isto a dizer que o legislador da LOPTC, quando inovou, quis deixar bem vincada a sua opção legislativa de não prever causas interruptivas da prescrição.

8. Assim, e atenta a matéria de facto apurada, declararia prescrito o procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias.

(Helena Ferreira Lopes)